



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

A GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

WALTER BELIK; NURIA A. CHAIM;

IE UNICAMP

CAMPINAS - SP - BRASIL

belik@eco.unicamp.br

APRESENTAÇÃO SEM PRESENÇA DE DEBATEDOR

SOCIOECONOMIA SOLIDARIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

A GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Grupo de Pesquisa: Socioeconomia solidária e Desenvolvimento Local

Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), maior programa de alimentação do Brasil, serve cerca de 37 milhões de refeições por dia e conta com repasses do Governo Federal da ordem de 1 bilhão de reais anuais. A partir de 1994, este programa passou a ser gerido de forma descentralizada, ou seja, ficou a cargo dos estados e municípios a compra dos alimentos para a merenda escolar. A aquisição descentralizada foi um grande avanço, pois além de racionalizar a logística e os custos de distribuição, essa medida proporcionou o respeito à cultura alimentar da população nas diferentes localidades do país. Do ponto de vista do desenvolvimento local, a compra descentralizada constituiu um importante fator na medida em que as aquisições feitas de produtores locais podem gerar trabalho e renda para as populações dos municípios envolvidos.

Do ponto de vista da participação da sociedade civil, a descentralização permitiu a inserção de pais de alunos, professores e membros da comunidade nos processos decisórios e de acompanhamento da gestão do PNAE. A sociedade civil organizada em Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) passou a exercer o poder deliberativo e atualmente constitui o principal instrumento de fiscalização da atuação municipal nesta área.

Esses e outros aspectos da gestão do Programa foram analisados em 2004 e 2005 a partir da inscrição de 729 municípios no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar organizado pela ONG Ação Fome Zero. As informações obtidas geraram uma base de dados das iniciativas desenvolvidas e permitiram traçar um perfil do PNAE em relação a aspectos orçamentários, nutricionais, assim como sobre a promoção do desenvolvimento local e a participação social.

Abstract

The National Program of School Meals (PNAE) of Brazil serves about 37 million meals per day and represents annual transfers of R\$ 1 billion to municipalities. From 1994, this program turns to be managed in decentralized format. States and cities began to be on charge of the purchase of foods for the school meals. The decentralized acquisition was a great step, rationalizing logistic and the costs of distribution. Also this new procedure has provided a return to the alimentary culture of the population in the different localities of the country. The decentralized purchase represented too an important factor to improve the linkage between local producers, generating jobs and income for the populations in the hinterland. From the side of the participation of the civil society, the decentralization allowed the insertion of parents of pupils, professors and members of the community in the decision process and management of the program. These and other main aspects of the management of School Meals Program had been analyzed in 2004 and 2005 from the registration of 729 municipalities in the database of the NGO Ação Fome Zero, which was the organizer of the Award Efficient Public Manager of School Meals.

A GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

1-Apresentação

Nesse ano, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) completa 50 anos de existência. Trata-se do mais importante programa de segurança alimentar que temos no Brasil. Devido a sua abrangência, atendendo diariamente 36,4 milhões de crianças (dados de 2005), a merenda desempenha um papel fundamental reduzindo a evasão escolar e, ao mesmo tempo, garantindo um suprimento mínimo de alimentos às populações carentes. Desde 1994 a gestão da merenda funciona de forma descentralizada com repasses mensais de recursos às escolas ou às secretarias municipais de educação.

Entre 1994 e 2003, o valor per capita repassado para a compra de alimentos para a merenda ficou congelado no valor em 13 centavos de Real. Com a entrada do novo governo em 2003, este valor foi sucessivamente reajustado até atingir 18 centavos de Real diários por criança matriculada em creches, pré-escola e no ensino fundamental. Além disso, foram criados repasses adicionais para escolas em aldeias indígenas e comunidades quilombolas..

Todas essas ações são essenciais para garantir a segurança alimentar, mas se esses recursos não forem complementados pelos estados e prefeituras, conforme determina a lei, os objetivos não poderão ser cumpridos. Ademais, se esse dinheiro não for aplicado corretamente, o esforço que está sendo feito pela administração pública federal poderá se perder. Assim, o elemento chave nesse processo é a atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) do município, cuja maioria dos membros pertence à sociedade civil e que tem o dever de fiscalizar, controlar as contas e opinar na elaboração de cardápios da merenda.

Além desses aspectos, a merenda escolar pode ser um importante indutor do desenvolvimento local, dado que os recursos repassados podem ser utilizados em compras junto aos produtores familiares e ao comércio local. Outra função importante que pode ser desenvolvida é o apoio pedagógico aos jovens, proporcionado pela criação de hortas escolares e também pelo fornecimento de informações sobre educação alimentar.

O presente trabalho utiliza o banco de dados de ações municipais em alimentação escolar montado a partir das centenas de inscrições recebidas por ocasião do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, organizado pela ONG Ação Fome Zero, nos anos de 2004 e 2005. Essa entidade lançou essa importante nomeação visando dar destaque aos municípios com melhor desempenho na alimentação das crianças. O objetivo do prêmio era o de reforçar a atuação dos prefeitos que dão prioridade a esse tema e que apresentaram soluções criativas para a utilização dos recursos públicos, que devem ser destinados exclusivamente à alimentação dos estudantes. A partir dessas informações foi possível tecer parâmetros de atuação, identificar o que as boas administrações municipais estão realizando e, finalmente, apresentar conclusões e recomendações sobre o tema.

2-Histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o mais antigo programa social do Governo Federal na área de educação. Teve início em 1954, com o estabelecimento da Campanha da Merenda Escolar, e hoje é o maior programa de alimentação em atividade no Brasil (INEP,1998). Diariamente são servidas 37,8 milhões de refeições com repasses de

recursos do Governo Federal da ordem de 1,025 bilhão de Reais (dados de 2004). Somados a esse montante, as prefeituras e os governos de estado acrescentam outra grande quantidade de recursos.

O volume repassado e o número de beneficiários vêm crescendo ano a ano, como pode ser extraído da tabela abaixo.

Tabela 1: Evolução do montante de recursos e do público beneficiário do PNAE:

Ano	Recursos financeiros (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhão)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025,0	37,8
2005	1.266,0	36,4

Fonte: FNDE (www.fnde.gov.br)

Na fase inicial, o Programa atendia algumas escolas de estados do Nordeste, mas com o tempo foi ganhando abrangência nacional e, em 1988, a alimentação escolar passou a ser um direito garantido pela Constituição (STURION, 2002).

Um grande avanço ocorreu em 1994, a partir da descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei 8913). Com a descentralização, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), órgão vinculado ao Ministério da Educação e Cultura e responsável pelo PNAE, estabeleceu convênios com estados e municípios para o repasse de recursos financeiros (STEFANINI, 1998). Mas este repasse ficou condicionado à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) em cada estado e município do país, que deveriam fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos destinados à merenda escolar e também acompanhar a elaboração dos cardápios (atividade que passou a ser de responsabilidade dos estados e municípios) (SPINELLI&CANESQUI, 2002).

A administração da alimentação escolar de forma descentralizada permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do país. As compras institucionais descentralizadas também abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local neste mercado institucional. E do ponto de vista da participação social, a criação dos CAEs permitiu uma maior inserção de pais de alunos, membros da comunidade e professores na gestão do PNAE.

Essa iniciativa, que deu mais participação à sociedade civil, foi aprimorada, e o CAE, a partir de 2000 passou a ser constituído por sete membros: um representante do Poder Executivo, um do Legislativo, dois representantes de professores, dois de pais de alunos e um representante da sociedade civil. Com isso, o CAE passou a ser um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, sendo que entre suas funções, estão: acompanhar a aplicação dos recursos

federais, a qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição e também, analisar e remeter um parecer ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – autarquia vinculada ao MEC que substituiu a FAE desde 1997 - aprovando ou não as prestações de contas do PNAE (PIPITONE, 2003). Esse parecer pode fazer com que os futuros repasses sejam interrompidos, caso seja constatada alguma irregularidade na gestão municipal ou estadual (FNDE,2004).

3- Perfil dos municípios analisados na primeira edição do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

O Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar foi elaborado pela ONG Ação Fome Zero com o objetivo de avaliar e classificar as prefeituras do Brasil com relação à gestão da alimentação escolar. O lançamento do prêmio foi realizado em 2004 e em 2005 foi realizada a 2ª edição. O formulário de inscrição, composto de diversas perguntas que deveriam ser respondidas pela própria prefeitura, foi enviado a todos os municípios do país.

Utilizando as informações contidas nos formulários, foi elaborado um ranking a partir da combinação de diferentes indicadores.

Os indicadores quantitativos consideraram aspectos financeiros, nutricionais, impactos do programa na economia local e atuação do Conselho de Alimentação Escolar. De maneira geral, os elementos de composição de cada um dos desses grupos de indicadores se encontra descrita no quadro a seguir:

Quadro 1: Critérios Quantitativos de Avaliação da Gestão da Merenda Escolar nos municípios

Aspectos financeiros	-Complementação municipal em relação ao recurso total para o PNAE. -Complementação municipal em relação à receita total bruta do município. -Recurso total gasto por aluno em relação à receita bruta do município per capita. -Recursos não gastos em relação ao recurso disponível.
Aspectos nutricionais	-Número de refeições por aluno. -Valor gasto por refeição. -Número de alunos por nutricionista. -Número de refeições por merendeira. -Número de escolas com refeitórios. -Frequência de cursos de educação alimentar para alunos e merendeiras. -Dias de atendimento. -Adequação nutricional do cardápio declarado.
Desenvolvimento Local	Recursos gastos com produtores locais em relação ao total de recursos. -Quantidade de itens adquiridos. -Presença de escolas com hortas.
Atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	-Número de reuniões do CAE -Forma de escolha do representante da sociedade civil

Fonte: Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

Além destes indicadores quantitativos apresentados no Quadro 1, os municípios foram avaliados considerando as características locais do Programa, iniciativas inovadoras implementadas. Enfim, foram analisadas também as informações descritivas e documentos anexados.

3.1- Informações gerais sobre os municípios inscritos

Nas duas edições do prêmio 729 prefeituras se inscreveram (396 em 2004 e 333 em 2005) e, retirando-se as desclassificadas, 670 prefeituras foram analisadas (383 em 2004 e 287 em 2005). A partir dessa amostra, que está naturalmente viesada pois corresponde a municípios que querem mostrar o bom trabalho realizado, foi possível traçar um perfil da execução do PNAE nos dois anos subsequentes.

Apresentamos abaixo alguns aspectos relevantes desta análise. Todos os dados referem-se aos anos de 2003 e 2004 que correspondem ao período de análise estabelecido na inscrição.

3.1.1 A amostra

Os dados abaixo se referem às amostras coletadas e que, naturalmente, não podem ser comparadas.

INSCRIÇÕES FEITAS EM 2004 (dados referentes a 2003)	
383 municípios	41.376.423 habitantes
12.756 Escolas	4.694.458 alunos (11,3% do número de habitantes)
923.158.246 refeições servidas	R\$286.307.148,79 de recursos gastos com alimentação escolar
R\$36.588.712.325,06 em Receita Municipal Bruta	R\$ 884,29 de Receita por habitante

INSCRIÇÕES FEITAS EM 2005 (dados referentes a 2004)	
287 municípios	29.726.578 habitantes
9.045 escolas	3.435.492 alunos (11,6% do número de habitantes)
680.457.297 refeições servidas	R\$230.697.083,38 de recursos gastos com alimentação escolar
R\$29.618.060.553,77 em Receita Municipal Bruta	R\$996,35 de Receita por habitante

Considerando o número de inscritos no Prêmio, observa-se que grande parte é proveniente das regiões Sudeste e Sul do país, conforme está descrito na Tabela 2 abaixo. Entretanto, quando relacionamos o número de inscrições com o número de municípios de cada região, a distribuição se modifica, e, apesar do maior percentual de municípios dos referidos estados, o percentual de participação do Centro-Oeste supera o do Nordeste e se coloca em terceiro lugar.

Tabela 2: Características Regionais dos Municípios das Amostras

REGIÃO	Inscrições em 2004	Inscrições em 2005	Porcentagem de inscritos em 2004	Porcentagem de inscritos em 2005
SUDESTE	169	126	44,1	43,9
SUL	121	104	31,6	36,2
NORDESTE	50	30	13,1	10,5
CENTRO-OESTE	30	19	7,8	6,6
NORTE	13	8	3,4	2,8
TOTAL	383	287	100,0	100,0

Fonte: Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

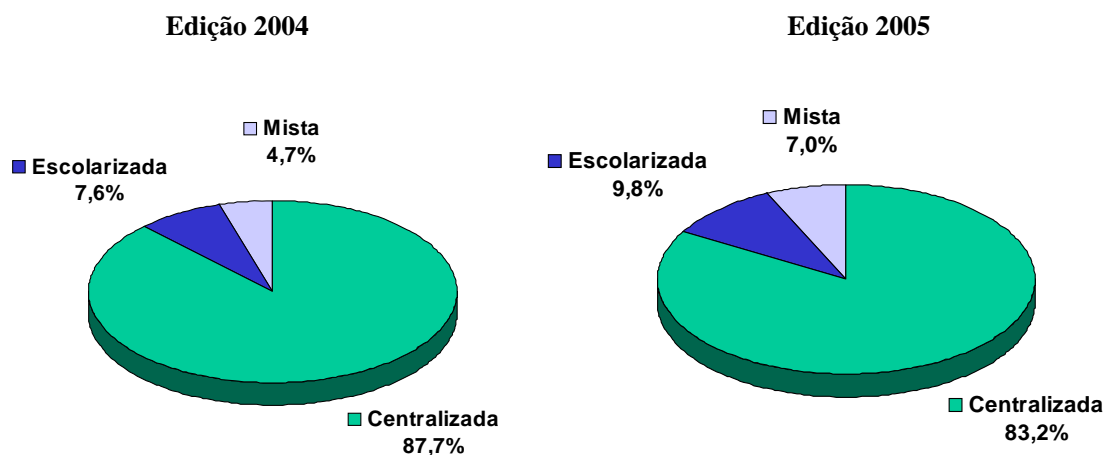
3.1.2 As formas de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Existem duas modalidades de operacionalização do Programa: centralizada e a escolarizada.

A centralização ocorre quando as prefeituras executam o Programa em todas as suas fases, ou seja, recebem, administram e prestam contas do recurso federal, são responsáveis pela aquisição e distribuição dos alimentos e também pela elaboração dos cardápios. Já na escolarização as prefeituras transferem os recursos diretamente para as creches e escolas pertencentes à sua rede, que passam a ser responsáveis pela execução do Programa (FNDE, 2004).

Normalmente as prefeituras trabalham de uma outra forma, ou até mesmo combinam as duas modalidades de gestão. Observa-se no Gráfico 1 a forma preponderante de gestão na amostra estudada é a centralizada, nos dois anos analisados.

Gráfico 1: Forma de administração do PNAE adotada pelos municípios inscritos



Conforme se verifica, há uma enorme predominância da forma centralizada. Uma grande vantagem dessa forma é a possibilidade de realizar um controle eficaz de todo o processo e garantir que a qualidade dos produtos e dos cardápios seja aplicada em todas as escolas do município. Além disso, a centralização confere um maior poder de negociação da prefeitura frente aos fornecedores, o que pode levar a uma redução de gastos (considerando que o volume de compra é maior).

Por outro lado, a escolarização pode facilitar a logística na distribuição de produtos perecíveis, como verduras, frutas e legumes e poderia trazer como vantagem o fato de que os produtos utilizados estejam mais frescos, já que a cadeia de distribuição seria mais curta. Porém, a compra descentralizada implica em um maior trabalho no controle e fiscalização do processo de compra e execução do Programa.

Alguns municípios optaram por um sistema misto, combinando as vantagens da forma centralizada para a compra de produtos não perecíveis como arroz, feijão, macarrão e até carne (que exige um controle de qualidade mais rigoroso) e da forma escolarizada para a compra hortifrutícolas.

Ainda dentro do sistema centralizado, algumas prefeituras podem optar pela contratação de empresas fornecedoras de alimentação, é o chamado sistema terceirizado, muito polêmico entre os profissionais da área. A empresa contratada pode ou não utilizar a estrutura e a mão-de-obra escolar, sendo que a prefeitura paga pelo número de refeições servidas. Na amostra estudada, uma pequena parcela (2,9% dos casos, ou seja, 11 prefeituras – inscritas em 2004 e 2,4%, 7 prefeituras, em 2005), utiliza o sistema terceirizado.

A terceirização muitas vezes implica em custos maiores para a prefeitura, que paga não apenas pelo alimento servido, mas também pelo serviço prestado. E o cardápio, em muitos casos, não é nutricionalmente adequado, já que o cuidado e as preocupações de uma empresa fornecedora de alimentação não seguem a mesma lógica de uma administração pública. Por outro lado, em alguns casos a terceirização é bem vista quando as escolas não dispõem de

infra-estrutura necessária para o fornecimento de uma alimentação adequada (como fogão, geladeira e utensílios de cozinha).

3.1.3 Repasse de recursos

A composição dos recursos totais gastos com alimentação escolar segue a ordem apresentada na tabela 3, ou seja, a maior parcela do valor total é oriunda de recursos dos próprios municípios (próximo a 56%, nos dois anos), em complementação à verba repassada pelo Governo Federal. Esta porcentagem pode ser considerada alta, já que a lei prevê que a obrigação de fornecer alimentação escolar é tanto do Governo Federal quanto Estadual e Municipal, no entanto não estipula o valor ou o percentual desta complementação.

Da amostra total de 383 municípios, em 2004, apenas 38 prefeituras (9,9%) não complementam a verba federal sendo esse o caso de 46 municípios (16%) em 2005.

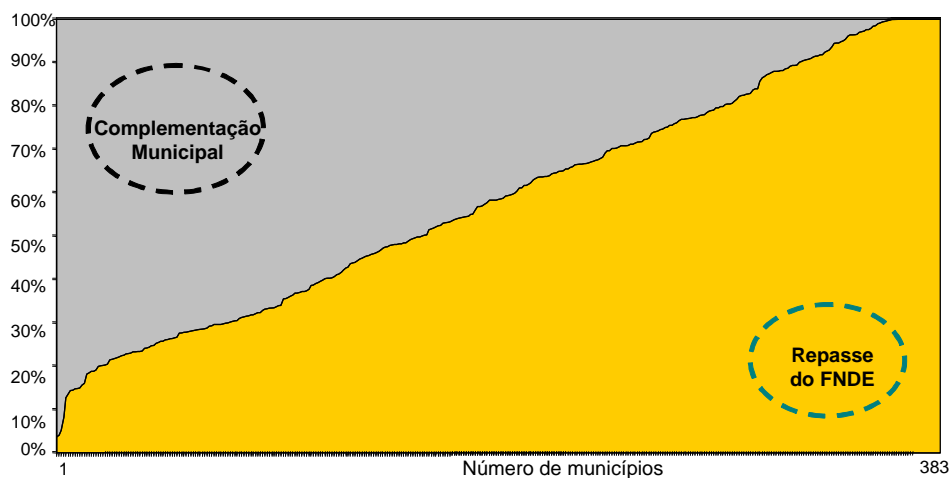
Tabela 3: Composição dos Recursos Empregados na Merenda Escolar

	Valores (R\$) Edição 2004	Composição(%) Edição 2004	Valores (R\$) Edição 2005	Composição(%) Edição 2005
Repasse FNDE	114.920.199,63	40,1	97.536.486,61	41,7
Complementação do município	162.545.607,67	56,8	132.390.294,07	56,5
Repasse estadual	8.841.341,49	3,1	4.261.925,41	1,8
Recurso Total	286.307.148,79	100,0	234.188.706,09	100,0

Fonte: Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

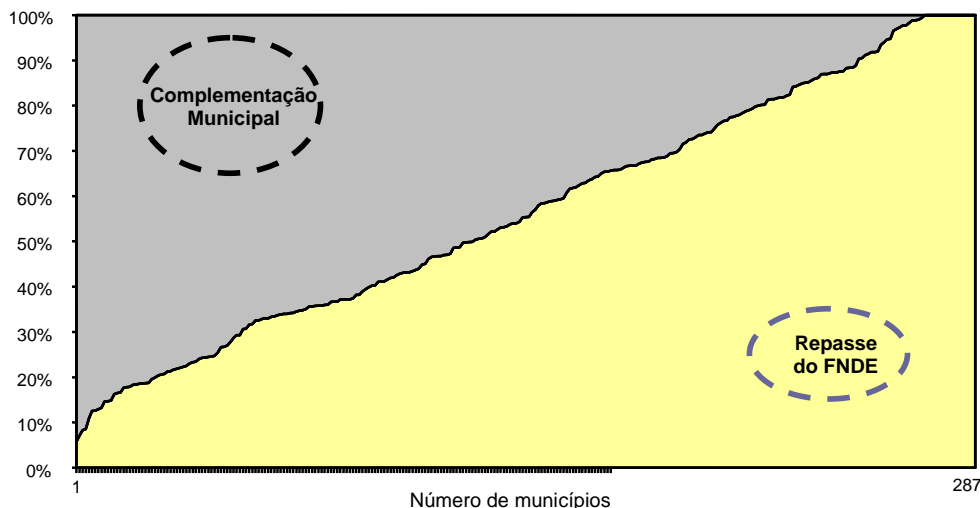
Sintetizando o comportamento dos municípios analisados, os gráficos 2 e 3 em seguida traçam a linha da relação entre a complementação municipal e o repasse do FNDE, colocando-se todos os municípios inscritos em ordem que vai do que complementa mais para aquele cuja complementação é zero.

Gráfico 2: Repasse do FNDE e complementação do município no recurso total – Edição 2004



Fonte: Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

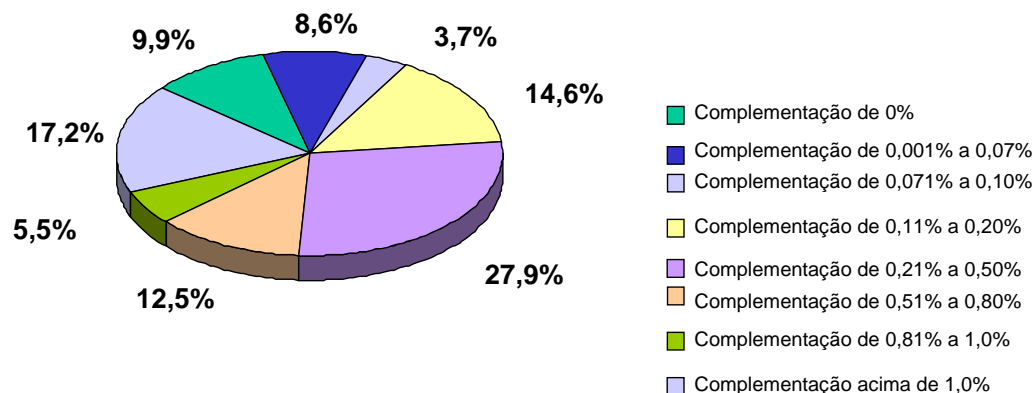
Gráfico 3: Repasse do FNDE e complementação do município no recurso total – Edição 2005



Fonte: Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

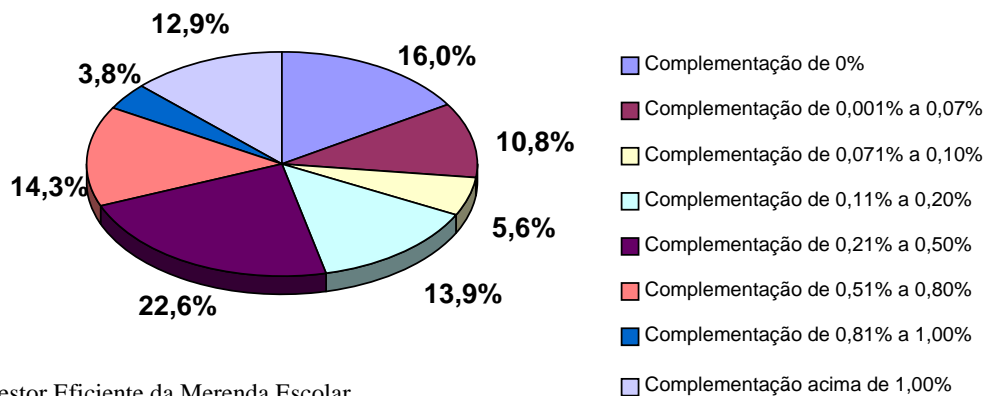
De forma geral, a complementação da maioria dos municípios inscritos em 2004 e 2005 ficou abaixo de 1% da Receita Total Bruta Municipal, como pode ser visto nos gráficos 4 e 5 abaixo. Ou seja, os municípios gastam menos que 1% de sua receita própria com a merenda, despesa essa que poderia ser enquadrada para efeito de preenchimento dos gastos com educação estabelecidos pela legislação.

Gráfico 4: Complementação do Município por Receita Total Bruta – Edição 2004



Fonte: Premio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

Gráfico 5: Complementação do Município por Receita Total Bruta – Edição 2005



Fonte: Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

3.1.4 Análise do sistema empregado para o provimento das refeições

Os alunos da rede pública da pré-escola e do ensino fundamental recebem, em média, uma refeição diariamente. Algumas escolas fornecem também um reforço na entrada dos alunos, principalmente em escolas de regiões mais carentes ou onde se constatou desnutrição entre os alunos. Segundo informações de 2004, o aporte calórico médio declarado, por refeição, é de 374 Kcal, enquanto o protéico, é de cerca de 11gramas. Em 2005 o aporte calórico médio,

declarado, foi de 379 kcal e 13,5 g de proteína. Observa-se que o valor protéico está ligeiramente acima do mínimo que a legislação recomenda (FNDE, 2004), ou seja, atender 15% das necessidades nutricionais diárias dos alunos matriculados (crianças e adolescentes), o que varia muito de acordo com a idade e o sexo (SILVA, 1995). Vale lembrar que nem sempre uma quantidade elevada de calorias e proteínas representa uma alimentação de qualidade. Em muitos casos, uma alimentação supercalórica pode agravar problemas de obesidade e, da mesma forma, excesso de proteínas também pode provocar problemas de saúde, além do evidente desperdício de recursos.

Em 2004, o custo médio apurado para esta refeição, por aluno por dia, foi de R\$0,31. Considerando que o cálculo da contribuição do Governo Federal foi de R\$0,124 por dia por aluno¹, o restante (R\$0,186) foi obtido com recursos próprios. O menor valor encontrado foi de R\$0,10 por refeição e o maior valor de R\$2,89.

Em 2005 o custo médio da refeição/aluno/dia foi de R\$0,28, sendo que R\$0,133 referente ao repasse do FNDE e R\$0,147 obtido de recursos próprios. O menor custo foi de R\$0,11 por refeição e o maior de R\$1,09.

Nenhum dos extremos, tanto o menor custo quanto o maior custo por refeição, podem ser considerados bons exemplo de gestão. No caso dos valores mínimos porque sequer gastaram os R\$0,13 ou R\$0,15 (a partir de meados de 2004) a que tinha direito, dando indícios de uma gestão pouco eficiente. E no segundo caso, o alto custo da merenda pode sugerir má administração o que acarretou em gastos excessivos.

3.1.5 Desenvolvimento Local

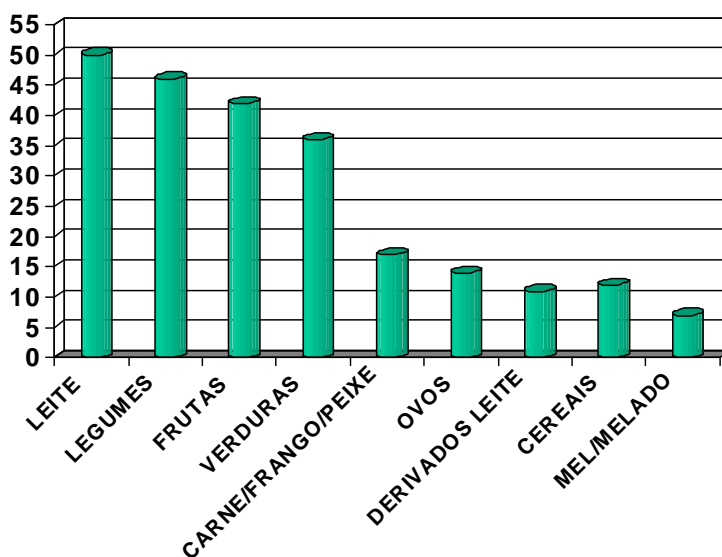
Em resposta à questão sobre compra de gêneros alimentícios diretamente de produtores rurais locais para a alimentação escolar, a porcentagem de prefeituras que responderam positivamente foi muito pequena, apenas 26,1% (em 2004) e 30,3% (em 2005), o que representa um total de 100 e 87 prefeituras, respectivamente.

O valor médio de gastos com compras locais, por município, foi de R\$ 48.083,84 em 2004 e R\$ 65.507,11 em 2005. Em 2004 e 2005 o menor valor gasto ficou em pouco mais de R\$130,00 e o valor máximo acima de R\$ 520 mil (para inscritas em 2004) e acima de R\$590 mil (inscritas em 2005). E entre as prefeituras que compram de produtores locais, os principais gêneros adquiridos são as frutas, legumes, verduras e leite.

Os gráficos 6 e 7 apresentam os tipo de gêneros alimentícios adquiridos pelos municípios de produtores locais. Como as respostas são múltiplas observa-se uma enorme concentração em algumas mercadorias, como foi o caso do leite em 2004 e dos legumes em 2005.

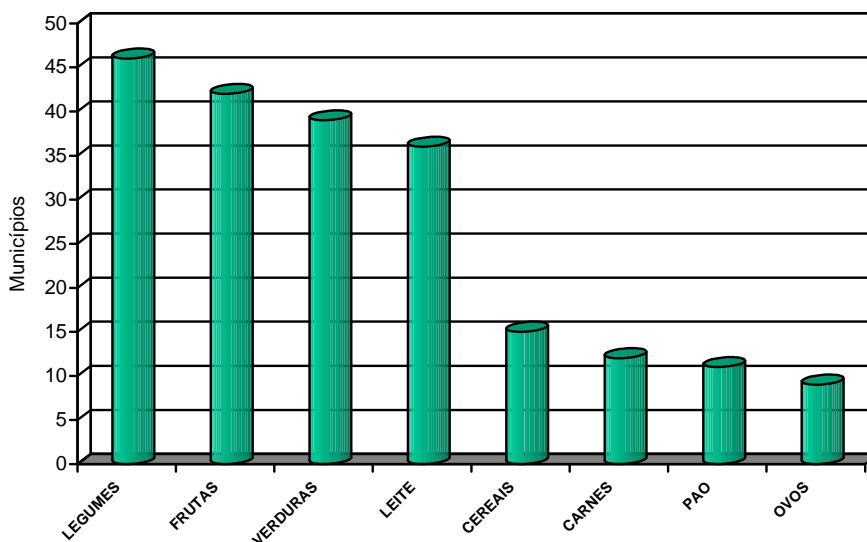
¹ Valores médios do ano considerando o repasse diário para as prefeituras.

Gráfico 6: Principais gêneros alimentícios comprados de produtores rurais locais para a alimentação escolar – Edição 2004



Fonte: Premio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

Gráfico 7: Principais gêneros alimentícios comprados de Produtores Rurais Locais para a alimentação escolar – Edição 2005



Fonte: Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

3.1.6 Atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar

Apesar de não estar definido oficialmente na Resolução do FNDE (FNDE, 2004) o número de reuniões que o Conselho deve fazer durante o ano, normalmente são sugeridas reuniões mensais, ou pelo menos a cada 2 meses, para que seja possível acompanhar toda a execução do Programa. Realizar apenas uma reunião anual para analisar a prestação de contas do PNAE e emitir o parecer conclusivo do CAE não é suficiente para que o Conselho exerça suas atribuições de forma adequada.

Como foi notado pelos municípios analisados, o número médio de reuniões para as prefeituras inscritas na 1ª edição do prêmio foi de 7, e entre os inscritos em 2005 foi de 6, o que indica que a atuação dos CAEs nesses municípios é apenas razoável. Quando perguntados sobre a importância do CAE para o sucesso do programa, a grande maioria respondeu que é grande ou muito grande, o que não é um indicativo de que o Conselho seja realmente valorizado ou que a população esteja *empoderada* para a realização do seu trabalho². Apenas demonstra que existe uma consciência de que o Conselho deve ter um papel importante.

Dentro deste quadro, entretanto, existem municípios em que a participação dos conselheiros foi determinante para redirecionar os rumos da administração pública. Em alguns casos o Conselho conseguiu barrar o processo de terceirização da alimentação escolar, exigir a contratação de nutricionista para atender ao Programa e assegurar a participação dos conselheiros nos processos de licitação e acompanhamento da aceitação do cardápio pelos alunos.

Vale lembrar que em municípios em que o CAE lutou por mudanças ou impediu o desmantelamento da estrutura pública de atendimento ao escolar, o número de reuniões alcançou mais de 20 por ano.

3.1.7 Informações gerais sobre a execução do PNAE

Apesar de estar previsto em lei que o cardápio deve ser elaborado por nutricionista habilitado (FNDE, 2004), ainda podem ser verificados municípios que não têm nutricionista contratado (15,9% da nossa amostra de 2004, o que significa 61 prefeituras e 79 municípios entre os inscritos em 2005, o que corresponde a 27,5% do total). Já a grande maioria (mais de 74% em 2004 e 60% em 2005) dispõe apenas de 1 profissional, o que, dependendo do número de escolas, é insuficiente.

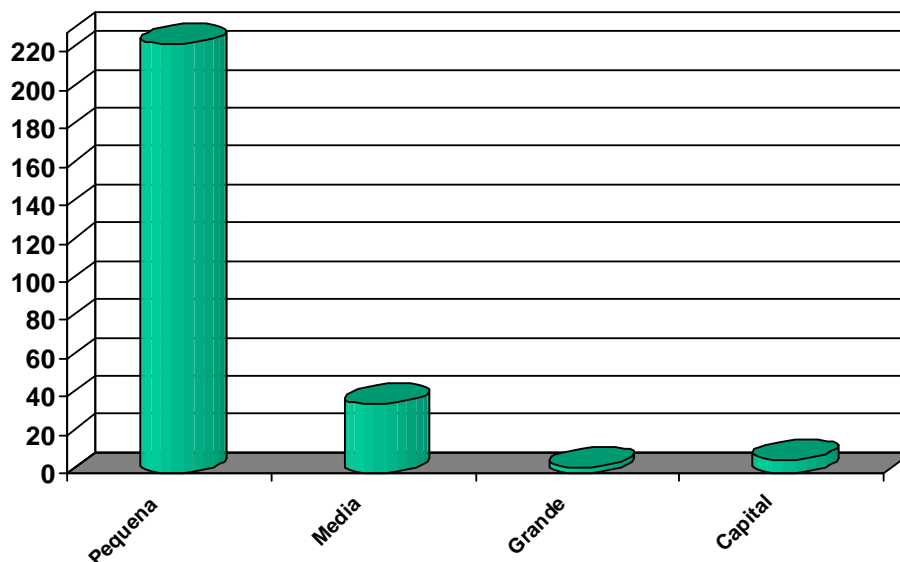
Já em relação ao número de merendeiras, existem, em média, 2,2 merendeiras por escola na amostra de 2004, o que proporcionava uma média de 159 refeições por dia por merendeira. Já entre os inscritos em 2005, a média de merendeiras por escola era de 2,7 e que ficavam responsáveis por servir, em média, 148 refeições por dia.

Entre as iniciativas adotadas pela gestão municipal, a implantação de **hortas escolares** é a mais presente nos dois anos analisados: foi citada por 270 municípios (70,5% do total - 2004) e 174 municípios (60% do total - 2005). Para os inscritos em 2004, as hortas estavam presentes em 2.145 escolas (25,4% do total de escolas) e no caso dos inscritos em 2005 estavam presentes em 1.560 Escolas (29,6% do total de escolas).

² Trata-se do reconhecimento do poder que pode ser exercido pelos próprios interessados no processo de desenvolvimento sustentável OAKLEY. & CLAYTON (2003)

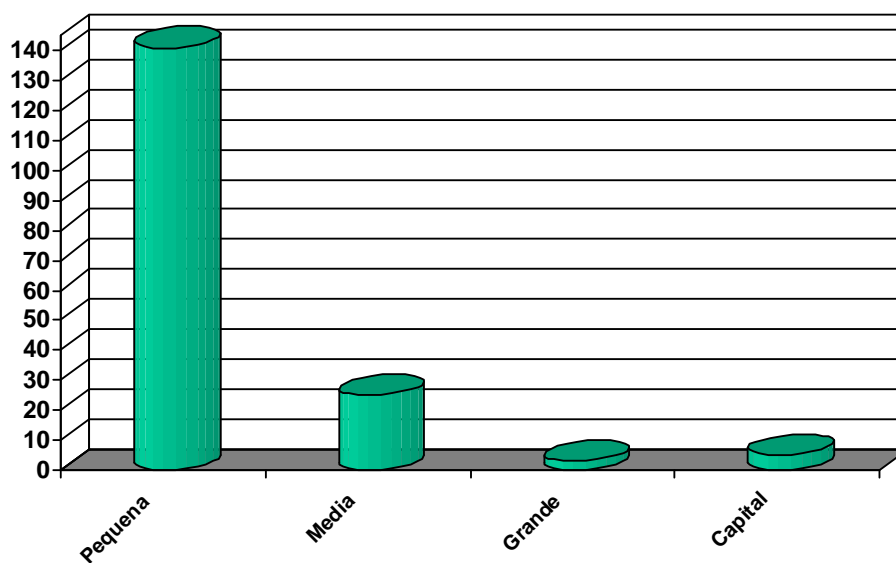
Analisando o perfil dos municípios que declararam ter hortas escolares, foi possível notar que mais de 80% eram municípios de tamanho pequeno (com menos de 100 mil habitantes), tanto para a edição de 2005 quanto de 2004. O restante da amostra é composto por municípios médios (de 100 a 500 mil habitantes), grandes (acima de 500 mil habitantes) e capitais (ver gráficos 8 e 9).

Gráfico 8: Tamanho (em número de habitantes) dos municípios que possuem hortas escolares – Edição 2004



Fonte: Premio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

Gráfico 9: Tamanho (em número de habitantes) dos municípios que possuem hortas escolares – Edição 2005



Fonte: Premio Gestor Eficiente da Merenda Escolar

O sistema de **auto-serviço** está presente em apenas 17% (referente a 2004) e 11,5% (referente a 2005) dos municípios, ou seja, na grande maioria, são as merendeiras que servem os alunos,

seguindo o formato tradicional. Esse é um ponto importante, pois o sistema de auto-serviço permite fortalecer o trabalho de educação alimentar, de resgate da auto-estima e até mesmo de redução de desperdício, já que dá autonomia ao aluno e representa em si uma forma de avaliação do gosto, aspecto e apresentação do cardápio oferecido. Mas isto só é possível se houver o acompanhamento adequado de profissionais capacitados, para a devida orientação aos estudantes. Observa-se, na amostra estudada, que a maioria esmagadora das escolas trabalha com o sistema tradicional, impedindo que essas inovações sejam incorporadas na merenda escolar.

Já quanto ao número de prefeituras que apresentam **escolas com refeitório** (mesa e cadeira para que as crianças se alimentem), chega ao surpreendente percentual de mais de 80% nas duas edições analisadas. Esse dado mostra que os bons municípios, que se candidataram ao recebimento do Prêmio, valorizam o refeitório, evitando a prática de servir a merenda no pátio da escola ou mesmo na sala de aula. O refeitório para a merenda é mais do que um local para comer, ele representa um espaço de socialização entre alunos e professores e também um local limpo e adequado para a alimentação, situação esta que muitos alunos podem não encontrar em suas residências.

Os **cursos de educação alimentar** aos alunos ainda não são usuais entre as prefeituras analisadas, já que menos de 50% delas oferecem este tipo de curso aos estudantes (nos dois anos de análise). E entre as que oferecerem, estes são realizados em frequência anual ou semestral. Por sua vez, a **capacitação de merendeiras** é uma prática mais comum entre as prefeituras, já que em 92,4% e 76,3% dos casos (dados referentes às inscrições de 2004 e 2005 respectivamente), esta prática é realizada com frequência semestral ou anual.

Esta é uma pequena amostra da radiografia que foi feita nos municípios que se candidataram ao Prêmio em 2004 e 2005. Foram escolhidos 22 casos de destaque que receberam o seu reconhecimento em cerimônia pública, reforçando práticas saudáveis em termos de administração pública municipal. Esses municípios fizeram da merenda uma alavanca para o desenvolvimento local e para a mobilização da sociedade.

4- Iniciativas Premiadas e Conclusões

As iniciativas premiadas nas 2 edições do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar apresentaram algumas características essenciais que as destacaram das demais administrações. Abaixo são citados alguns pontos importantes.

-A preocupação em investir na alimentação escolar, o que significa não restringir a execução do programa apenas ao uso do repasse do FNDE, mas sim complementar para garantir a qualidade necessária tanto em gêneros alimentícios quanto em recursos humanos e estrutura física. A complementação municipal destas iniciativas premiadas alcança, em média, mais de 100% do recurso federal, embora representem muito pouco em termos de orçamento municipal.

-O esforço em envolver os produtores, as associações e as cooperativas locais no mercado institucional de compra de alimentos para a merenda escolar. Este esforço se traduz em iniciativas criativas com o apoio de instituições de pesquisa, como as Ematers dos estados, que possibilitam a organização, o aprimoramento da produção e a participação de concorrências para aquisição de alimentos para a merenda escolar. Algumas prefeituras optaram também por criar leis municipais de incentivo à associação de agricultores locais,

outros dão assistência técnica para a produção e comercialização e alguns também utilizam programas governamentais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Dentro desta proposta de inclusão da produção local, o cardápio da merenda escolar acaba resgatando a cultura alimentar regional e também promovendo um ganho em termos nutricionais.

-A qualidade nutricional também é um ponto forte na execução do programa destas prefeituras vencedoras. Entre as atividades adotadas preza-se a informação e educação de alunos, pais de alunos, professores e merendeiras sobre alimentação saudável, a composição nutricional dos alimentos, qual a importância em consumir frutas, legumes e verduras. Tudo para incentivar a adoção de bons hábitos e promover a adesão das crianças a um cardápio balanceado. E do ponto de vista das merendeiras, existe também a preocupação em informar sobre doenças que são comuns a este grupo, como a obesidade, e reforçar as informações sobre questões de higiene na preparação da alimentação. Em muitas cidades, além da refeição principal, também é fornecido um café da manhã ou um reforço alimentar, principalmente em escolas de regiões mais carentes ou em escolas da zona rural. E para avaliar a adequação do cardápio, os nutricionistas fazem o acompanhamento nutricional das crianças beneficiárias. Algumas prefeituras vão além, ao produzir cardápios específicos para crianças celíacas e diabéticas. E muitas estão adotando alimentos orgânicos na merenda escolar, o que é uma posição de vanguarda. Outra iniciativa importante, adotada por algumas prefeituras, é a regulamentação do que pode ser comercializado nas cantinas escolares, procurando retirar destas cantinas as guloseimas, salgadinhos industrializados, refrigerantes e frituras.

-Desenvolvimento de iniciativas criativas que têm um impacto positivo no funcionamento do sistema de alimentação escolar, como a implementação de hortas escolares e hortos municipais com o aproveitamento deste espaço para cursos de educação alimentar e ambiental, além da utilização destes alimentos na merenda escolar. Incentivo e valorização das merendeiras, com a realização de concurso para premiação dos profissionais que mais se destacam, realização de concurso de receitas e publicação das receitas premiadas. Até mesmo a criação do Dia da Merendeira. Destaca-se também a criação de padarias municipais, em que está prevista a participação de alunos e o desenvolvimento de aulas de culinária.

-Efetiva participação social. Em várias cidades muitas melhorias no sistema de alimentação escolar foram obtidas graças à luta do Conselho de Alimentação Escolar, que conseguiu chamar a atenção para o problema e mobilizar pais de alunos, professores e até mesmo vereadores e a imprensa. É possível relatar casos de CAEs que conseguiram evitar a terceirização da alimentação escolar e conseguiram fazer com que fosse contratado um nutricionista para executar o programa. Existem Conselhos que acompanham mensalmente a prestação de contas do programa, CAEs que estão sempre presentes para acompanhar desde a licitação e aquisição de alimentos até a elaboração do cardápio e aceitação da alimentação escolar pelos alunos. Em determinados municípios a composição do CAE, é, em sua grande maioria, formada por membros da terceira idade, o que confere particularidades bastante positivas, pois a disponibilidade e o interesse deste grupo faz com que seja extremamente atuante.

4- Referências Bibliográficas

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO / MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE: orientação sobre a operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, 2003.

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO / MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução FNDE/CD/nº038 de 23 de agosto de 2004.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese dos resultados. Brasília, 1998.

OAKLEY, P. & CLAYTON, A. Monitoramento e Avaliação do Empoderamento S.Paulo: Instituto Polis, 2003.

OLIVEIRA, J. O papel da merenda na alimentação diária dos ingressantes no primeiro grau das escolas municipais de São Paulo. Dissertação de Mestrado do curso de Pós-Graduação Interunidades em Nutrição Humana Aplicada da Universidade de São Paulo, 1997.

PIPITONE, M.A.P et al. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. Revista de Nutrição, Campinas, 16(2): 143-154, abr/jun, 2003.

SILVA, M.V. Avaliação da adequação nutricional dos alimentos consumidos em um Centro Intefrado de Educação Pública (CIEP). Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 11 (4): 552-559, out/dez, 1005.

SPINELLI, M.A.S., CANESQUI, A.M. O Programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 – 1995). Revista de Nutrição, Campinas, 15(1): 105-117, jan/abr, 2002.

STEFANINI, M.L.R. Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. Tese de Doutorado da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998.

STURION, G.L. Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros. Tese de Doutorado – Faculdade de Engenharia de Alimentos da Universidade Estadual de Campinas, 2002.