

MÁRCIA CRISTINA STOLARSKI

**CAMINHOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL:
ANÁLISE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO PERÍODO DE 2003-2004**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Econômico com ênfase em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima

CURITIBA

2005

TERMO DE APROVAÇÃO

MÁRCIA CRISTINA STOLARSKI

CAMINHOS DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL:
ANÁLISE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA NO PERÍODO DE 2003-2004

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Econômico com ênfase em Políticas Públicas, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico – Mestrado Profissionalizante, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela Comissão formada pelos professores:

Orientador: Prof. Dr. Walter Tadahiro Shima
Setor de Ciências Aplicadas

Prof. Dr. Fábio Dória Scatolin
Setor de Ciências Aplicadas

Prof. Dr. Igor Zanoni Carneiro Leão
Setor de Ciências Aplicadas

Curitiba, 19 de julho de 2005

*Dedico este trabalho ao meu marido, José Francisco,
aos meus filhos, Nádia Carolina e Matheus Henrique
e a minha mãe Alexandra, que após cumprir sua
missão, partiu para a vida eterna poucos dias após a
realização de minha defesa.*

A História tem demonstrado de forma repetida que um bom governo e uma administração pública eficaz não são um luxo, mas uma necessidade vital. Sem a ação de um Estado efetivo, o desenvolvimento sustentado, econômico e social é impossível.

World Development Report, 1997

AGRADECIMENTOS

Meu primeiro agradecimento é dedicado ao Criador da Vida – caminho, fortaleza, fonte de inspiração e luz – companheiro diário e principal responsável pela conquista deste sonho!

A Universidade Federal do Paraná, Ipardes e Fundação Araucária – idealizadores desta proposta de parceria. Pelo *insight*, pela persistência em levar adiante o projeto original e pelo reconhecimento de que vale apostar no aperfeiçoamento e qualificação do quadro técnico do Estado do Paraná.

Aos Diretores da Fundepar – Denise Margareth Oldenburg Basgal e Antonio Gonçalves Martins Neto na gestão 2000/2002 e Sandra Berenice Ferrari Turra e Altevir Rocha de Andrade na gestão 2003/2006, pelo apoio e compreensão de que o caminho para uma administração eficaz também ocorre através da contínua capacitação de seus técnicos.

Agradeço ao coordenador geral do Mestrado e meu orientador, Prof. Walter Shima, pela sensibilidade na condução de nossa turma! Pelo apoio nos momentos de crise, dicas e paciência oriental.

Agradeço de forma especial ao Prof. Demian Castro, que mesmo atormentado com a finalização de sua tese, encontrou tempo e concentração para minha dissertação, apresentando sugestões importantes – sempre de forma pouco ortodoxa, e pelos seus "toques de tempero".

Outro agradecimento muitíssimo especial é reservado a Rejane Karam, economista brilhante, companheira de turma e de coração, pelo seu desprendimento, incentivo e dedicação, que foram decisivos para minha incursão neste universo tão desconhecido: a economia.

Aos demais colegas de turma – Antônio, Cilos, Dirlei, Gedalva, Gino, Jair, Josil, Lenita, Marcio, Natalino, Odílio, Oscar, Sandra e Valter, pela exata dosagem de descontração, coleguismo e compromisso!

Aos amigos da Fundepar – Lucy, Manoel, Sérgio, Andréia, Marilu, Reny, Lia, Vanda e tantos outros, pela amizade, pela troca de idéias, pelo apoio e colaboração!

Aos coordenadores estaduais e das capitais do Programa Nacional de Alimentação Escolar – pela disponibilidade em preencher ou responder ao questionário, colaborando, desta forma, na formação da base de dados deste estudo.

Pelo profissionalismo dos técnicos do Inep – Rondelli e Hélio, que disponibilizaram os dados do Censo 2004, referentes ao PNAE, mesmo antes da sua divulgação oficial.

Aos meus pais – Leandro e Alexandra –, pelo contínuo exemplo de vida e dedicação. Agradeço a minha mãe, por ter sido um porto seguro, uma fortaleza inabalável e o ponto de equilíbrio de nossa família, mesmo enfrentando um inimigo oculto que fragilizou sua saúde de forma irreversível.

À Cláudia, Luzia e Judy, irmãs por consangüinidade ou por opção – pelo empréstimo dos ouvidos e pelas palavras que nem sempre precisaram ser ditas...

Ao José Francisco, pelo incentivo, colaboração, cumplicidade, paciência e amor incondicional em todos os momentos.

Aos meus filhos Nádia Carolina e Matheus Henrique, pela compreensão e carinho sempre demonstrados, mesmo quando precisei declinar de tantos convites imperdíveis e pela contínua demonstração de que amar vale a pena!

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	x
LISTA DE QUADROS	x
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	xi
LISTA DE SIGLAS	xii
RESUMO	xiv
ABSTRACT	xv
1 INTRODUÇÃO	1
2 REFERENCIAL DE ANÁLISE	5
2.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS	6
2.2 REFORMA DO ESTADO	11
2.2.1 Arranjo Federativo	12
2.2.2 A Descentralização	13
2.3 CENÁRIO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	16
2.3.1 Principais Números da Educação Básica	18
2.3.2 Gastos, Eficiência e Rendimento da Educação	18
2.3.3 Resultados de Desempenho	25
2.4 SITUAÇÃO NUTRICIONAL	30
2.5 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	33
2.6 50 ANOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL	36
3 METODOLOGIA	45
3.1 DADOS PRIMÁRIOS	46
3.2 DADOS SECUNDÁRIOS	47
4 PNAE – O OLHAR DO GESTOR	49
4.1 CLIENTELA	50
4.1.1 Clientela Estadual	50
4.1.2 Clientela das Capitais	53
4.2 MODELOS DE GESTÃO ADOTADOS	54
4.2.1 Gestão Centralizada	54
4.2.2 Gestão Escolarizada	56

4.2.3	Gestão Mista	56
4.2.4	Gestão Terceirizada	57
4.2.5	Comportamento Estadual.....	61
4.2.6	Comportamento nas Capitais.....	63
4.3	PAUTA ALIMENTAR	66
4.3.1	Pauta da Região Norte.....	68
4.3.2	Pauta da Região Nordeste.....	68
4.3.3	Pauta da Região Centro-Oeste.....	69
4.3.4	Pauta da Região Sudeste	70
4.3.5	Pauta da Região Sul	71
4.4	CUSTO DOS CARDÁPIOS E MODALIDADES DE AQUISIÇÃO.....	71
4.4.1	Panorama dos Estados.....	72
4.4.2	Panorama nas Capitais.....	74
4.4.3	Preços de Aquisição.....	76
4.5	RECURSOS HUMANOS	78
4.5.1	Dimensionamento das Equipes Estaduais.....	78
4.5.2	Dimensionamento das Equipes nas Capitais.....	79
4.6	OS GARGALOS.....	80
4.6.1	Gestão Centralizada e Mista.....	80
4.6.2	Gestão Escolarizada	81
4.6.3	Gestão Terceirizada	81
4.6.4	Os Nós do Programa.....	83
4.6.5	Dificuldades Específicas	85
4.7	AS INOVAÇÕES.....	86
4.8	BREVES CONSIDERAÇÕES.....	94
5	PNAE – O OLHAR DA ESCOLA	97
5.1	ONDE É PREPARADA A MERENDA?.....	98
5.2	ONDE É SERVIDA A MERENDA?.....	100
5.3	EXISTE LOCAL ADEQUADO PARA ARMAZENAMENTO DOS GÊNEROS?	102
5.4	QUEM PREPARA A MERENDA ESCOLAR?	103
5.5	QUAIS AS REFEIÇÕES SERVIDAS POR TURNO?	105

5.6	A MERENDA DEIXOU DE SER SERVIDA, AINDA QUE POR UM DIA?.....	107
5.7	A ESCOLA REALIZOU EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL?	110
5.8	A ESCOLA RECEBEU DOAÇÃO DE PAIS OU DA COMUNIDADE?	111
5.9	QUEM CONSOME A MERENDA NA ESCOLA?.....	113
5.10	BREVES CONSIDERAÇÕES.....	115
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
	REFERÊNCIAS	122
	APÊNDICE - AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO	
	ESCOLAR (PNAE) - 2004.....	127
	ANEXO - AVALIAÇÃO DO PNAE (MERENDA ESCOLAR) 2003	136

LISTA DE TABELAS

1	TOTAL DE MATRÍCULAS NO ENSINO BÁSICO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, NO BRASIL E NAS REGIÕES DO PAÍS, SEGUNDO O CENSO ESCOLAR 2003	18
2	GASTO PÚBLICO COM EDUCAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO, SEGUNDO REGIÕES DO PAÍS E UNIDADES DA FEDERAÇÃO -1999.....	21
3	RESULTADOS DO PISA (PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT) ENTRE OS PAÍSES DA OECD - AVALIAÇÃO DE LEITURA - 2000.....	28
4	- ATENDIMENTO DO PNAE POR TIPO DE ENSINO, NÚMERO DE ALUNOS, NÚMERO DE ESCOLAS, NÚMERO DE MUNICÍPIOS E PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - 2004.....	51
5	- ATENDIMENTO DO PNAE POR TIPO DE ENSINO, NÚMERO DE ALUNOS E NÚMERO DE EQUIPAMENTOS POR CAPITAL - BRASIL - 2004	53
6	CUSTO DO CARDÁPIO (ARROZ, FEIJÃO, FAROFA E CARNE MOÍDA EM CONSERVA) NO ESTADO DO PARANÁ - 2005.....	72
7	CUSTO DO CARDÁPIO (ARROZ-DOCE) NO ESTADO DO PARANÁ - 2005	72
8	VARIAÇÃO NOS PREÇOS DE AQUISIÇÃO ENTRE ESTADOS QUE REALIZAM AQUISIÇÃO CENTRALIZADA - BRASIL - 2004	76
9	ESTADOS QUE APRESENTARAM MAIOR EFICÁCIA NO ATENDIMENTO DO PNAE - 2003/2004	109
10	CAPITAIS QUE APRESENTARAM MAIOR EFICÁCIA NO ATENDIMENTO DO PNAE - 2003/2004	109

LISTA DE QUADROS

1	CUSTO MÉDIO DO CARDÁPIO, GESTÃO ADOTADA E MODALIDADE DE AQUISIÇÃO NO CENÁRIO ESTADUAL - BRASIL - 2004	73
2	CUSTO MÉDIO DO CARDÁPIO, GESTÃO ADOTADA E MODALIDADE DE AQUISIÇÃO NO CENÁRIO DAS CAPITAIS - 2004.....	75

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 - GASTO PÚBLICO COM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB, DO BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E ALGUNS PAÍSES - 1998	19
GRÁFICO 2 - GASTO PÚBLICO TOTAL EM EDUCAÇÃO PELAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 1998	20
GRÁFICO 3 - TAXAS DE RENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR – APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2000	23
FIGURA 1 - FLUXOGRAMA DA GESTÃO CENTRALIZADA	58
FIGURA 2 - FLUXOGRAMA DA GESTÃO ESCOLARIZADA.....	59
FIGURA 3 - FLUXOGRAMA DA GESTÃO TERCEIRIZADA	60
GRÁFICO 4 - PERCENTUAL E LOCALIZAÇÃO POR TIPO DE GESTÃO ESTADUAL - PNAE - 2004	62
GRÁFICO 5 - PERCENTUAL E LOCALIZAÇÃO POR TIPO DE GESTÃO NAS CAPITALS - PNAE - 2004	64
GRÁFICO 6 - PERCENTUAL DOS LOCAIS ONDE É PREPARADA A MERENDA, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003	100
GRÁFICO 7 - PERCENTUAL DOS LOCAIS ONDE É SERVIDA A MERENDA, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003.....	102
GRÁFICO 8 - EXISTÊNCIA DE LOCAL ADEQUADO PARA ARMAZENAMENTO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003.....	103
GRÁFICO 9 - RESPONSÁVEIS PELO PREPARO DA MERENDA NAS ESCOLAS, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003.....	105
GRÁFICO 10 - REFEIÇÕES SERVIDAS POR TURNO NAS ESCOLAS, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003	107
GRÁFICO 11 - ESCOLAS EM QUE NÃO HOUVE FALTA DA MERENDA EM NENHUM DIA, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003	108
GRÁFICO 12 - ESCOLAS QUE REALIZARAM EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003.....	111
GRÁFICO 13 - ESCOLAS QUE RECEBERAM DOAÇÕES, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003	112
GRÁFICO 14 - USUÁRIOS DA MERENDA ESCOLAR, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003.....	115

LISTA DE SIGLAS

CAE	- Conselho de Alimentação Escolar
CME	- Campanha da Merenda Escolar
CNA	- Comissão Nacional de Alimentos
CNAE	- Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME	- Campanha Nacional de Merenda Escolar
DSE	- Departamento de Suprimento Escolar
EJA	- Ensino de Jovens e Adultos
Endef	- Estudo Nacional de Despesas Familiares
FAE	- Fundação de Assistência ao Estudante
FAO	- Food and Agriculture Organization
Fename	- Fundação Nacional do Material Escolar
FISI	- Fundo Internacional de Socorro à Infância
FNDE	- Fundo de Desenvolvimento da Educação
Fundepar	- Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
INAD	- Instituto Annes Dias
INAE	- Instituto Nacional de Assistência ao Educando
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	- Lei de Diretrizes e Base
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEC	- Ministério da Educação e Cultura
NEPP	- Núcleo de Estudo de Políticas Públicas
OECD	- Organisation for Economic Co-operation and Development
ONU	- Organização das Nações Unidas
OMS	- Organização Mundial da Saúde
Pisa	- Programme for International Student Assessment
PNAE	- Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSN	- Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PIB	- Produto Interno Bruto
POF	- Pesquisa de Orçamentos Familiares
PPC	- Paridade do Poder de Compra
Pronan	- Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
Refae	- Representações Estaduais da FAE

SAEB	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Tecpar	- Instituto de Tecnologia do Paraná
UFPR	- Universidade Federal do Paraná
UFRN	- Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Unesco	- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
Unicef	- United Nations Children's Fund
Usaid	- United States Agency for International Development

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma política pública presente no cenário nacional há 50 anos e representa um dos maiores programas de alimentação e nutrição do mundo. 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. O gerenciamento do PNAE 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 objetivo do presente estudo é 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. Com a intenção de proporcionar um diagnóstico abrangente sobre o programa, a pesquisa discorre sobre os modelos de gestão adotados, modalidades de aquisição, 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. O PNAE tem reconhecido e valorizado as culturas alimentares e o custo dos cardápios apresentam uma variação entre R\$ 0,15 a R\$ 1,64 por aluno/dia. 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, falta de complementação ou complementação insuficiente de recursos pelos Governos Estaduais e Municipais, falta de infra-estrutura nas escolas, falta de merendeiras, equipe insuficiente para monitoramento adequado das diferentes fases da operacionalização do programa e número insuficiente de nutricionistas no programa.

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

ABSTRACT

The National Program of School Feeding (PNAE) is a public politic in the national scene for more than 50 years and represents one of the most important programs of feeding and nutrition in the world. The Program of Packed Lunch in Schools, as is popularity known, is supported by federal resources, by National Education Development Fund (FNDE), handing over monthly to States, Cities and Federal District. The management of PNAE is complex in virtue to be directly involved in the process, Union, States, Cities, School Nutrition Councils and educational establishments. The process of decentralization of the PNAE had beginning in 1993, and from there, States and Cities had taken diverse ways, creating proper scenes in the country school feeding. The objective of the present study is to carry through a comparative analysis of the execution of the PNAE in the 27 units of the federacy and respective capitals, in 2003-2004 period, with intention to evaluate effectiveness, efficiency and effectiveness in relation to the pre-established objectives of the program. With the intention to provide an including diagnosis on the program, the research discourses on the models of management adopted, modalities of acquisition, major problems observed in the development and implemented innovations. The adopted methodology combined questionnaire sent to the state coordinators and of the capitals and data of School Census 2004. The main results disclose that the state administrations and of the capitals adopt four forms of management: centralization, school grades, mixing and outsource. PNAE has been recognized and gave value to the cultural ways of feeding and the cost variation shows a interval of R\$ 0,15 to R\$ 1,64 per student day. The PNAE has recognized and valued the alimentary cultures and the cost of the menus variation between 0,15 R\$ and R\$ 1,64 per student/day. Between the main problems are handing over low value per-capita, not the inclusion of the high school students and education of young and adults in the taxable income of the view, lack of complementation or insufficient complementation of resources for the State and Municipal Governments, infrastructure lack in the schools, lack of cooks, insufficient team in the central level for observing and insufficient number of nutritionists in the program.

Key words: school; packed lunch; school feeding; public politic.

1 INTRODUÇÃO

Há 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. Atualmente, a clientela atendida diariamente em todo o País ultrapassa 37 milhões de alunos, com um investimento da ordem de 1 bilhão de reais por ano (IPEA, 2002).

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 o estabelecimento de um estado fisiológico adequado à aprendizagem e, ao mesmo tempo, cria-se um forte atrativo à frequência do aluno.

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.

A descentralização do PNAE ocorrida a partir de 1993, a disponibilidade ou não de complementação deste recurso (contrapartida estadual ou municipal) e outros fatores promoveram o surgimento de diversos cenários e modelos de gestão na alimentação escolar de nosso país.

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.

O grande gargalo do PNAE está na tentativa de estados e municípios proporcionarem atendimento adequado à clientela, nos 200 dias letivos, com o valor

per capita/aluno/dia de R\$ 0,15 repassado pela União. Assim, enquanto grande parte dos Estados e Municípios despende apenas R\$ 0,15/aluno/dia, outros gastam mais de R\$ 1,00/aluno/dia, complementando a diferença com recursos próprios.

No período de implantação do Plano Real – julho de 1994, em que havia paridade entre os valores do dólar e do real –, o valor *per capita* do programa era de R\$ 0,13 ou US\$ 0,13. Passados onze anos, notam-se claramente o descompasso do reajuste e a impossibilidade de propiciar atendimento adequado com o referido valor.

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

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

A administração pública nem sempre dedicou a devida importância à avaliação de programas públicos. No entanto, considerando, por um lado, a existência de um orçamento sempre aquém das expectativas dos técnicos, e, por outro, a necessidade real em oferecer um serviço de qualidade à clientela, mostra-se imprescindível a criação e manutenção de mecanismos sistemáticos de acompanhamento e avaliação. Deve-se considerar ainda a importância da avaliação como ferramenta para subsidiar alterações de curso nas políticas públicas conhecida como *policy learning*, ou seja, o aprendizado constante na implementação de uma política pública.

Assim, este estudo pretende trazer uma colaboração nesta área, uma vez que seu objetivo geral é realizar 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.

Para possibilitar o atendimento do objetivo proposto acima, serão considerados os seguintes objetivos específicos:

- Levantar número de alunos e tipos de ensino atendidos pelo PNAE nos estados e capitais;
- Identificar os modelos de gestão adotados e seus pontos positivos e negativos;
- Levantar os gêneros alimentícios que compõem as programações, o custo médio dos cardápios e as modalidades de aquisição;
- Verificar o número de funcionários e nutricionistas que atuam na administração central;
- Estabelecer a variação de preços observados nas aquisições estaduais;
- Apontar as principais dificuldades encontradas no gerenciamento do programa;
- Relacionar inovações implementadas no PNAE;
- Apresentar os principais resultados obtidos do Censo Escolar 2004, em relação ao PNAE.

O presente estudo será dividido em seis capítulos. O arcabouço teórico consta do **Capítulo 2** e contemplará os diversos aspectos relacionados à política pública de alimentação escolar no País, ou seja, como avaliar políticas e programas, as transformações ocorridas no País na década de 70 que marcaram a Reforma do Estado, o arranjo federativo, a descentralização, o panorama atual da educação, o estado nutricional e a síntese da evolução do PNAE em 50 anos.

O **Capítulo 3** apresentará a orientação metodológica do presente estudo. Esta envolveu a combinação de múltiplos informantes e múltiplas técnicas de coleta de dados. Concomitantemente, houve a adoção da análise comparativa que busca correlacionar similaridades e diferenças entre os diversos panoramas apresentados pelos gestores estaduais e das capitais do programa.

O **Capítulo 4** efetuará o diagnóstico do PNAE, através do olhar do gestor. Para tanto, serão abordados os principais aspectos relacionados à sua execução, ou

seja: quem são e quantos são os usuários? Quais os modelos de gestão adotados para a operacionalização do programa? Quais os alimentos utilizados na elaboração dos cardápios? Qual o custo do cardápio? Quais as modalidades de aquisição utilizadas? Quantos funcionários e quantos técnicos são responsáveis pela gestão no nível central? Quais os principais gargalos? Quais são as principais inovações implementadas?

No **Capítulo 5** serão utilizados dados secundários oriundos do Censo Escolar 2004, e, desta forma, mostrar-se-á o PNAE por um outro ângulo – o olhar da escola! Vamos conhecer o local onde a merenda é preparada, onde é armazenada, onde é servida, quem é o responsável pelo preparo, quais os tipos de refeições servidos... Será que a merenda é oferecida nos 200 dias letivos? A comunidade escolar colabora com doações para enriquecimento da merenda? Quem são os usuários da alimentação na escola?

O **Capítulo 6** apresenta as principais conclusões do estudo, observadas em duas dimensões – O OLHAR DO GESTOR e O OLHAR DA ESCOLA –, busca correlacionar os objetivos previamente definidos do PNAE com o cenário real da educação no período 2003-2004 e indica alguns caminhos para o fortalecimento de políticas públicas descentralizadas.

2 REFERENCIAL DE ANÁLISE

Considerando a necessidade de proporcionar ao leitor maior contextualização quanto aos vários aspectos que envolvem este estudo sobre o cenário da alimentação escolar no País, estruturou-se o Referencial de Análise em seis seções:

1. Avaliação de Políticas e Programas;
2. Reforma do Estado;
3. Cenário da Educação no Brasil;
4. Segurança Alimentar e Nutricional;
5. Situação Nutricional;
6. 50 Anos de Alimentação Escolar no Brasil

Na seção 1 - Avaliação de Políticas e Programas, será apresentado um rápido histórico sobre a avaliação de políticas e programas governamentais; definições; justificativas; principais tipos; fases da formulação de políticas públicas; a *teoria do game de Bardach* e o *policy learning*.

Na seção 2 - Reforma do Estado, será efetuado um breve histórico que marca as transformações ocorridas no País a partir da década de 70; o arranjo federativo, as articulações necessárias entre as esferas de governo; a descentralização – expectativas e principais problemas.

Na seção 3 - Cenário da Educação no Brasil, expõe-se a finalidade da educação, os principais números relacionados à educação básica, panorama atual, gastos públicos em educação, índices sobre eficiência e rendimento, resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e Programme for International Student Assessment (Pisa).

Na seção 4 - Segurança Alimentar e Nutricional, apresentam-se a origem do conceito, a definição atual, bem como a visão e justificativa para a existência do programa de alimentação escolar.

Na seção 5 - Situação Nutricional, serão apresentados o perfil nutricional no País, as principais deficiências nutricionais com relevância epidemiológica, as

tendências sobre consumo alimentar e perfil antropométrico-nutricional (POF, 2002/2003) e a interferência da merenda no rendimento escolar.

A seção 6 - 50 Anos de Alimentação Escolar no Brasil traz o histórico do PNAE; fases e alterações decorrentes da Lei n.º 8.913/94, que descentralizou o programa; objetivos da descentralização; os parceiros do programa e suas competências.

2.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS

A avaliação de políticas e programas governamentais de corte social surge a partir dos anos 60 nos Estados Unidos, visando aferir os resultados das intervenções estatais, subsidiar o planejamento e apontar correções necessárias.

Esta visão chega ao Brasil duas décadas mais tarde, procurando estabelecer a transição política e sua interferência na elaboração de políticas sociais que reduzissem as desigualdades. Apesar disso, verifica-se que a pesquisa de avaliação em política social ainda é pouco realizada no Brasil.

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 as conseqüências almeçadas e as obtidas, bem como detecta as divergências entre metas e resultados. Este processo também é conhecido como *avaliação de processos*. Caso a observação se estenda à detecção dos *nexos causais* que apontam para um grau de efetividade insatisfatório, será possível alterar e adequar programas e modos de implementação com base nas informações obtidas (CASTRO, 1989).

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 com 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).

Anderson, citado por Viana (1988, p.22), menciona os principais tipos de avaliação:

1. Avaliação do Impacto do Programa (efetividade);
2. Avaliação da Estratégica do Programa (qual estratégia apresenta maior produtividade);
3. Projeto de Monitoramento (eficiência gerencial e operacional).

Segundo o autor, "nos sistemas pluralísticos modernos, o fazer política é, usualmente, um processo muito complexo. A análise de processo político pode trazer contribuições sobre a natureza e a operacionalidade de um dado sistema político" (p.22).

A 'avaliação compreensiva' descrita por Browne e Wildavsky (1984) é aceita como um dos procedimentos analíticos mais apropriados para a avaliação de políticas. Nesta, há a combinação da análise do *processo* e dos *impactos* provocados pela implementação do programa, além de correlacioná-los aos objetivos previamente definidos e na busca das causas que interferiram na implantação. Assim, esta análise visa relacionar *inputs* e os *outcomes* constatados, e ao mesmo tempo responder à questão: "o que está acontecendo e por quê?".

Castro (1989) salienta que a formulação e a implementação de programas e políticas sociais representam os principais aspectos nos estudos de avaliação. Enquanto a formulação está associada à *escolha* de uma política específica, parte da fundamentação de seu conteúdo, e indica os valores implícitos nos objetivos almejados com a sua execução. Entre os principais aspectos a serem avaliados no processo de formulação de políticas sociais podem ser considerados: situações que interferem na formação da agenda governamental, tipo do processo decisório, instrumentos para participação política, centralização X descentralização, seletividade X universalização

dos benefícios, mecanismos de captação de recursos, relações entre o Estado e o setor privado, critérios para destinação de recursos, hierarquia dos programas.

As dificuldades relacionadas à implementação ou execução de políticas (constrangimentos burocrático-administrativos, institucionais e econômicos) podem interferir, em vários graus, na obtenção dos objetivos previstos. Assim, apesar do processo decisório apresentar caráter predominantemente político, não pode ser desconsiderada a interferência de outros condicionantes específicos (CASTRO, 1989).

Segundo Viana (1988), a formulação de políticas públicas apresenta um processo com seis fases: construção da agenda, especificação das alternativas (formulação), escolha de uma alternativa (adoção), implementação, avaliação e reajuste.

É interessante ressaltar que o valor de determinada política deve ser observado não apenas em função de seu conteúdo, mas também pela *potencialidade de sucesso de sua implementação (implementability)* (BROWNE e WILDAVSKY, 1984).

Para Browne e Wildavsky (1984, p.219), sempre "haverá um território nebuloso no processo de implementação, sobretudo quando se consideram os diversos níveis de governo e as distintas organizações envolvidas na implementação de políticas".

Silva e Melo (2000, p.4) salientam que

a implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. Baseada em um diagnóstico prévio, e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento. Definidos esses dois parâmetros, pode-se aferir a eficiência dos programas ou políticas e seu grau de eficácia.

Silva e Melo (2000, p.3) mencionam que as "vicissitudes da implantação de programas têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais – senão a variável central – para a explicação do insucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas". O mesmo autor associa a implementação de políticas com um "elo perdido" na discussão governamental

sobre eficiência e eficácia. Ressalta, desta forma, a importância do acompanhamento da fase que pode possibilitar ou não o aperfeiçoamento das ações.

Viana (1988) cita a *teoria do game de Bardach*, em que há a associação da implementação a um jogo. Afinal, admite a existência de:

- a) jogadores com tática e estratégia;
- b) graus de incerteza;
- c) normas para a vitória;
- d) estabelecimento da natureza de comunicação entre os jogadores, entre outros aspectos.

Segundo esta teoria, "a implementação é o processo de assembléia requerido para produzir produtos" (VIANA, 1988, p.35). No entanto, fatores adversos podem surgir através da dispersão de recursos, abandono dos objetivos, problemas administrativos e dissipação de energia. Estes fatores geram os "retardamentos de processo".

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.

Desta 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".

No entanto, Silva e Melo (2000, p.13) alertam para que o *policy cycle* não seja entendido de forma simplista e linear, ou como possuindo um ponto de partida estabelecido. Segundo os autores, "ele é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders*¹ e beneficiários que dão sustentação

¹Grupos envolvidos pelas políticas e nelas interessados.

à política; e por "nós" críticos. Esses "nós" ou elos críticos representam os pontos no tempo onde questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação institucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais se conjugam". É exatamente nesse ponto que se forma a "crise" ou um importante momento de aprendizagem, e o desenrolar da mesma tende a conduzir o programa em uma nova direção.

Para Kiviniemi (1985), o sujeito nas políticas públicas é o governo, enquanto o objeto é representado pelo cidadão. Assim, o sujeito das políticas públicas é representado por atores governamentais, enquanto o objeto por grupos de cidadãos e outros atores privados. Segundo o autor, o processo político ou o conteúdo de determinada política é marcado pela relação entre o público e o privado, bem como por uma interação social entre grupos de atores.

Paes de Barros e Carvalho (2003, p.5), ao analisarem a política social brasileira, afirmaram que "o Brasil é um país com uma das políticas sociais mais abrangentes e, em grande medida, modernas; pode-se dizer também que nossa política social é bastante descentralizada e diversificada, embora seja óbvio que o grau de coordenação é ainda insuficiente".

Os referidos autores alertam que a baixa efetividade das políticas sociais no País são resultantes, em grande parte, da ausência de um sistema de avaliação de seus programas e políticas sociais. Segundo eles, pouco se conhece sobre o impacto dos diversos programas, e seria fundamental a implementação de avaliações permanentes, que possibilitassem a "concentração de recursos em um espectro menor de programas de maior efetividade".

Deve-se destacar no entanto, que a disponibilidade financeiro-orçamentária compatível com os objetivos propostos também se apresenta como importante fator de efetividade das políticas sociais.

2.2 REFORMA DO ESTADO

A partir do final dos anos 70, a reforma do Estado passou a ser um tema relevante na agenda governamental. Os padrões até então adotados sofreram mudanças profundas no plano institucional e organizacional. Pouco a pouco foram reduzidos os níveis de concentração e centralização que marcaram o padrão da intervenção direta estatal.

Na década de 70 surgem os primeiros sinais de transformação em decorrência da globalização do capital, da revolução tecnológica, da crise de emprego e de alterações nos padrões de sociabilidade (BALTAZAR, 1996).

Este panorama encontra-se associado a uma profunda crise do aparelho estatal, da política e das instituições (MARTINS, 1996). Observou-se que nos países da OCDE as mudanças buscavam não o desmantelamento do aparato existente, mas sim o aperfeiçoamento da capacidade de intervenção do Estado com o intuito de aparelhar as nações às novas condições de competição.

Segundo Draibe (1993, p.26), a centralização no enfoque das políticas sociais "desapropria os estados e municípios dos instrumentos de intervenção social em três sentidos: ao concentrar recursos financeiros no Executivo Federal; ao estabelecer normas gerais aplicáveis às políticas sociais; e ao submeter a aplicação dos fundos federais às decisões da União".

A descentralização dos sistemas de proteção social promove alterações nos âmbitos institucional, financeiro e organizacional. Em relação ao plano político-institucional, as mudanças relacionaram-se ao grau de *complementaridade* das relações intergovernamentais e à formação de mecanismos de representação que combinem estruturas representativas já existentes, com novas formas de participação no nível local (comissões de consulta, de planejamento, conselhos gestores). Quanto ao plano financeiro, a mudança está associada à transferência de recursos do governo central para os locais. No plano técnico-administrativo, a principal transformação observada refere-se ao treinamento progressivo dos poderes locais e

regionais, de acordo com ritmo e lógica que contemplem as diferenças regionais (CASTRO, 1996).

O cenário das transformações foi caracterizado pela descentralização de atribuições e competências operacionais, e redefinição do papel das esferas centrais de planejamento e gestão governamental. Este novo papel da esfera central foi denominado gestão regulatória estratégica (SILVA, 1998).

Conseqüentemente, novos termos relacionados ao Estado, ao papel dos governos e à administração pública passaram a ser utilizados, entre eles: descentralização, terceirização, flexibilização, etc.

Arretche, citado por Baltazar (1996, p.49), salienta o comportamento a ser adotado pela União para o êxito no processo de descentralização: "o sucesso de reformas do Estado do tipo descentralizador supõe uma expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização".

2.2.1 Arranjo Federativo

Segundo Mora (2002, p.1), "o federalismo foi introduzido no Brasil pela Carta Republicana em 1891. O deslocamento de poder, no Brasil, inseriu-se em um processo de cessão de competências do governo central aos subnacionais. Pelo fato de o federalismo ter sido constituído sem um processo histórico motivado por um poder local forte, a negociação pela autonomia sempre pautou as relações intergovernamentais no Brasil".

Para Mora (2002, p.78), "a constituição histórica do federalismo brasileiro, com cessão de poder do governo central em direção aos governos locais, resulta na permanente negociação dos limites à autonomia dos governos subnacionais. A instabilidade intrínseca a essa situação traduz-se em movimentos de centralização e

descentralização e reforça a importância de referenciais institucionais que ancoram as relações intergovernamentais".

Para Arretche (2000, p.17), "a descentralização das políticas sociais envolve, por definição, relações intergovernamentais. Alterações profundas na natureza destas relações – de um Estado (quase) unitário no regime militar para um Estado federativo em um regime democrático – não poderiam deixar de ter impacto neste processo de reformas".

Arretche (2000, p.47) pondera, ainda, que "Estados federativos e competição eleitoral engendram barganhas federativas, pelas quais cada nível de governo pretende transferir a uma outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão das políticas e reservar a si a maior parte dos benefícios dela derivados".

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 (NEPP/UNICAMP, 1998).

2.2.2 A Descentralização

A descentralização surge no País a partir da Constituição de 1988, e previa a redistribuição de recursos, competências e responsabilidades para as três esferas de governo, ampliação do controle social, dos atores participantes, inclusão da possibilidade de escolha e de veto, caracterizando, desta forma, o processo de redemocratização do País.

A descentralização pode ser definida como a transferência de função de uma jurisdição superior para jurisdições inferiores (D'ARCY e ALCAZAR, 1986).

Deve ser ressaltado, no entanto, que a descentralização não implica, necessariamente, a redução da importância da esfera federal. Ela promove o aparecimento de novas formas de ação, seja na "definição de novos papéis

normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios" (ALMEIDA, 1995, p.90).

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. Ele assegura que muitas vezes a descentralização pode ocasionar a ampliação das desigualdades regionais.

A interferência das diferenças regionais do País à adequada gestão de políticas também é citada por Arretche (2000, p.243), para quem "municípios com maior densidade populacional, econômica e política tendem a dispor de mais recursos fiscais e administrativos". Nestes locais, observa-se que as demandas necessárias à execução de uma determinada política normalmente são assumidas mais facilmente do que em outros municípios onde haja a necessidade de implantação de uma capacidade técnica específica e/ou financeira para o desempenho desta política.

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 estes fatores, necessariamente, tornam mais elevados os custos para a transferência de atribuições (ARRETCHÉ, 2000).

Outro aspecto mencionado por Arretche (1996, p.57) é 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".

Borja (1986) descreve os principais problemas observados nos processos de descentralização:

- a) criação de novos entes ou órgãos sem a extinção de outros. Pressupõe-se, assim, superposição de funções nas diferentes instâncias públicas, atendimento inadequado do cidadão e insuficiência burocrática;
- b) ineficiência na resposta aos novos problemas de degradação social e insatisfação em relação às expectativas geradas pela descentralização decorrentes da debilidade financeira e gerencial, da reprodução de mecanismos burocráticos e clientelísticos e da falta de instrumentos eficazes de participação do cidadão;
- c) ocorrência da transferência de funções, mas não do montante adequado de recursos. Com isto, há aumento das classes políticas, consolidação de corporativismos e clientelismos, legitimação da ação de atores privados e redução da administração pública a funções de apoio ou coordenação.

De acordo com Martins (2003, 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.

Por outro lado, Draibe (1993, p.46) reforça a necessidade de enfrentamento desta fase de adaptação, haja vista os benefícios produzidos:

a reforma do Estado é condição de possibilidade de um crescimento com equidade e, na sua ausência, apenas cenários medíocres e negativos da proteção social podem ser projetados. Rapidamente, podemos nos referir aos termos desta reforma que venha superar, no médio prazo, as atuais características de falência do Estado: a recuperação

da eficácia dos mecanismos de financiamento do setor público, em geral, e das políticas sociais, em particular; uma reforma administrativa que realmente descentralize e desconcentre os poderes de decisão, democratizando o Estado, mas que ao mesmo tempo restaure a sua capacidade de coordenação e planejamento.

2.3 CENÁRIO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A Constituição Federal estabelece que a educação é um "direito de todos e dever do Estado e da Família", sendo "promovida e incentivada com a colaboração da sociedade".

A finalidade da educação é o "pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho". (Constituição Federal, art. 205, e LDB, art 2.º).

A Constituição e a nova LDB estabelecem uma nova nomenclatura para os níveis e modalidades de ensino: a educação básica – que compreende o ensino infantil, ensino fundamental e médio – e a superior.

A educação básica é uma atribuição compulsória e compartilhada por estados, Distrito Federal e municípios. A distribuição ocorre da seguinte forma: compete a estados e municípios o ensino fundamental; aos estados o ensino médio; e aos municípios o ensino infantil.

A participação da União relaciona-se ao financiamento das atividades de apoio, como alimentação escolar, livro didático, construção e outras, e à definição dos "Parâmetros Curriculares Nacionais", ou seja, o conteúdo mínimo, com vistas a garantir formação homogênea no País.

Segundo Arretche (2000, p.137),

tradicionalmente no Brasil, coube aos Estados e Municípios gerir suas redes escolares, pagando seus professores, e sendo auxiliados com recursos do MEC para as demais atividades. Isto implicou que a oferta de ensino tenha se consolidado de forma nitidamente dual; isto é, tanto Estados como Municípios prestam serviços educacionais nos níveis infantil, fundamental e médio, dado que não havia legalmente nenhuma espécie de "divisão do trabalho" (...). Na prática, tende a haver uma maior predominância dos municípios na oferta de ensino de 1.ª a 4.ª séries e, dos Estados, na oferta do ensino de 5.ª a 8.ª séries e no nível médio.

A principal reforma educacional observada no País na década de 90 também representou um dos principais incentivos à municipalização do ensino: a criação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério), implantada em 1.º de janeiro de 1998, através da Emenda Constitucional n.º 14/96.

Segundo Castro (1999, p.31), o Fundef interfere na melhoria do ensino ao incidir sobre três variáveis:

- vincula a descentralização do ensino fundamental e a divisão de encargos entre estados e municípios à redistribuição dos recursos com base no número de alunos atendidos pelas respectivas redes;
- garante um valor mínimo por aluno, como mecanismo para reduzir os desníveis regionais e intra-estaduais, propiciando maior equidade na distribuição dos recursos públicos;
- estabelece a destinação de, no mínimo, 60% dos recursos para o pagamento de salários dos professores em efetivo exercício, incentiva a adoção de planos de carreira e estimula investimentos na capacitação do magistério.

No entanto, Martins (2003, p.7) ressalta:

o atendimento municipalizado aproxima mais os profissionais da educação, os alunos e seus pais do centro de decisão, facilitando constituir a pauta de reivindicações e localizando mais facilmente os conflitos entre estes e os gestores do sistema municipal. Porém, o processo tem sido permeado de problemas, que parecem se eternizar no ensino público, pois a expansão repentina das redes municipais têm provocado, ao que tudo indica, o início de um declínio da qualidade do ensino ofertado anteriormente, evidenciando que a tensão entre a expansão da cobertura de serviços e a manutenção da qualidade é realmente difícil de ser resolvida.

Atualmente, consta da agenda nacional a substituição do Fundef pelo Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que prevê o financiamento à educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

2.3.1 Principais Números da Educação Básica

O Censo Escolar 2003 totalizou a clientela do ensino básico em 55.265.848 alunos, distribuída nas seguintes dependências administrativas: 44,7% na rede municipal, 42,6% na rede estadual, 12,5% na rede privada e 0,2% na rede federal.

Em relação à distribuição desta clientela por região, tem-se, conforme aponta a tabela 1: 37,6% no Sudeste, 33,5% no Nordeste, 12,6% no Sul, 9,4% no Norte e 6,9% no Centro-Oeste.

TABELA 1 - TOTAL DE MATRÍCULAS NO ENSINO BÁSICO⁽¹⁾ POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, NO BRASIL E NAS REGIÕES DO PAÍS, SEGUNDO O CENSO ESCOLAR 2003

BRASIL/REGIÕES DO PAÍS	TOTAL	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	PRIVADA
Brasil	55.265.848	105.469	23.513.901	24.711.657	6.934.821
Norte	5.199.771	13.163	2.268.498	2.605.911	312.199
Nordeste	18.499.360	26.000	5.862.027	10.589.648	2.021.685
Sudeste	20.758.884	43.098	9.801.962	7.683.235	3.230.589
Sul	6.969.563	15.725	3.527.338	2.586.930	839.570
Centro-Oeste	3.838.270	7.483	2.054.076	1.245.933	530.778

FONTE: MEC/Inep

(1) Considerados os alunos da creche, pré-escola, classe de alfabetização, ensino fundamental regular, ensino médio regular, educação especial, e educação de jovens e adultos nos cursos presenciais.

2.3.2 Gastos, Eficiência e Rendimento da Educação

De acordo com o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2003), somente em seis países o progresso educacional foi mais significativo do que no Brasil. Para efeito de comparação, salienta-se que, no início da década de 1990, 61% dos países em desenvolvimento apresentavam taxa de matrícula no ensino fundamental superior à brasileira, enquanto no final da década esse percentual era de apenas 27%.

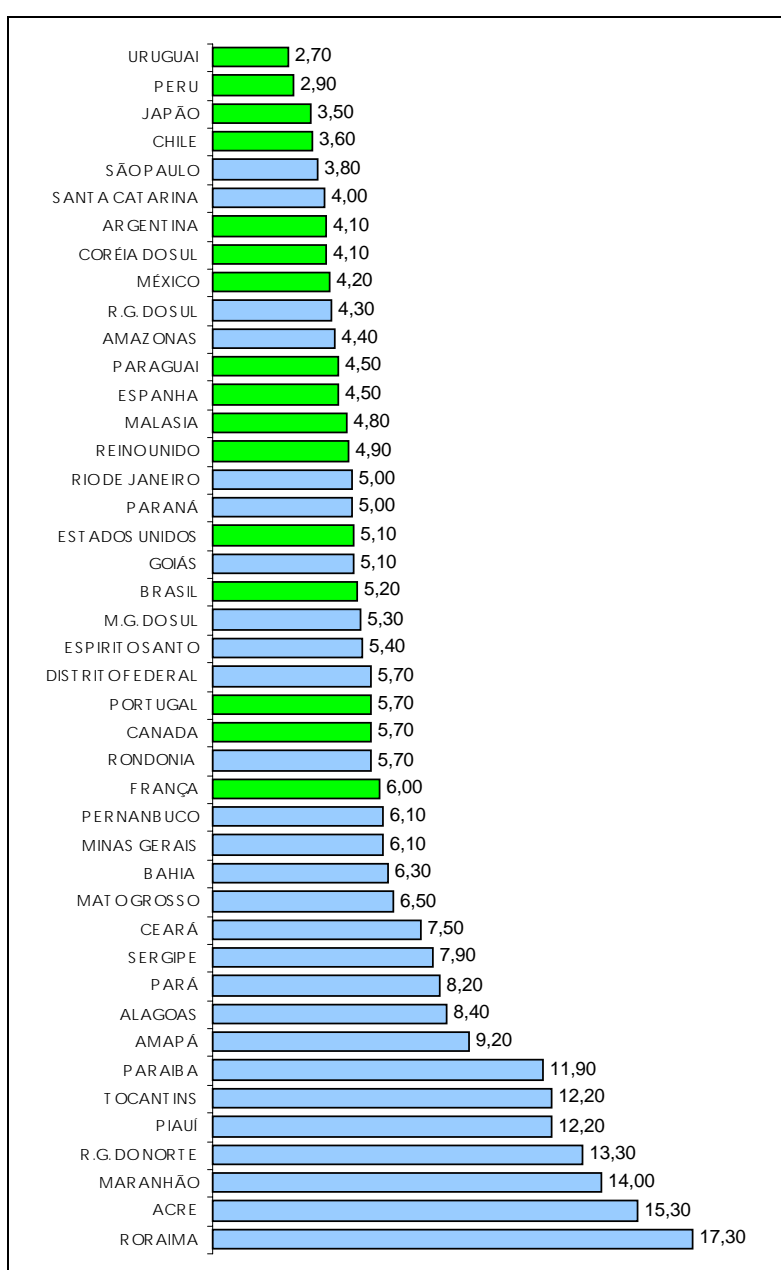
O dispêndio total da esfera dos governos federal, estadual e municipal em 1998 foi da ordem de R\$ 47,7 milhões (incluindo-se o pagamento de benefícios aos servidores), ou seja, o equivalente a 5,2% do Produto Interno Bruto do mesmo ano.

Em relação à distribuição efetuada nas diferentes regiões do País, pode-se observar que os estados com menor desenvolvimento econômico foram os que,

proporcionalmente, investiram mais. Enquanto o percentual de gasto do Nordeste foi de 8,1% do PIB, no Sul e no Sudeste este valor representou 4,5%.

Segundo dados da OECD, o investimento em educação efetuado no Brasil é equivalente à aplicação realizada por países ricos, como Reino Unido (4,9%), Estados Unidos (5,1%) e Canadá (5,7%), e superior àquele observado em outros países da América Latina (Argentina, 4,1%; Chile, 3,6%; Uruguai, 2,7%) – gráfico 1.

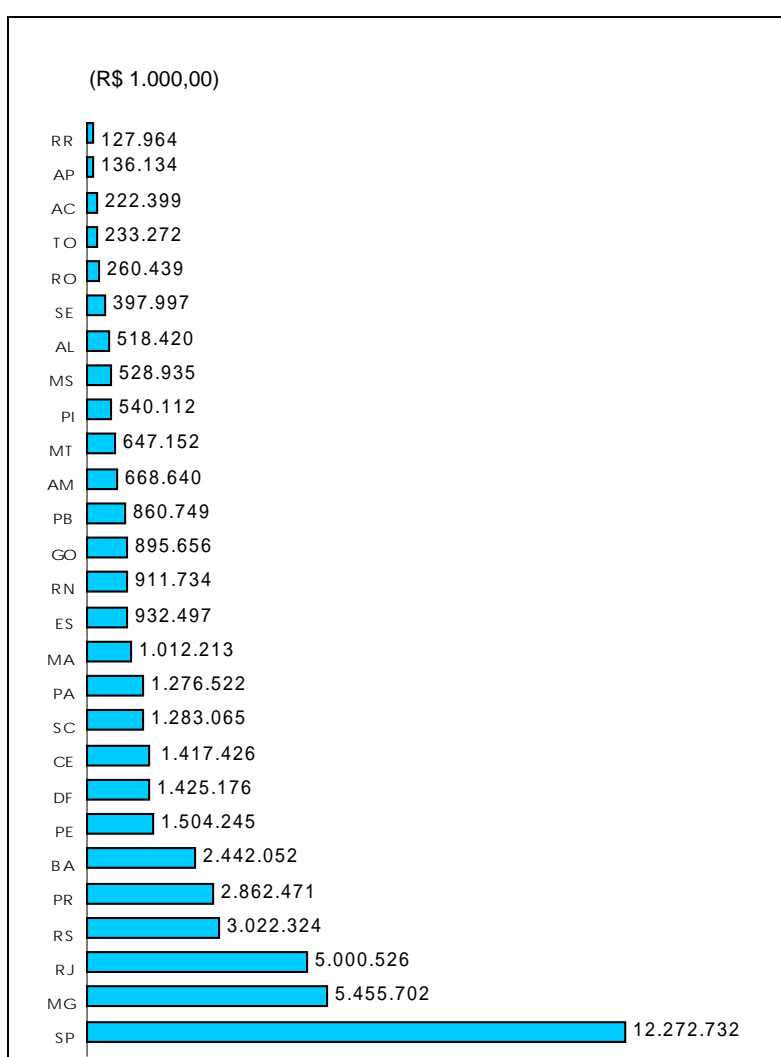
GRÁFICO 1 - PERCENTUAL DE GASTO PÚBLICO COM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB, DO BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E ALGUNS PAÍSES - 1998



FONTES: Ipea/Disoc, OECD

Quando são comparadas distribuições efetuadas nas diferentes unidades da federação, verifica-se a mesma tendência: enquanto a despesa com educação de Roraima representa 17,3% do seu PIB, para São Paulo o percentual cai para 3,8%. No entanto, quando se compara o investimento em números absolutos, a diferença que se apresenta é significativa. Os gastos em Roraima foram da ordem de R\$ 128 milhões, enquanto os gastos com educação em São Paulo foram de R\$ 12,3 bilhões (gráfico 2).

GRÁFICO 2 - GASTO PÚBLICO TOTAL EM EDUCAÇÃO PELAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 1998



FONTE: Ipea/Disoc

Segundo Schwartzman (2003), se se considerar a baixa qualidade da educação no País, bem como a necessária ampliação na cobertura dos ensinos infantil, médio e superior, o Brasil precisaria incrementar os investimentos em educação nos

patamares de Israel – 7,5% do PIB, ou da Latvia – 6,5%. Por outro lado, o sistema precisa ter maior segurança em relação à aplicação adequada dos recursos.

Rezende Pinto (1999) cita estimativa efetuada por técnicos do IPEA que apresentam a necessidade de investimento da ordem de 10% do PIB em educação durante 10 anos, tendo em vista a demanda represada, para estabilizar, na seqüência, num patamar de 6%.

A média Brasil dos valores *per capita* com educação, por região, unidade da federação e por modalidade de ensino podem ser observados na tabela abaixo:

TABELA 2 - GASTO PÚBLICO COM EDUCAÇÃO, POR MODALIDADE DE ENSINO, SEGUNDO REGIÕES DO PAÍS E UNIDADES DA FEDERAÇÃO -1999

REGIÕES DO PAÍS/ UNIDADES DA FEDERAÇÃO	VALOR PER CAPITA (R\$)				
	Total Geral	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Superior
BRASIL	879	924	691	643	9.756
Região Norte	653	632	569	543	6.404
Rondônia	758	702	701	625	6.834
Acre	1.126	1.067	973	728	11.169
Amazonas	734	731	634	616	6.858
Roraima	1.094	1.094	1.046	778	3.590
Pará	520	483	432	429	7.246
Amapá	826	950	794	708	3.253
Tocantins	637	721	610	512	2.578
Região Nordeste	616	560	507	529	6.661
Maranhão	493	454	435	512	5.602
Piauí	648	545	563	644	4.293
Ceará	593	498	502	581	5.479
Rio Grande do Norte	914	631	740	784	8.025
Paraíba	697	546	470	456	7.587
Pernambuco	595	575	476	466	5.487
Alagoas	664	514	465	472	13.021
Sergipe	741	688	663	673	5.504
Bahia	581	653	498	479	7.609
Região Sudeste	1.061	1.269	826	679	12.295
Minas Gerais	882	790	742	653	9.371
Espírito Santo	893	1.293	791	487	7.524
Rio de Janeiro	1.345	1.199	930	761	14.491
São Paulo	1.079	1.442	842	684	12.981
Região Sul	979	950	802	622	7.804
Paraná	924	797	734	658	7.464
Santa Catarina	821	992	662	531	4.413
Rio Grande do Sul	1.141	1.106	958	622	12.270
Região Centro-Oeste	1.014	902	839	811	9.193
Mato Grosso do Sul	1.054	932	854	841	10.488
Mato Grosso	1.028	840	900	861	7.208
Goiás	633	776	563	427	5.212
Distrito Federal	1.914	1.533	1.475	1.440	14.940

FONTES: IPEA/Disoc, IBGE/MP, Inep/MEC

NOTAS: Gastos por nível de ensino incluem todas as suas modalidades.

Gastos sem pessoal inativo.

Em relação às taxas de rendimento da educação, os principais resultados no Brasil podem ser resumidos da seguinte forma, segundo Relatório do INEP (2004):

Analfabetismo

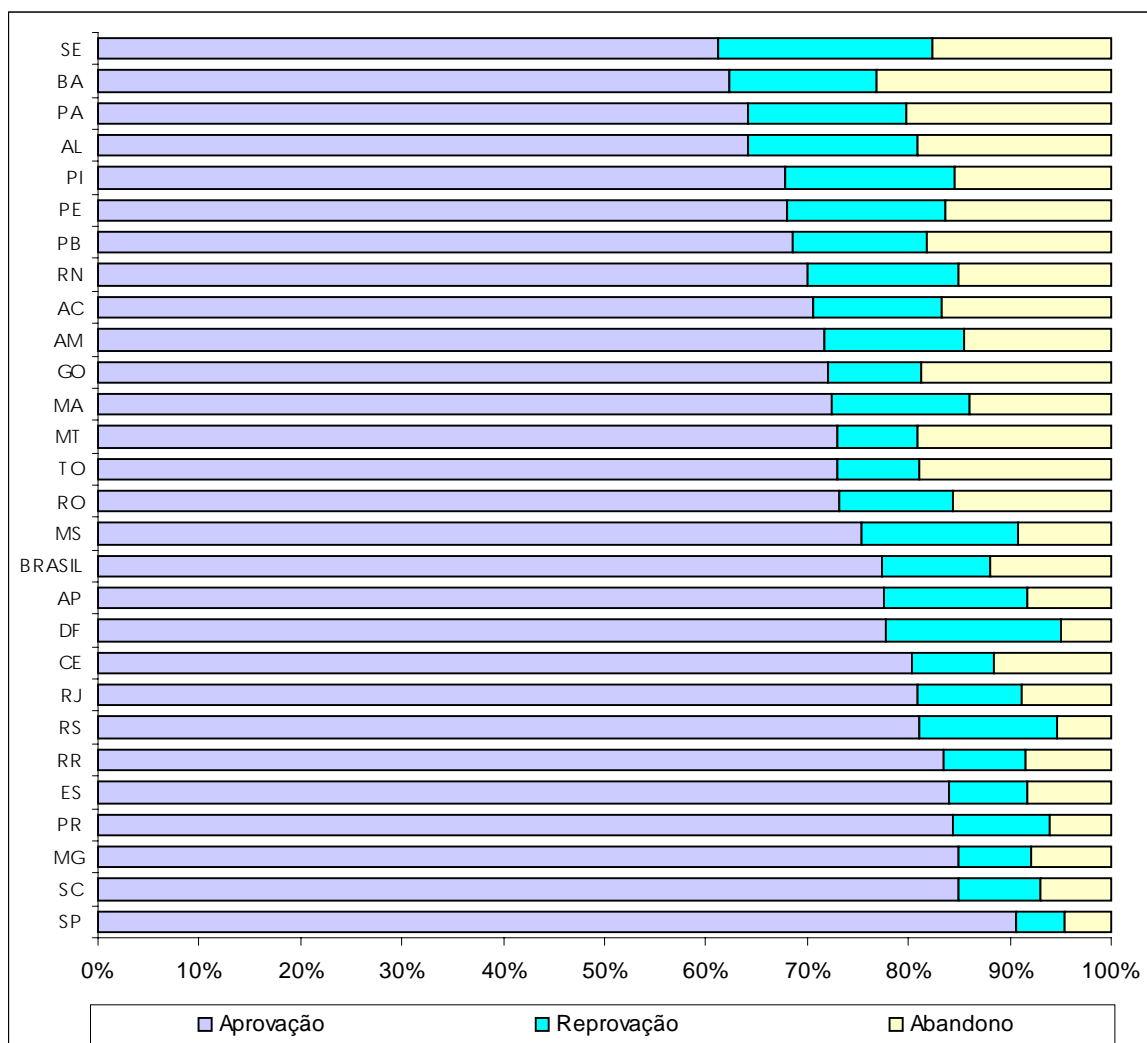
- A taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais sofreu significativa redução: passou de 25,4%, em 1980, para 13,6% em 2000. O menor índice é observado no Distrito Federal – 5,7%; o maior encontra-se em Alagoas – 33,4%.
- Apesar do significativo decréscimo do analfabetismo observado nas duas últimas décadas, o percentual de 13,6% representa 16 milhões de pessoas. Considerando, ainda, a meta para sua erradicação nos próximos 10 anos, fica evidente a necessidade de implementação de políticas específicas dirigidas a este grupo populacional.

Rendimento Escolar – Ensino Fundamental (1996-2000)

- O abandono escolar do ensino fundamental apresentou queda, passando de 14,3%, em 1996, para 12% em 2000.
- A taxa de aprovação no mesmo período apresentou aumento de 71,8% para 77,3%.
- A taxa de reprovação no referido período reduziu-se de 13,9% para 10,7%.
- Os percentuais referentes ao rendimento escolar são mais representativos quando avaliadas as turmas de primeira série do ensino fundamental caracterizadas pelo *represamento* de sua clientela. O abandono escolar nessa série, no período de 1996 a 2000, reduziu-se de 18,4% para 14,2%, e a taxa de aprovação ampliou-se de 63,2% para 70,7%.

- As maiores evoluções em relação às taxas de aprovação e de abandono do sistema são observadas nos estados das Regiões Norte e Nordeste. A melhoria desses indicadores é resultante das políticas educacionais que garantem a permanência do aluno na escola.

GRÁFICO 3 - TAXAS DE RENDIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR – APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2000



FONTE: MEC/Inep

Rendimento Escolar – Ensino Médio (1996-2000)

- A taxa de aprovação aumentou de 71,6% para 75,8%.
- A taxa de abandono reduziu-se de 18,9% para 16,7%.
- A taxa de reprovação apresentou queda de 9,5% para 7,5%.

Taxas de Distorção Idade - Série (1996-2001)

- Houve redução de 47% (1996) para 39% (2001) de alunos com incompatibilidade idade-série no ensino fundamental.
- No ensino médio, esse índice variou de 55,2% (1996) para 53,3% (2001). Estes dados refletem taxas elevadas de repetência, bem como ingresso tardio na escola.
- A distorção idade-série também atua como fator de desigualdade regional na educação. No Norte e Nordeste, a taxa é respectivamente de 52,9% e 57,1%, enquanto no Centro-Oeste representa 38%, no Sudeste 24%, e no Sul 21,6% (2001).

Outro aspecto que merece ser analisado é que, segundo Castro e Sanguinety (1978, p.35), "o perfil educacional caracterizado pelo estreitamento da pirâmide obtido via reprovação/deserção não incide de forma equívoca em todos os grupos sociais. Quanto mais baixo o nível social, maior é a probabilidade de abandono do sistema".

Apesar dos avanços evidentes observados nas estatísticas educacionais, Carvalho (2001, p.249) pondera:

garantir, a todo custo, baixos índices de reprovação entre os alunos de suas escolas, é apenas a resposta de diretores e professores à confusão estabelecida pela própria administração centralizada da educação entre os *sinais* e a *ação*, entre a queda nas taxas de repetência e a melhoria na qualidade do ensino. Trata-se (...) de *fetichismo estatístico*, isto é, na confusão entre o índice e a realidade, entre o indicador e o que se deseja conhecer.

Carvalho (2001, p.249) complementa: "menores índices de retenção significam exatamente isso: menor número de crianças está sendo reprovado. O fluxo escolar certamente está sendo corrigido, o que representa economia para o sistema, mas não necessariamente escolas melhores para todos".

A autora conclui afirmando que para que o saber seja de fato democratizado e as taxas de rendimento reflitam avanços reais na aprendizagem, é necessário mudar a visão da "cultura da repetência", bem como proporcionar mais

recursos para as escolas, turmas menores, ambientes adequados e materiais pedagógicos, entre outros.

2.3.3 Resultados de Desempenho

Segundo Pestana (2000, p.99), "instituir um sistema de avaliação da aprendizagem significa deter um consenso dos mais difíceis. Estamos preparando o terreno para estabelecer o que queremos que as crianças aprendam de fato na escola e é isso que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) faz". A autora complementa que não adianta universalizar a educação, dando-se a impressão de democratização do ensino, se a escola não apresentar qualidade para todos, afinal a falta de qualidade também atua como instrumento de exclusão.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) versão 2003, realizado pelo Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), foi realizado em novembro de 2003 com estudantes de 4.^a e 8.^a séries do ensino fundamental e 3.^a série do ensino médio, e avaliou o desempenho em matemática e língua portuguesa (INEP, 2004).

Para a avaliação foram selecionadas amostras representativas de cada série investigada, por estado e região. Em 2003, participaram da avaliação aproximadamente 300 mil alunos, 17 mil professores e 6 mil diretores de 6.270 escolas dos 27 estados.

Segundo o relatório Resultados do SAEB 2003 – versão preliminar, os dados coletados possibilitam apresentar o panorama educacional no Brasil, com seus pontos positivos e negativos. Através destas informações, o SAEB visa auxiliar municípios, estados e União na formulação de políticas direcionadas à melhoria da qualidade do ensino.

Principais Resultados

▪ 4.^a Série

A escala de desempenho em língua portuguesa é descrita no intervalo de 0 a 375 pontos. Para a referida série, espera-se um resultado acima de 200 pontos. A média nacional foi de 169,4, sendo que a distribuição entre as regiões foi representada por: Norte – 158,8; Nordeste – 152,3; Sudeste – 181,7; Sul – 178,5 e Centro Oeste – 172,5.

A escala para avaliação de matemática varia entre 0 a 425 pontos. Um valor satisfatório para esta série seria de pelo menos 200 pontos. A média nacional foi de 177,1, sendo que a distribuição entre as regiões foi representada por: Norte – 163,4; Nordeste – 159,5; Sudeste – 190,3; Sul – 186,7 e Centro-Oeste – 180,2.

▪ 8.^a Série

Para a avaliação de língua portuguesa nesta série, a média que representaria um padrão mínimo adequado seria de 300 pontos. A média nacional foi de 232,0, sendo que a distribuição entre as regiões foi representada por: Norte – 224,9; Nordeste – 222,4; Sudeste – 235,5; Sul – 242,3 e Centro-Oeste – 234,7.

Para a avaliação de matemática nesta série, a média que representaria um padrão mínimo adequado seria de 300 pontos. A média nacional foi de 245,0, sendo que a distribuição entre as regiões foi representada por: Norte – 229,3; Nordeste – 230,4; Sudeste – 252,3; Sul – 258,5 e Centro-Oeste – 246,3.

▪ 3.^a Série do Ensino Médio

Para a avaliação de língua portuguesa nesta série, a média que representaria um padrão mínimo adequado seria de 350 pontos. A média nacional foi de 266,7, sendo que a distribuição entre as regiões foi representada por: Norte – 250,9; Nordeste – 255,9; Sudeste – 271,5; Sul – 276,8 e Centro-Oeste – 270,3.

Para a avaliação da língua portuguesa nesta série, a média que representaria um padrão mínimo adequado seria de 375 pontos. A média nacional foi de 278,7, sendo que a distribuição entre as regiões foi representada por: Norte – 258,0; Nordeste – 266,1; Sudeste – 283,8; Sul – 296,1 e Centro-Oeste – 279,6.

Comparativo Internacional

A OECD realiza estudo internacional comparativo da qualidade da educação, conhecido como Pisa, avaliando alunos de 15 anos dos 37 países participantes.

A avaliação de leitura realizada em 2000 foi composta por 5 estágios e apresentou o objetivo de aferir as habilidades de obter informação, interpretar textos e de refletir e avaliar o que foi dito. No estágio 5 verificou-se a capacidade de trabalhar com textos e informações gráficas complexas, enquanto no estágio 1 observou-se apenas a capacidade de trabalhar com textos e informações gráficas simples.

Verifica-se que, entre os países da OECD, o índice médio de alunos que atingiram o nível 5 é inferior a 10%, em função do alto grau de exigência (tabela 3). No entanto, mais de 15% dos alunos da Nova Zelândia, Finlândia, Austrália, Canadá e Reino Unido obtiveram o nível 5. Por outro lado, em todos os países da América Latina participantes do estudo, Tailândia, Albânia, Macedônia e Indonésia, o índice não atingiu a 1%. No Brasil, 23,3% dos alunos foram classificados abaixo do nível 1, situação semelhante à encontrada na Argentina. A Argentina, contudo, apresenta percentuais mais significativos nos níveis 3, 4 e 5.

TABELA 3 - RESULTADOS DO PISA (PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT) ENTRE OS PAÍSES DA OECD - AVALIAÇÃO DE LEITURA - 2000

PAÍSES AVALIADOS	ABAIXO DE 1	NÍVEL 1	NÍVEL 2	NÍVEL 3	NÍVEL 4	NÍVEL 5
Nova Zelândia	4.8	8.9	17.2	24.6	25.8	18.7
Finlândia	1.7	5.2	14.3	28.7	31.6	18.5
Austrália	3.3	9.1	19.0	25.7	25.3	17.6
Canadá	2.4	7.2	18.0	28.0	27.7	16.8
Reino Unido	3.6	9.2	19.6	27.5	24.4	15.6
Irlanda	3.1	7.9	17.9	29.7	27.1	14.2
Estados unidos	6.4	11.5	21.0	27.4	21.5	12.2
Bélgica	7.7	11.3	16.8	25.8	26.3	12.0
Noruega	6.3	11.2	19.5	28.1	23.7	11.2
Suécia	3.3	9.3	20.3	30.4	25.6	11.2
Japão	2.7	7.3	18.0	33.3	28.8	9.9
Hong Kong – China	2.6	6.5	17.1	33.1	31.3	9.5
OECD média	6.0	11.9	21.7	28.7	22.3	9.5
Suíça	7.0	13.3	21.4	28.0	21.0	9.2
Islândia	4.0	10.5	22.0	30.8	23.6	9.1
Áustria	4.4	10.2	21.7	29.9	24.9	8.8
Alemanha	9.9	12.7	22.3	26.8	19.4	8.8
França	4.2	11.0	22.0	30.6	23.7	8.5
Dinamarca	5.9	12.0	22.5	29.5	22.0	8.1
República Checa	6.1	11.4	24.8	30.9	19.8	7.0
Polônia	8.7	14.6	24.1	28.2	18.6	5.9
Coréia	0.9	4.8	18.6	38.8	31.1	5.7
Itália	5.4	13.5	25.6	30.6	19.5	5.3
Hungria	6.9	15.8	25.0	28.8	18.5	5.1
Liechtenstein	7.6	14.5	23.2	30.1	19.5	5.1
Grécia	8.7	15.7	25.9	28.1	16.7	5.0
Israel	14.9	18.3	24.1	24.0	14.6	4.2
Portugal	9.6	16.7	25.3	27.5	16.8	4.2
Espanha	4.1	12.2	25.7	32.8	21.1	4.2
Latvia	12.7	17.9	26.3	25.2	13.8	4.1
Rússia	9.0	18.5	29.2	26.9	13.3	3.2
Bulgária	17.9	22.4	27.0	21.5	9.0	2.2
Argentina	22.6	21.3	25.5	20.3	8.6	1.7
Luxemburgo	14.2	20.9	27.5	24.6	11.2	1.7
México	16.1	28.1	30.3	18.8	6.0	0.9
Brasil	23.3	32.5	27.7	12.9	3.1	0.6
Chile	19.9	28.3	30.0	16.6	4.8	0.5
Tailândia	10.4	26.6	36.8	20.8	4.8	0.5
Albânia	43.5	26.8	20.6	7.7	1.3	0.1
Macedônia	34.5	28.1	24.4	11.1	1.8	0.1
Peru	54.1	25.5	14.5	4.9	1.0	0.1
Indonésia	31.1	37.6	24.8	6.1	0.4	0.0

FONTE: OECD - 2001

Ao analisar os resultados do SAEB e do Pisa, e apesar dos atenuantes apresentados pelos especialistas que relacionam os resultados insatisfatórios ao alto índice de distorção/série, verifica-se a similaridade entre ambos, ou seja, a

educação brasileira é muito ruim e, mesmo quando estão na escola, os alunos não aprendem o esperado.

O País alcançou um patamar na educação em que é preciso mudar o foco do quantitativo para o qualitativo. Não basta apresentar quase todos os alunos na escola; é preciso investir na eficiência, no uso dos recursos e na qualidade do ensino.

Albernaz et al. (2002), ao analisarem os resultados do SAEB 1999, encontraram como principal determinante do baixo desempenho escolar brasileiro o nível socioeconômico da família dos alunos.

Da mesma forma, Silva e Hasenbalg (2000) apontam para uma interferência de no máximo 40% para o *fator escola*, enquanto fatores socioeconômicos apresentam um peso de 60%.

Paes de Barros et al. (2002), ao compararem a realidade da educação brasileira e a experiência de países com padrão de desenvolvimento similar, relata que o panorama brasileiro apresenta atraso educacional de uma década.

Paes de Barros e Carvalho (2003, p.3) alertam para o fato de que "o excesso de desigualdade de renda brasileiro tem, efetivamente, conseqüências muito graves sobre o nosso grau de pobreza". Ao comparar a distribuição de renda no Brasil e no Uruguai, o autor exemplifica: "se o Brasil distribuísse sua renda de forma similar, como faz o Uruguai, mesmo sem alterar o volume global de recursos disponíveis no país, teríamos apenas 12% das pessoas vivendo em famílias pobres e não os 35% atuais".

A estreita relação entre educação e desenvolvimento também é apresentada no relatório da OECD (2004, p.1):

as economias e condições sociais em mutação deram à educação um papel cada vez mais importante para o sucesso dos indivíduos e das nações. O capital humano foi identificado há muito como um fator chave no combate ao desemprego e aos baixos salários, mas também há provas sólidas de que está associado a um vasto leque de benefícios não-econômicos, incluindo-se as melhorias no setor de saúde e o maior sentimento de bem-estar.

Paes de Barros e Mendonça (1997) mencionam que os efeitos privados da educação são: elevação de salários pela melhoria da produtividade, ampliação da expectativa de vida decorrente da melhor utilização dos recursos familiares, redução do tamanho da família, redução do grau de pobreza.

O referido estudo realizado por Paes de Barros e Mendonça (1997) revelou ainda que a eliminação do atraso educacional interfere na redução do crescimento populacional em 15%; na mortalidade, em 20%; e em relação ao desempenho educacional espera-se um incremento em cerca de 20%.

Gajardo (2000, p.49) alerta, no entanto, que "as expectativas sobre a contribuição que a educação (...) pode dar para a superação da pobreza, para melhorar a competitividade das nações, a produtividade das pessoas e para a construção de democracias mais estáveis são muitas vezes desproporcionadas".

Para a autora, ainda que a educação contribua para alcançar parte desses objetivos, deve-se computar o peso do entorno social, o clima do lar e o capital cultural das famílias. Diante desse quadro, a melhoria da qualidade da educação, por si só, não conseguirá reduzir a falta de equidade se não forem adotadas outras medidas para reduzir o impacto negativo das condições familiares, da renda familiar e da situação de trabalho.

Gajardo (2000, p.49) conclui: "ainda que se tenha demonstrado que a educação incide fortemente sobre a renda e a produtividade das pessoas, também é certo que os avanços nessas matérias dependem, em grande medida, da capacidade dos países para gerar empregos produtivos e manter um crescimento econômico sustentado".

2.4 SITUAÇÃO NUTRICIONAL

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*.

A obesidade na população brasileira está se tornando bem mais freqüente do que a própria desnutrição infantil, sinalizando um processo de transição epidemiológica que deve ser devidamente valorizado no plano da saúde coletiva (PNAN, 2003).

Schichieri et al. (1997) discordam da transição nutricional e associam o quadro apresentado anteriormente com um mosaico, ou seja, o panorama composto por doenças carenciais e doenças decorrentes do excesso alimentar seriam decorrentes da própria "heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira".

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

Apesar da significativa redução na prevalência da desnutrição no País, é possível observar nas Regiões Norte e Nordeste quadros semelhantes a alguns países africanos e da América Central. Nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, também podem ser constatados índices piores do que os obtidos por países latino-americanos como Venezuela e Costa Rica (BITTENCOURT e MAGALHÃES, 1995).

Outras deficiências nutricionais que apresentam importância epidemiológica no País são (CONSEA, 2004):

- anemia ferropriva - decorrente da carência de ferro. Dependendo da localização regional, apresenta uma prevalência entre 19,3 a 46,9% na população brasileira;

- bócio endêmico - resultante da deficiência de iodo na alimentação. A prevalência média é 1,3%, e as maiores incidências são observadas no Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais e Acre;
- hipovitaminose A - ocorre pela deficiência de vitamina A na alimentação. As maiores prevalências são observadas nas Regiões Nordeste e Sudeste, principalmente no Vale do Jequitinhonha (Minas Gerais) e no Rio de Janeiro.
- transtornos alimentares - atualmente, com o excessivo culto ao corpo e aos padrões ideais de beleza, tem-se observado aumento no número de portadores de anorexia e bulimia, principalmente entre adolescentes.

Entre as conclusões da Pesquisa de Orçamentos Familiares - 2002-2003, o IBGE (2004) ressalta a tendência observada nas últimas três décadas, em relação às regiões metropolitanas: persistência de teor excessivo de açúcar na dieta, aumento no aporte de gorduras em geral e de gorduras saturadas e níveis insuficientes de consumo de frutas e hortaliças. O estudo destaca ainda a redução no consumo de alimentos tradicionais como arroz e feijão, enquanto o consumo de produtos industrializados, como biscoitos e refrigerantes, apresenta uma ampliação em 400%.

De acordo com Tonial (2002, p.228), "dentre os determinantes do padrão alimentar que se caracteriza pelo aumento de carboidratos originários de farináceos e açúcares refinados, evidencia-se uma dieta caracterizada por calorias vazias, isto é, alimentos não acompanhados de nutrientes importantes (minerais, vitaminas e proteínas)".

Em relação ao perfil antropométrico-nutricional da população - 2002-2003, apesar do estudo realizado pelo IBGE não ter incluído escolares e adolescentes, são apontados os percentuais referentes ao grupo de 20 a 24 anos, faixa etária imediatamente posterior à adolescência. Os resultados obtidos para a prevalência deste grupo foram: 8,1% de déficit de peso, 19,5% de excesso de peso e 3,9% de obesidade.

Na realidade esses resultados reforçam a necessidade e a importância da inclusão da educação nutricional nas escolas de todo o País, como instrumento de orientação sobre a fundamentação da alimentação adequada, bem como para prevenção do sobrepeso, transtornos alimentares e complicações relacionadas.

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. Desta forma, a merenda atua como ferramenta que permite ao aluno não sentir fome durante a aula, ou seja, proporciona um estado fisiológico adequado ao processo ensino-aprendizagem.

2.5 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A origem do conceito de Segurança Alimentar remonta à Primeira Guerra Mundial, estando, naquela oportunidade, ligada à segurança nacional e à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação, evitando-se, desse modo, a vulnerabilidade a possíveis cercos, boicotes, etc.

Na definição do Consea (2004, p.4), Segurança Alimentar e Nutricional "é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis".

Valente (2002, p.16) esclarece que a Segurança Alimentar, por meio de políticas públicas, de responsabilidade do Estado e da sociedade, pode e deve

garantir o direito à alimentação: "O direito à alimentação é um direito do cidadão e a segurança alimentar e nutricional para todos é um dever da sociedade e do Estado".

Segundo o autor, dentro desse contexto fica evidente a importância de uma Política Nacional de Alimentação e Nutrição e das intervenções intersetoriais que interferem no desenvolvimento infantil, possibilitando melhor rendimento escolar, redução da evasão, prolongamento do tempo na escola, melhoria da auto-estima, entre outros.

Para Pompermaier (2000, p.98), "é necessária uma política pública na alimentação escolar com cobertura universal e voltada às necessidades nutricionais, mas também às sensações de saúde como plena expressão do modo de afirmar a vida e potencializar a democracia".

Assim, constata-se a necessidade de modificar a concepção de que a merenda existe porque as crianças são carentes e/ou desnutridas. A visão da alimentação escolar como direito é essencial para a perfeita integração do programa dentro da escola e na comunidade. Na verdade, a alimentação escolar deve ser compreendida como algo natural e integrado ao ambiente escolar, onde se encontram alunos com necessidades fisiológicas a serem supridas (LIMA, 1985).

Este enfoque é partilhado por outros países, afinal o programa de alimentação escolar está presente nos Estados Unidos, França, Inglaterra, Japão, Canadá, Suécia, e, com certeza, não apresenta o objetivo de combate à desnutrição.

Apesar de a alimentação escolar não resolver o problema da desnutrição no País, ela apresenta-se como medida paliativa necessária. Considerando que para muitos alunos a alimentação escolar representa o limite da sobrevivência e a possibilidade de não sentir fome durante as aulas, "a merenda precisa ser mantida e melhorada" (ABREU, 1995).

Bittencourt e Magalhães, citados por Collares e Moysés (1995, p.41), atentam para o fato de que:

uma parcela expressiva da população aprofunda o sentimento de não pertencer à Nação, e isso é trágico para o exercício da cidadania. A convicção de fazer parte de uma comunidade facilita a elaboração das necessidades comuns e redefine as relações entre o cidadão e o Estado. O Estado é assumido como bem público, passível de interferência e controle social. Na ausência desse sentimento, é muito difícil elaborar a noção de alimentação como direito. Assim, a fome ilumina os limites da cidadania no Brasil.

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.

Boschi (2004), ao avaliar sistemas educacionais na América Latina, ressalta que em muitos países a implementação da alimentação escolar tem contribuído na redução do absenteísmo, na ampliação das matrículas escolares e na decisão das famílias em manter seus filhos na escola.

De acordo com a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição – PNSN (1989), cerca de 71% das famílias entrevistadas com renda até 2,5 salários mínimos declararam que a alimentação escolar era importante na decisão de "mandar os filhos à escola". Outro dado interessante revelado pelo estudo é que 36% dos alunos da faixa de renda acima mencionada não tomavam desjejum antes de ir para a escola (INAN, 1990).

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.

O Relatório da Unesco - 2004 afirma que saúde deficiente e alimentação escassa afetam a capacidade de aprendizagem dos alunos. Para minimizar este quadro, muitos países têm efetuado investimentos em água potável, saneamento, tratamento contra parasitoses, alimentação escolar, entre outros.

2.6 50 ANOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

Até a década de 50 não havia, no País, um fornecimento regular da alimentação escolar. Neste período, havia a organização particular das escolas, por iniciativa das caixas escolares, do fornecimento de alimentação à totalidade dos alunos, ou aos mais carentes, conforme a necessidade e/ou disponibilidade de recursos. A caixa escolar era mantida por contribuição voluntária de empresas locais e dos alunos em condição de contribuir. Este atendimento efetivado através das caixas apresentava uma visão assistencialista, uma vez que se utilizava a expressão "aluno da caixa" (COLLARES e MOYSÉS, 1995).

Na década de 50, foi redigido o documento denominado *Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*, em que se apresentou, pela primeira vez, a estrutura de um programa de alimentação escolar, sob a responsabilidade do governo federal e com abrangência nacional. Do plano original, apenas o Programa de Alimentação Escolar evoluiu, com financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), atualmente United Nations Internacional Children Emergency Fund. (Unicef). Neste período havia a distribuição do excedente de leite em pó (www.fnnde.gov.br).

Collares e Moysés (1995) relatam esta fase da seguinte forma: o fim da guerra na Coreia, na década de 50, e a produção de uma supersafra americana promoveram um excedente agrícola que foi destinado ao Unicef. Parte desta doação

foi encaminhada ao atendimento de programas de suplementação alimentar no Brasil, incluindo-se aí a alimentação escolar.

A formalização deste atendimento, no entanto, só ocorreu em 31 de março de 1955, através do Decreto n.º 37.106 (BRASIL, 1955), onde foi instituída a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), posteriormente alterado pelo Decreto n.º 40.052 (BRASIL, 1956), quando ocorreu a criação da Campanha da Merenda Escolar (CME), sob responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos (CNA). Desta forma, em 1955, o mais antigo programa de suplementação alimentar do País ganhou abrangência nacional. Ainda em 1955, instalaram-se as representações regionais do CNA nos estados.

Os primeiros objetivos oficiais do programa eram melhorar as condições nutricionais e da capacidade de aprendizagem, bem como diminuir os índices de evasão e repetência, com a conseqüente melhoria do rendimento escolar. É possível observar que grande parte desses objetivos atravessou o tempo sem sofrer alteração. A meta principal do programa, no entanto, era proporcionar suplementação alimentar de 15% das necessidades nutricionais diárias dos escolares e pré-escolares.

Em 1956, a CNA deu origem à CNME (Campanha Nacional de Merenda Escolar), objetivando a abrangência nacional.

Em 1965, pelo Decreto n.º 56.886 (BRASIL, 1965), a CME foi reformulada pela criação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), responsável pela execução do programa até 1981. Em 1965, foram criados programas de origem americana, a saber, *Alimentos para a Paz*, financiado pelo Usaid; o *Programa de Alimentos para o Desenvolvimento*, destinado às populações carentes e aos alunos escolares; e o *Programa Mundial de Alimentos*, da FAO/ONU.

A partir de 1976, o CNAE fez parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Em 1979, passou a se denominar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em 1981, o programa passou a ser gerenciado pelo INAE (Instituto Nacional de Assistência ao Educando), então criado.

Em 1983, pela Lei n.º 7.091 (BRASIL,1983), é criada a FAE (Fundação de Assistência ao Estudante), resultante da fusão do INAE com a Fundação Nacional do Material Escolar (Fename), e o programa passa a se denominar Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), promulgada em 1988, assegurou o direito universalizado à alimentação escolar aos alunos de ensino fundamental, a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

E mais adiante, no mesmo artigo, há a complementação:

§ 4.º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

De 1983 a 1997, o programa teve sua gestão toda concentrada na FAE, cabendo a este órgão a coordenação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Consolida-se o papel das Secretarias Estaduais de Educação através dos Programas Estaduais de Alimentação Escolar, que executavam o programa em nível estadual. O programa visava assegurar assistência aos alunos de pré-escolar e de 1.º grau, matriculados em estabelecimentos oficiais de ensino regular e filantrópico.

Em 1986, técnicos da FAE reconhecem que a operacionalização do programa poderia ocorrer de forma descentralizada. Assim, no período entre 1986 e 1989 são firmados, experimentalmente, convênios com 197 municípios brasileiros, visando a uma futura concretização do processo de municipalização. Apesar dos resultados terem sido considerados positivos, a proposta de municipalização foi desativada em função de alterações nas prioridades políticas da FAE (ABREU, 1995).

Desde o início do programa até meados de 1993, o Programa Nacional de Alimentação Escolar apresentou características de operacionalização centralizada, sendo que a própria FAE adquiria diretamente os produtos e os repassava aos Estados (ARRETCHE, 2000).

Segundo Arretche (2000), o final dos anos 90 caracteriza-se por profundas alterações na estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro. A descentralização volta a ser considerada, e, paulatinamente, transferem-se atribuições de gestão aos níveis estadual e municipal de governo.

Um marco importante do programa pode ser visualizado com a publicação da Lei n.º 8.913 (BRASIL, 1994), que promove uma alteração definitiva, em nível nacional, uma vez que dispôs sobre a descentralização de recursos para Estados, Municípios e Distrito Federal e altera os padrões da alimentação escolar até então adotados. Esta proposta foi definida como uma das principais ações do Plano de Combate à Fome e à Miséria do governo Itamar Franco (ABREU, 1995).

Para oficializar tais alterações, foram firmados convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios, denominados *entidades executoras*, para repasse de recursos financeiros, transferindo a esses, entre outras atribuições, a responsabilidade pela aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios destinados ao suprimento da merenda escolar.

O número de municípios que optaram pela descentralização da alimentação escolar no período entre 1994 e 1998 evoluiu de 1.532 para 4.314, ou seja, mais de 70% dos municípios no País (www.fnde.gov.br).

A Lei n.º 8.913 (BRASIL, 1994) estabeleceu, ainda, em seu art. 2.º, a necessidade de criação de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), entidades colegiadas integradas por representantes dos diversos segmentos envolvidos no programa, tanto em âmbito estadual quanto municipal, cujo funcionamento constituía condição essencial para as liberações de recursos. Sem dúvida, a participação popular na gestão do programa democratizou decisões e controles.

Até o final de 1996, a FAE ainda mantinha uma relação dos produtos que poderiam ser adquiridos por estados e municípios. Assim sendo, só era permitido às *entidades executoras* incluir na pauta alimentos cadastrados previamente na FAE, havendo, desta forma, pouca inovação quanto aos gêneros adquiridos e utilizados.

Em 1997, a FAE foi extinta por força da Medida Provisória n.º 1.549-27 (BRASIL, 1997), posteriormente convertida na Lei n.º 9.649 (BRASIL, 1998). As REFAEs – representações estaduais da FAE também foram extintas. Os programas até então desenvolvidos pela FAE foram incorporados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Desta forma, a partir de 1997, o PNAE passou a ser gerenciado em nível federal pelo FNDE.

O FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), criado em 1968, é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Apresenta como missão captar recursos financeiros e destiná-los ao financiamento do ensino e pesquisa e, sobretudo, prestar assistência financeira a projetos e programas voltados ao ensino fundamental público brasileiro.

O processo de descentralização do PNAE foi instituído através da Lei n.º 8.913/94, e apresentou características distintas. No primeiro período, 1993 a 1998, a municipalização ocorreu por livre adesão, ou seja, os municípios que apresentassem interesse na administração do programa precisavam comprovar, junto às representações estaduais (REFAEs), "um plano de trabalho, acompanhado dos documentos exigidos pela legislação vigente (FGTS, INSS, declaração de, no mínimo, 25% dos impostos aplicados no ensino no ano anterior, balancete do ano anterior e orçamento do ano em curso)" (ABREU, 1995, p.27). Desta forma, era verificada a viabilidade da municipalização do programa no município, que, caso estivesse adimplente com o governo federal, estaria em condição de celebrar o convênio.

Com a Medida Provisória n.º 1.784 (BRASIL, 1998), a municipalização deixa de ocorrer por livre adesão, passando a ser obrigatória a todos os municípios. Assim, a gestão do programa para atendimento à rede municipal e filantrópica passou a ser efetuada, compulsoriamente, pela respectiva prefeitura municipal.

O atendimento às escolas pertencentes à rede estadual de ensino, por sua vez, deveria ser realizado pelas respectivas Secretarias Estaduais de Educação, ou pelo município, caso houvesse a delegação da administração estadual. Desta forma, a Medida Provisória n.º 1.784 (BRASIL, 1998) possibilitou o atendimento da rede estadual pelo município, mas não o inverso.

Com a publicação da referida MP, e suas reedições, o programa passou a ter novo direcionamento, incorporando ao texto legal a possibilidade de as entidades executoras descentralizarem a execução por meio da escolarização, ou seja, foi facultada aos estados e municípios a possibilidade de transferência dos recursos às unidades escolares.

Outra inovação implementada pela mesma Medida Provisória refere-se à transferência direta dos recursos do FNDE para contas específicas das entidades executoras, abertas pelo Fundo, sem a necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato.

Atualmente, cabe ao FNDE o repasse de recursos financeiros às *entidades executoras* – Secretarias de Estado da Educação e Prefeituras Municipais. O montante de recurso repassado é calculado com base no Censo Escolar relativo ao ano anterior ao do atendimento, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Resolução n.º 06 de 13 de maio de 1998, bem como nos valores *per capita* estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

Para a operacionalização descentralizada do PNAE, os recursos financeiros federais são transferidos aos municípios e estados em 10 parcelas anuais, e destinam-se, exclusivamente, à aquisição de gêneros alimentícios. Os custos operacionais do programa – transporte, armazenagem, pagamento de pessoal, aquisição de utensílios e equipamentos de cantina e pagamento de análises laboratoriais para o controle de qualidade (quando existente), entre outros – são de responsabilidade do estado, município ou Distrito Federal, que utiliza, para isso, recursos próprios de contrapartida, exigência da lei federal (ABREU, 1995).

As programações para aquisição de gêneros alimentícios para atendimento do PNAE até 1996 estavam atreladas a uma lista de alimentos predefinida pela FAE. A partir do final de 1996 a FAE desvinculou as programações dessa lista, dando liberdade de escolha a estados e municípios. Com essa etapa decisiva, o programa evoluiu e essa autonomia possibilitou a inclusão de novos alimentos, ocorrendo maior adequação aos hábitos alimentares regionais.

A Medida Provisória n.º 2.178, de 28/06/01 (reedição da MP 1784/98), apresentou a obrigatoriedade de que 70% dos recursos repassados pelo governo federal sejam aplicados na aquisição de produtos básicos.

O valor *per capita* repassado aos estados, Distrito Federal e municípios, desde o início da descentralização, em 1993, até o início de 2003, foi de R\$ 0,06 para alunos da pré-escola e R\$ 0,13 para alunos do ensino fundamental. No início de 2003, o valor referente à pré-escola passou a R\$ 0,13. Em junho de 2003, as creches públicas e filantrópicas foram incluídas no programa, com um valor *per capita* de R\$ 0,18 e com cobertura de 250 dias/ano. Em outubro de 2003, alunos provenientes de comunidades indígenas passaram a receber um valor *per capita* diferenciado de R\$ 0,34. Em 2 de agosto de 2004, a clientela da pré-escola e ensino fundamental passou a receber R\$ 0,15/dia. Em maio de 2005, o valor *per capita* foi reajustado para R\$ 0,18 para o ensino fundamental e houve a inclusão de mais uma clientela específica com valores diferenciados – os quilombolas, cujo valor será de R\$ 0,34.

Em relação à meta nutricional prevista pelo PNAE, pressupõe-se o atendimento de aproximadamente 15% das necessidades nutricionais do aluno, ou seja, os cardápios devem apresentar em média 350 kcal e 9 gramas de proteína.

Os objetivos básicos da descentralização de recursos do PNAE podem ser assim resumidos:

- a) fortalecimento de estados e municípios com o desenvolvimento da economia local;
- b) incremento da vocação agrícola local;

- c) redução dos custos com a aquisição de produtos locais e regionalização do cardápio.

Estudo realizado por Stolarski (2001) no Estado do Paraná constatou que 73,3% dos fornecedores das Prefeituras Municipais nas aquisições destinadas à alimentação escolar eram do próprio município. No entanto, a participação dos agricultores mostrou-se abaixo das expectativas, uma vez que apenas 23% destes participavam diretamente do processo. Em relação aos custos de aquisição, o mesmo estudo mostrou que as Prefeituras Municipais pagam entre 16,8% a 78,2% a mais nos mesmos gêneros, comparativamente à aquisição estadual.

Assim sendo, observa-se que a descentralização tem fortalecido o desenvolvimento da economia local, mas não tem necessariamente ampliado a participação dos agricultores ou reduzido o custo de aquisição dos gêneros.

Em que pese o envolvimento das três esferas de governo na implementação e execução do PNAE, bem como sua expressiva abrangência, a União conta com os seguintes parceiros (FNDE, 2005):

- FNDE - responsável pela coordenação geral, normatização, monitoramento, fiscalização do programa, e pelo repasse de recursos às unidades executoras;
- Entidades Executoras (EE) - representadas pelas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. Estas unidades executoras são responsáveis pelo atendimento às escolas estaduais. Também são consideradas Entidades Executoras as Prefeituras Municipais, que devem atender à rede municipal de ensino, às entidades filantrópicas e às escolas estaduais, quando houver delegação das respectivas Secretarias Estaduais de Educação;
- Conselho de Alimentação Escolar (CAE) - colegiado deliberativo e autônomo, composto por representantes do Executivo, Legislativo, professores, pais e sociedade civil. Seu principal objetivo é fiscalizar a

aplicação dos recursos e zelar pela qualidade. A prestação de contas anual da EE é analisada, aprovada ou reprovada pelo CAE;

- Tribunal de Contas da União, Secretaria Federal de Controle Interno e Ministério Público - responsáveis pela fiscalização da correta aplicação dos recursos;
- Secretarias de Saúde dos estados, Distrito Federal e municípios - responsáveis pela inspeção sanitária dos alimentos, nos locais onde não há controle de qualidade laboratorial;
- Ministério Público da União - responsável pela apuração de denúncias, em parceria com o FNDE;
- Conselho Federal de Nutricionistas - responsável pela fiscalização do exercício da profissão.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo são apresentadas a orientação metodológica deste estudo e as ferramentas utilizadas para a avaliação de uma política pública presente no cenário nacional nos últimos 50 anos.

A execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) envolve a participação e interação da União, Estados e Municípios, reduzido valor *per capita* e uma meta real – alimentar 37 milhões de alunos nos 200 dias letivos. Ao entrar na escola, o programa encontra outras situações que também interferem no seu desenvolvimento: hábitos alimentares diversos, especificidades na clientela, sérias limitações de acesso, infra-estrutura e pessoal. Neste universo, fatores sociais, políticos e econômicos interagem a todo momento.

Considerando a complexidade e a dinâmica dos aspectos envolvidos a serem analisados no presente trabalho, julgou-se oportuno utilizar a triangulação. De acordo com Minayo (1999, p.242), "a triangulação consiste na combinação e cruzamento de múltiplos pontos de vistas através do trabalho conjunto de vários pesquisadores, de múltiplos informantes e múltiplas técnicas de coleta de dados".

Concomitantemente, optou-se pela adoção do método comparativo, que segundo Lakatos e Marconi (2000), procura correlacionar similaridades e diferenças entre as diversas realidades apresentadas, vindo ao encontro, desta forma, das demandas impostas pelo objeto deste estudo, que prevê a análise comparativa do PNAE nos 27 estados e 26 capitais.

Os dados utilizados para o desenvolvimento da presente análise são classificados como primários e secundários.

Os dados primários foram obtidos diretamente dos questionários enviados aos 27 coordenadores estaduais e 26 municipais do PNAE (Apêndice). A análise dos resultados obtidos é apresentada no Capítulo 4.

Os dados secundários, por sua vez foram extraídos do Bloco 23 do Censo Escolar – 2004. O Censo Escolar é um questionário oficial do Ministério da Educação, respondido anualmente por mais de 200.000 escolas da rede pública e privada de ensino do País com o intuito de levantar informações para subsidiar o planejamento das políticas públicas para a área educacional e para a distribuição de recursos públicos. Excepcionalmente na edição de 2004 foram apresentadas 28 questões específicas para diagnosticar a realidade do PNAE nas escolas de todo o País. Considerando o expressivo volume de informações, foram selecionadas as 9 questões, consideradas pela autora de maior relevância e que podem colaborar na apresentação do cenário da alimentação escolar no País. A análise dos resultados é apresentada no Capítulo 5.

3.1 DADOS PRIMÁRIOS

O questionário apresentou questões estruturadas e semi-estruturadas e foi dividido em 6 seções: identificação, caracterização do PNAE, características da aquisição de gêneros, infra-estrutura do estado/município, contrapartida estadual e outros aspectos.

Da seção 1 – Identificação – constaram apenas o nome do estado/município e o nome do responsável pela coordenação.

Da seção 2 – Caracterização do PNAE – constaram as seguintes questões: clientela atendida, número de alunos atendidos, número de escolas atendidas, número de municípios atendidos (presente apenas no questionário relativo aos estados), e modalidade de gestão adotada.

A seção 3 – Características da Aquisição dos Gêneros – contemplou as seguintes questões: modalidade utilizada para aquisição dos alimentos, custo médio dos cardápios, quais os produtos normalmente adquiridos, e os preços da última aquisição.

Da seção 4 – Infra-Estrutura – constaram as seguintes questões: disponibilidade de depósito, de transporte, número de funcionários que trabalham no nível central, número de nutricionistas.

A seção 5 – Contrapartida – abrangeu: Número de Merendeiras, a questão sobre se o Estado submete os gêneros ao Controle de Qualidade através de exames laboratoriais, e despesas estaduais com a operacionalização do programa.

Da seção 6 – Outros Aspectos – constaram: quais as maiores dificuldades enfrentadas na operacionalização do programa, e inovações implementadas no PNAE nos últimos anos.

O questionário foi validado antes do envio às 27 coordenações estaduais e 26 municipais, localizadas nas capitais.

Na análise apresentada no próximo capítulo serão suprimidos alguns dados, considerando preenchimento incompleto ou equivocado.

3.2 DADOS SECUNDÁRIOS

As 9 questões selecionadas do Bloco 23 do Censo Escolar 2004, relacionadas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - 2003, foram as seguintes:

1. Qual o local de preparo da merenda?
2. Qual o local onde foi servida a merenda?
3. Existe na sua escola local adequado para armazenamento dos gêneros?
4. Quem é o responsável pela preparação da merenda?
5. Quais os tipos de refeições servidas por turno?
6. A merenda deixou de ser servida, ainda que por um dia?
7. A educação alimentar e nutricional foi realizada pela escola?
8. A escola recebeu doações de pais ou membros da comunidade – dinheiro ou gêneros alimentícios?
9. Quais pessoas consumiram a merenda na escola?

Assim sendo, nossa proposta será promover, sempre que possível, o cruzamento das informações dadas pelos gestores estaduais e municipais do programa e as informações de quem efetivamente faz o programa acontecer: a escola (Censo Escolar). De posse desses resultados, pretende-se avaliar a eficácia, eficiência e efetividade do PNAE.

4 PNAE – O OLHAR DO GESTOR

Neste quarto capítulo, tem-se como objetivo apresentar o cenário da execução do PNAE - 2004 nas 27 unidades da federação e nas 26 capitais. Para tanto, foram utilizadas informações coletadas nos questionários encaminhados aos coordenadores estaduais e municipais (das capitais). A estrutura do questionário foi apresentada no capítulo anterior.

As diferenças regionais no País são facilmente constatadas em várias situações. Dentro do 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.

A distribuição deste capítulo foi organizada de acordo com os principais fatores que caracterizam o PNAE, a saber:

- Clientela
- Modelo de gestão adotado
- Pauta alimentar
- Custo do cardápio e Modalidades de aquisição
- Recursos humanos
- Gargalos
- Inovações

Em que pese o fato de a presente pesquisa ter sido realizada com gestores do PNAE dos estados e capitais, os aspectos acima relacionados foram subdivididos em estados e capitais com o objetivo de avaliar similaridades e contrastes.

4.1 CLIENTELA

A clientela oficial do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), incluída na base de cálculo de repasse do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é composta pelos alunos cadastrados no ensino fundamental e creches no Censo Escolar referente ao ano anterior ao repasse, ou seja, para o repasse de 2004 o FNDE considerou os dados de matrícula do ensino fundamental de 2003.

Neste item, são apresentados os seguintes dados: atendimento do PNAE por tipo de ensino, número de alunos atendidos e número de escolas atendidas por estados e capitais. No atendimento dos estados, também serão apresentados: número total de municípios por estado, número de municípios atendidos pelo estado e percentual de municípios atendidos pelo estado.

4.1.1 Clientela Estadual

Em relação ao atendimento do PNAE para diferentes segmentos de ensino, constataram-se diferenças em cada unidade federativa. Em 12 estados o atendimento ocorre, efetivamente, 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 em 2 estados – Paraná e Rio de Janeiro – o atendimento do PNAE é universalizado, ou seja, são contemplados alunos do ensino fundamental, ensino de jovens e adultos e do ensino médio.

Na tabela que se segue são apresentados: cobertura da alimentação escolar por tipo de ensino, número de alunos atendidos, número de escolas atendidas, número total de municípios por estado, número de municípios atendidos e

o percentual de municípios atendidos por estado. É importante ressaltar que o atendimento aqui mencionado refere-se, exclusivamente, à rede estadual de ensino.

TABELA 4 - ATENDIMENTO DO PNAE POR TIPO DE ENSINO, NÚMERO DE ALUNOS, NÚMERO DE ESCOLAS, NÚMERO DE MUNICÍPIOS E PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO - 2004

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	TIPO DE ENSINO	N.º DE ALUNOS	N.º DE ESCOLAS	N.º TOTAL DE MUNICÍPIOS	N.º DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS	% DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS
Acre	Fund.	90.509	512	22	12	54,54
Alagoas	Fund.	235.330	377	102	98	96,08
Amapá	Fund. e EJA	98.720	359	16	16	100
Amazonas	Fund. e EJA	250.000	432	62	25	40,32
Bahia	Fund. e EJA	922.543	1.659	420	411	99,04
Ceará	Fund. e EJA	233.000	632	185	180	97,83
Distrito Federal	Fund.	375.000	600	1	1	100
Espírito Santo	Fund.	55.100	112	78	5	6,41
Goiás	Fund.	553.416	1.150	248	243	97,98
Maranhão	Fund. e EJA	394.347	935	217	217	100
Mato Grosso	Fund.	303.420	542	142	142	100
Mato Grosso do Sul	Fund.	25.000	350	77	77	100
Minas Gerais	Fund.	1.855.000	3.780	853	853	100
Pará	Fund. e EJA	201.625	495	143	1	0,12
Paraíba	Fund. e EJA	350.000	1.280	224	224	100
Paraná	Fund. EJA e Médio	798.182	1.588	399	314	78,70
Pernambuco	Fund	600.000	900	184	184	
Piauí	Fund.	254.793	679	223	165	74,32
Rio de Janeiro	Fund. EJA e Médio	1.400.000	1.880	92	92	100
Rio Grande do Norte	Fund. e EJA	284.642	771	170	163	98,19
Rio Grande do Sul	Fund.	597.359	1.785	497	258	55,25
Rondônia	Fund. e EJA	152.000	278	52	52	100
Roraima	Fund.	44.717	103	15	13	86,66
Santa Catarina	Fund.	319.769	713	293	157	53,58
São Paulo	Fund. e EJA	1.185.546	1.673	645	25	3,87
Sergipe	Fund. e EJA	165.000	400	75	75	100
Tocantins	Fund. e EJA	175.397	455	139	135	97,12
TOTAL		11.920.415	24.440	5.574	4.138	74,24

FONTE: Coordenadores estaduais e Coordenadores das capitais do PNAE

NOTAS: Fund. - Fundamental; EJA - Ensino de Jovens e Adultos.

Dados elaborados pela autora.

Os estados que incluem o atendimento ao Ensino de Jovens e Adultos, à exceção do Rio de Janeiro e Paraná, utilizam recurso federal oriundo do FNDE através do *Programa Fazendo Escola*. Nesta proposta, o governo federal repassa, em caráter suplementar, R\$ 250,00/aluno/ano para estados e municípios com vistas à aquisição de livro didático; contratação temporária de professores; formação continuada de docentes e aquisição de gêneros alimentícios. Segundo informações do FNDE, foram contemplados com o referido repasse apenas estados e municípios

das Regiões Norte (com exceção do Amazonas e Amapá) e Nordeste, e municípios de outros estados cujo IDH fosse menor ou igual a 0,50, segundo Atlas de Desenvolvimento Humano 1998, do PNUD.

Como pode ser verificado na tabela anterior, nem sempre os estados atendem à rede estadual de todos os municípios. Anualmente são levantados pelas Secretarias Estaduais os municípios com interesse em atender à rede estadual. Na seqüência, as Secretarias Estaduais efetuam a delegação do atendimento da rede estadual. Desta forma, o recurso referente à rede estadual desses municípios é repassado pelo FNDE diretamente às respectivas prefeituras. O número de delegações por estado pode ser verificado através da diferença entre o número total de municípios e o número de municípios atendidos pelo estado.

Em relação a este tópico, as diferenças entre as unidades federativas também são significativas: enquanto estados que adotaram a escolarização atendem à rede estadual presente em 100% dos municípios, outros que adotam a centralização variam entre 0,12% (Pará) a 96% (Alagoas).

Outro aspecto a ser enfatizado refere-se ao aumento de complexidade na logística de distribuição dos gêneros alimentícios às escolas, de acordo com o maior número de municípios e escolas atendidos, maior extensão territorial, bem como dificuldade de acesso (situação característica dos estados da Região Norte). A mesma dificuldade é observada em relação às atividades de acompanhamento, monitoramento das unidades escolares e capacitação de pessoal. Em relação a este aspecto, constata-se que além dos estados da Região Norte que apresentam complexa logística de distribuição em função da grande extensão territorial e dificuldade de acesso às escolas, os Estados de São Paulo e Paraná também a apresentam em decorrência do número de escolas e/ou municípios. No caso de São Paulo, são 1.673 escolas concentradas em 25 municípios; no Paraná, são 1.588 escolas, distribuídas em 314 municípios.

As oito maiores clientelas observadas no PNAE em 2004 pertencem, respectivamente, a: Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Goiás. Com exceção de São Paulo, Paraná e

Pernambuco, que efetuam aquisições centralizadas, os demais estados apresentam gestão escolarizada.

4.1.2 Clientela das Capitais

Em 13 capitais 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 contemplados alunos do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Ensino Profissionalizante. Nas outras 12 capitais, o atendimento também é estendido ao Ensino de Jovens e Adultos.

Na tabela 5 são apresentados: cobertura da alimentação escolar por tipo de ensino, número de alunos atendidos e número de equipamentos atendidos em cada capital:

TABELA 5 - ATENDIMENTO DO PNAE POR TIPO DE ENSINO, NÚMERO DE ALUNOS E NÚMERO DE EQUIPAMENTOS POR CAPITAL - BRASIL - 2004

CAPITAIS	ATENDIMENTO POR TIPO DE ENSINO	N.º DE ALUNOS ATENDIDOS	N.º DE EQUIPAMENTOS ATENDIDOS
Rio Branco	Infantil, Fund. e EJA	14.000	48
Maceió	Infantil, Fund. e EJA	62.479	93
Macapá	Infantil e Fund.	4.430	60
Manaus	Infantil, Fund. e EJA	228.865	395
Salvador	Infantil e Fund.	146.375	342
Fortaleza	Infantil, Fund. e EJA	275.000	600
Vitória	Infantil e Fund.	55.000	80
Goiânia	Infantil, Fund. e EJA	95.500	164
São Luiz	Infantil, Fund. e EJA	90.000	200
Cuiabá	Infantil e Fund.	54.937	105
Campo Grande	Infantil e Fund.	76.000	90
Belo Horizonte	Infantil, Fund. e EJA	161.000	183
Belém	Infantil, Fund. e EJA	81.071	62
João Pessoa	Infantil, Fund. e EJA	72.000	94
Curitiba	Infantil e Fund.	120.000	399
Recife	Infantil, Fund., Peti, Profissional	164.096	545
Teresina	Infantil e Fund.	82.013	307
Rio de Janeiro	Infantil e Fund.	710.000	1.240
Natal	Infantil, Fund e EJA	68.243	105
Porto Alegre	Infantil, Fund e EJA	56.000	93
Porto Velho	Infantil e Fund.	40.065	227
Boa Vista	Infantil, Fund e EJA	11.244	30
Florianópolis	Infantil e Fund.	23.976	105
São Paulo	Infantil e Fund.	1.510.000	2.637
Aracaju	Infantil e Fund.	40.000	64
Palmas	Infantil e Fund.	26.000	52
		4.268.294	8.320

FONTE: Coordenadores das capitais do PNAE

NOTAS: Fund. - Fundamental; EJA - Ensino de Jovens e Adultos; Peti - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
Dados elaborados pela autora.

As oito maiores clientelas do PNAE nas capitais em 2004 referem-se, respectivamente, a: São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Manaus, Recife, Belo Horizonte, Salvador e Curitiba. À exceção de Curitiba, que apresenta terceirização, todas as demais efetuam compras centralizadas.

Entre as capitais, destacam-se a expressiva clientela e o número de equipamentos das Prefeituras de São Paulo (1.510.000 alunos e 2.637 equipamentos) e Rio de Janeiro (710.000 alunos e 1.240 equipamentos), uma vez que a dimensão de seus programas apresenta maior similaridade ao cenário observado nos estados do que nas outras capitais.

Em Porto Alegre, o atendimento ao EJA é efetuado com contrapartida municipal.

4.2 MODELOS DE GESTÃO ADOTADOS

No levantamento efetuado com coordenadores estaduais e municipais do PNAE, verificou-se a existência de 4 modalidades diferentes de gestão: centralizada, escolarizada, mista e terceirizada. Estes modelos são descritos sucintamente a seguir, com o intuito de demonstrar as etapas da operacionalização e os diferentes graus de complexidade.

4.2.1 Gestão Centralizada

Na gestão centralizada, 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 n.º 8.666/93. Após a adjudicação e homologação das empresas vencedoras, faz-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, obrigatoriamente, será acompanhada por um perito técnico, representante do fornecedor. Considerando que na reanálise o produto seja aprovado, ocorre o pagamento ao fornecedor; caso contrário, a substituição do produto.

Quando todos os gêneros adquiridos já se encontram aprovados, inicia-se o processamento das guias de remessa 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 só pode ser 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 e aos alunos, ou seja, preparo e consumo da alimentação.

O CAE (Conselho de Alimentação Escolar) deve participar do acompanhamento de todas as fases deste processo.

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

4.2.2 Gestão Escolarizada

Na gestão escolarizada, após a transferência do recurso federal para estados e municípios, ocorre a replicação do repasse às escolas. De acordo com cada estado ou município, o número de parcelas pode variar entre 2 a 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 das vezes, são os próprios fornecedores que efetuam a entrega nas escolas.

Na seqüência, as escolas fazem a conferência, recebimento e armazenamento dos gêneros em depósitos 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.

O CAE deve participar do acompanhamento de todas as fases deste processo.

4.2.3 Gestão Mista

Na gestão mista observada em algumas administrações estaduais há uma combinação concomitante dos modelos centralizado e escolarizado, ou seja, ocorre aquisição centralizada para gêneros não perecíveis e 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 verificada 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 outro, a exemplo das escolas urbanas escolarizadas e rurais centralizadas.

O CAE deve participar do acompanhamento de todas as fases deste processo.

4.2.4 Gestão Terceirizada

Na gestão terceirizada, o recurso federal representa a menor parcela do dispêndio total com a alimentação escolar. A maior parcela sempre cabe 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 a R\$ 1,64, ou seja, considerando o reajuste de maio/2005 para R\$ 0,18, o recurso federal representa entre 10,9 a 20,2% do valor da refeição.

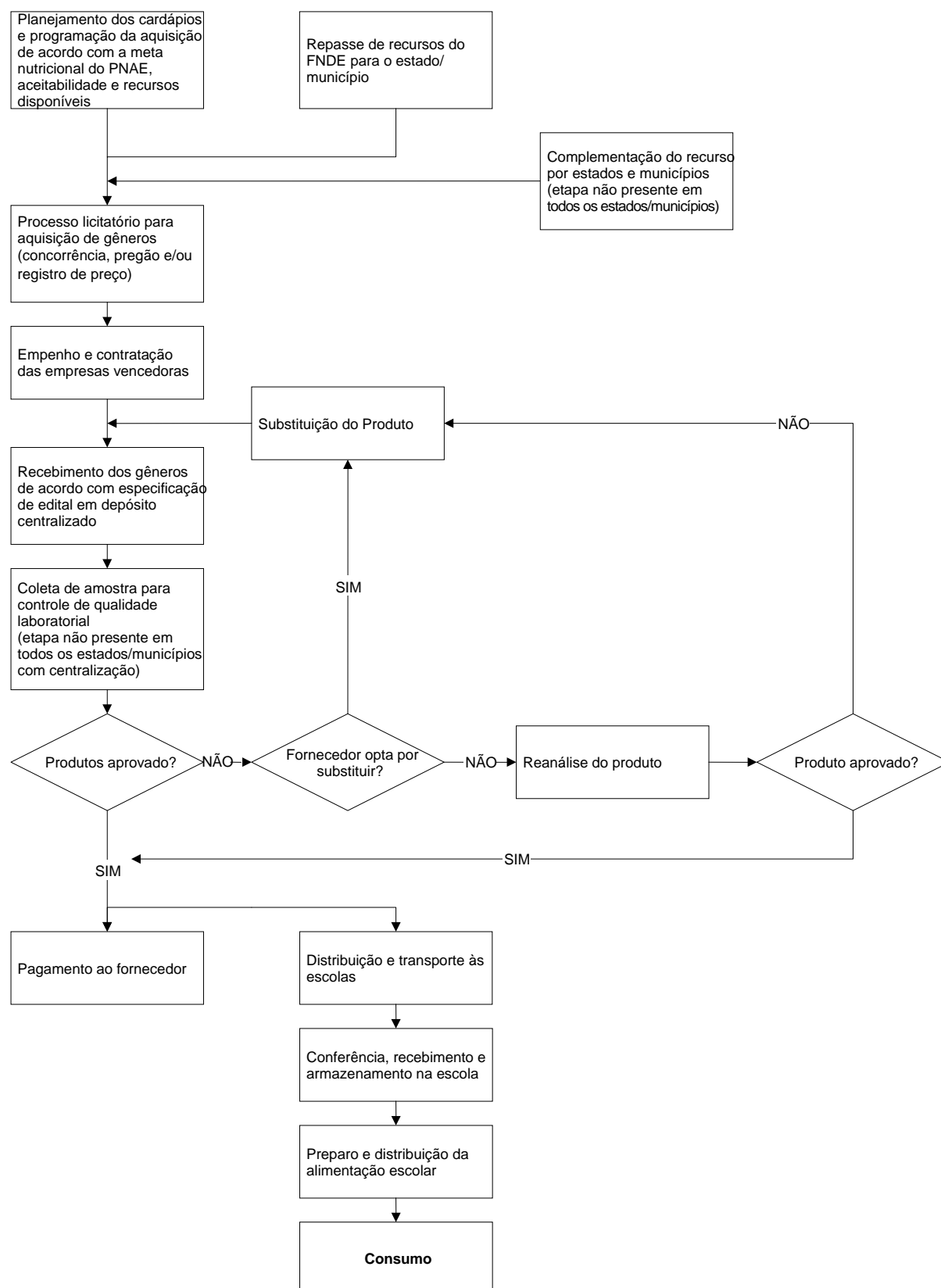
Neste modelo de gestão, o município realiza procedimento licitatório com o objetivo de contratar empresa terceirizada. Após a homologação da empresa ou empresas vencedoras, ocorrem a publicação do resultado, o empenho e a contratação.

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 pela aquisição de equipamentos e utensílios.

O CAE (Conselho de Alimentação Escolar) deve participar do acompanhamento de todas as fases deste processo.

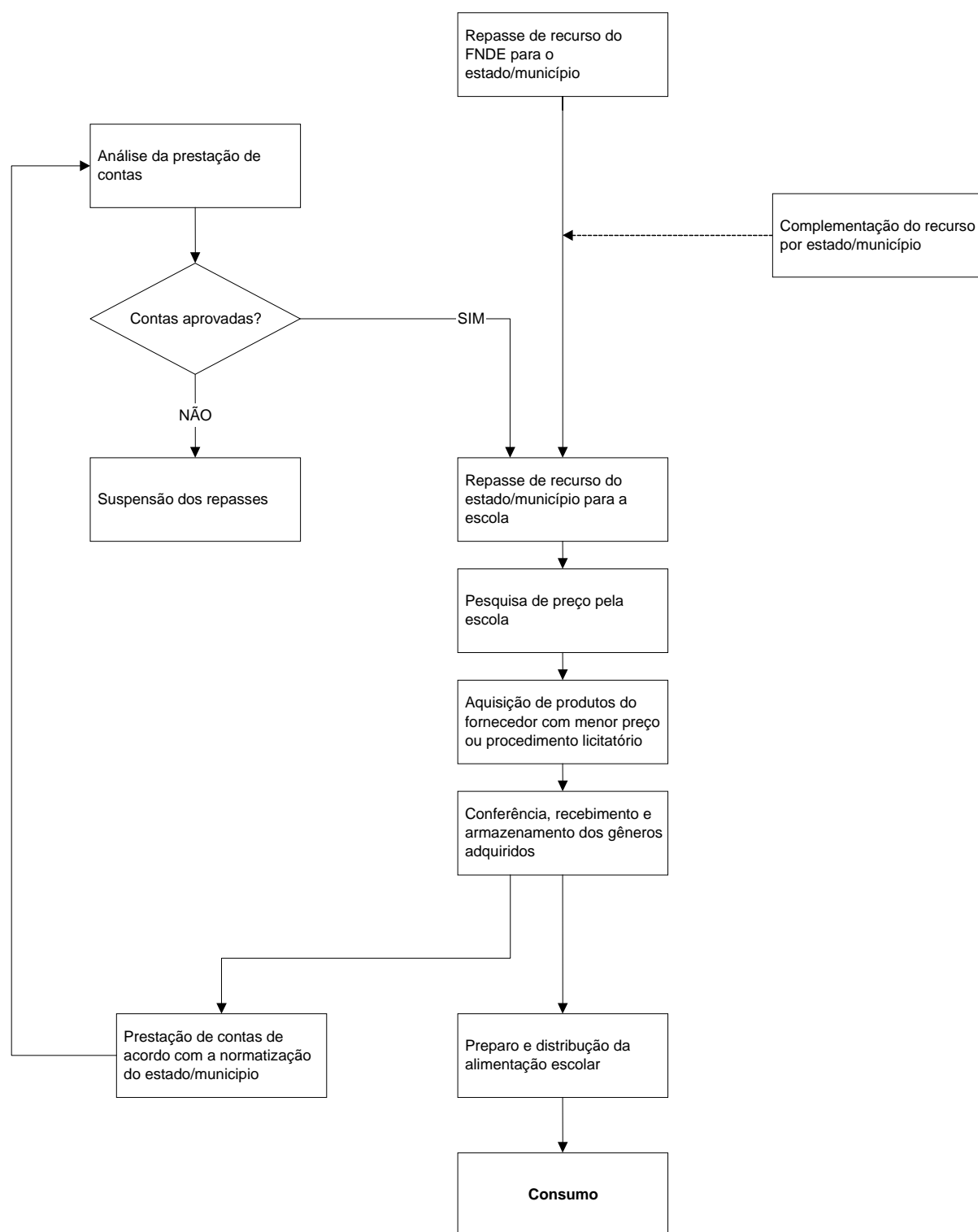
Para uma melhor compreensão da dinâmica das principais etapas dos modelos de gestão observados no gerenciamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos estados e capitais, são apresentados, na seqüência, os fluxogramas da gestão centralizada, escolarizada e terceirizada.

FIGURA 1 - FLUXOGRAMA DA GESTÃO CENTRALIZADA



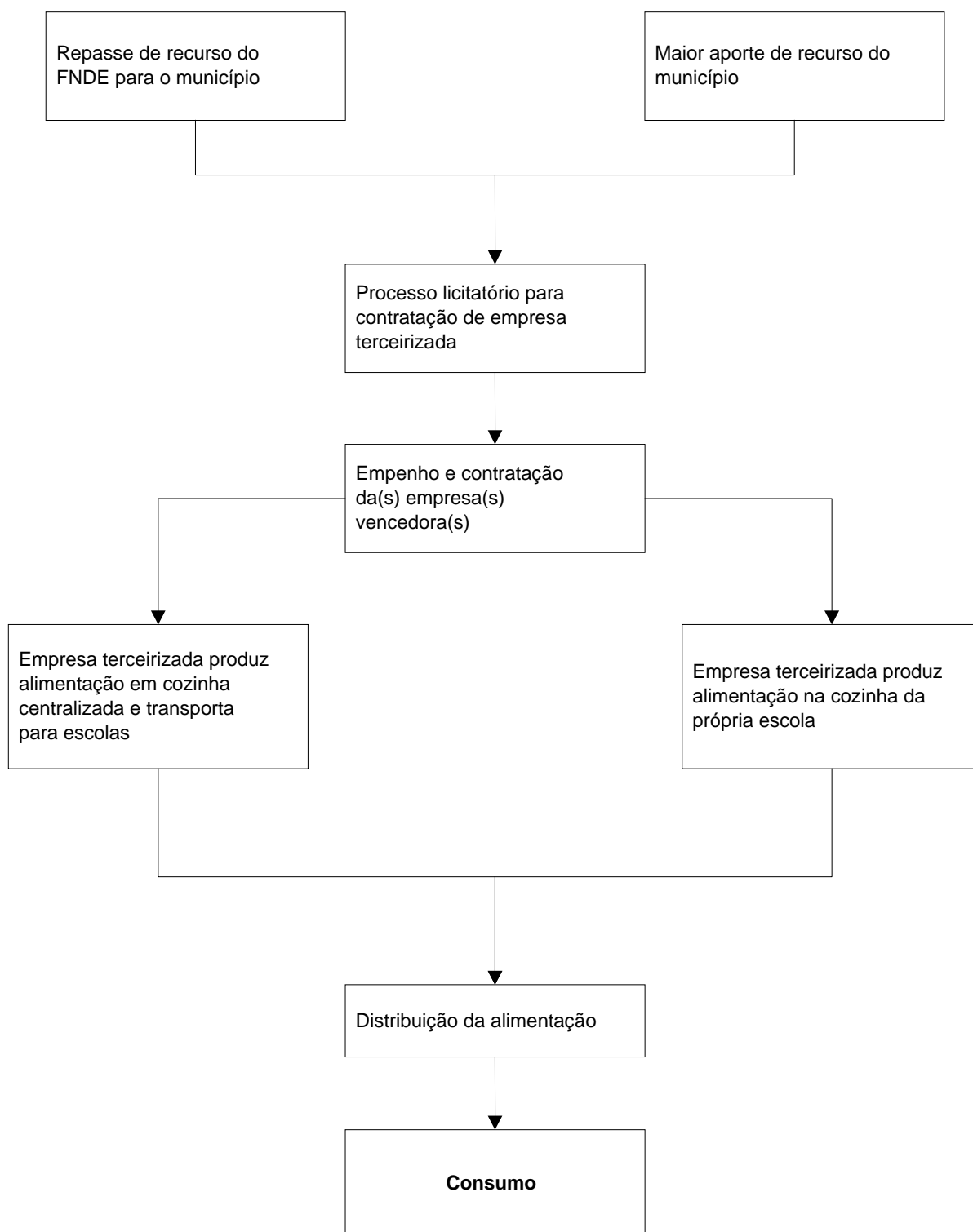
FONTE: Elaboração da autora

FIGURA 2 - FLUXOGRAMA DA GESTÃO ESCOLARIZADA



FONTE: Elaboração da autora

FIGURA 3 - FLUXOGRAMA DA GESTÃO TERCEIRIZADA



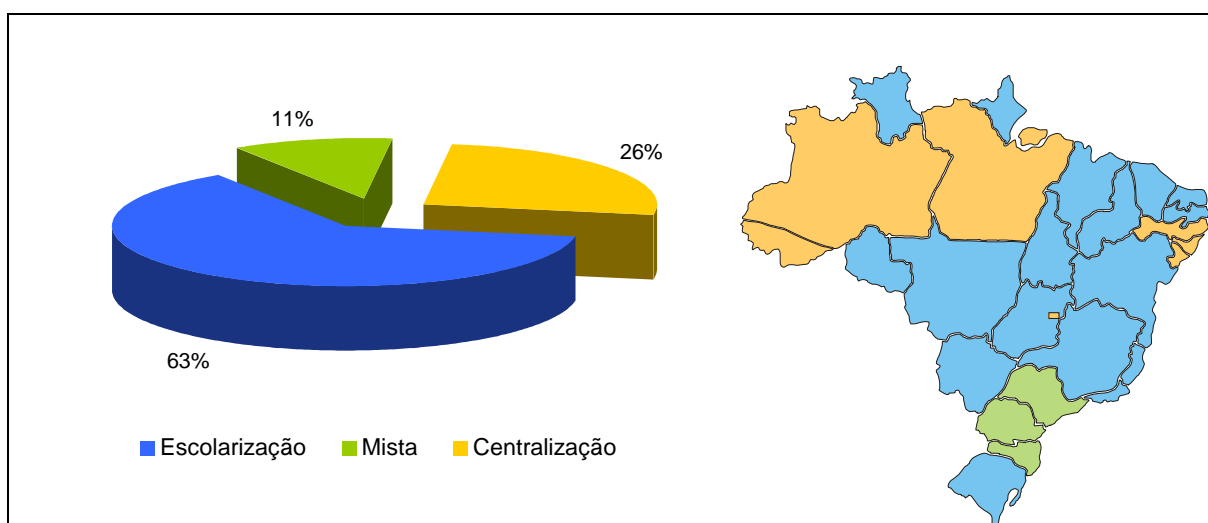
FONTE: Elaboração da autora

4.2.5 Comportamento Estadual

Em relação à forma de gestão do PNAE nos 27 estados da federação, observa-se a adoção dos seguintes modelos:

- 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 (gráfico 4). 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, ou seja, os estados efetuem 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. Concomitantemente à gestão centralizada, o Estado de Sergipe está realizando, através de projeto piloto, o atendimento terceirizado a uma escola de ensino médio;
- 3 estados apresentam um modelo misto, a saber, 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 4 – PERCENTUAL E LOCALIZAÇÃO POR TIPO DE GESTÃO ESTADUAL - PNAE - 2004



FONTE: Coordenadores estaduais do PNAE

NOTA: Dados elaborados pela autora.

A gestão mista considera a complexidade da logística de distribuição, principalmente em relação aos gêneros perecíveis, e, desta forma, repassa recursos financeiros para os estabelecimentos com vistas à complementação dos cardápios. A visão partilhada por estes estados é a de que através desta modalidade de gestão obtém-se o que há de melhor em cada modalidade, ou seja, a aquisição centralizada de grandes quantidades permite maior controle sobre a qualidade dos produtos, bem como redução dos preços. Por outro lado, a descentralização de recursos permite viabilizar os gêneros perecíveis em quantidades compatíveis com os equipamentos de conservação e o armazenamento das escolas, enriquecer e diversificar a alimentação escolar, respeitar hábitos alimentares, e incrementar a economia dos municípios com a participação dos pequenos agricultores, associações de agricultores, cooperativas e comerciantes locais.

O panorama das modalidades de gestão do PNAE nos estados por região apresenta a seguinte distribuição:

- Região Norte: 4 estados com gestão escolarizada e 3 com gestão centralizada;
- Região Nordeste: 6 estados com gestão escolarizada e 3 com gestão centralizada;

- Região Centro-Oeste: 3 estados com gestão escolarizada e 1 com gestão centralizada;
- Região Sudeste: 3 estados com gestão escolarizada e 1 com gestão mista;
- Região Sul: 1 estado com gestão escolarizada e 2 com gestão mista.

No caso dos 17 estados que adotam a escolarização como modelo de gestão, observam-se variações em relação à frequência do repasse, entidade receptora do recurso, formas de aquisição e regularidade na prestação de contas.

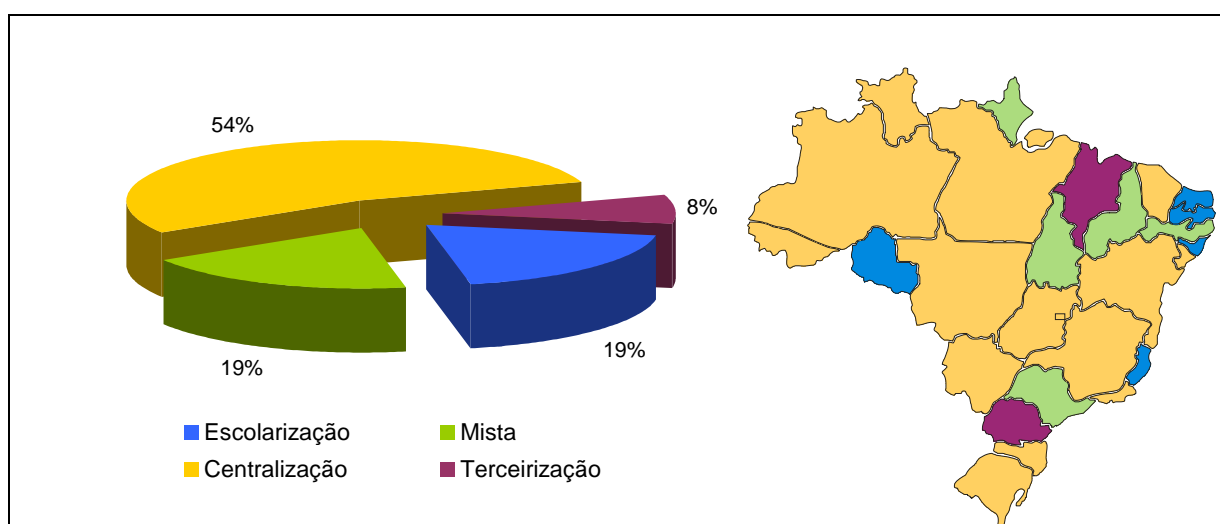
- Em relação ao número de parcelas repassadas: cada estado escolarizado estabelece um número ideal de parcelas por ano que varia entre 2 a 10.
- Quanto à entidade receptora: alguns estados repassam o recurso para a APM, outros para o Caixa Escolar, outros para o Conselho Escolar, outros ainda para o Núcleo Gestor formado pelo diretor geral e coordenador financeiro. Neste caso, cada escola possui uma Comissão de Licitação para realização de despesas até a modalidade de convite.
- Quanto à prestação de contas: usualmente, para cada parcela deverá ser efetuada a prestação de contas.

4.2.6 Comportamento nas Capitais

Entre as 26 capitais, a distribuição das formas de gestão adotadas para a operacionalização do PNAE apresenta ampla diversificação, uma vez que grande parte destas atende, de formas diversas, aos diferentes tipos de ensino – infantil, ensino fundamental, entidades filantrópicas e, ocasionalmente, o ensino 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, os quais são ilustrados pelo gráfico 5.

- 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.

GRÁFICO 5 - PERCENTUAL E LOCALIZAÇÃO POR TIPO DE GESTÃO NAS CAPITALIS - PNAE - 2004



FONTE: Coordenadores das capitais do PNAE

NOTA: Dados elaborados pela autora.

A seguir, relacionam-se as 5 capitais que apresentam modelo misto e a especificação do 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 através de aquisições centralizadas; as escolas urbanas são escolarizadas;
- Recife: 88 escolas são terceirizadas, e os demais 457 equipamentos, 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 pode ser observado 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 adotam este modelo. Entre as capitais, são exemplos desta modalidade de gestão Curitiba e São Luiz. Para proporcionar atendimento adequado aos 399 equipamentos, a Prefeitura de Curitiba contratou 3 empresas terceirizadas, enquanto em São Luiz uma única empresa atende aos 200 equipamentos.

Outro diferencial verificado entre essas duas capitais terceirizadas é que na capital paranaense a alimentação é preparada em uma cozinha central, sendo, na seqüência, transportada às unidades escolares. Na capital maranhense, a alimentação é preparada pelos funcionários da empresa terceirizada nas próprias cozinhas escolares, à exceção de 25 unidades, onde também é transportada.

Para o atendimento das creches e/ou entidades filantrópicas, a aquisição é centralizada em João Pessoa, Curitiba e Natal. Em João Pessoa, o atendimento às creches é efetuado através de aquisição centralizada.

O panorama resumo de gestão do PNAE nas capitais por região apresenta a seguinte distribuição:

- Região Norte: 4 capitais com centralização e 2 com gestão mista;
- Região Nordeste: 3 capitais com centralização, 3 com escolarização, 2 com gestão mista e 1 com terceirização;

- Região Centro-Oeste: 1 capital com gestão mista e 2 com centralização;
- Região Sudeste: 1 capital com sistema misto, 1 com escolarização e 2 com centralização;
- Região Sul: 1 capital com terceirização e 2 com aquisição centralizada.

4.3 PAUTA ALIMENTAR

De acordo com Stolarski (2001, p.31), "pauta é a denominação que se dá à relação de gêneros alimentícios e quantitativos necessários para proporcionar atendimento de merenda escolar por um determinado período letivo. A pauta é, portanto, a consolidação dos seguintes componentes: cardápios escolhidos, frequência com que os mesmos serão servidos e *per capita* de cada alimento".

Outra explicação que se faz necessária aos leigos em merenda escolar diz respeito ao tipo de preparação usualmente servido nas escolas. O panorama dos cardápios no País apresenta uma combinação de preparações simples – doces e salgadas – em percentuais diferentes de acordo com a localidade. Assim, o aluno consome, às 10 horas da manhã ou às 15h:30, cardápios semelhantes, que podem ser: arroz, feijão, farofa e carne, macarrão com sardinha, arroz-doce, polenta com frango e salada, leite com sucrilhos, suco com cachorro-quente, canja, canjica ou mungunzá, e assim por diante...

Segundo Zaluar (1985), comer "alimentos variados", diariamente, caracteriza o modo de vida dos "ricos". Pode-se concluir, assim, que a pobreza não está associada somente à ingestão insuficiente de nutrientes, mas, também, a refeições monótonas e estereotipadas.

O Paraná adota, desde 1997, programações com percentuais diferenciados de preparações doces e salgadas, visando, desta forma, ajustar ao máximo a programação à aceitabilidade por parte da escola. Assim, enquanto algumas escolas recebem 80% de preparações salgadas e 20% de preparações doces, outras recebem 40% de preparações salgadas e 60% de preparações doces, e assim por

diante. Segundo técnicos do programa, estes percentuais estão intimamente relacionados ao nível socioeconômico da clientela: alunos matriculados em escolas de periferia e no período noturno preferem preparações salgadas. Por sua vez, alunos de escolas com maior nível socioeconômico preferem preparações doces. O fator temperatura também apresenta interferência na aceitabilidade.

No Paraná, estado característico pela diversidade de imigrantes e migrantes, a coordenação estadual constatou a necessidade de elaborar o "Mapa do Feijão" e de realizar programações específicas em relação a este alimento, uma vez que parte de sua clientela, localizada nas regiões sul e sudoeste, consome somente o feijão preto, parte dela – situada nas regiões norte e noroeste – consome somente feijão carioca, e uma outra parte consome os dois tipos.

Com o intuito de avaliar quais alimentos estiveram presentes na alimentação escolar do País em 2004, incluiu-se no questionário encaminhado às coordenações estaduais e das capitais uma relação com 63 gêneros alimentícios para serem assinalados em caso de aquisição pelo estado/capital. Num primeiro momento, acreditou-se que a maioria dos itens normalmente adquiridos estivesse sido contemplada nesse rol de alimentos preestabelecidos.

Na questão seguinte do questionário, solicitou-se a inclusão dos itens adquiridos e não relacionados anteriormente. Nesse momento, foi possível ter-se noção da dimensão do País, dada a riqueza de sua culinária, da diversidade dos hábitos alimentares, da variedade de alimentos utilizados! Foram relacionados outros 85 gêneros.

Considerando o volume expressivo de gêneros alimentícios utilizados no PNAE, optou-se por apresentar os resultados – de estados e capitais – compilando-os por região. Os itens assinalados em negrito foram incluídos em apenas uma região e podem estar associados aos hábitos regionais. Assim, tem-se o que se segue.

4.3.1 Pauta da Região Norte

Açai, açúcar cristal, almôndega bovina (conserva), amido de milho, arroz branco, arroz parboilizado, aveia em flocos, bebidas lácteas, biscoito *cream-cracker*/água e sal, biscoito leite/coco, biscoito maisena, biscoito rosquinha, bolo, **camarão**, canjica, carne bovina (conserva), carne bovina desidratada, carne bovina resfriada (partes diversas), carne de frango resfriado (partes diversas), carne suína (partes diversas), **castanha do Pará**, **cereal de arroz**, charque bovino, chocolate/achocolatado em pó, **coco ralado**, colorau, **cupuaçu**, farinha láctea, farinha de mandioca, farinha de milho, farinha de tapioca, farinha de trigo, feijão carioca, flocos de milho, fubá comum, geléia, goiabada, "hortifruti" (destacam-se **maxixe** e **macaxeira**), leite-em-pó integral, leite "longa vida", macarrão conchinha/letrinha/padre-nosso, macarrão espaguete, macarrão parafuso, **massa de milho para cuscuz**, milho para pipoca, milho verde (conserva), **Nestogeno 1.º e 2.º Semestre**, óleo de soja, ovos, pão, **picadinho de peixe (resfriado)**, pimenta-do-reino, polpa de fruta, polvilho, produtos de tomate (extrato, polpa, purê), proteína vegetal texturizada (PVT), rosca, sal, salsicha em conserva, sardinha em conserva, sucos naturais, tempero em pó, **tempero completo em pasta**, **xarope de guaraná**, vinagre.

4.3.2 Pauta da Região Nordeste

Açúcar cristal, açúcar refinado, **azeite de dendê**, almôndega bovina (conserva), amido de milho, arroz branco, arroz parboilizado, aveia em flocos, bebidas lácteas, biscoito *cream-cracker*/água e sal, biscoito leite/coco, biscoito maisena, biscoito Maria, biscoito recheado, biscoito rosquinha, biscoito sortido, biscoito pão-de-mel, **café**, canjica, carne bovina (conserva), carne bovina desidratada, carne bovina resfriada (partes diversas), carne moída (conserva), carne de frango resfriado (partes diversas), cereais de milho, charque bovino, charque bovino em conserva, canela em pau e em pó, chá, chocolate/achocolatado em pó, colorau, cravo, creme vegetal, doce em pasta, **farelo de trigo**, farinha láctea, farinha

de mandioca, farinha de milho, farinha de tapioca, farinha de trigo, feijão carioca, **feijão "sempre-verde"**, flocos de milho, fubá comum, fubá pré-cozido, goiabada, "hortifruti" (destacam-se **quiabo** e **jerimum**), iogurte, **leite de coco**, leite em pó integral, leite longa vida, leite tipo "C" pasteurizado, macarrão conchinha/letrinha/padre-nosso, macarrão espaguete, macarrão parafuso, milho para pipoca, milho verde (conserva), mistura para preparo de molho à bolonhesa, mistura para preparo de picadinho de proteína vegetal, mistura para preparo de canjica, mistura para preparo de pudim/mingau, mistura para preparo de risoto, mistura para preparo de sopa, óleo de soja, ovos, pão (**broa de milho**), pimenta-do-reino, polpa de fruta, produtos de tomate (extrato, polpa, purê), proteína vegetal texturizada (PVT), **rapadura**, **requeijão cremoso**, sal, salsicha em conserva, salsicha resfriada, sardinha em conserva, **seleta de legumes**, sucos naturais, tempero em pó, tempero em tabletes e vinagre, **xarope de glicose**.

4.3.3 Pauta da Região Centro-Oeste

Açúcar cristal, almôndega bovina (conserva), amido de milho, arroz branco, aveia em flocos, **batata cozida à vácuo**, bebidas lácteas, biscoito *cream-cracker*/água e sal, biscoito leite/coco, biscoito maisena, biscoito pão-de-mel, biscoito *waffler*, biscoito rosquinha, **brioche**, bolo, canjica, carne bovina desidratada, carne bovina resfriada (partes diversas), carne moída (conserva), carne de frango (conserva), carne de frango resfriado (partes diversas), **carne seca**, carne suína (partes diversas), cereais de milho, chá-mate, charque bovino, chocolate/achocolatado em pó, colorau, farinha de mandioca, farinha de milho, **farinha de quibe**, farinha de trigo, feijão carioca, **feijão carioca cozido à vácuo**, feijão preto, fermento em pó e biológico, **filé de peixe**, fubá comum, gelatina, goiabada, "hortifruti" (destaca-se o **pequi**), iogurte, leite-em-pó integral, leite de coco, leite "longa vida", macarrão conchinha/letrinha/padre-nosso, macarrão espaguete, macarrão parafuso, margarina, milho para pipoca, milho verde (conserva), mistura para preparo de canjica, mistura

para preparo de molho à bolonhesa, mistura para preparo de pudim/mingau, mistura para preparo de sagu, óleo de soja, ovos, pão, polpa de fruta, polvilho, produtos de tomate (extrato, polpa, purê) proteína vegetal texturizada (PVT), sagu, sal, salsicha em conserva, salsicha resfriada, sardinha em conserva, **seleta de legumes à vácuo**, **soja despelculada**, sucos naturais, tempero em pó e vinagre.

4.3.4 Pauta da Região Sudeste

Açúcar cristal, almôndega bovina (conserva), amido de milho, arroz branco, arroz parboilizado, aveia em flocos, **batata desidratada em flocos**, bebidas lácteas, biscoito *cream-cracker*/água e sal, biscoito leite/coco, biscoito maisena, biscoito Maria, biscoito recheado, **biscoito doce banana e chocolate**, biscoito pão-de-mel, **biscoito salgado aperitivo**, **biscoito recheado**, **biscoito salgado lanche**, biscoito *waffler*, bolo (individual), canjica, canjiquinha, carne bovina (conserva), carne moída (conserva), carne de frango (conserva), carne bovina resfriada (partes diversas), carne de frango resfriado (partes diversas), carne suína (partes diversas), cereais de milho, cereais de chocolate, **empanados de frango**, feijão preto (conserva), feijão carioca cozido e temperado, farinha de milho, fubá comum, gelatina, geléia, **hambúrguer (conserva)**, filé de peixe, "hortifruti", leite-em-pó integral, leite "longa vida", macarrão conchinha/letrinha/padre-nosso/argolinha, macarrão espaguete, macarrão parafuso, macarrão penne, mistura para preparo de arroz-doce, mistura para preparo de canjica, mistura para preparo de molho à bolonhesa, mistura para preparo de creme de frutas/manjar/mingaus/pudins, mistura para preparo de risotos, mistura para preparo de sopas, milho para pipoca, milho verde (conserva), óleo de soja, ovos, pão (*hot-dog*, pão de forma, francês), produtos de tomate (extrato, polpa, purê), sal, salsicha resfriada, sardinha em conserva, sucos naturais, tempero em pó.

4.3.5 Pauta da Região Sul

Açúcar cristal, açúcar orgânico, almôndega bovina (conserva), amido de milho, arroz branco, arroz parboilizado, aveia em flocos, bebidas lácteas, biscoito caseiro integral, biscoito *cream-cracker*/água e sal, biscoito leite/coco, biscoito maisena, biscoito Maria, biscoito pão-de-mel, biscoito recheado, biscoito rosquinha, biscoito sortido, biscoito *waffler*, café, canela em pó, canjica, canjiquinha, carne bovina (conserva), carne moída (conserva), carne de frango (conserva), carne bovina resfriada (partes diversas, destacando-se **mondongo, língua, fígado e moela** em Porto Alegre), carne de frango resfriado (partes diversas), carne suína (partes diversas), cereais de milho, cereais de chocolate, **chá-mate**, charque (vácuo), chocolate/achocolatado, cravo, doces de frutas, **erva-doce, ervilha (conserva)**, ervilha, farinha Láctea, farinha de mandioca, farinha de milho, farinha de trigo, farinha de trigo com fermento, fermento, feijão preto, feijão preto cozido (conserva), feijão carioca, filé de peixe, fubá comum, fubá pré-cozido, gelatina, geléias, "hortifruti", leite-em-pó integral, leite "longa vida", lentilha, macarrão **cabelo de anjo/conchinha/gravatinha/letrinha/padre-nosso**, macarrão espaguete, macarrão parafuso, macarrão penne, margarina, mistura para preparo de bolo, mistura para preparo de molho à bolonhesa, mistura para preparo de mingaus/pudins, mistura para preparo de picadinho de proteína vegetal, mistura para molho de frango, mistura para preparo de sopas, mistura para preparo de sagu, milho verde (conserva), óleo de soja, **orégano**, ovos, pão, produtos de tomate (extrato, polpa, purê), queijo, sagu, sal, salame, salsicha (conserva), salsicha resfriada, sardinha em conserva, sucos naturais, **talharim com espinafre**, tempero em pó, vinagre.

4.4 CUSTO DOS CARDÁPIOS E MODALIDADES DE AQUISIÇÃO

No presente item, é apresentado o custo médio dos cardápios por estado e capital, considerando apenas os valores referentes ao custo dos gêneros, e, no caso das unidades que adotam a gestão centralizada e mista, a forma de aquisição dos alimentos e preços de aquisição.

É importante salientar, em relação a este tópico, que a meta nutricional do PNAE prevê a cobertura de aproximadamente 15% das necessidades nutricionais da clientela, o que representa cerca de 350 kcal e 9 gramas de proteína.

Com o intuito de mostrar ao leitor a dificuldade, para os técnicos do programa, em compatibilizar meta nutricional e custo, apresentam-se 2 cardápios usuais em todo o território nacional (tabelas 6 e 7):

TABELA 6 - CUSTO DO CARDÁPIO (ARROZ, FEIJÃO, FAROFA E CARNE MOÍDA EM CONSERVA) NO ESTADO DO PARANÁ - 2005

INGREDIENTES	PER CAPITA (g)	PROTEÍNA (g)	VALOR CALÓRICO (kcal)	CUSTO DO GÊNERO (kg)	CUSTO DA PORÇÃO (R\$)
Arroz	35	2,52	127,4	0,84	0,029
Feijão	25	5,72	87,95	1,64	0,041
Farinha de milho	20	1,92	70,68	0,85	0,017
Carne moída	30	4,20	55,20	5,18	0,155
Óleo	2	-	18,00	1,73	0,004
Sal	1	-	-	0,47	-
TOTAL	113	14,36	359,23	-	0,246

FONTE: Elaboração da autora

NOTA: Os preços de aquisição referem-se àqueles realizados pela Fundepar em maio de 2005.

TABELA 7 - CUSTO DO CARDÁPIO (ARROZ-DOCE) NO ESTADO DO PARANÁ - 2005

INGREDIENTES	PER CAPITA (g)	PROTEÍNA (g)	VALOR CALÓRICO (kcal)	CUSTO DO GÊNERO (kg)	CUSTO DA PORÇÃO (R\$)
Arroz	30	2,16	109,20	0,84	0,025
Leite	25	7	121,00	8,20	0,205
Açúcar	25	-	79,60	0,77	0,015
TOTAL	80	9,16	309,80	-	0,245

FONTE: Elaboração da autora

NOTA: Os valores de aquisição referem-se àqueles realizados pela Fundepar em maio de 2005.

4.4.1 Panorama dos Estados

Em 2004, o custo médio do cardápio/aluno/dia, entre as administrações estaduais, apresentou uma variação entre R\$ 0,15 a R\$ 0,50.

Em apenas 5 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.

Nos demais estados, foram mencionadas complementações com recursos dos governos estaduais, que variaram de R\$ 0,02 a R\$ 0,35 por aluno/dia.

Entre os dez estados que adotam a aquisição centralizada (37% do total), pode ser constatado que Distrito Federal e São Paulo utilizam modalidades paralelas para a aquisição de gêneros: pregão presencial e registro de preço; Pernambuco, Sergipe e Paraná utilizam o pregão eletrônico; Acre, Pará e Paraíba utilizam pregão presencial, e Alagoas, Santa Catarina e Amazonas realizam concorrências.

No quadro abaixo estão relacionados os custos médios dos cardápios e a modalidade de aquisição, no caso de aquisição centralizada:

QUADRO 1 - CUSTO MÉDIO DO CARDÁPIO, GESTÃO ADOTADA E MODALIDADE DE AQUISIÇÃO NO CENÁRIO ESTADUAL - BRASIL - 2004

ESTADO	CUSTO MÉDIO DOS CARDÁPIOS (R\$)	TIPO DE GESTÃO	MODALIDADE DE AQUISIÇÃO
Acre	0,24	Centralização	Pregão presencial
Alagoas	NI ⁽¹⁾	Centralização	Concorrência
Amapá	0,35	Escolarização	
Amazonas	0,45 interior 0,49 capital	Centralização	Concorrência
Bahia	0,18	Escolarização	
Ceará	0,15	Escolarização	
Distrito Federal	0,28	Centralização	Pregão presencial e Registro de preço
Espírito Santo	0,28	Escolarização	
Goiás	0,15	Escolarização	
Maranhão	0,21	Escolarização	
Mato Grosso	0,18	Escolarização	
Mato Grosso do Sul	0,15	Escolarização	
Minas Gerais	0,16-0,37	Escolarização	
Pará	0,15	Centralização	Pregão presencial
Paraíba	NI ⁽¹⁾	Escolarização	
Paraná	0,19	Misto ⁽²⁾	Pregão eletrônico
Pernambuco	0,19	Centralização	Pregão eletrônico
Piauí	NI ⁽¹⁾	Escolarização	
Rio de Janeiro	0,32/4h; 0,64/8h	Escolarização	
Rio Grande do Norte	0,35	Escolarização	
Rio Grande do Sul	0,15	Escolarização	
Rondônia	0,30	Escolarização	
Roraima	0,32	Escolarização	
Santa Catarina	0,40	Misto ⁽²⁾	Concorrência
São Paulo	0,50	Misto ⁽²⁾	Pregão presencial e Registro de preço
Sergipe	0,37	Centralização	Pregão eletrônico
Tocantins	0,25	Escolarização	

FONTE: Coordenadores estaduais do PNAE

NOTA: Dados elaborados pela autora.

(1) NI - Não informado.

(2) Centralização para não perecíveis e escolarização para perecíveis.

4.4.2 Panorama nas Capitais

Em 2004, o custo médio do cardápio/aluno do ensino fundamental/dia, entre as administrações das capitais, apresentou uma variação entre R\$ 0,15 a R\$ 1,64. A variação é brutal.

Em somente 2 capitais foi mencionada a utilização apenas do recurso repassado pelo governo federal para a execução do programa: Salvador e Palmas. Nas demais, foram citadas complementações diferenciadas que variam entre R\$ 0,02 a R\$ 1,49 por aluno.

Entre as capitais, constata-se um percentual bem mais significativo de aquisição centralizada – 77%. Esta modalidade de aquisição é adotada pelas seguintes capitais: Rio Branco, Macapá, Manaus, Campo Grande, Belém, Teresina, Rio de Janeiro, Porto Velho, Boa Vista, Florianópolis e Palmas. Fortaleza e Aracaju adotam o pregão presencial, enquanto Goiânia, Cuiabá e Porto Alegre, o eletrônico. Belo Horizonte é a única capital a utilizar, exclusivamente, o registro de preços. Salvador, Recife e São Paulo adotam modalidades paralelas: a primeira adquire através de concorrência e pregão presencial, enquanto Recife e São Paulo utilizam a concorrência e o registro de preço.

No quadro a seguir são relacionados os custos médios dos cardápios e a modalidade de aquisição, no caso de aquisição centralizada:

QUADRO 2 - CUSTO MÉDIO DO CARDÁPIO, GESTÃO ADOTADA E MODALIDADE DE AQUISIÇÃO NO CENÁRIO DAS CAPITAIS - 2004

CAPITAIS	CUSTO MÉDIO DOS CARDÁPIOS (R\$)	TIPO DE GESTÃO	MODALIDADE DE AQUISIÇÃO
Rio Branco	0,25	Centralização	Convite
Maceió	2,00 - infantil /4 refeições 0,15 - fundamental	Escolarização	
Macapá	0,28	Misto ⁽²⁾	Convite
Manaus	0,45	Centralização	Concorrência
Salvador	0,15	Centralização	Concorrência e Pregão presencial
Fortaleza	0,45	Centralização	Pregão presencial
Vitória	0,30- 0,32 - infantil 0,27 - fundamental	Escolarização	
Goiânia	0,30-0,45	Centralização	Pregão eletrônico
São Luiz	0,89	Terceirização	
Cuiabá	NI ⁽¹⁾	Centralização	Pregão eletrônico
Campo Grande	NI ⁽¹⁾	Centralização	Concorrência
Belo Horizonte	0,23	Centralização	Registro de preço
Belém	0,22-0,25	Centralização	Concorrência
João Pessoa	0,75 - infantil 0,15 - fundamental 0,50 - EJA	Escolarização	
Curitiba	1,00	Terceirização	
Recife	2,20 - infantil 0,46 - fundamental	Misto ⁽³⁾	Concorrência e Registro de preço
Teresina	0,24-0,30	Misto ⁽⁴⁾	Concorrência
Rio de Janeiro	0,53	Centralização	Concorrência
Natal	0,17	Escolarização	
Porto Alegre	1,12 - infantil 1,10 - fundamental 1,20 - creche (4 refeições)	Centralização	Pregão eletrônico
Porto Velho	0,53	Misto ⁽³⁾	Convite
Boa Vista	NI ⁽¹⁾	Centralização	Concorrência
Florianópolis	NI ⁽¹⁾	Centralização	Concorrência
São Paulo	Centralizado - 0,21-0,65 Terceirizado - 0,87-1,64	Misto ⁽³⁾	Concorrência e Registro de preço
Aracaju	0,76	Centralização	Pregão presencial
Palmas	0,15	Misto ⁽⁴⁾	Carta convite

FONTE: Coordenadores das capitais do PNAE

NOTA: Houve complementação, mas não soube informar o valor.

(1) NI - Não informado.

(2) Escolarização nas escolas urbanas, e centralização nas rurais.

(3) Centralização e terceirização.

(4) Escolarização e centralização.

4.4.3 Preços de Aquisição

Em relação a este particular, houve dificuldade na realização de uma análise comparativa em função de vários aspectos:

- dos 10 estados que adotam a aquisição centralizada, apenas 6 informaram os preços de aquisição dos gêneros em 2004;
- considerando a diversidade da pauta de cada estado, poucos são os itens coincidentes nas programações;
- há significativa variação na composição dos produtos industrializados.

Assim, selecionaram-se para este breve comparativo sete gêneros adquiridos de forma centralizada, que poderiam apresentar pequena ou nenhuma variação em relação à sua composição, e que estivessem presentes nas aquisições dos estados que prestaram esta informação. Os gêneros selecionados são: açúcar cristal, arroz polido, mistura para preparo de bebidas lácteas, biscoito maisena, biscoito *cream-cracker*, feijão carioca *in natura* e sal.

Vale ressaltar que todas as regiões do País encontram-se representadas neste demonstrativo por pelo menos 1 estado. No caso da Região Norte, por dois estados. Outro aspecto a ser mencionado é que as informações foram prestadas entre setembro e novembro de 2004.

TABELA 8 - VARIAÇÃO NOS PREÇOS DE AQUISIÇÃO ENTRE ESTADOS QUE REALIZAM AQUISIÇÃO CENTRALIZADA - BRASIL - 2004

GÊNEROS	PREÇOS DE AQUISIÇÃO (R\$/kg)					
	Acre	Amazonas	Sergipe	São Paulo	Paraná	Distrito Federal
Açúcar cristal	0,82	0,90	1,09	-	-	0,65
Arroz polido	1,33	1,45	2,52	-	1,36	1,54
Bebidas lácteas	-	-	5,98	4,65	4,06	4,54
Biscoito maisena	-	-	2,99	2,76	1,95	2,54
Biscoito <i>cream-cracker</i>	3,27	3,20	2,75	2,79	2,12	2,57
Feijão carioca	1,67	1,78	2,21	-	1,16	-
Sal	0,68	0,30	0,32	-	0,39	-

FONTE: Coordenadores estaduais do PNAE

NOTA: Dados elaborados pela autora.

1. Açúcar cristal - a variação observada entre o maior e o menor preço foi de 67,7%. O maior preço de aquisição ocorreu em Sergipe – R\$ 1,09, e o menor no Distrito Federal – R\$ 0,65.
2. Arroz polido - neste item, a variação entre o maior e o menor preço foi de 52,7%. O maior preço de aquisição ocorreu em Sergipe – R\$ 2,52, e o menor no Acre – R\$ 1,33.
3. Mistura para preparo de bebida láctea - entre os itens selecionados, este foi o gênero que apresentou a menor variação, ou seja, 47,3%. O maior preço de aquisição ocorreu em Sergipe – R\$ 5,98, e o menor no Paraná – R\$ 4,06.
4. Biscoito maisena - a variação observada entre o maior e o menor preço foi de 53,3%. O maior preço de aquisição ocorreu em Sergipe – R\$ 2,99, e o menor no Paraná – R\$ 1,95.
5. Biscoito *cream-cracker* - neste item, a variação entre o maior e o menor preço foi de 64,8%. O maior preço de aquisição ocorreu no Acre – R\$ 3,27, e o menor no Paraná – R\$ 2,12.
6. Feijão carioca - a segunda maior variação entre os itens selecionados foi observada no feijão carioca, 90,5%. O maior preço de aquisição ocorreu em Sergipe – R\$ 2,21, e o menor no Paraná – R\$ 1,16.
7. Sal - a maior variação de preço observada nesta pequena amostra foi identificada no sal – 126,6%. O maior preço de aquisição ocorreu no Acre – R\$ 0,68, e o menor no Amazonas – R\$ 0,30.

Nesta amostra de 7 itens referentes aos preços de aquisição nos estados, a menor variação constatada ocorreu na mistura para preparo de bebida láctea - 47,3%, e a maior no sal, de 126,6%. Deve-se ressaltar que a variação de preço tem implicação direta no número de dias de atendimento do programa, ou seja, quanto menor o preço dos alimentos, maior será a cobertura em número de dias.

4.5 RECURSOS HUMANOS

São apresentados, no presente item, o número de funcionários de apoio e o número de nutricionistas que atuam em nível central. As variações relatadas mostraram-se significativas, uma vez que em alguns estados e capitais a operacionalização do PNAE ocorre com quadro reduzidíssimo de pessoal, enquanto outros apresentam quadro com dimensionamento compatível às atribuições inerentes à adequada execução do programa.

Entre as atribuições mínimas previstas constam: planejamento, programação das aquisições, supervisão e orientação das unidades escolares, pesquisa de novos produtos, análise sensorial de produtos, testes de aceitabilidade de produtos com os alunos, acompanhamento do recebimento dos alimentos e do controle de qualidade, atualização e manutenção do cadastro de escolas e do número de alunos, gerenciamento dos contratos, monitoramento do programa, capacitação de merendeiras/diretores/coordenadores, educação nutricional, acompanhamento de estágios.

4.5.1 Dimensionamento das Equipes Estaduais

- 37% dos estados apresentam sérios problemas de dimensionamento de recursos humanos, uma vez que contam com 2 a 7 funcionários para a execução de todas as atividades. Este é o caso do Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina e Tocantins;
- 25,92% dos estados apresentam equipes mais robustas e em número compatível com a diversidade de atividades desenvolvidas e necessidade de atendimento a grande número de municípios. É o caso do Acre, Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, São Paulo e Sergipe, onde há uma variação entre 30 a 77 funcionários na equipe central;
- 33,33% dos demais estados encontram-se em situação intermediária, apresentando uma variação entre 9 e 18 funcionários.

Em relação ao número de nutricionistas atuantes no PNAE – responsável técnico obrigatório e previsto pela legislação vigente –, levantou-se que 25 estados contam com o técnico em número que varia entre 1 a 7 por estado. O estado com maior quadro técnico é o Rio de Janeiro. Dois estados ainda não dispõem do profissional: Amapá e Roraima.

4.5.2 Dimensionamento das Equipes nas Capitais

- 23,08% das capitais apresentam problemas de dimensionamento de pessoal, uma vez que a operacionalização do PNAE ocorre com 4 a 8 pessoas, como é o caso de Boa Vista, Curitiba, Macapá, Palmas, Salvador e São Luís;
- 19,23% das capitais possuem equipes com dimensionamento compatível às atividades desenvolvidas. Este é o caso de São Paulo, Belo Horizonte, Belém, João Pessoa e Porto Alegre, onde há uma variação entre 50 a 90 funcionários na equipe central;
- 57,69% das demais capitais apresentam uma situação intermediária, contando com uma variação entre 14 a 23 funcionários.

O nutricionista está presente em 24 capitais em número que varia entre 1 a 40. As capitais com maior quadro técnico – São Paulo e Rio de Janeiro – contam com 36 e 40 profissionais, respectivamente. Em função da disponibilidade no número de profissionais na capital paulista, as atividades desenvolvidas foram distribuídas por profissional, e, desta forma, conseguiu-se uma situação muito próxima à ideal. O quadro de 36 nutricionistas está dividido como segue: 1 na diretoria, 3 em pesquisa e desenvolvimento, 2 em planejamento, 6 na programação, 3 em capacitação de pessoal, 19 em atendimento e 2 para supervisão de estágios.

Duas capitais ainda não dispõem do profissional: Boa Vista e Natal. A Secretaria Municipal de Educação de Natal, no entanto, dispõe constantemente de

18 estagiários do Curso de Nutrição da UFRN, para assessoramento das atividades específicas do profissional.

4.6 OS GARGALOS

As dificuldades mencionadas pelos coordenadores estaduais e das capitais do PNAE foram agrupadas por tipo de gestão e por similaridade. No entanto, com o intuito de proporcionar maior visibilidade às dificuldades presentes na operacionalização do PNAE em cada modelo de gestão, optou-se pela distribuição das citações em categorias, a saber: dificuldades na gestão centralizada e mista; dificuldades na escolarização; dificuldades na terceirização; dificuldades comuns e dificuldades específicas.

4.6.1 Gestão Centralizada e Mista

Os principais problemas citados pelos gestores que adotam esta modalidade são situações inevitáveis do ponto de vista da administração pública, uma vez que são relativas aos prazos legais muito extensos a serem observados nas diferentes fases dos processos licitatórios – Lei n.º 8.666/93.

Outro aspecto mencionado diz respeito à administração dos contratos, incluindo-se: controle dos prazos (prazo para assinatura dos contratos, prazos de entrega, prazos para o controle de qualidade, prazo para substituição e/ou reanálise de produtos, no caso de reprovações, etc.); não cumprimento dos contratos (produto entregue em desconformidade com a especificação do edital, produto não entregue, atraso nas entregas), aplicação de multas e outras penalidades.

4.6.2 Gestão Escolarizada

Os pontos críticos nesta modalidade de gestão apresentam maior abrangência, tendo em vista que envolvem aspectos relativos à escola, preços de aquisição, qualidade, abastecimento e operacionalização.

- Aspectos envolvendo a escola: resistência dos diretores a mais uma atribuição, a aquisição dos gêneros; critério subjetivo de seleção dos fornecedores; atraso na entrega da prestação de contas pelas escolas;
- Aspectos envolvendo segurança e qualidade: transporte dos gêneros alimentícios adquiridos para atendimento do programa em veículos particulares; falta de controle sobre a qualidade do alimento adquirido; planejamento do cardápio pelas próprias escolas, sem conhecimento técnico;
- Aspectos envolvendo dificuldades de abastecimento e preços de aquisição: comércio e abastecimento pouco significativos nos pequenos municípios, com reduzidas opções de escolha de produtos e fornecedores, e apresentando preços pouco atraentes;
- Aspecto operacional: necessidade de análise da prestação de contas para envio de novo repasse.

Segundo Borba (2003, p.120), o que pode ser apurado em relação à escolarização foram aumentos gerais dos preços e, principalmente, desvio da finalidade da função do diretor da escola.

4.6.3 Gestão Terceirizada

Terceirização é o processo que prevê a transferência, para terceiros, de atividades e funções específicas antes desenvolvidas pela própria empresa, e, neste caso específico, pelas próprias prefeituras.

De acordo com Nascimento (2001, p.34), "usuários de produtos terceirizados vivenciam situações adversas. Ora reconhecem a valorização do processo quando desfrutam de maior agilidade e presteza ou identificam melhorias de qualidade. Ora revoltam-se contra a prática, ao experimentarem posições nas quais a responsabilidade pela ineficiência dos serviços é transferida ou mascarada".

Entre os principais problemas apontados pelo autor, constam: a convivência de culturas diferentes, a falta de capacitação/qualificação da empresa contratada, com conseqüente menor qualidade no serviço, e a perda no controle de processos.

Cherchglia (2000, p.375) apresenta aspectos interessantes sobre a análise de uma relação contratual de terceirização, sob a ótica da *teoria de agência*. Segundo a autora, a relação de agência está presente quando uma parte contrata outra para realizar atividades de interesse do principal, e esta relação ocorre quando uma parte provê bens ou serviços para outra, em troca de uma compensação. Esta teoria sustenta-se sobre três premissas básicas (PERROW, 1992, citado por CHERCHGLIA, 2000): os indivíduos tendem a maximizar seus próprios interesses, a vida social é uma série de contratos ou trocas governadas pelo interesse próprio competitivo, e o monitoramento de contratos é caro e, conseqüentemente, ineficaz. Cherchglia (2000, p.375) conclui: "contratos irão ser descumpridos devido ao interesse próprio ou aos custos, e à inefetividade de seu monitoramento".

Aspectos apontados pelas duas capitais terceirizadas revelam a dificuldade no compromisso da escola em informar corretamente o número de refeições a ser servido, bem como eventuais alterações nas programações da escola, ocorrendo, desta forma, desperdício de refeições e pagamento de refeições não consumidas.

Outra situação mencionada associa-se ao reduzido número de empresas especializadas no atendimento terceirizado da alimentação escolar que apresentam estrutura compatível à demanda.

4.6.4 Os Nós do Programa

Outras dificuldades observadas na operacionalização, no entanto, são relatadas pela maioria dos estados e capitais, e denunciam importantes gargalos do PNAE, independentemente da região ou modalidade de gestão adotada.

- 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 ensino de jovens e adultos na base de cálculo do repasse; impossibilidade ou dificuldade de inclusão de frutas e outros alimentos, em função do baixo valor *per capita*; falta de complementação ou complementação insuficiente de recursos pelos governos estaduais e municipais;
- Merendeira - número insuficiente de merendeiras para preparar a alimentação nos estabelecimentos; atuação de merendeiras fora do perfil necessário; falta de qualificação da profissional; alta rotatividade de pessoal; inexistência do cargo de "merendeira"; atuação da profissional merendeira em outras atividades na escola;
- Infra-Estrutura - precária infra-estrutura dos estabelecimentos: dimensões dos ambientes, conservação, equipamentos disponíveis (principalmente *freezer* e geladeira), localização e segurança das cozinhas e depósitos; ausência de infra-estrutura para supervisão, principalmente de veículos e pessoal; acesso às escolas, principalmente às 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; desvios de gêneros;
- Equipe - equipe insuficiente para monitoramento adequado das diferentes fases da operacionalização do programa; número insuficiente de nutricionistas no programa; decisões equivocadas de chefias com cargos comissionados, sem conhecimento específico da área;

- Outros Aspectos - significativa diversidade do perfil da clientela dos diferentes estabelecimentos e municípios; falta de acompanhamento do estado nutricional da clientela; não entrega de produtos e/ou atraso nas entregas de produtos pelos fornecedores; ausência de compromisso e colaboração das direções dos estabelecimentos em relação ao programa; utilização apenas da colher para o consumo da merenda, independentemente do cardápio servido (isto ocorre, em parte, em decorrência do problema da segurança nas escolas, dificultando o processo de educação nutricional do aluno).

Outro importante gargalo do programa está ligado ao controle realizado pela União das despesas efetuadas pelas Unidades Executoras – estados e municípios. Esta situação, embora não tenha sido relatada pelos gestores, é escancarada pela mídia de tempos em tempos e, particularmente, nos últimos meses. Trata-se de uma grande 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, 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) fornece 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".

Segundo o autor, a fiscalização da CGU, em 2003, constatou que em 49 dos 50 municípios fiscalizados a participação do CAE (Conselho de Alimentação

Escolar) não ocorre de forma efetiva. A constituição desses conselhos é meramente formal, deixando de realizar reuniões periódicas e de fiscalizar a aplicação dos recursos.

Suwwan (2004) complementa esses dados. O 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.

A jornalista Suwwan (2004) questiona a fragilidade da fiscalização do PNAE, uma vez que permite a perpetuação de irregularidades diversas, ao garantir a continuidade dos repasses aos municípios.

Segundo critérios estabelecidos pelo FNDE, anualmente as unidades executoras devem realizar a prestação de contas até 28 de fevereiro, relativas ao ano anterior. A prestação de contas é composta pelo Demonstrativo Físico-Financeiro e pelo parecer do CAE, informando sobre a regularidade do atendimento. São suspensos os repasses das unidades executoras que não enviam a prestação de contas até a data prevista. A situação é particularmente crítica nos períodos de alternância de prefeitos, uma vez que a documentação comprobatória referente às aquisições nem sempre é disponibilizada à nova equipe. Assim, até que a situação seja esclarecida o município pode perder alguns repasses.

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

4.6.5 Dificuldades Específicas

Nos estados da Região Norte, independentemente da modalidade de gestão adotada, são relatadas dificuldades na oferta de produtos. Nos procedimentos licitatórios, é pequena a participação de fornecedores (indústrias, representantes comerciais e produtores locais). No caso do Estado do Amazonas, uma única empresa sagrou-se vencedora em todos os itens da licitação realizada em 2004. Em

decorrência da falta de competitividade, os preços apresentam-se mais elevados quando comparados aos preços de aquisição dos estados de outras regiões.

Outro problema comum à Região Norte refere-se à complexa logística de distribuição dos gêneros em função da extensão territorial e da dificuldade de acesso às escolas, onde grande parte do transporte é efetuado através de balsas ou barcos fretados. As dificuldades apontadas pela Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho relacionam-se principalmente à dificuldade de acesso às escolas localizadas no Baixo Madeira, em decorrência da falta de um barco próprio para o transporte dos gêneros alimentícios. Desta forma, ocorrem atrasos freqüentes nas entregas.

Do mesmo modo, a Prefeitura Municipal de Macapá ressalta o difícil e demorado acesso às escolas da zona rural, onde determinadas localidades só podem ser abastecidas após 12 horas de barco. A falta de energia elétrica na maioria destas escolas é outro fator que limita e compromete a composição, qualidade e segurança da alimentação escolar.

A Prefeitura de Belém, em função da falta de espaço para armazenamento dos gêneros nas escolas municipais, precisa distribuir nova remessa de gêneros a cada 10 dias.

No Rio de Janeiro, é citada a interferência do tráfico no programa, ocasionando dificuldade de acesso, impedimento da entrada de técnicos em determinadas unidades escolares, bem como riscos diversos nas supervisões de rotina.

Outras dificuldades apontadas são: falta de gêneros, principalmente à noite, falta de acesso à energia elétrica pelas escolas e atuação política dos membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

4.7 AS INOVAÇÕES

Em que pese o panorama apresentado anteriormente, na qual grande parte dos estados e capitais apresentam limitantes operacionais expressivos e precária infraestrutura, verifica-se que coordenações estaduais e municipais freqüentemente

mencionam práticas associadas à operacionalização usual do programa como inovações. Entre elas constam: supervisão dos estabelecimentos e orientação dos funcionários, capacitação de diretores e merendeiras, contratação de merendeiras, aquisição de utensílios e equipamentos, aperfeiçoamento do edital, introdução de cardápios regionalizados e econômicos, pesquisa de novos produtos, testes de análise sensorial e de aceitabilidade, entre outras. Outros relatos, no entanto, apresentam características de inovação.

A Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, através do DSE (Departamento de Suprimento Escolar), repassou aos 534 municípios que atenderam à rede estadual, trimestralmente, R\$ 0,06 por aluno do ensino fundamental para 200 dias letivos, a título de complementação do recurso repassado pelo FNDE. Para as 1.673 escolas atendidas diretamente pelo DSE, também houve o repasse de R\$ 0,06 por aluno, para o enriquecimento da alimentação escolar com gêneros perecíveis. Para 2005, os valores citados anteriormente foram reajustados para R\$ 0,09. A fonte de recurso para os repasses é oriunda do salário educação – cota estadual.

O Estado do Paraná, através da Fundepar (Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná), tem efetuado estudos nesta mesma linha, e, com o intuito de atender à demanda de inclusão dos gêneros perecíveis, bem como de flexibilizar a complexa logística de distribuição, desenvolveu, a partir de 2003, o projeto-piloto Escola Cidadã, que apresenta em uma de suas vertentes a inclusão de gêneros perecíveis, preferencialmente orgânicos e adquiridos de pequenos produtores com nota do produtor. Em 2005, o "Projeto Escola Cidadã" prevê o repasse de 3,120 milhões de reais, distribuídos em 5 parcelas anuais, diretamente às escolas estaduais. A fonte de recurso para a presente execução é originária do tesouro estadual.

O "Projeto Sirva-se", desenvolvido pelo DSE/São Paulo, introduziu o balcão térmico no panorama escolar. A proposta visa proporcionar ao aluno o direito à escolha do alimento, desenvolver noções de quantidade e qualidade, bem como a prática da educação nutricional no dia-a-dia da escola, além de respeito e cidadania.

Outras inovações do Estado de São Paulo são: o "Projeto Segurança Natural", no qual são qualificados os fornecedores de produtos perecíveis; 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 e, conseqüentemente, os riscos de contaminação.

No Estado do Paraná todos os gêneros adquiridos em licitação pública são submetidos a análises laboratoriais na Universidade Federal do Paraná. O PIQ (Padrão de Identidade e Qualidade) de cada produto faz parte integrante do edital, e o controle de qualidade visa assegurar a integridade, sanidade, presença de nutrientes nas quantidades especificadas, 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 primárias e secundárias dos produtos adquiridos. Esta medida tem como objetivo reduzir a possibilidade de desvio do alimento nas diversas fases da operacionalização do programa.

O Estado do Paraná 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, são avaliadas e pontuadas as condições de estrutura e higiene dos ambientes, alimentos e manipuladores. O objetivo da certificação é incentivar funcionários das escolas estaduais na manutenção e/ou melhoria das boas práticas de conservação e preparo, bem como levantar os pontos críticos do processo.

O Estado do Rio de Janeiro possui um número telefônico para ligações gratuitas destinado a receber reclamações e denúncias em relação à alimentação escolar.

No Pará, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Roraima, Sergipe e no Mato Grosso, são os próprios fornecedores que efetuam a entrega dos gêneros nos estabelecimentos, ou seja, nos dois modelos de gestão mais adotados – *escolarização e aquisição centralizada* –, estados têm repassado a incumbência da distribuição de gêneros aos fornecedores, com o objetivo de reduzir despesas com armazenamento e transporte.

O Estado de Goiás possui o "Projeto Horta Escolar", com o intuito de incentivar a implantação e a manutenção das hortas escolares. Houve a contratação de um agrônomo e a distribuição do Kit-horta.

Goiânia tem mais de 150 hortas escolares em funcionamento. A intenção da proposta é pedagógica. São fornecidos insumos, orientação técnica e supervisão, sendo que a manutenção dessas é atribuição dos alunos e da própria comunidade. Foram implantadas hortas comunitárias onde há maior disponibilidade de área física. A produção das hortas comunitárias, num total de 24, é partilhada com as famílias dos alunos mais carentes.

Os Estados de Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro implantaram leis que proíbem a venda de guloseimas, refrigerantes, frituras, salgadinhos tipo "chips" e outros alimentos ricos em calorias vazias nas cantinas escolares.

Essas legislações apresentam grande relevância para a Saúde Pública das novas gerações, uma vez que nas últimas décadas tem-se observado uma tendência de aumento dos índices de sobrepeso e obesidade também entre a população infantil e de adolescentes. Esta medida, no entanto, sempre deverá ser atrelada e complementada à implantação de atividades relacionadas à educação alimentar e nutricional para maior conscientização da clientela.

Santa Catarina apresenta Lei da Alimentação Escolar Orgânica, na qual há incentivo da aquisição de alimentos orgânicos.

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 Curitiba, através de convênio com o Tecpar (Instituto de Tecnologia do Paraná), e visando ampliar seus controles, implantou a auditoria interna nas empresas terceirizadas, através da qual são efetuados procedimentos de rastreabilidade dos alimentos na empresa. A cada vistoria são apontados aspectos denominados de *não conformidade*, ou seja, aspectos a serem corrigidos pela empresa contratada para a execução do cardápio.

Outra inovação implantada pela Secretaria Municipal de Educação de Curitiba refere-se à implantação de proposta de educação nutricional para professores e introdução de fórmulas infantis especiais para atendimento de crianças com diagnóstico de anemia. O índice de anemia na clientela das creches municipais corresponde a aproximadamente 30% da totalidade. Alunos diabéticos também são beneficiados com cardápios diferenciados. Os Estados do Paraná e Santa Catarina possuem leis com a mesma finalidade.

A Prefeitura de Recife implantou a merenda durante o período de férias e o Programa Escola Aberta, na qual a merenda escolar é servida aos sábados e domingos. Há atendimento diferenciado para crianças com diabetes, intolerância a lactose e glúten. Outro diferencial refere-se à equipe multiprofissional, que conta com oito nutricionistas, 1 agrônomo, 1 veterinário e 1 biólogo.

Considerando a importância, o peso e a interferência da infra-estrutura das escolas na obtenção de um bom Programa de Alimentação Escolar, a Prefeitura Municipal de São Luiz tem obrigatoriamente contemplado, há 10 anos, refeitórios na construção das novas unidades escolares. A Prefeitura de Porto Velho desenvolveu Projetos de Educação Alimentar e Horta Escolar, bem como fez a aquisição de mesas e bancos para refeitórios das escolas.

As inovações implementadas nas escolas de Vitória também estão relacionadas à infra-estrutura e higiene. Telas de aço são obrigatórias nas portas e janelas; há sabonete líquido disponível em lavatório para higienização das mãos das

merendeiras; há disponibilização de hipoclorito de sódio para higienização de hortaliças e depósitos escolares com prateleiras em granito. O *self-service* também foi implantado em Vitória 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, estes utensílios logo adquirem alterações na coloração do plástico e na textura, tornando-se *tingidos, pegajosos e arrepiados*. Em função deste 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 este problema, a Prefeitura de Belo Horizonte tem adquirido utensílios em aço inox para o servimento da 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*.

A Prefeitura de Belo Horizonte promoveu Concurso de Receitas entre as merendeiras municipais e publicou cartilha para orientação sobre alimentos perecíveis.

Considerando a dificuldade apresentada pela Prefeitura de Belém, ou seja, a necessidade da distribuição de nova remessa de gêneros a cada 10 dias, associada à restrição financeira do programa, criou-se proposta de 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.

As Prefeituras de João Pessoa e de Teresina contam com um Programa de Monitoramento que atua diariamente nas escolas. Para que isto fosse possível, a Secretaria Municipal de João Pessoa conta, em seu quadro de pessoal, com 74 supervisores, enquanto Teresina possui 13 supervisores. Semanalmente, há reunião dos supervisores com a chefia para transmissão das principais informações e tomada de decisões.

Há uma tendência em considerar como mesmice o fato de os coordenadores dos programas de alimentação escolar mencionarem a implantação de cardápios regionalizados como inovação. No entanto, quando a coordenação de Macapá relata a inclusão de açaí, mingau de banana com castanha do Pará e camarão, não há como não reconhecer o seu ineditismo. 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/kg.

Goiânia implantou o "Projeto Baru". Considerando que se trata de produto alimentício característico do cerrado, o projeto apresenta conotação de preservação e discussão sobre a sustentabilidade do cerrado. O produto tem sido utilizado em muitas preparações doces, em substituição ao amendoim e ao coco ralado, como na canjica. Outro produto característico na região – o pequi – também tem sido utilizado na alimentação escolar.

Entre os pratos regionais introduzidos nas escolas de Fortaleza constam: picadinho de cordeiro, sarapatel de ovino e caprino, e panelada. Outra inovação em relação aos cardápios nessa prefeitura refere-se à priorização de cardápios mais simplificados, em função da restrição de funcionários e das dificuldades de infraestrutura das cozinhas.

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

A equipe de nutricionistas de Salvador implantou um programa específico para introduzir e melhorar a aceitação do soja na alimentação escolar, pelos alunos. Para tanto, tem utilizado treinamentos práticos com merendeiras e distribuição de livros com receitas à base do soja.

Visando ampliar a qualidade da alimentação escolar, Salvador optou pela valorização da merendeira. Para isto, tem realizado concursos, capacitações e publicação de livros com as receitas de sucesso das merendeiras da rede municipal de ensino.

Porto Alegre é um bom referencial de como o PNAE pode caminhar e evoluir. Nas escolas municipais são servidas 2 refeições/aluno/dia – café e almoço ao custo de R\$ 1,10 e R\$ 1,12, respectivamente. Nas escolas de ensino infantil são servidas 4 refeições ao custo total de R\$ 1,20. Os gêneros perecíveis são entregues semanalmente pelos fornecedores. A variedade dos cardápios é outra característica da programação de distribuição do município. Semanalmente, são oferecidas 3 frutas/aluno. Quarenta e seis técnicas de nutrição supervisionam constantemente as escolas, e uma vez por semana se reúnem com os nutricionistas para troca de informações. Criou-se o cargo de merendeira. A educação nutricional é realizada com alunos e pais e são montadas oficinas de culinária com os alunos. Quando questionamos se havia problemas com a venda de produtos nas cantinas comerciais das escolas, a coordenadora do programa, Dra. Sandra, prontamente esclareceu: "Não temos problema com a cantina comercial. A clientela escolar precisa ser mais exigente e saber qual é o melhor alimento para ela. Nossos alunos têm uma alimentação saudável gratuita, por que então iriam pagar para comer um alimento pior e impróprio?".

Outro exemplo de como atuar com profissionalismo na alimentação escolar pode ser verificado junto à rede municipal do Rio de Janeiro. Criado em 1956, o INAD (Instituto Annes Dias) é o órgão normativo e regulador para ações de alimentação e nutrição no município. Quarenta nutricionistas planejam e implementam

ações e monitoram atividades voltadas à escola promotora de saúde, visão partilhada pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Assim nasceu, em fevereiro de 2000, o projeto "Com Gosto de Saúde", em que são produzidos e distribuídos materiais educativos para 700.000 alunos e 40.000 professores do ensino fundamental de 1.039 escolas municipais. A proposta prevê a abordagem de oito temas: Alimentação & Cultura, Alimentação Saudável, Aleitamento Materno, Obesidade e Desnutrição, Atividade Física, Alimentação na Escola, Segurança Alimentar e Nutricional, e Cuidados consigo, com o outro e com o ambiente.

Outro programa desenvolvido pelo INAD é o "5 ao dia", que objetiva incentivar a ingestão de frutas, verduras e legumes. A denominação dada ao programa faz menção ao número mínimo de porções a serem consumidas dos referidos alimentos, com vistas à prevenção de patologias crônicas associadas à alimentação. Este programa já foi implementado em 40 países e conta com o apoio da OMS e da Associação Internacional para Investigação do Câncer.

4.8 BREVES CONSIDERAÇÕES

Em 2004, a clientela do PNAE atendida pelos estados totalizou 24.440 escolas e 11.920.415 alunos, enquanto a somatória das capitais foi de 8.320 escolas e 4.268.294 alunos, perfazendo um total – entre estados e capitais – de 32.760 escolas e 16.188.709 alunos, isto é, 43,75% da clientela oficial do PNAE.

As diversidades encontradas são imensas e podem ser observadas em todos os aspectos que envolvem a operacionalização do programa. Entre os estados, os percentuais de gestão são os seguintes: 11,11% de mista, 25,93% de centralizada e 62,96% de escolarizada. Nas capitais, o panorama muda radicalmente, sendo observados: 7,69% de terceirização, 19,23% de escolarização, 19,23% de mista e 53,85% de centralização.

A gestão mista referida no modelo estadual compreende o uso concomitante de aquisições centralizadas para gêneros não perecíveis e repasse de

recurso para as escolas para aquisição dos gêneros perecíveis. A gestão mista citada para o modelo das capitais compreende uso de modelos diferentes entre as escolas do município, como, por exemplo, escolas urbanas escolarizadas e escolas rurais centralizadas.

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, atendimento a grande número de municípios e de escolas e 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, principalmente, na zona rural, muitas vezes é inexpressivo ou inexistente, os custos de aquisição dos alimentos são maiores 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 limitação encontra-se exatamente no custo desta contratação, totalmente incompatível com os valores repassados pela União. Além disso, a estrutura de mercado atual é falha pois um número reduzido de firmas concentram 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.

A diversidade observada na composição dos cardápios nas diversas administrações estaduais e das capitais sinaliza que o objetivo do PNAE em relação ao respeito dos hábitos alimentares regionais vem sendo adotado a contento.

Infelizmente, a visão do programa não se resume à disponibilização diversificada do alimento na escola. Alimentos variados, com qualidade e em quantidades adequadas, precisam ser armazenados em ambientes ventilados, preparados em cozinhas com equipamentos suficientes e por merendeiras capacitadas e uniformizadas.

Os alunos, por sua vez, precisam de banheiros com papel higiênico, sabonete e toalha de papel, pratos, canecas e talheres compatíveis à dignidade, mesas e bancos. Comer em pé ou sentado no chão, definitivamente, não é uma prática que possa ser associada à fisiologia da nutrição, nem com o ambiente escolar.

Em relação aos gestores, a situação não é diferente. Um bom programa não se faz sem conhecimento da realidade ou sem monitoramento contínuo. Para que estas condições básicas sejam preenchidas, são necessários dimensionamentos adequados de técnicos, pessoal de apoio, ambiente e equipamentos, veículos suficientes, e certa distância das decisões políticas!

O controle do programa por parte das instituições oficiais (FNDE, TCU, CGU e outros) e pela sociedade apresentam um papel fundamental neste processo, não só para garantir a adequada destinação dos recursos, ampliar a eficiência do programa, bem como levantar e punir gestores públicos pouco comprometidos com a ética. Outro aspecto diretamente relacionado, evidencia a necessidade de ampliação no quadro de auditores, na amostragem dos municípios vistoriados anualmente e na divulgação dos casos de corrupção.

No próximo capítulo, será apresentado o PNAE sob uma nova ótica – a visão da ponta. As escolas de todo País mostram o contexto e as características da operacionalização do programa: condições de armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar, clientela usuária, cobertura do atendimento, doações da comunidade e realização de atividades complementares voltadas à educação nutricional.

5 PNAE – O OLHAR DA ESCOLA

O Censo Escolar é um questionário oficial do Ministério da Educação, respondido anualmente por mais de 200.000 escolas da rede pública e privada de ensino do País, e tem o intuito de subsidiar o planejamento das políticas públicas para a área educacional. Excepcionalmente na edição de 2004, foram apresentadas 28 questões específicas para levantar a realidade do PNAE na escola – Ano Base 2003. Assim sendo, nossa proposta, no presente capítulo, será apresentar os principais resultados extraídos destes números. Para tanto, foram selecionadas 9 questões do Bloco 23, relacionadas à infra-estrutura da escola, pessoal, tipos de refeições servidas, atendimento do programa, educação alimentar e nutricional, participação de doações pelos pais e comunidade e clientela usuária do PNAE na escola.

As 9 questões selecionadas foram as seguintes:

1. Qual o local de preparo da merenda?
2. Qual o local onde foi servida a merenda?
3. Existe na sua escola local adequado para armazenamento dos gêneros?
4. Quem é o responsável pela preparação da merenda?
5. Quais os tipos de refeições servidas por turno?
6. A merenda deixou de ser servida, ainda que por um dia?
7. A educação alimentar e nutricional foi realizada pela escola?
8. A escola recebeu doações de pais ou membros da comunidade – dinheiro ou gêneros alimentícios?
9. Quais pessoas consumiram a merenda na escola?

É preciso registrar a inestimável colaboração dos técnicos do Inep, que disponibilizaram os dados consolidados referentes ao Bloco 23 – PNAE, mesmo antes da divulgação oficial do relatório.

Em decorrência do significativo volume de informações apresentadas e da pequena representatividade, viu-se a conveniência de excluir, da presente análise, os dados referentes às dependências administrativas – particular e federal. Optou-se também 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. (ver Anexo ao final do trabalho).

A partir da análise destes dados consolidados, revela-se, em mais uma oportunidade, as diversas realidades observadas nos estados e regiões. Embasados nas informações de quem efetivamente faz o programa acontecer, a escola, podem ser apresentadas as principais constatações.

5.1 ONDE É PREPARADA A MERENDA?

O questionário solicitou a indicação do local de preparo da alimentação escolar. Entre as opções, constaram: cozinha da escola, cozinhas centrais (local onde se concentra o preparo da merenda para todas as escolas ou para grande parte delas, sendo, na seqüência, transportada às unidades), casa de membro da comunidade, e outros locais.

Apesar de a média Brasil indicar que a merenda é preparada em 87% dos casos na cozinha das escolas, 2,82% em cozinhas centrais, 6,39% na casa de membro da comunidade e 3,79% em outros locais, deve-se destacar outros resultados importantes:

- a) a situação ideal é que a alimentação escolar seja preparada ou na cozinha da escola ou em cozinha central;

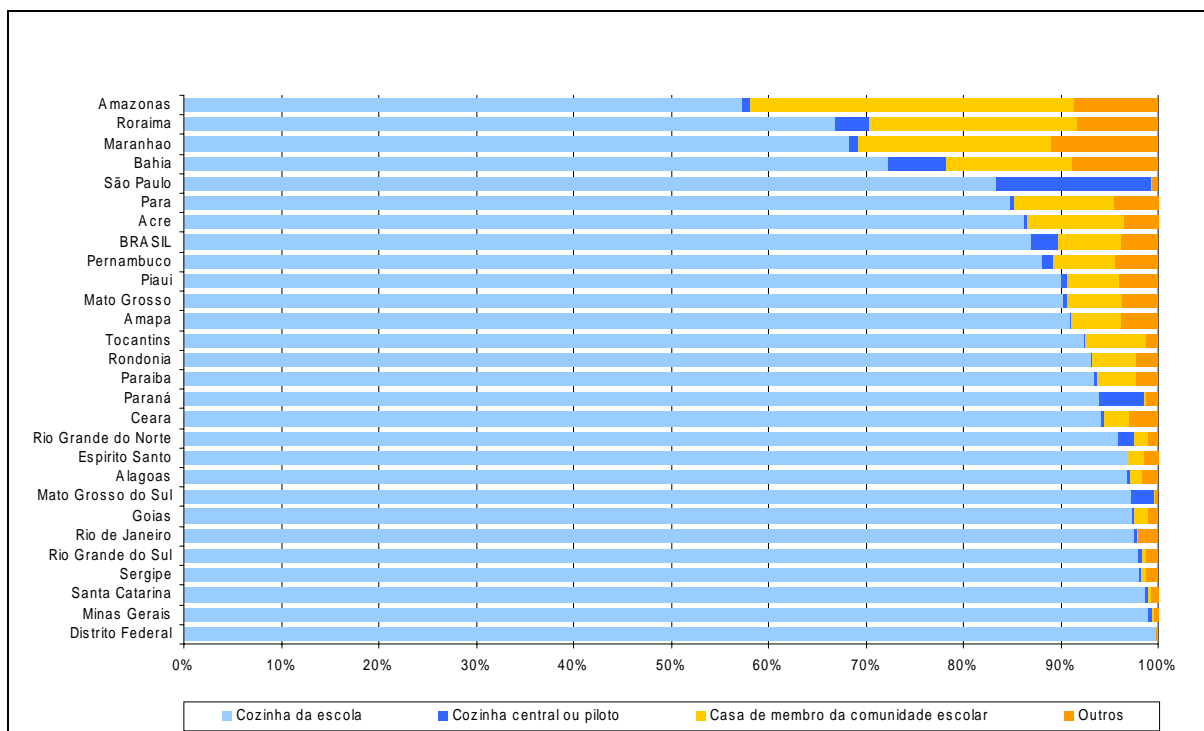
- b) as condições mais precárias foram relatadas nos seguintes estados: Amazonas - em 33,42% das escolas a merenda é preparada em casa de membro da comunidade, e em 8,54% em outros locais; Roraima - em 21,25% das escolas a merenda é preparada em casa de membro da comunidade, e em 8,32% em outros locais; e Maranhão - em 19,91% das escolas a merenda é preparada em casa de membro da comunidade, e em 10,93% em outros locais;
- c) uma outra forma de demonstrar os números acima é imaginar que entre 3 a 4 escolas em cada 10 não possuem ambientes adequados para o preparo da merenda, sendo necessário dispor da casa de membro da comunidade, igrejas ou outros locais.

O fato é que os números revelam a fragilidade da infra-estrutura escolar e/ou de recursos humanos em grande parte das escolas brasileiras. Deve-se considerar, ainda, que o transporte improvisado da alimentação escolar e o preparo em casa de membro da comunidade sinalizam outros gargalos, pois representam maior risco de contaminação do alimento e maior possibilidade de desvio dos gêneros.

- a) as cozinhas centrais apresentam maior representatividade no Estado de São Paulo – 15,9% das escolas do Estado recebem alimentação preparada nesses ambientes. Especificamente em São Paulo, este resultado está diretamente associado à gestão terceirizada;
- b) outros estados com percentuais significativos em cozinhas centrais são: Bahia – 5,95%, Paraná – 4,49%, Roraima – 3,57%; e Mato Grosso do Sul – 2,41%. Nestes estados as cozinhas centrais apresentam característica de auto-gestão;
- c) a grande maioria dos estados dispõe de local próprio para preparo da alimentação escolar. Pode ser visualizado, no gráfico a seguir, o panorama de cada estado. A quase universalização da presença das

cozinhas nas escolas pode ser observada no intervalo entre Piauí, com 90,05%, e Distrito Federal, com 99,82%.

GRÁFICO 6 - PERCENTUAL DOS LOCAIS ONDE É PREPARADA A MERENDA, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

5.2 ONDE É SERVIDA A MERENDA?

O questionário indicou as seguintes opções como resposta: em refeitórios, em pátio, em pátio improvisado com mesas e bancos, em pátio improvisado sem mesas e sem bancos, e em sala de aula.

A média Brasil apresenta os seguintes resultados: 35,73% das escolas servem a merenda em sala de aula; 31,43% servem-na no pátio; 20,87% servem-na em refeitórios; 6,27% em pátios improvisados com mesas e bancos; e 5,69% servem-na em pátios improvisados sem mesas e sem bancos.

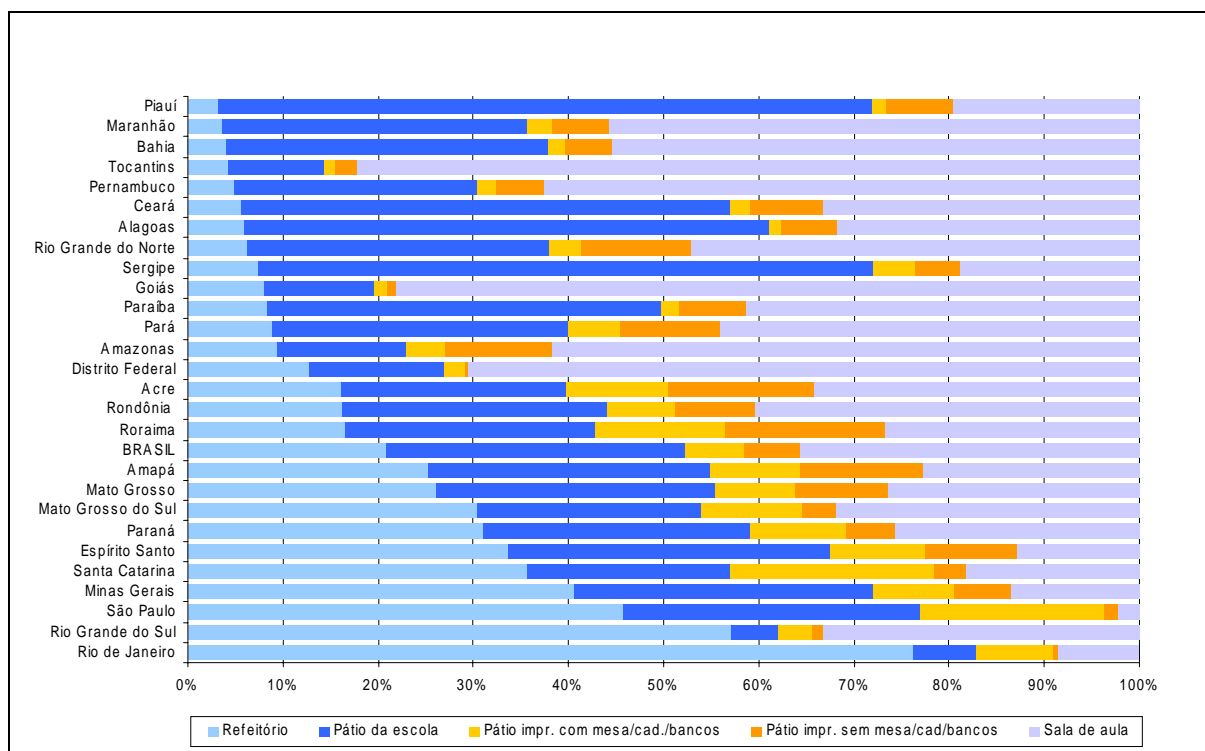
Considerando as opções de resposta disponibilizadas pelo questionário, pode-se considerar – da melhor para a pior – as seguintes condições para distribuição e consumo da alimentação: refeitório; pátio improvisado com mesas e bancos; sala de aula; e, no mesmo grau de inadequação, pátio e pátio improvisado sem mesas e sem bancos.

As melhores infra-estruturas de distribuição do País encontram-se, respectivamente, no Rio de Janeiro – 76,24% com refeitório e 8,16% com pátio, mesas e bancos; Rio Grande do Sul – 57,11% com refeitório e 3,54% com pátio, mesas e bancos; São Paulo – 45,8% com refeitório e 19,47% com pátio, mesas e bancos; e Minas Gerais – 40,5% com refeitório e 8,51% com pátio, mesas e bancos – gráfico 7.

Por outro lado, as piores condições, neste aspecto, são observadas no Piauí – 68,68% no pátio e 7,06% no pátio improvisado; Sergipe – 64,62% no pátio e 4,66% no pátio improvisado; Alagoas – 55,17% no pátio e 5,98% no pátio improvisado; e Ceará – 51,47% no pátio e 7,61% no pátio improvisado.

Uma solução intermediária, que busca minimizar a inadequação de ambientes, é a distribuição da alimentação em sala de aula. Apesar de não ser o local mais apropriado, muitos estados têm utilizado este ambiente para a distribuição e consumo da alimentação, oportunizando, desta forma, a educação nutricional e maior participação do professor no processo. Destacam-se nesta modalidade de distribuição as escolas dos seguintes estados: Tocantins – 82,28%, Goiás – 78,18%, Distrito Federal – 70,49%, Pernambuco e Ceará – 62,6%, Amazonas – 61,73%, Maranhão – 55,71% e Bahia – 55,48%.

GRÁFICO 7 - PERCENTUAL DOS LOCAIS ONDE É SERVIDA A MERENDA, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

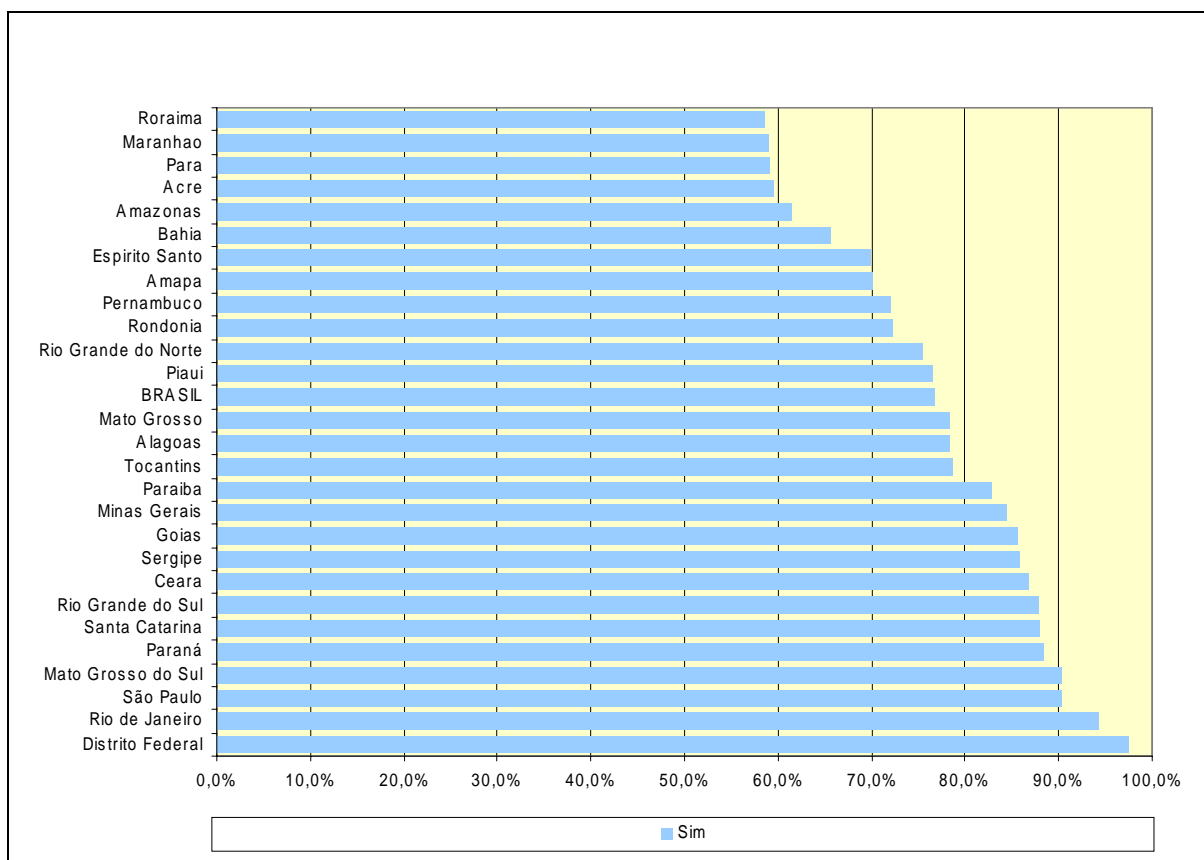
5.3 EXISTE LOCAL ADEQUADO PARA ARMAZENAMENTO DOS GÊNEROS?

Nesta questão o governo federal quis levantar a existência de depósito específico para acondicionamento dos gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar.

A média Brasil mostra que 76,8% das escolas dispõem de local adequado. Os estados que se encontram abaixo desta média são: Roraima, Maranhão, Pará, Acre, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Amapá, Pernambuco, Rondônia, Rio Grande do Norte e Piauí, os quais apresentam uma variação de 58,6% (Roraima) a 76,5% (Piauí).

Os melhores resultados neste quesito foram observados no Distrito Federal (97,5%), Rio de Janeiro (94,3%), São Paulo (90,4%), Mato Grosso do Sul (90,3%), Paraná (88,4%), e Santa Catarina e Rio Grande do Sul (acima de 87%).

GRÁFICO 8 - EXISTÊNCIA DE LOCAL ADEQUADO PARA ARMAZENAMENTO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

5.4 QUEM PREPARA A MERENDA ESCOLAR?

A média Brasil em relação ao responsável pelo preparo da merenda mostra percentuais que *quase* poderiam ser considerados dentro da normalidade, a saber: 63,4% são merendeiras, 21,9% são auxiliares de serviços gerais, 10% são diretores e professores, 2% são pais, 1,7% é representado por outros membros da comunidade e 1% corresponde a outro funcionário da escola.

À primeira vista esta quase normalidade no índice Brasil deve-se ao preocupante resultado reservado aos diretores e professores, que são responsáveis pelo preparo da alimentação escolar em 1 de cada 10 escolas no Brasil.

Ao entrar no detalhamento dos estados, os resultados mostram situações consideradas mais críticas, conforme segue:

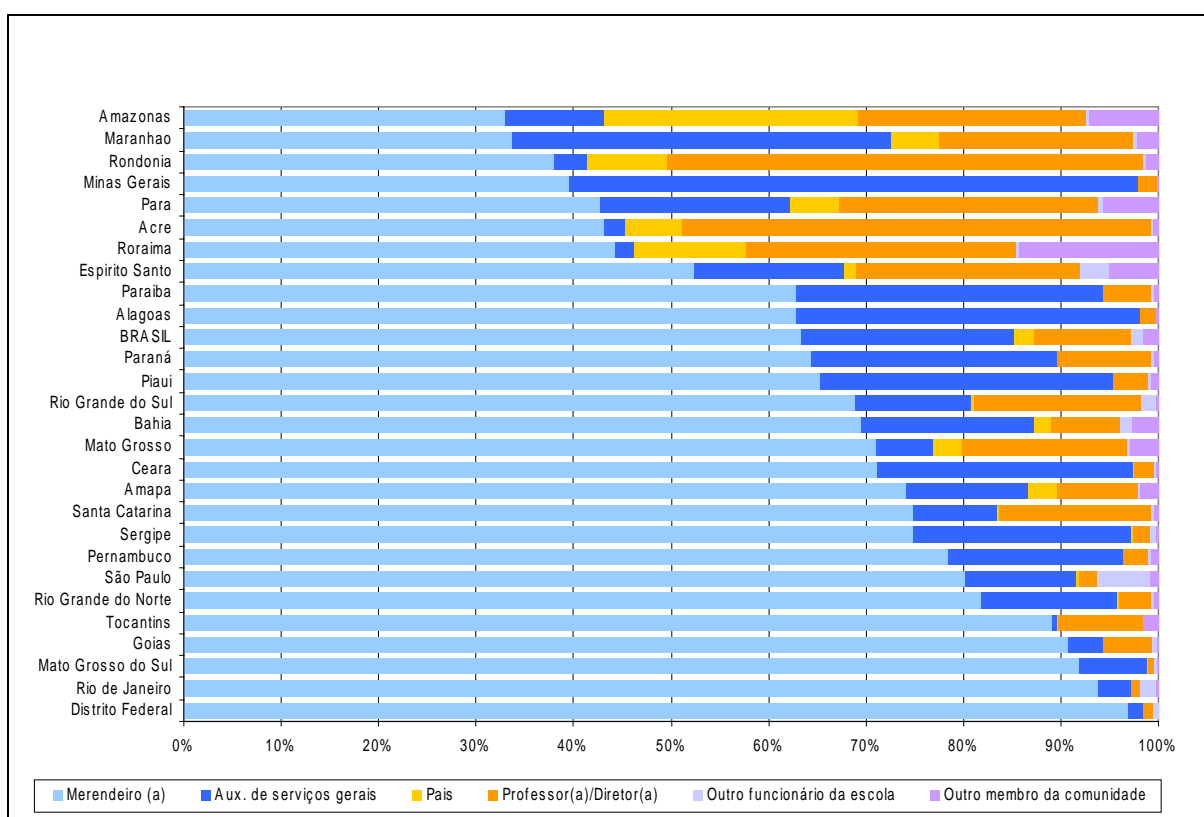
- em 48,7% das escolas de Rondônia e em 48,1% das escolas do Acre a alimentação escolar é preparada por diretores e/ou professores;
- outros estados que também apresentam índices expressivos neste quesito são: Amazonas, Maranhão, Pará e Roraima, com uma variação entre 20 a 28% das escolas;
- outro resultado inesperado, neste particular, refere-se aos resultados observados na Região Sul: 17,7% das escolas no Rio Grande do Sul, 15,5% em Santa Catarina e 9,7% no Paraná também dependem do diretor ou professor para o preparo da merenda escolar;
- a dependência dos pais ou de outro membro da comunidade para o preparo da merenda é expressivo no Amazonas, Maranhão, Rondônia, Pará, Acre e Roraima, que apresentam uma variação entre 5 a 26% para pais e 1,5 a 14% para outros membros da comunidade.

Deve-se ressaltar ainda, que o resultado desta questão em relação ao índice de merendeiras e auxiliares de serviços gerais foi prejudicado em função de um panorama bastante comum no País – a inexistência do cargo "Merendeira". Na maioria dos estados, as funcionárias são contratadas como "Auxiliar de Serviços Gerais". Dessa forma, sua atuação pode ocorrer tanto no preparo da alimentação escolar como na limpeza geral da escola, ou outra atribuição exigida pela escola, ou em todas concomitantemente. Esta postura, no entanto, mostra-se inadequada, dadas as exigências inerentes à função de merendeira, tais como capacitação específica em relação às boas práticas de armazenamento, preparo e distribuição, utilização obrigatória de uniforme, entre outros pré-requisitos necessários. A rotatividade de pessoal, presente neste quadro, compromete qualquer proposta de capacitação, qualificação pessoal e melhoria na qualidade do serviço prestado.

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, bem como total inadequação à questão de saúde pública que está em jogo.

Após o presente detalhamento, são apresentados os estados que mostram os melhores resultados em relação ao percentual de merendeiras: Distrito Federal, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Goiás, com uma variação de 90,7 a 96,9%, conforme aponta o gráfico a seguir:

GRÁFICO 9 - RESPONSÁVEIS PELO PREPARO DA MERENDA NAS ESCOLAS, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

5.5 QUAIS AS REFEIÇÕES SERVIDAS POR TURNO?

As opções de resposta oferecidas pelo questionário nesta questão foram: uma refeição; um lanche; mais de uma refeição; mais de um lanche; uma refeição e um lanche; mais de uma refeição e mais de um lanche.

A média Brasil apresentou os seguintes resultados: 52,6% das escolas oferecem uma refeição; 33,7% um lanche; 7,8% uma refeição e um lanche; 4% mais de uma refeição e mais de um lanche; 1,5% mais de uma refeição; e 0,5% oferecem mais de um lanche.

Usualmente, a preferência por refeição ou por lanche está relacionada a questões socioeconômicas (alunos que não dispõem de alimento em quantidade suficiente em casa preferem alimentação salgada), temperatura ambiente (em temperaturas mais altas, as preparações doces apresentam maior aceitação), turno em que a alimentação é oferecida (alunos do matutino e noturno preferem preparações salgadas, enquanto no vespertino há maior aceitação por preparações doces).

Entre os estados em que há predominância da preferência por preparações salgadas, ou pela refeição, encontram-se: Pernambuco, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Norte, Rondônia, Paraíba e Santa Catarina, com uma variação entre 59,4 a 78,9% das escolas.

Entre os estados em que há predominância do lanche, representada normalmente por preparações doces, encontram-se: Tocantins, Goiás, Acre, Amapá, Piauí, Bahia, Amazonas, Roraima, Maranhão, Distrito Federal e Pará, com uma variação entre 52,8 a 75,8% das escolas.

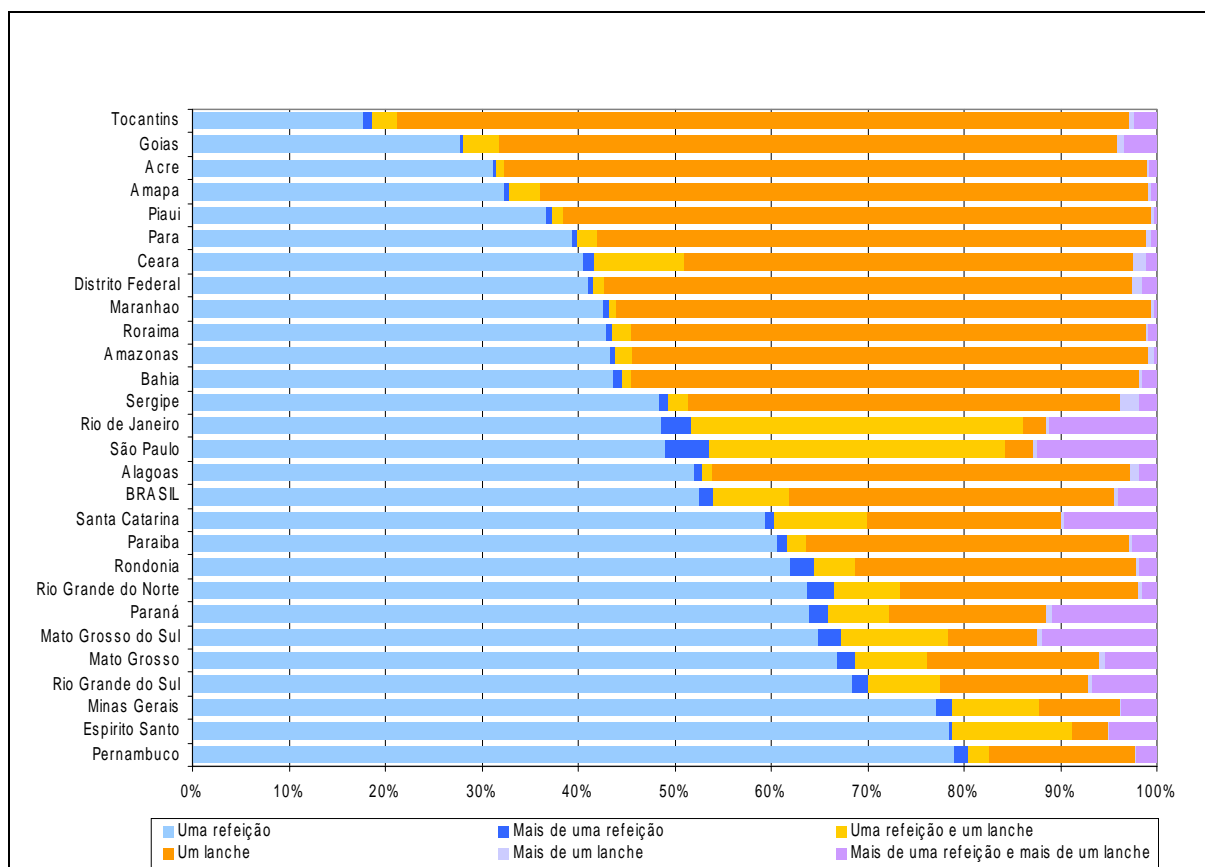
Nas opções 'ofertam mais de uma refeição' e 'ofertam uma refeição e um lanche' destacam-se: São Paulo, com 4,6% e 30,7%, e o Rio de Janeiro, com 3,2% e 34,4% das escolas, respectivamente.

Os resultados referentes à opção 'ofertam mais de um lanche' mostraram-se inexpressivos.

Na última opção: 'ofertam mais de um lanche e mais de uma refeição', destacam-se os resultados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro, todos com percentuais ao redor de 10%.

É importante ser ressaltado, ainda, que preparações doces e salgadas, com raras exceções, fazem parte da rotina de todas as escolas, em proporções diferenciadas.

GRÁFICO 10 - REFEIÇÕES SERVIDAS POR TURNO NAS ESCOLAS, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

5.6 A MERENDA DEIXOU DE SER SERVIDA, AINDA QUE POR UM DIA?

O resultado da presente questão pode ser considerado o mais importante do Bloco 23 destinado à avaliação do PNAE, uma vez que fornece, de forma clara e inequívoca, um indicador da eficiência do programa, ou seja, o 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.

Assim, optou-se por incluir, no gráfico que se segue, apenas os percentuais referentes à resposta NÃO, considerando ser esta a opção esperada.

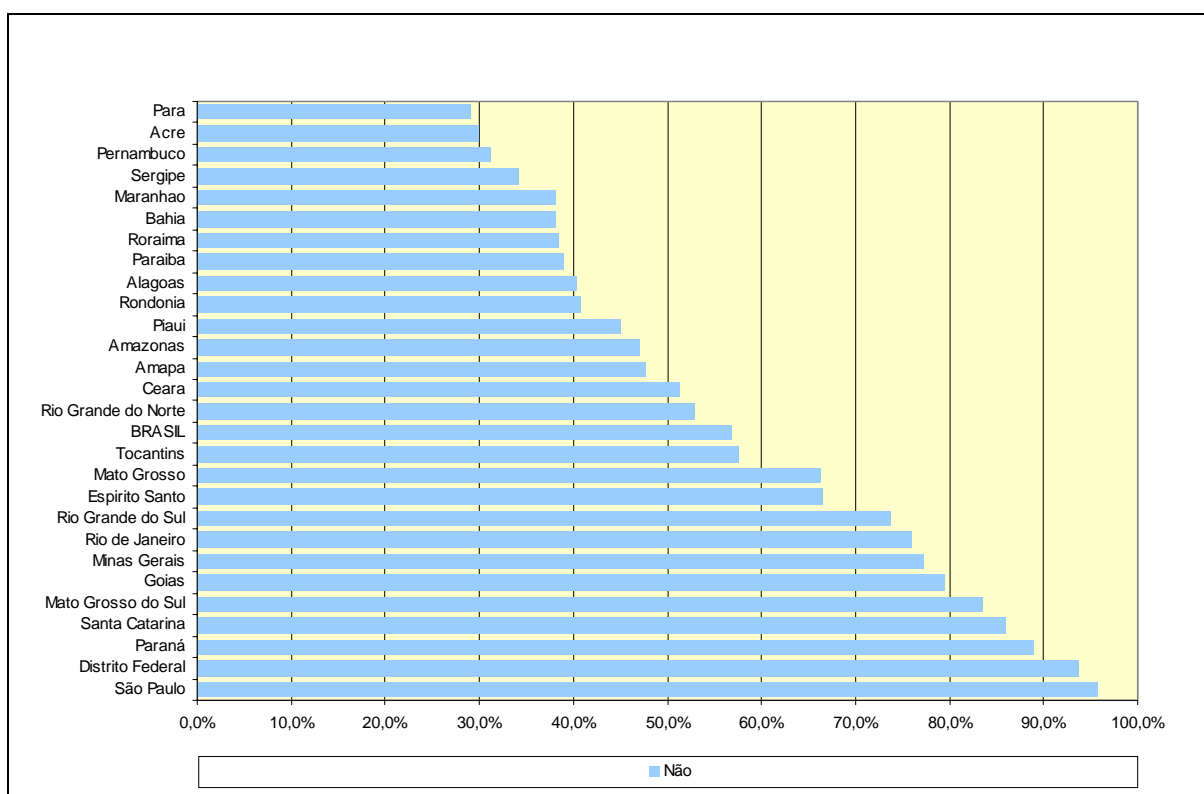
Considerando que o PNAE visa oferecer alimentação escolar nos 200 dias letivos, conclui-se, pela média Brasil de 56,8%, que o atendimento do PNAE está muito aquém do ideal, uma vez que praticamente metade da clientela escolar no País não dispõe da alimentação escolar diariamente.

Os piores resultados do País neste tópico, todos abaixo da média Brasil, foram relatados, respectivamente, no Pará, Acre, Pernambuco, Sergipe, Maranhão, Bahia, Roraima, Paraíba, Alagoas, Rondônia, Piauí, Amazonas, Amapá, Ceará e Rio Grande do Norte, com variação entre 29 a 52,8%.

Deve-se salientar que da relação apresentada anteriormente constam todos os estados da Região Norte e Nordeste, à exceção do Estado de Tocantins que apresenta um índice de 57,7%, valor acima da média Brasil, mas também bastante insatisfatório.

Por outro lado, os melhores índices de atendimento, todos acima de 80%, foram mencionados em São Paulo – 95,7%, Distrito Federal – 93,7%, Paraná – 89,1%, Santa Catarina – 86,1% e Mato Grosso do Sul – 83,5%.

GRÁFICO 11 - ESCOLAS EM QUE NÃO HOUVE FALTA DA MERENDA EM NENHUM DIA, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

As características dos atendimentos dos estados e capitais mais eficazes, são resgatados do capítulo anterior e apresentados respectivamente nas tabelas 9 e 10.

TABELA 9 - 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 pela autora.

TABELA 10 - CAPITAIS QUE APRESENTARAM MAIOR EFICÁCIA NO ATENDIMENTO DO PNAE - 2004

PREFEITURAS	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	NI	Centralização
Campo Grande	90	76.000	NI	Centralização

FONTE: Coordenadores das capitais do PNAE

NOTA: Dados elaborados pela autora.

No tocante à forma de gestão do PNAE, constata-se, que entre os 5 estados com melhores índices de atendimento, 4 efetuaram aquisições centralizadas e um deles repassa o recurso para que as próprias escolas efetuem as aquisições. Deve-se destacar, 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 4 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 destes dados, é possível concluir que a aquisição centralizada, 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.

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 pertence ao atendimento centralizado de São Paulo, com custo dos cardápios entre R\$ 0,21 a R\$ 0,65 por aluno. Nestes custos, constam apenas os valores referentes ao preço de aquisição dos gêneros alimentícios.

Entre os motivos para que a merenda não fosse servida todos os dias, a média Brasil apresentou os seguintes resultados: em 49% das escolas houve falta de gêneros alimentícios, em 13% das escolas faltou gás, em 10% faltou água, em 7% faltaram recursos financeiros para a aquisição, em 3% faltou pessoal para o preparo e 17% das escolas informaram outros motivos.

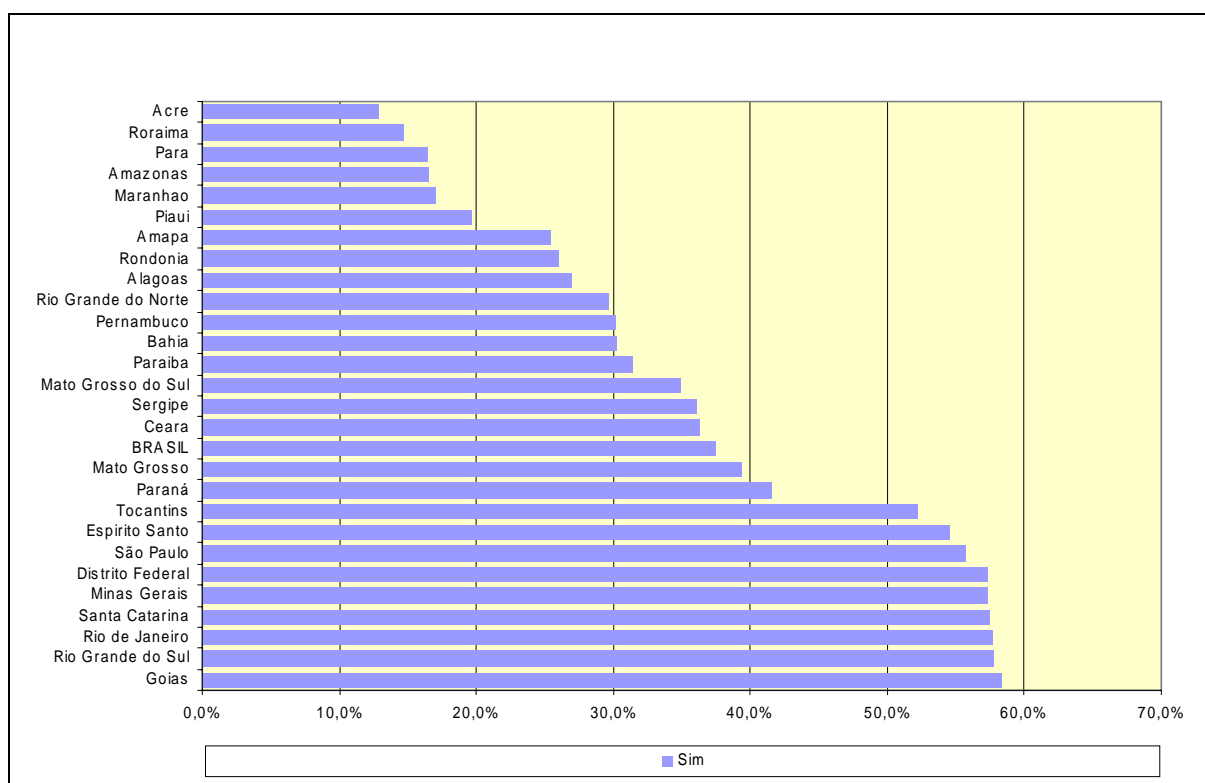
5.7 A ESCOLA REALIZOU EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL?

A educação alimentar é outro objetivo do PNAE. Transmitir aos alunos a fundamentação da alimentação saudável tem-se mostrado instrumento eficiente na prevenção de sobrepeso, transtornos alimentares e outras patologias relacionadas.

Neste particular, a média Brasil ainda apresenta resultados tímidos, considerando que menos de 4 em cada 10 escolas tem realizado atividades relacionadas à educação alimentar com seus alunos. Os destaques, neste aspecto, pertencem aos Estados de Goiás, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Minas Gerais e Distrito Federal, com percentuais entre 57,3 a 57,7% de suas escolas envolvidas neste processo.

Considerando a grande abrangência do PNAE, em que uma clientela equivalente à população da Argentina se alimenta diariamente nas escolas brasileiras, é necessário oportunizar um maior número de ações de educação alimentar, uma vez que estes alunos encontram-se em período de formação de hábitos alimentares – saudáveis ou não. Veiculações maciças de propagandas estimulam o consumo de produtos impróprios do ponto de vista nutricional, 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.

GRÁFICO 12 - ESCOLAS QUE REALIZARAM EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

5.8 A ESCOLA RECEBEU DOAÇÃO DE PAIS OU DA COMUNIDADE?

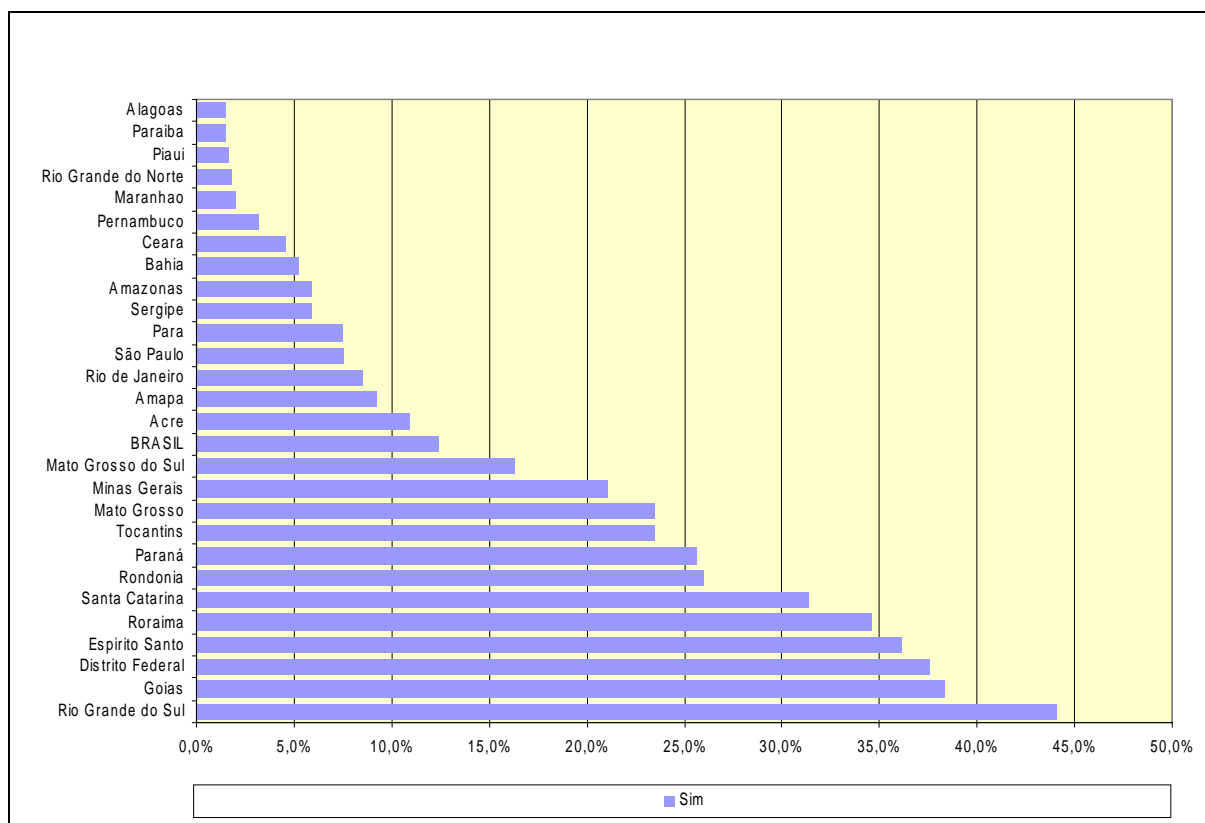
Neste item, levantou-se a participação da família e de membros da comunidade através da doação de gêneros alimentícios ou de recursos financeiros, com vistas a incrementar a merenda escolar.

Constatou-se que a contribuição de pais e da comunidade é pouco representativa, sendo que a média Brasil registra apenas 12,4% de escolas que receberam donativos.

Em relação a esta questão, verifica-se que os menores índices do País – todos abaixo da média Brasil – foram observados em Alagoas, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Bahia, Amazonas, Sergipe, Pará, São Paulo, Rio de Janeiro, Amapá e Acre. O percentual de participação de doações nesses estados variou entre 1,5 a 10,9% dos estabelecimentos de ensino.

Os estados com maior participação da comunidade na complementação da alimentação escolar – acima de 30% das escolas – foram Rio Grande do Sul (44,1%), Goiás (38,4%), Distrito Federal (37,6%), Espírito Santo (36,2%), Roraima (34,6%) e Santa Catarina (31,4%).

GRÁFICO 13 - ESCOLAS QUE RECEBERAM DOAÇÕES, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

5.9 QUEM CONSOME A MERENDA NA ESCOLA?

É importante ser destacado, *a priori*, que a base de dados utilizada pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) para o cálculo do recurso do PNAE aos estados e municípios considera apenas os alunos matriculados no ensino infantil e fundamental.

As opções disponibilizadas no questionário do Censo Escolar para a presente questão foram: alimentaram-se apenas alunos da educação infantil e ensino fundamental; alimentaram-se todos os alunos, inclusive ensino médio e EJA; alimentaram-se todos os alunos, professores, merendeiras e funcionários; e todos os citados anteriormente e membros da comunidade.

A média Brasil apresentou os seguintes resultados: 54,6% das escolas serviram merenda apenas para o ensino fundamental; 40,9% serviram 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.

O resultado desta questão, em conjunto com o resultado da questão 5.5 – 'Quais as refeições servidas por turno?' – permitem avaliar a efetividade do programa. A efetividade avalia a interferência e as alterações quantitativas e qualitativas nas condições de vida da população.

Nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, as opções 'ofertam mais de uma refeição' e 'ofertam uma refeição e um lanche' foram mencionadas por 4,6% e 30,7% das escolas (São Paulo) e em 3,2% e 34,4% das escolas (Rio de Janeiro), revelando-se, desta forma, um *plus* no atendimento previsto.

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, 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, destacam-se as coberturas proporcionadas pelos estados do Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Norte e Acre (61 a 65% de suas escolas).

Na opção 'atendimento a todos os alunos' (ensinos fundamental, médio e EJA), os percentuais mais significativos foram observados no Estado de Pernambuco (29,9%).

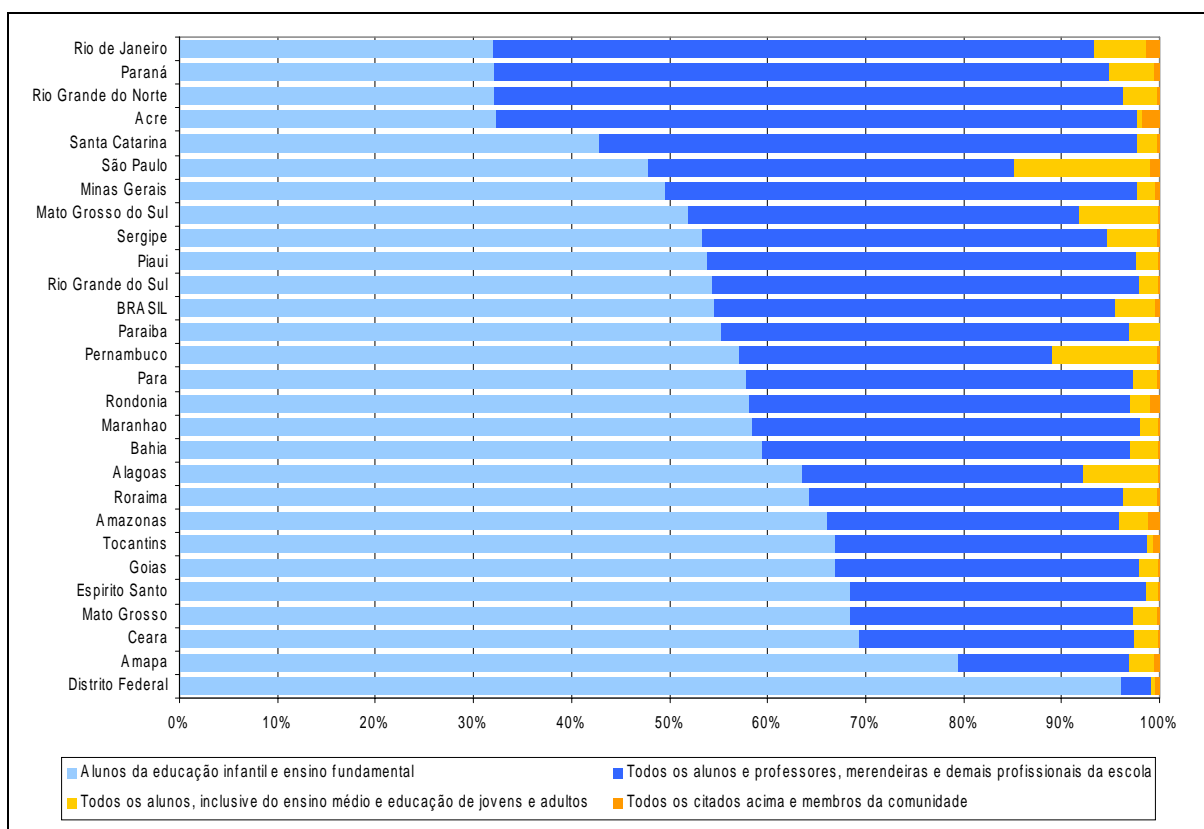
Em relação à última opção – atendimento a todas as opções anteriores e membros da comunidade –, o índice mostrou-se inexpressivo.

De acordo com dados apresentados no capítulo anterior, apenas o Paraná e Rio de Janeiro apresentam universalização no atendimento de seus escolares, contemplando os alunos dos ensinos fundamental, médio e de jovens e adultos. São Paulo inclui em seu atendimento o Ensino de Jovens e Adultos.

Grande parte dos estados das Regiões Norte e Nordeste incluiu o atendimento ao Ensino de Jovens e Adultos utilizando recursos do Programa Fazendo Escola/FNDE. Nesta proposta, o governo federal repassa para alguns estados e municípios das Regiões Norte e Nordeste, e municípios de outros estados cujo IDH fosse menor ou igual a 0,50, segundo Atlas de Desenvolvimento Humano - 1998, em caráter suplementar, R\$ 250,00/aluno/ano, com vistas à aquisição, entre outros, de gêneros alimentícios.

A realidade estampada nos dados obtidos revela que, na prática escolar, fica muito difícil deixar de atender de forma isonômica os alunos, principalmente quando estes encontram-se 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 dados para o cálculo do repasse do recurso - PNAE, o atendimento na escola pode ser seriamente prejudicado.

GRÁFICO 14 - USUÁRIOS DA MERENDA ESCOLAR, POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO E MÉDIA BRASIL - 2003



FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

5.10 BREVES CONSIDERAÇÕES

O resumo do panorama da alimentação escolar no País apresentado neste capítulo mostra que ainda há um longo caminho a ser percorrido. Situações muito críticas de infra-estrutura nas escolas, diretores e/ou professores sendo responsáveis pela preparação da alimentação escolar, alunos comendo de pé ou sentados no chão... Estes aspectos apontados interferem diretamente na qualidade não só da alimentação servida mas também do ensino prestado, precisando, portanto, receber atenção e investimentos das três esferas de poder.

As informações subliminares repassadas pelas escolas são riquíssimas, pois permitiram apontar práticas usuais e descabidas, mensurar atendimentos, avaliar eficiência, eficácia e efetividade, gestões e gestores, além de subsidiar e localizar os ajustes de rumo necessários a esta política que apresenta abrangência e importância incomparáveis no País.

6 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.

Grande parte desta complexidade na execução do PNAE decorre da participação das três esferas de poder, Conselhos de Alimentação Escolar e das escolas. Fatores múltiplos interagem, interferindo nos resultados finais. Apresentam-se, na seqüência, as principais constatações reveladas por esta pesquisa.

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.

O custo médio do cardápio/aluno/dia, entre as administrações estaduais, apresentou uma variação entre R\$ 0,15 a R\$ 0,50 e nas administrações municipais, houve uma variação de R\$ 0,15 a R\$ 1,64.

A variação de preços de aquisição em amostra de 7 itens entre estados com aquisição centralizada, mostrou que a menor variação ocorreu na mistura para preparo de bebida láctea – 47,3%, e a maior no sal – 126,6%.

Em relação às equipes responsáveis pelo gerenciamento do PNAE, constatou-se que 37% dos estados e 23,08% das capitais apresentam problemas de dimensionamento de recursos humanos, contando com no máximo 8 funcionários. Quanto ao número de nutricionistas, as capitais apresentam quadros mais robustos com uma variação de 1 a 40. Entre os estados o número de profissionais varia de 1 a 7. Dois estados e duas capitais ainda não dispõem do profissional: Amapá e Roraima, Boa Vista e Natal.

Entre os *nós críticos* da execução do PNAE encontram-se o reduzido valor *per capita* repassado pelo governo federal, a não inclusão dos alunos do ensino médio e ensino de jovens e adultos na base de cálculo, contrapartida insuficiente ou inexistente pelos governos estaduais e municipais, número insuficiente ou inexis-

tência de merendeiras para preparar a alimentação, precária infra-estrutura dos estabelecimentos, desvios de gêneros, equipe insuficiente, inclusive nutricionistas, para monitoramento adequado das diferentes fases da operacionalização do programa.

Outros números revelados pelo Censo Escolar 2004 merecem destaque: 87% das escolas dispõem de cozinha para preparo da alimentação escolar, 76,8% dispõem de local adequado para armazenamento dos gêneros, apenas 20,87% servem a merenda em refeitórios e apenas 12,4% das escolas registraram o recebimento de doações da comunidade. Um dado bastante preocupante para nosso país, que apresenta índices tão baixos na qualidade do ensino, é que em 10% das escolas do País a merenda depende ou do diretor ou do professor para seu preparo. Em Rondônia e Acre este percentual sobe para mais de 48% das escolas.

Dos objetivos do PNAE (1999), a saber: suprimento parcial das necessidades nutricionais dos alunos beneficiários por meio da oferta de, no mínimo, uma refeição diária adequada; formação de bons hábitos alimentares; melhoria da capacidade de aprendizagem dos alunos; e redução da evasão e repetência escolar, é possível efetuar as seguintes considerações que se seguem.

Em relação ao atendimento da oferta de uma refeição diária aos alunos beneficiários: Considerando que o objetivo do PNAE visa oferecer alimentação escolar nos 200 dias letivos, conclui-se, através da média Brasil, que em apenas 56,8% das escolas do País isto ocorreu de fato. Os piores índices pertencem a todos os estados da Região Norte e Nordeste, à exceção do Estado de Tocantins. Por sua vez, os melhores índices de atendimento do País – todos acima de 80% – foram mencionados 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%.

Dentre os 5 estados mais eficazes relacionados acima, 4 efetuaram aquisições centralizadas e um adota a escolarização. Entre as 4 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.

Desta forma é possível concluir que a aquisição centralizada, apesar de apresentar a operacionalização mais complexa, tem se mostrado a mais eficaz, ao proporcionar maior atendimento em número de dias no PNAE.

Em relação à eficiência do PNAE, que avalia a relação custo/benefício, observou-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 pertence ao atendimento centralizado de São Paulo, com custo entre R\$ 0,21 a R\$ 0,65.

Quanto à efetividade do PNAE, que prevê o atendimento exclusivo da clientela do ensino fundamental, os dados do Censo 2004 destacam o resultado obtido pelo Distrito Federal, que conta com este atendimento exclusivo em 96% de suas escolas.

Em relação à formação de bons hábitos alimentares: Neste particular, a média Brasil ainda apresenta resultados tímidos, considerando que menos de 4 em cada 10 escolas tem realizado esta atividade com seus alunos. Os destaques pertencem aos 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 neste processo.

Quanto aos alimentos utilizados na alimentação escolar dos programas estaduais e municipais, mencionou-se 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. Nessas regiões os cardápios incluíram açaí, castanha-do-pará, xarope de guaraná, leite de coco, cuscuz, rapadura, azeite de dendê, maxixe, macaxeira, quiabo, jerimum, entre outros.

Em relação aos objetivos: melhorar a capacidade de aprendizagem dos alunos e reduzir a evasão e a repetência - Estudos demonstram que a alimentação 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 interferindo 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. A alimentação escolar é um aspecto, mas muitos outros precisarão ser atendidos e melhorados: maiores investimentos na educação, incremento na qualificação, motivação e gratificação do professor, melhoria dos aspectos pedagógicos e de infra-estrutura escolar, maior participação e melhoria da situação socioeconômica das famílias, e assim por diante.

Outros aspectos merecem ser apontados nas considerações finais deste estudo.

Há pontos positivos e negativos em cada modalidade de gestão. A escolarização adotada em 63% dos estados e 19% das capitais é a modalidade mais ágil, uma vez que o recurso é transferido diretamente às escolas. No entanto, juntamente com os recursos, transfere-se a responsabilidade pela aquisição dos alimentos em quantidade e qualidade adequadas, ou seja, a escola assume a etapa mais complexa de toda a operacionalização – a aquisição. Em alguns estados, as escolas, obrigatoriamente, precisam realizar licitação pública. Há outros pontos negativos a serem considerados: o valor pago pela escola é maior; a escola não dispõe de nutricionista, logo não se pode assegurar nem a escolha correta dos alimentos nem a obediência à meta nutricional do programa; a oferta de produtos nos municípios de pequeno porte é inexpressiva, ou seja, há maior monotonia alimentar.

Os prazos legais obrigatórios às aquisições por licitação pública são um dos maiores entraves à gestão centralizada e mista. Estes modelos adotados por

37% dos estados e 73% das capitais, no entanto, garantem maior controle sobre a meta nutricional, a quantidade e qualidade dos produtos, bem como reduzem as atribuições da escola.

A terceirização é uma realidade possível para poucos municípios, uma vez que apenas 8% das capitais adotam este modelo. Considerando o *per capita* repassado em 2004 pelo governo federal de R\$ 0,15, e o valor pago pela refeição em São Luiz, Curitiba e São Paulo (entre R\$ 0,89 a R\$ 1,64), verifica-se que a contrapartida municipal representou entre 600 a 1.100% do valor total do serviço prestado. Outro problema enfrentado neste modelo refere-se à concentração de pequeno número de empresas neste expressivo mercado.

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 CGU (Controladoria Geral da União) são estarrecedores e demonstram a fragilidade dos mecanismos de controle do programa. Os *gabirus* 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. Em um período em que a corrupção é escancarada diariamente pelos meios de 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.

Draibe (1993) aponta o caminho: coordenação e planejamento, de um lado, fortes instituições públicas asseguradoras do direito, de outro. Esta é a base que possibilita o florescimento das formas de ação coletiva da sociedade, garantindo que a política social, ainda que descentralizada e pulverizada, ocorrerá com graus crescentes de igualdade, justiça e equidade sociais.

Segundo Azevedo (1992, p.129), "há uma crescente preocupação com a questão da mudança da máquina pública, no sentido de torná-la não apenas

eficiente, mas também eficaz e passível de controle social. Incorpore-se, então, a compreensão do processo de mudança da máquina pública como mudança social e, para tal, a necessidade de um enfoque político e estratégico".

Segundo Castro (2000, p.20), "a educação esta entrando numa fase mais difícil, uma vez que os consertos fáceis já foram feitos. Agora é necessário melhorar a administração, aprender a prestar contas, aumentar o controle local e a eficiência e, o mais difícil, mudar comportamentos".

Apesar de existir uma longa história referente à merenda escolar, sempre é possível colaborar na elaboração dos próximos capítulos. São muitos os exemplos de gestores apaixonados pelo PNAE, profissionais que apesar de encontrarem restrições de toda ordem, não desanimam, não perdem o foco, e buscam, com competência fazer da alimentação escolar brasileira uma realidade local que reflita qualidade, respeito, direito e isonomia.

Espero que este estudo sirva para ampliar o conhecimento do heterogêneo cenário nacional e da importância do programa. Que as informações aqui apresentadas possam levar o administrador público ao compromisso de acompanhar, avaliar, corrigir erros, investir nos acertos, enfim, buscar o *policy learning* continuamente, com o intuito de passar a alimentação escolar para uma nova página!

Os desafios são expressivos e precisam receber olhares atentos e responsáveis 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 de acompanhamento. Com a superação destes e de outros limitantes, talvez seja possível ampliar o significado de direito social.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. T. Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n.67, p.5-20, jul./set. 1995.

ALBERNAZ, A. et al. **Qualidade e eqüidade na educação fundamental brasileira**. Pontifícia Universidade Católica. Departamento de Economia. Rio de Janeiro, 2002. (Texto para Discussão).

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.28, 1995.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 11, n.31, 1996.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AZEVEDO, C. S. Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.8, n.2, abr./jun. 1992.

BALTAZAR, M. C. **Transformações atuais do estado de bem-estar social**: programas de garantia de renda mínima, as ONGs na prestação de serviços sociais e descentralização das políticas sociais. Campinas, 1996. Monografia - Unicamp/NEPP.

BITTENCOURT, S. A.; MAGALHÃES, R. F. Fome: um drama silencioso. In: BORBA, J. G. S. **Gestão pública na alimentação escolar**: as experiências do Brasil, Argentina e Chile. São Leopoldo, 2003. Monografia - UNISINOS.

BORJA, J. et al. **Descentralización del Estado, Movimiento Social y Gestion Local**. Salesianos. Santiago, 1986.

BOSCHI, M. E. **Alimentação e educação, um direito infantil nas Américas**. Buenos Aires: Portal Educacional da Américas, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 25.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. Decreto n. 40.052, de 01 de outubro de 1956. Altera a redação do art. 4.º do Decreto 37.106, de 31 de março de 1955, que dispõe sobre a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 04 de out.1956.

BRASIL. Decreto n.º 56.886, de 20 de setembro de 1965. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 23 de set. 1965.

BRASIL. Decreto n.º 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a Campanha de Merenda Escolar. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 02 de abr. 1955.

BRASIL. Lei n.º 7.091, de 18 de abril de 1983. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei n.º 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 de abr. 1983.

BRASIL. Lei n.º 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a descentralização da merenda escolar. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 de set. 1994 (republicação).

BRASIL. Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 de jun. 1998 (republicação).

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 de fev. 1997.

BRASIL. Medida Provisória n.º 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, n.240, 15 de dez. 1998.

BROWNE, A.; WILDAVSKY, A. What Shoud Evaluation Mean? In: PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron (Orgs.). **Implementation**. 3.ed. Berkeley: University of Califórnia Press, 1984.

CAJARDO, M. Reformas educativas na América Latina: balanço de uma década. **PREAL - Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe**, n.15, 2000.

CARTIOFFI, R. et al. **Descentralizacion y Financiamiento de la educación y la salud**: las experiencias de Argentina y Chilly. Santiago: CEPAL/UNICEF, 1995.

CARVALHO, M. P. Estatísticas de desempenho escolar: o lado avesso. **Educação & Sociedade**, ano XXII, n.77, dez. de 2001.

CASTRO, C. de M.; SANGUINETTY, J. A. **Custos e determinantes da educação na América Latina**. Rio de Janeiro: Instituto de Tecnologia Educacional, 1978.

CASTRO, C. M. De péssima a medíocre. **Veja**, São Paulo, p.20, 23 ago. 2000.

CASTRO, M. H. G. **A educação para o século XXI**: o desafio da qualidade e da equidade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

CASTRO, M. H. G. **Avaliação de políticas e programas sociais**. Campinas: Unicamp/NEPP, 1989. (Caderno de Pesquisa, n.12).

CHERCHGLIA, M. L. **Terceirização do trabalho nos serviços de saúde**: alguns aspectos conceituais, legais e pragmáticos. Texto de Apoio elaborado para o Curso de Especialização em Desenvolvimento de Recursos Humanos de Saúde. Disponível em: <www.opas.org.br/rh/publicacoes/textos_apoio/pub04U3T.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2005.

COLLARES, C.; MOYSÉS, M. A. A. Aprofundando a discussão das relações entre a desnutrição, fracasso escolar e merenda. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995.

COLLARES, C.; MOYSÉS, M. A. Fracasso escolar: uma questão médica? **Caderno do CEDES**, Campinas, n.15, 1985.

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, 2004.

D'ARCY, F.; ALCAZAR, B. D. **Decentralisation en France et en Espagne Economica**. Paris, 1986.

DRAIBE, S. M. (Coord.). O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas: Unicamp/NEPP, n.8, 1993.

FNDE. **Manual do Conselho de Alimentação Escolar**. 1999.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de orçamentos familiares 2002-2003**. Análise da disponibilidade domiciliar de alimentos e do estado nutricional no Brasil. Estudo Nacional de Despesas Familiares. Rio de Janeiro, 2004.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Geografia da educação brasileira**. Brasília: MEC, 2002.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados do SAEB 2003**. Versão Preliminar. Brasília: MEC, 2004.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar**: sinopse estatística da educação básica - 2003. Brasília: MEC, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - INAN. **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição - PNSN**. Resultados Preliminares. Brasília, 1990.

INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO - INAN. **Pesquisa nacional sobre saúde e nutrição - PNSN**. Resultados Preliminares. Brasília, 1990.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação no Brasil**. Brasília, 2002.

KIVINIEMI, M. **Public Policies and their Trajets**: A Typological Elaboration of the Concept of Implementation. IPSA, 1985.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A **Metodologia científica**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

LIMA, G. Z. Fracasso escolar: uma questão médica? **Cadernos do CEDES**, São Paulo, n.15, 1985.

MARTINS, A. M. A municipalização do ensino: algumas questões sobre o poder local. **Revista Iberoamericana de Educación** (ISSN 1681-5653), 2003.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 6.ed. São Paulo, Hucitec; Rio de Janeiro, Abrasco, 1999.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Os muitos Brasis**: saúde e população na década de 80. Rio de Janeiro: Hucitec, 1995.

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/NUPENS/USP, 1995.

MORA, M. Federalismo e dívida estadual no Brasil. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para Discussão n. 866).

NASCIMENTO, F. P. **As fronteiras da terceirização organizacional à terceirização do afeto**: uma visão reflexiva de como a técnica se aplica à vida das pessoas dentro e fora das organizações. Rio de Janeiro: FGV – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2001. (Caderno EBAPE).

OECD – Education at a Glance: OECD Indicators – 2004 Edition – ISBN 92-64.

PAES DE BARROS, R.; CARVALHO, M. **Desafio para a política social brasileira**. Brasília: IPEA., 2003. (Textos para Discussão n. 985).

PAES DE BARROS, R.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. **Pelo fim das décadas perdidas**: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para Discussão n. 857).

PAES DE BARROS, R.; MENDONÇA, R. **Investimentos em educação e desenvolvimento econômico**. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para Discussão n. 525).

PESTANA, M. I. G. S. Avaliando a aprendizagem. In: GADOTTI, Moacir. **Educação para todos**: avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000.

PNAN - Política Nacional de Alimentação e Nutrição. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Básica à Saúde. **Textos básicos de saúde** (Série B). 2.ed. rev. Brasília, 2003.

PNUD. Relatório Mundial de Desenvolvimento Humano, 2003.

POMPERMAIER, S. R. **Alimentação escolar**: um estudo sobre a racionalidade. Curitiba, 2000. 107 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Sociologia. Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, UFPR.

RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2003. Disponível em: <www.pnud.org.br/rdh>. Acesso em: 14 set. 2004.

REZENDE PINTO, J. M. Um fundinho chamado fundão. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Financiamento da educação básica**. Campinas (SP): Editora da UFG, 1999.

SCHICHIERI, R. et al. Variações temporais do estado nutricional do consumo alimentar no Brasil. **Physis – Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.7, n.2, p.31-50, 1997.

SCHWARTZMAN, S. **Educação e desenvolvimento**: onde estamos, e para onde vamos? Texto apresentado no Seminário "Brasil em Desenvolvimento". Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <www.ie.ufrj/desenvolvimento/pdfs/educacao_e_desenvolvimento>. Acesso em: 15 mar. 2005.

SILVA, N. V.; HASENBALG, C.A. Tendências da desigualdade educacional no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, v. 43, 2000.

SILVA, P. L. B. **Reforma do estado e política social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental**. Campinas: UNICAMP/NEPP, 1998. (Caderno de Pesquisa n. 31).

SILVA, P. L. B. **Reforma do estado e política social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental**. Campinas: Unicamp/NEPP, 1998. (Caderno de Pesquisa n. 31).

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 n. 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 de setembro de 2004.

THE WORD BANK, 1997. **The State in a Changing World**. World Development Report. Oxford University Press, New York.

TONIAL, S. R. Os desafios da atenção nutricional diante de sua complexidade no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.7, n.2, 2002.

UNESCO. **Educación para Todos: El Imperativo de la Calidad**. Resumen. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2005.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Avaliação dos programas da rede de proteção social do Ministério da Educação: PDDE, PNLD, PNAE**. Campinas: Unicamp/NEPP, 1999. (Caderno de Pesquisa n. 43).

VALENTE, F. L. S. Segurança alimentar e nutricional: transformando natureza em gente. In: NOBRE, Solange (Org.). **Merenda 2: gestão, qualidade e nutrição escolar**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas, 2002. (Lições de Minas, 20).

VIANA, A. L. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Campinas: Unicamp/NEPP, 1988. (Caderno de Pesquisa n. 05).

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

ZALUAR, A. **A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

APÊNDICE
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) - 2004

AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – 2004**1. IDENTIFICAÇÃO**

- a) ESTADO: _____
- b) NOME DO COORDENADOR ESTADUAL _____
e-mail: _____ Telefone _____

2. CARACTERIZAÇÃO DO PNAE NO ESTADO

- a) Clientela atendida em seu Estado:
 Ensino Fundamental
 Ensino Fundamental + Supletivo
 Ensino Fundamental + Supletivo + Médio
 Outra. Qual? _____
- b) Número de alunos atendidos _____ Número de escolas atendidas _____
Número de municípios _____
- c) Modalidade de atendimento:
 Escolarização (recurso encaminhado diretamente à escola)
 Terceirização (empresa contratada para preparar e servir a merenda)
 Aquisição centralizada
 Aquisição centralizada + recurso encaminhado às escolas para complementação
 Outra. Qual? _____

3. CARACTERÍSTICAS DA AQUISIÇÃO DOS GÊNEROS

- a) Modalidade de Aquisição dos Gêneros adotada:
 Concorrência Pregão presencial
 Pregão eletrônico Registro de preço
 O estado não adquire Outra. Qual? _____
- b) Qual a sua visão sobre a funcionalidade da modalidade adotada? _____

- c) Foi realizado estudo para definição da melhor modalidade a ser adotada? Em caso afirmativo, qual o resultado? _____

- d) Existe estudo no seu estado que demonstre o melhor período no exercício para aquisição de gêneros alimentícios por tipo de produto com menores custos? _____

- e) Qual o percentual de desconto médio praticado nas modalidades de Concorrência e Pregão eletrônico? _____

- f) Frequência das aquisições: () Anual () Semestral
() Trimestral () Mensal () Outra. Qual? _____
- g) Segmentos que normalmente participam dos procedimentos de aquisição:
() Indústrias () Representantes comerciais
() Cooperativas () Agricultores
() Outro. Qual? _____
- h) Qual o custo médio dos cardápios em seu estado? _____
- i) Qual o valor calórico médio e a quantidade protéica dos cardápios? _____
- j) Com relação aos gêneros perecíveis:
() não são distribuídos pelo estado
() as escolas adquirem com o recurso repassado pelo estado
() as escolas adquirem com recurso da APM
() Outro. Qual? _____
- k) Quais os produtos adquiridos para o Programa de Alimentação Escolar gerenciado por este Órgão e quais os preços de aquisição da última compra?

() Açúcar cristal	() Farinha de trigo	
() Açúcar refinado	() Feijão preto <i>in natura</i>	
() Almôndega bovina ao molho	() Feijão carioca <i>in natura</i>	
() Amido de milho	() Feijão preto cozido à vácuo	
() Arroz branco	() Feijão carioca cozido à vácuo	
() Arroz parboilizado	() Feijão preto cozido em conserva	
() Aveia em flocos	() Feijão carioca cozido em conserva	
() Batata amarela desidratada em flocos	() Feijão preto cozido c/ charque e lingüiça	

<input type="checkbox"/> Batata cozida à vácuo	<input type="checkbox"/> Feijão carioca cozido c/charque e lingüiça
<input type="checkbox"/> Bebidas lácteas	<input type="checkbox"/> Fubá comum
<input type="checkbox"/> Biscoito doce leite ou coco	<input type="checkbox"/> Fubá pré-cozido
<input type="checkbox"/> Biscoito doce maisena	<input type="checkbox"/> Leite em pó integral
<input type="checkbox"/> Biscoito doce Maria	<input type="checkbox"/> Leite "Longa Vida"
<input type="checkbox"/> Biscoito doce pão de mel	<input type="checkbox"/> Macarrão conchinha, letrinha, padre-nosso
<input type="checkbox"/> Biscoito doce recheado	<input type="checkbox"/> Macarrão parafuso
<input type="checkbox"/> Biscoito doce rosquinha	<input type="checkbox"/> Macarrão <i>spaghetti</i>
<input type="checkbox"/> Biscoito doce sortido	<input type="checkbox"/> Milho para canjica (mungunzá)
<input type="checkbox"/> Biscoito doce <i>waffler</i>	<input type="checkbox"/> Milho para pipoca
<input type="checkbox"/> Biscoito salgado <i>Cream-Cracker</i> /água e sal	<input type="checkbox"/> Mistura p/ preparo de molho à bolonhesa
<input type="checkbox"/> Canjica com leite (formulado)	<input type="checkbox"/> Mistura para preparo de mingaus/pudins
<input type="checkbox"/> Carne bovina ao suco natural	<input type="checkbox"/> Mistura p/ preparo de risotos
<input type="checkbox"/> Carne moída em conserva	<input type="checkbox"/> Mistura para preparo de sopas
<input type="checkbox"/> Carne de frango ao molho	<input type="checkbox"/> Mistura para preparo de sagu
<input type="checkbox"/> Cereais de milho (sucrilhos)	<input type="checkbox"/> Mistura para preparo de picadinho c/proteína vegetal
<input type="checkbox"/> Chá Mate tostado	<input type="checkbox"/> Mistura para preparo de molho de frango
<input type="checkbox"/> Charque bovino (vácuo)	<input type="checkbox"/> Ovo em pó Desidratado/liofilizado
<input type="checkbox"/> Charque bovino em conserva	<input type="checkbox"/> Sagu
<input type="checkbox"/> Chocolate/achocolatado em pó	<input type="checkbox"/> Sal
<input type="checkbox"/> Extrato de tomate/purê de tomate	<input type="checkbox"/> Salsicha Viena /ao molho em conserva
<input type="checkbox"/> Farinha de mandioca	<input type="checkbox"/> Sardinha em conserva
<input type="checkbox"/> Farinha de milho	<input type="checkbox"/> Sucos naturais
	<input type="checkbox"/> Tempero em pó

- l) Quais outros gêneros que não constam da lista anterior são adquiridos em seu estado?

4. INFRA-ESTRUTURA DO ESTADO

- a) Depósito próprio ou alugado Sim Não
- b) Transporte exclusivo para a merenda
 Sim
 Não. Se não, como é feita a distribuição? _____
- c) Número de funcionários que trabalham no Programa (nível central) _____
- d) Número de nutricionistas no Programa Estadual _____

5. CONTRAPARTIDA ESTADUAL

- a) Qual o número de merendeiras no estado _____
- b) O estado submete os gêneros adquiridos ao Controle de Qualidade através de exames laboratoriais?
() Sim () Não
- c) Quais são as despesas estaduais para a operacionalização do Programa?
() Merendeiras () Controle de qualidade
() Distribuição às escolas e municípios () Armazenamento
() Aquisição de gêneros () Outro. Qual? _____

6. OUTROS ASPECTOS

- a) Qual(is) a(s) maior(es) dificuldade(s) enfrentada(s) pelo estado na operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar?

- b) Foram implementadas inovações no PNAE em seu estado nos últimos anos? Quais?

- c) Outros comentários: _____

Responsável pelo preenchimento _____ Cargo/Função _____

Telefone _____ Local e data _____

AValiação DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - 2004**CAPITAIS****1. IDENTIFICAÇÃO**

- a) ESTADO: _____
- b) NOME DO COORDENADOR MUNICIPAL _____
e-mail: _____ Telefone _____

2. CARACTERIZAÇÃO DO PNAE NA CAPITAL

- a) Clientela atendida em seu Município:
 Ensino Fundamental
 Ensino Fundamental + Filantrópicas
 Ensino Fundamental + Filantrópicas + creche
 Outra. Qual? _____
- b) Número de alunos atendidos _____ Número de escolas atendidas _____
- c) Modalidade de atendimento:
 Escolarização (recurso encaminhado diretamente à escola)
 Terceirização (empresa contratada para preparar e servir a merenda)
 Aquisição centralizada
 Aquisição centralizada + recurso encaminhado às escolas para complementação
 Outra. Qual? _____

3. CARACTERÍSTICAS DA AQUISIÇÃO DOS GÊNEROS

- a) Modalidade de Aquisição dos Gêneros adotada:
 Concorrência Pregão presencial
 Pregão eletrônico Registro de preço
 O estado não adquire Outra. Qual? _____
- b) Qual a sua visão sobre a funcionalidade da modalidade adotada? _____

- c) Foi realizado estudo para definição da melhor modalidade a ser adotada? Em caso afirmativo, qual o resultado? _____

- d) Existe estudo no seu município que demonstre o melhor período no exercício para aquisição de gêneros alimentícios por tipo de produto com menores custos? _____

- e) Qual o percentual de desconto médio praticado nas modalidades de Concorrência e Pregão eletrônico? _____

- f) Frequência das aquisições: () Anual () Semestral
() Trimestral () Mensal () Outra. Qual? _____
- g) Segmentos que normalmente participam dos procedimentos de aquisição:
() Indústrias () Representantes comerciais
() Cooperativas () Agricultores
() Outro. Qual? _____
- h) Qual o custo médio dos cardápios em seu município? _____
- i) Qual o valor calórico médio e a quantidade protéica dos cardápios? _____
- j) Com relação aos gêneros perecíveis:
() não são distribuídos pelo estado
() as escolas adquirem com o recurso repassado pelo estado
() as escolas adquirem com recurso da APM
() Outro. Qual? _____
- k) Quais os produtos adquiridos para o Programa de Alimentação Escolar gerenciado por este Órgão e quais os preços de aquisição da última compra?

() Açúcar cristal	() Farinha de trigo	
() Açúcar refinado	() Feijão preto <i>in natura</i>	
() Almôndega bovina ao molho	() Feijão carioca <i>in natura</i>	
() Amido de milho	() Feijão preto cozido à vácuo	
() Arroz branco	() Feijão carioca cozido à vácuo	
() Arroz parboilizado	() Feijão preto cozido em conserva	
() Aveia em flocos	() Feijão carioca cozido em conserva	
() Batata amarela desidratada em flocos	() Feijão preto cozido c/ charque e lingüiça	

<input type="checkbox"/> Batata cozida à vácuo	<input type="checkbox"/> Feijão carioca cozido c/charque e lingüiça
<input type="checkbox"/> Bebidas lácteas	<input type="checkbox"/> Fubá comum
<input type="checkbox"/> Biscoito doce leite ou coco	<input type="checkbox"/> Fubá pré-cozido
<input type="checkbox"/> Biscoito doce maisena	<input type="checkbox"/> Leite em pó integral
<input type="checkbox"/> Biscoito doce Maria	<input type="checkbox"/> Leite "Longa Vida"
<input type="checkbox"/> Biscoito doce pão de mel	<input type="checkbox"/> Macarrão conchinha, letrinha, padre-nosso
<input type="checkbox"/> Biscoito doce recheado	<input type="checkbox"/> Macarrão parafuso
<input type="checkbox"/> Biscoito doce rosquinha	<input type="checkbox"/> Macarrão <i>spaghetti</i>
<input type="checkbox"/> Biscoito doce sortido	<input type="checkbox"/> Milho para canjica (mungunzá)
<input type="checkbox"/> Biscoito doce <i>waffler</i>	<input type="checkbox"/> Milho para pipoca
<input type="checkbox"/> Biscoito salgado <i>Cream-Cracker</i> /água e sal	<input type="checkbox"/> Mistura p/ preparo de molho à bolonhesa
<input type="checkbox"/> Canjica com leite (formulado)	<input type="checkbox"/> Mistura para preparo de mingaus/pudins
<input type="checkbox"/> Carne bovina ao suco natural	<input type="checkbox"/> Mistura p/ preparo de risotos
<input type="checkbox"/> Carne moída em conserva	<input type="checkbox"/> Mistura para preparo de sopas
<input type="checkbox"/> Carne de frango ao molho	<input type="checkbox"/> Mistura para preparo de sagu
<input type="checkbox"/> Cereais de milho (sucrilhos)	<input type="checkbox"/> Mistura para preparo de picadinho c/proteína vegetal
<input type="checkbox"/> Chá Mate tostado	<input type="checkbox"/> Mistura para preparo de molho de frango
<input type="checkbox"/> Charque bovino (vácuo)	<input type="checkbox"/> Ovo em pó Desidratado/liofilizado
<input type="checkbox"/> Charque bovino em conserva	<input type="checkbox"/> Sagu
<input type="checkbox"/> Chocolate/achocolatado em pó	<input type="checkbox"/> Sal
<input type="checkbox"/> Extrato de tomate/purê de tomate	<input type="checkbox"/> Salsicha Viena /ao molho em conserva
<input type="checkbox"/> Farinha de mandioca	<input type="checkbox"/> Sardinha em conserva
<input type="checkbox"/> Farinha de milho	<input type="checkbox"/> Sucos naturais
	<input type="checkbox"/> Tempero em pó

- l) Quais outros gêneros que não constam da lista anterior são adquiridos em seu município (preço)?

4. INFRA-ESTRUTURA DO MUNICÍPIO

- a) Depósito próprio ou alugado Sim Não
- b) Transporte exclusivo para a merenda
 Sim
 Não. Se não, como é feita a distribuição? _____
- c) Número de funcionários que trabalham no Programa (nível central) _____
- d) Número de nutricionistas no Programa Municipal _____

5. CONTRAPARTIDA MUNICIPAL

- a) Qual o número de merendeiras no município? _____
- b) O município submete os gêneros adquiridos ao Controle de Qualidade através de exames laboratoriais?
 Sim Não
- c) Quais são as despesas estaduais para a operacionalização do Programa?
 Merendeiras Controle de qualidade
 Distribuição às escolas e municípios Armazenamento
 Aquisição de gêneros Outra. Qual? _____

6. OUTROS ASPECTOS

- a) Qual(is) a(s) maior(es) dificuldade(s) enfrentada(s) pelo município na operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar ?

- b) Foram implementadas inovações no PNAE em seu município nos últimos anos? Quais?

- c) Outros comentários: _____

Responsável pelo preenchimento _____ Cargo/Função _____

Telefone _____ Local e data _____

ANEXO
AVALIAÇÃO DO PNAE (MERENDA ESCOLAR) 2003

AVALIAÇÃO DO PNAE (MERENDA ESCOLAR) 2003

- Número de escolas

Onde é preparada a merenda escolar?

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	COZINHA DA ESCOLA		COZINHA CENTRAL OU PILOTO		CASA DE MEMBRO DA COMUNIDADE ESCOLAR		OUTROS		TOTAL
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Rondônia	1.822	93,10	3	0,15%	90	4,60	42	2,15	1.957
Acre	1.343	86,26	6	0,39%	153	9,83	55	3,53	1.557
Amazonas	2.718	57,34	33	0,70%	1.584	33,42	405	8,54	4.740
Roraima	450	66,86	24	3,57%	143	21,25	56	8,32	673
Pará	10.588	84,79	58	0,46%	1.276	10,22	566	4,53	12.488
Amapá	620	90,91	1	0,15%	35	5,13	26	3,81	682
Tocantins	1.974	92,37	4	0,19%	133	6,22	26	1,22	2.137
Maranhão	8.875	68,29	113	0,87%	2.588	19,91	1.420	10,93	12.996
Piauí	6.719	90,05	40	0,54%	413	5,54	289	3,87	7.461
Ceará	10.047	94,10	40	0,37%	273	2,56	317	2,97	10.677
Rio Grande do Norte	3.728	95,86	63	1,62%	60	1,54	38	0,98	3.889
Paraíba	5.913	93,44	20	0,32%	260	4,11	135	2,13	6.328
Pernambuco	7.851	88,20	82	0,92%	578	6,49	390	4,38	8.901
Alagoas	3.300	96,86	7	0,21%	47	1,38	53	1,56	3.407
Sergipe	2.277	98,10	3	0,13%	14	0,60	27	1,16	2.321
Bahia	16.293	72,28	1.342	5,95%	2.937	13,03	1.971	8,74	22.543
Minas Gerais	13.791	98,96	58	0,42%	34	0,24	53	0,38	13.936
Espírito Santo	3.448	96,75	4	0,11%	62	1,74	50	1,40	3.564
Rio de Janeiro	5.978	97,52	19	0,31%	5	0,08	128	2,09	6.130
São Paulo	13.124	83,39	2.502	15,90%	9	0,06	103	0,65	15.738
Paraná	6.875	94,06	328	4,49%	22	0,30	84	1,15	7.309
Santa Catarina	5.591	98,73	14	0,25%	15	0,26	43	0,76	5.663
Rio Grande do Sul	8.711	98,00	33	0,37	37	0,42	108	1,21	8.889
Mato Grosso do Sul	1.048	97,22	26	2,41	1	0,09	3	0,28	1.078
Mato Grosso	2.274	90,17	12	0,48	145	5,75	91	3,61	2.522
Goiás	3.474	97,37	6	0,17	54	1,51	34	0,95	3.568
Distrito Federal	553	99,82	0	0,00	0	0,00	1	0,18	554
BRASIL	149.385	87,00	4.841	2,82	10.968	6,39	6.514	3,79	171.708

FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

- Número de escolas

Onde é servida a merenda escolar?

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	REFEITÓRIO		PÁTIO DA ESCOLA		PÁTIO IMPROVISADO COM MESAS E CADEIRAS/ BANCOS		PÁTIO IMPROVISADO SEM MESAS E CADEIRAS/ BANCOS		SALA DE AULA		TOTAL
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Rio de Janeiro	4.702	76,24	402	6,52	503	8,16	39	0,63	521	8,45	6.167
Rio Grande do Sul	5.118	57,11	445	4,97	317	3,54	103	1,15	2.979	33,24	8.962
São Paulo	7.226	45,80	4.904	31,08	3.071	19,47	223	1,41	353	2,24	15.777
Minas Gerais	5.700	40,52	4.439	31,56	1.197	8,51	833	5,92	1.898	13,49	14.067
Santa Catarina	2.054	35,70	1.224	21,27	1.235	21,46	189	3,28	1.052	18,28	5.754
Espírito Santo	1.217	33,81	1.213	33,69	359	9,97	348	9,67	463	12,86	3.600
Paraná	2.266	31,05	2.054	28,14	728	9,97	379	5,19	1.872	25,65	7.299
Mato Grosso do Sul	339	30,46	262	23,54	118	10,60	38	3,41	356	31,99	1.113
Mato Grosso	672	26,17	751	29,24	216	8,41	250	9,74	679	26,44	2.568
Amapá	173	25,26	203	29,64	64	9,34	89	12,99	156	22,77	685
BRASIL	35.952	20,87	54.145	31,43	10.808	6,27	9.808	5,69	61.551	35,73	172.264
Roraima	110	16,57	175	26,36	90	13,55	111	16,72	178	26,81	664
Rondônia	319	16,26	547	27,88	139	7,08	163	8,31	794	40,47	1.962
Acre	246	16,05	365	23,81	163	10,63	235	15,33	524	34,18	1.533
Distrito Federal	72	12,72	80	14,13	13	2,30	2	0,35	399	70,49	566
Amazonas	447	9,40	643	13,52	196	4,12	534	11,23	2.936	61,73	4.756
Pará	1.093	8,77	3.885	31,15	683	5,48	1.312	10,52	5.497	44,08	12.470
Paraíba	526	8,32	2.615	41,38	120	1,90	445	7,04	2.613	41,35	6.319
Goiás	290	8,03	416	11,52	49	1,36	33	0,91	2.824	78,18	3.612
Sergipe	177	7,49	1.527	64,62	102	4,32	110	4,66	447	18,92	2.363
Rio Grande do Norte	240	6,17	1.236	31,77	133	3,42	451	11,59	1.831	47,06	3.891
Alagoas	200	5,89	1.874	55,17	42	1,24	203	5,98	1.078	31,73	3.397
Ceará	600	5,59	5.521	51,47	216	2,01	816	7,61	3.574	33,32	10.727
Pernambuco	435	4,88	2.276	25,51	181	2,03	445	4,99	5.586	62,60	8.923
Tocantins	92	4,30	215	10,05	23	1,08	49	2,29	1.760	82,28	2.139
Bahia	925	4,09	7.618	33,72	403	1,78	1.110	4,91	12.533	55,48	22.589
Maranhão	470	3,64	4.137	32,05	338	2,62	772	5,98	7.192	55,71	12.909
Piauí	243	3,26	5.118	68,68	109	1,46	526	7,06	1.456	19,54	7.452

FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

- Número de escolas

Existe local apropriado para o armazenamento dos gêneros alimentícios?

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	SIM		NÃO		TOTAL
	Abs.	%	Abs.	%	
Distrito Federal	539	97,5	14	2,5	553
Rio de Janeiro	5.754	94,3	351	5,7	6.105
São Paulo	14.036	90,4	1.496	9,6	15.532
Mato Grosso do Sul	973	90,3	105	9,7	1.078
Paraná	6.174	88,4	814	11,6	6.988
Santa Catarina	4.946	88,0	672	12,0	5.618
Rio Grande do Sul	7.720	87,7	1.079	12,3	8.799
Ceará	9.149	86,7	1.409	13,3	10.558
Sergipe	1.979	85,9	326	14,1	2.305
Goiás	3.032	85,6	510	14,4	3.542
Minas Gerais	11.738	84,3	2.178	15,7	13.916
Paraíba	5.204	82,8	1.078	17,2	6.282
Tocantins	1.675	78,6	456	21,4	2.131
Alagoas	2.637	78,4	728	21,6	3.365
Mato Grosso	1.946	78,2	541	21,8	2.487
BRASIL	130.470	76,8	39.445	23,2	169.915
Piauí	5.672	76,5	1.742	23,5	7.414
Rio Grande do Norte	2.910	75,5	946	24,5	3.856
Rondônia	1.406	72,3	539	27,7	1.945
Pernambuco	6.384	72,1	2.473	27,9	8.857
Amapá	473	70,1	202	29,9	675
Espírito Santo	2.481	69,9	1.069	30,1	3.550
Bahia	14.555	65,5	7.664	34,5	22.219
Amazonas	2.901	61,5	1.814	38,5	4.715
Acre	918	59,4	627	40,6	1.545
Pará	7.348	59,1	5.083	40,9	12.431
Maranhão	7.532	58,9	5.255	41,1	12.787
Roraima	388	58,6	274	41,4	662

FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

- Número de escolas

Quem é o principal responsável pela preparação da merenda escolar?

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	MERENDEIRO(A)		AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS		PAIS		PROFESSOR (A)/ DIRETOR(A)		OUTRO FUNCIONÁRIO DA ESCOLA		OUTRO MEMBRO DA COMUNIDADE		TOTAL
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Distrito Federal	535	96,9	8	1,4	0	0,0	6	1,1	3	0,5	0	0,0	552
Rio de Janeiro	5.692	93,8	211	3,5	0	0,0	58	1,0	94	1,5	16	0,3	6.071
Mato Grosso do Sul	989	91,8	76	7,1	1	0,1	7	0,6	3	0,3	1	0,1	1.077
Goiás	3.227	90,7	126	3,5	3	0,1	179	5,0	16	0,4	5	0,1	3.556
Tocantins	1.901	89,1	9	0,4	3	0,1	185	8,7	0	0,0	35	1,6	2.133
Rio Grande do Norte	3.168	81,8	543	14,0	8	0,2	129	3,3	8	0,2	19	0,5	3.875
São Paulo	12.490	80,2	1.772	11,4	38	0,2	296	1,9	845	5,4	124	0,8	15.565
Pernambuco	6.916	78,4	1.578	17,9	12	0,1	229	2,6	19	0,2	65	0,7	8.819
Sergipe	1.729	74,8	520	22,5	3	0,1	40	1,7	11	0,5	8	0,3	2.311
Santa Catarina	4.215	74,8	495	8,8	9	0,2	876	15,5	20	0,4	22	0,4	5.637
Amapá	502	74,0	86	12,7	19	2,8	57	8,4	1	0,1	13	1,9	678
Ceará	7.557	71,1	2.796	26,3	12	0,1	219	2,1	12	0,1	28	0,3	10.624
Mato Grosso	1.774	71,0	145	5,8	74	3,0	426	17,1	5	0,2	73	2,9	2.497
Bahia	15.549	69,5	3.971	17,8	375	1,7	1.586	7,1	260	1,2	620	2,8	22.361
Rio Grande do Sul	6.095	68,9	1.054	11,9	18	0,2	1.527	17,3	130	1,5	25	0,3	8.849
Piauí	4.864	65,3	2.236	30,0	8	0,1	265	3,6	22	0,3	53	0,7	7.448
Paraná	4.542	64,4	1.768	25,1	7	0,1	684	9,7	17	0,2	31	0,4	7.049
BRASIL	108.120	63,4	37.282	21,9	3.465	2,0	17.025	10,0	1.754	1,0	2.820	1,7	170.466
Alagoas	2.124	62,8	1.193	35,3	1	0,0	51	1,5	2	0,1	9	0,3	3.380
Paraíba	3.962	62,8	1.992	31,6	2	0,0	306	4,9	17	0,3	29	0,5	6.308
Espírito Santo	1.867	52,5	545	15,3	43	1,2	823	23,1	99	2,8	182	5,1	3.559
Roraima	294	44,3	13	2,0	76	11,4	184	27,7	2	0,3	95	14,3	664
Acre	666	43,2	33	2,1	90	5,8	742	48,1	3	0,2	9	0,6	1.543
Pará	5.320	42,7	2.427	19,5	633	5,1	3.294	26,4	80	0,6	704	5,7	12.458
Minas Gerais	5.500	39,5	8.134	58,5	3	0,0	251	1,8	16	0,1	11	0,1	13.915
Rondônia	740	38,0	66	3,4	160	8,2	948	48,7	7	0,4	24	1,2	1.945
Maranhão	4.343	33,7	5.012	38,9	632	4,9	2.553	19,8	51	0,4	282	2,2	12.873
Amazonas	1.559	33,0	473	10,0	1.235	26,2	1.104	23,4	11	0,2	337	7,1	4.719

FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

- Número de escolas

A escola serve quantas refeições/lanches por turno?

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	UMA REFEIÇÃO		MAIS DE UMA REFEIÇÃO		UMA REFEIÇÃO E UM LANCHE		UM LANCHE		MAIS DE UM LANCHE		MAIS DE UMA REFEIÇÃO E MAIS DE UM LANCHE		TOTAL
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Pernambuco	6.962	78,9	132	1,5	193	2,2	1.339	15,2	15	0,2	184	2,1	8.825
Espírito Santo	2.759	78,5	12	0,3	431	12,3	138	3,9	3	0,1	172	4,9	3.515
Minas Gerais	10.737	77,2	218	1,6	1.253	9,0	1.167	8,4	37	0,3	504	3,6	13.916
Rio Grande do Sul	5.974	68,4	144	1,6	648	7,4	1.331	15,2	41	0,5	590	6,8	8.728
Mato Grosso	1.626	66,8	45	1,8	182	7,5	434	17,8	16	0,7	130	5,3	2.433
Mato Grosso do Sul	698	64,8	27	2,5	119	11,0	100	9,3	4	0,4	129	12,0	1.077
Paraná	4.514	63,9	137	1,9	452	6,4	1.151	16,3	39	0,6	767	10,9	7.060
Rio Grande do Norte	2.427	63,7	110	2,9	259	6,8	938	24,6	21	0,6	56	1,5	3.811
Rondônia	1.197	62,1	45	2,3	83	4,3	563	29,2	6	0,3	35	1,8	1.929
Paraíba	3.800	60,6	68	1,1	127	2,0	2.094	33,4	22	0,4	162	2,6	6.273
Santa Catarina	3.280	59,4	56	1,0	529	9,6	1.109	20,1	20	0,4	532	9,6	5.526
BRASIL	88.530	52,6	2.490	1,5	13.064	7,8	56.769	33,7	802	0,5	6.721	4,0	168.376
Alagoas	1.711	52,0	26	0,8	37	1,1	1.422	43,2	30	0,9	62	1,9	3.288
São Paulo	7.507	48,9	710	4,6	4.704	30,7	441	2,9	77	0,5	1.902	12,4	15.341
Rio de Janeiro	2.929	48,5	192	3,2	2.078	34,4	143	2,4	17	0,3	676	11,2	6.035
Sergipe	1.107	48,4	21	0,9	48	2,1	1.025	44,8	43	1,9	43	1,9	2.287
Bahia	9.600	43,7	188	0,9	193	0,9	11.597	52,8	66	0,3	329	1,5	21.973
Amazonas	2.022	43,3	25	0,5	81	1,7	2.499	53,5	25	0,5	15	0,3	4.667
Roraima	279	42,9	4	0,6	13	2,0	347	53,4	1	0,2	6	0,9	650
Maranhão	5.374	42,6	70	0,6	96	0,8	6.999	55,5	38	0,3	40	0,3	12.617
Distrito Federal	225	41,1	2	0,4	7	1,3	299	54,7	6	1,1	8	1,5	547
Ceará	4.227	40,5	125	1,2	969	9,3	4.869	46,6	144	1,4	108	1,0	10.442
Pará	4.849	39,4	55	0,4	253	2,1	7.014	57,0	62	0,5	68	0,6	12.301
Piauí	2.689	36,6	40	0,5	90	1,2	4.475	61,0	23	0,3	22	0,3	7.339
Amapá	216	32,4	3	0,4	21	3,1	421	63,1	2	0,3	4	0,6	667
Acre	475	31,1	5	0,3	15	1,0	1.014	66,4	5	0,3	12	0,8	1.526
Goiás	972	27,8	12	0,3	127	3,6	2.245	64,2	25	0,7	118	3,4	3.499
Tocantins	374	17,8	18	0,9	56	2,7	1.595	75,8	14	0,7	47	2,2	2.104

FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

- Número de escolas

A merenda deixou de ser servida, ainda que por um dia letivo, ao longo do ano?

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	SIM		NÃO		NÃO SABE		TOTAL
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
São Paulo	570	3,7	14.921	95,7	103	0,7	15594
Distrito Federal	35	6,3	518	93,7	0	0,0	553
Paraná	724	10,1	6.391	89,1	61	0,9	7176
Santa Catarina	728	12,9	4.852	86,1	55	1,0	5635
Mato Grosso do Sul	170	15,8	899	83,5	8	0,7	1077
Goiás	694	19,6	2.818	79,4	35	1,0	3547
Minas Gerais	3.033	21,8	10.745	77,2	138	1,0	13916
Rio de Janeiro	1.437	23,5	4.643	76,0	31	0,5	6111
Rio Grande do Sul	2.257	25,6	6.511	73,7	64	0,7	8832
Espírito Santo	1.175	33,1	2.367	66,6	12	0,3	3554
Mato Grosso	764	30,9	1.638	66,2	73	2,9	2475
Tocantins	875	41,0	1.231	57,7	28	1,3	2134
BRASIL	71.634	42,1	96.753	56,8	1.954	1,1	170341
Rio Grande do Norte	1.739	44,9	2.046	52,8	87	2,2	3872
Ceará	4.928	46,7	5.414	51,3	212	2,0	10554
Amapá	351	51,8	323	47,7	3	0,4	677
Amazonas	2.338	49,7	2.220	47,2	148	3,1	4706
Piauí	3.985	53,6	3.349	45,0	100	1,3	7434
Rondônia	1.137	58,7	790	40,8	9	0,5	1936
Alagoas	1.930	57,7	1.351	40,4	65	1,9	3346
Paraíba	3.806	60,4	2.449	38,9	42	0,7	6297
Roraima	392	59,5	253	38,4	14	2,1	659
Bahia	13.486	60,4	8.533	38,2	305	1,4	22324
Maranhão	7.712	60,7	4.843	38,1	158	1,2	12713
Sergipe	1.496	64,7	793	34,3	24	1,0	2313
Pernambuco	6.089	68,4	2.780	31,2	32	0,4	8901
Acre	1.060	68,9	462	30,0	17	1,1	1539
Pará	8.723	70,0	3.613	29,0	130	1,0	12466

FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

- Número de escolas

A escola realizou alguma atividade de educação alimentar e nutricional?

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	SIM		NÃO		TOTAL
	Abs.	%	Abs.	%	
Goiás	2.081	58,4	1.482	41,6	3.563
Rio Grande do Sul	5.130	57,7	3.755	42,3	8.885
Rio de Janeiro	3.534	57,6	2.599	42,4	6.133
Santa Catarina	3.251	57,4	2.412	42,6	5.663
Minas Gerais	7.985	57,4	5.931	42,6	13.916
Distrito Federal	317	57,3	236	42,7	553
São Paulo	8.716	55,7	6.933	44,3	15.649
Espírito Santo	1.948	54,6	1.623	45,4	3.571
Tocantins	1.119	52,2	1.023	47,8	2.142
Paraná	2.998	41,5	4.221	58,5	7.219
Mato Grosso	988	39,4	1.519	60,6	2.507
BRASIL	64.249	37,5	107.168	62,5	171.417
Ceará	3.862	36,3	6.788	63,7	10.650
Sergipe	837	36,1	1.480	63,9	2.317
Mato Grosso do Sul	377	34,9	702	65,1	1.079
Paraíba	1.987	31,4	4.331	68,6	6.318
Bahia	6.796	30,2	15.698	69,8	22.494
Pernambuco	2.689	30,2	6.220	69,8	8.909
Rio Grande do Norte	1.156	29,7	2.734	70,3	3.890
Alagoas	912	26,9	2.474	73,1	3.386
Rondônia	508	26,1	1.440	73,9	1.948
Amapá	173	25,5	506	74,5	679
Piauí	1.469	19,7	5.990	80,3	7.459
Maranhão	2.202	17,0	10.720	83,0	12.922
Amazonas	782	16,5	3.946	83,5	4.728
Pará	2.052	16,4	10.447	83,6	12.499
Roraima	98	14,7	569	85,3	667
Acre	202	12,9	1.358	87,1	1.560

FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

- Número de escolas

A escola recebeu doações de pais ou de membros da comunidade, seja em dinheiro ou em gêneros alimentícios?

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	SIM		NÃO		TOTAL
	Abs.	%	Abs.	%	
Rio Grande do Sul	3.931	44,1	4.985	55,9	8.916
Goiás	1.380	38,4	2.217	61,6	3.597
Distrito Federal	208	37,6	345	62,4	553
Espírito Santo	1.294	36,2	2.280	63,8	3.574
Roraima	240	34,6	454	65,4	694
Santa Catarina	1.783	31,4	3.903	68,6	5.686
Rondônia	598	26,0	1.700	74,0	2.298
Paraná	1.864	25,7	5.398	74,3	7.262
Tocantins	504	23,5	1.641	76,5	2.145
Mato Grosso	593	23,5	1.931	76,5	2.524
Minas Gerais	2.930	21,1	10.986	78,9	13.916
Mato Grosso do Sul	176	16,3	903	83,7	1.079
BRASIL	21.360	12,4	151.282	87,6	172.642
Acre	175	10,9	1.427	89,1	1.602
Amapá	63	9,3	618	90,7	681
Rio de Janeiro	525	8,6	5.615	91,4	6.140
São Paulo	1.182	7,5	14.509	92,5	15.691
Pará	934	7,5	11.587	92,5	12.521
Sergipe	137	5,9	2.181	94,1	2.318
Amazonas	279	5,9	4.458	94,1	4.737
Bahia	1.190	5,2	21.683	94,8	22.873
Ceará	489	4,5	10.261	95,5	10.750
Pernambuco	288	3,2	8.634	96,8	8.922
Maranhão	258	2,0	12.744	98,0	13.002
Rio Grande do Norte	70	1,8	3.865	98,2	3.935
Piauí	121	1,6	7.352	98,4	7.473
Paraíba	96	1,5	6.225	98,5	6.321
Alagoas	52	1,5	3.380	98,5	3.432

FONTE: Inep/Censo Escolar 2004

- Número de escolas

Informe as pessoas que consumiram a merenda.

UNIDADE DA FEDERAÇÃO	ALUNOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL		TODOS OS ALUNOS E PROFESSORES, MERENDEIRAS E DEMAIS PROFISSIONAIS DA ESCOLA		TODOS OS ALUNOS, INCLUSIVE DO ENSINO MÉDIO E EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS		TODOS OS CITADOS ACIMA E MEMBROS DA COMUNIDADE		TOTAL
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
Distrito Federal	531	96,0	17	3,1	3	0,5	2	0,4	553
Amapá	541	79,4	119	17,5	17	2,5	4	0,6	681
Ceará	7.447	69,3	3.022	28,1	266	2,5	11	0,1	10.746
Mato Grosso	1.727	68,5	729	28,9	59	2,3	7	0,3	2.522
Espírito Santo	2.444	68,4	1.079	30,2	41	1,1	7	0,2	3.571
Goiás	2.407	66,9	1.113	30,9	71	2,0	6	0,2	3.597
Tocantins	1.420	66,9	677	31,9	12	0,6	15	0,7	2.124
Amazonas	3.131	66,1	1.408	29,7	145	3,1	52	1,1	4.736
Roraima	441	64,3	220	32,1	23	3,4	2	0,3	686
Alagoas	2.178	63,5	984	28,7	265	7,7	3	0,1	3.430
Bahia	13.576	59,4	8.602	37,6	655	2,9	35	0,2	22.868
Maranhão	7.603	58,5	5.142	39,5	243	1,9	15	0,1	13.003
Rondônia	1.337	58,2	893	38,9	44	1,9	24	1,0	2.298
Pará	7.245	57,9	4.934	39,4	308	2,5	33	0,3	12.520
Pernambuco	5.091	57,1	2.859	32,1	941	10,5	29	0,3	8.920
Paraíba	3.500	55,4	2.626	41,5	191	3,0	4	0,1	6.321
BRASIL	94.178	54,6	70.550	40,9	7.183	4,2	676	0,4	172.587
Rio Grande do Sul	4.847	54,4	3.879	43,5	173	1,9	17	0,2	8.916
Piauí	4.024	53,8	3.271	43,8	170	2,3	9	0,1	7.474
Sergipe	1.236	53,3	956	41,2	119	5,1	7	0,3	2.318
Mato Grosso do Sul	560	51,9	431	39,9	87	8,1	1	0,1	1.079
Minas Gerais	6.883	49,5	6.712	48,2	254	1,8	67	0,5	13.916
São Paulo	7.509	47,9	5.848	37,3	2.187	13,9	147	0,9	15.691
Santa Catarina	2.434	42,8	3.125	55,0	108	1,9	18	0,3	5.685
Acre	518	32,3	1.048	65,4	8	0,5	29	1,8	1.603
Rio Grande do Norte	1.262	32,1	2.529	64,3	132	3,4	12	0,3	3.935
Paraná	2.327	32,0	4.565	62,9	334	4,6	36	0,5	7.262
Rio de Janeiro	1.959	31,9	3.762	61,4	327	5,3	84	1,4	6.132

FONTE: Inep/Censo Escolar 2004