



Gestão de um Programa de Alimentação Escolar em um Município Paulista

Marta Neves Campanelli Marçal Vieira¹, Maria Graças Carvalho Ferriani², Romeu Gomes³, Graziela Vieira Bassan dos Santos², Eliana Maria Mattar Marchi⁵

Esta pesquisa teve como objeto de estudo o Programa de Alimentação Escolar da rede municipal de ensino de Ribeirão Preto. Constitui-se como objetivo caracterizar o modelo de gestão deste programa, durante o período de 1996 a 2007. Na primeira fase do estudo, utilizou-se metodologia qualitativa, cujas técnicas foram: entrevista semi-estruturada, observação participante e análise documental. A análise de dados inspirou-se no método hermenêutico-dialético. Na segunda fase, a coleta de dados utilizou a análise documental. Durante a primeira fase do estudo, identificou-se que, de acordo com as percepções dos atores sociais envolvidos no programa, não era avaliado o impacto nutricional da alimentação oferecida, visando subsidiar o planejamento. No nível central, o processo de compras era considerado o maior entrave e nas unidades o maior problema foi a falta de infra-estrutura. Foram apontadas diferenças entre os programas desenvolvidos nas escolas estaduais e municipais. Recomenda-se revisão dos objetivos do programa, promovendo discussão que inclua a participação popular, através do Conselho Municipal de Alimentação, articulada às políticas de alimentação inseridas nos setores de Saúde e Bem-Estar. Na segunda fase do estudo, foram identificadas modificações na gestão do programa desenvolvido nas escolas municipais, com terceirização da mão-de-obra, implantação de ações pontuais para avaliação do estado nutricional dos usuários e de controle de qualidade na gestão de suprimentos, ainda que persistam problemas na política de compras e recrudescimento da deficiência de supervisão das unidades.

Palavras-chave: políticas de alimentação, programa de suplementação alimentar, alimentação escolar, merenda escolar.

School Food Program Management in a São Paulo State School District

The School Food Program in the city school district of Ribeirão Preto - SP, Brazil, was the object of this research. It aimed at characterizing the model of management of this program during the period from 1996 to 2007. A qualitative approach was used by means of semi-structured interviews, participant observation, and documental analysis. Data analysis was based on the hermeneutic-dialectic method. Results indicate that the evaluation of the nutritional impact of the provided food aiming at subsidizing planning does not occur. In the central level, the buying process is considered to be the major hindrance whereas, in the units, lack of structure is the main important problem. Findings also show differences between programs developed within the city schools and those in state schools, and the latter is considered to be of better quality. It is concluded that the goals of the program must be reviewed by means of a discussion that should include popular participation through the Municipal Food Council in articulation with food policies in the Health Care and Welfare sectors. In the second phase of the study, modifications in the management of the program developed in the municipal schools were identified, such as outsourced workmanship, prompt implementation of actions for evaluation of the nutritional status of the users, and of

¹ Departamento de Puericultura e Pediatria – FMRP/USP

² Departamento de Enfermagem Materno-Infantil e Saúde Pública da EERP/USP

³ Instituto Fernandes Figueira/FIOCRUZ

⁴ Nutricionista

quality control in the management of supplies, despite problems in purchasing policies and new signs of deficient supervision of the units.

Key words: food policies, food supplementation program, School Lunch Program, school meals.

Introdução

O Programa de Alimentação Escolar é um Programa de Suplementação Alimentar, que se insere nas políticas de saúde, como medida de atenção primária. Sua gênese fundamentou-se no discurso de combate à desnutrição, na preservação da saúde física e mental, na promoção da educação alimentar, além do incentivo à frequência dos alunos à escola, com o intuito de diminuir o índice de repetência⁽¹⁾.

A partir da década de 90, o discurso oficial assumiu, como prioridade, assegurar a educação para todos e incluiu o Programa de Alimentação Escolar, juntamente com os programas de Distribuição de Material Didático-Escolar, de Assistência à Saúde e de Transporte, como medidas para facilitar ao escolar o desenvolvimento de sua potencialidade nos estudos. Além disso, tentou-se resgatar o compromisso de saldar a dívida social com a imensa parcela da população, empregando-se o Programa de Alimentação Escolar, a implantação do Programa de Apoio aos Desnutridos e a reestruturação do Programa de Apoio aos Trabalhadores, como formas para reduzir o custo da cesta básica.

Neste mesmo período, consolidou-se o conceito de que a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional seria uma estratégia fundamental para assegurar o desenvolvimento social do país e, da primeira Conferência de Segurança Alimentar, foram extraídos três eixos e dez prioridades para a formulação de políticas públicas de segurança alimentar. A ampliação do programa de merenda escolar constituiu-se como uma das prioridades do eixo que trata de garantir saúde, nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados⁽²⁾.

Atualmente, os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) incluem a atenção às necessidades nutricionais dos alunos e à

formação de hábitos alimentares saudáveis, durante o período de permanência em sala de aula, colaborando para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar. Fica claro, na descrição das diretrizes do PNAE, que deve ser oferecida uma alimentação saudável e adequada, incluindo-se alimentos variados e seguros, considerando-se a cultura e tradições alimentares, como forma de contribuir para o crescimento e desenvolvimento dos alunos; que a educação alimentar e nutricional deve ser inserida no processo de ensino e aprendizagem, através de ações educativas transversais no currículo escolar e que a execução do programa deve apoiar o desenvolvimento sustentável, através da aquisição de gêneros produzidos e comercializados no âmbito local⁽³⁾.

Em Ribeirão Preto, o Setor Municipal de Alimentação Escolar (SMAE) passou a existir legalmente no dia 08 de abril de 1970, sendo mantido pelo município e recebendo doações da Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE. O SMAE tinha por finalidade promover a execução do Programa de Merenda Escolar (PME), em regime de integração de recursos, englobando, sob seu controle, as escolas de qualquer dependência administrativa: Federal, Estadual, Municipal e Particular⁽⁴⁾. Entre as suas obrigações, constava receber, distribuir os alimentos e materiais remetidos pelo Setor Regional, exercer controle técnico-administrativo e supervisionar o programa do município⁽⁵⁾.

O Governo Federal, através da Lei 8.913 de 12/07/94, municipalizou a merenda escolar, transferindo diretamente para os municípios os recursos financeiros. O repasse das verbas ficou vinculado à instituição de um Conselho Municipal de Merenda Escolar. O Instituto Brasileiro de Administração Estadual (IBAM) formulou uma proposta como referência, que reforçava a participação da comunidade no direcionamento das atividades relacionadas ao programa⁽⁶⁾.

Na década de 90, o cardápio elaborado por nutricionistas visava suprir as necessidades energéticas proporcionais ao período de permanência na escola, tendo por base as cotas fixadas, respectivamente,

pelo Decreto Estadual 23632 de 05/07/85 e Resolução SE nº 62 de 13/03/89⁽⁷⁾. Durante os últimos anos, após discussão com a comunidade, ocorreram diferenciações nos cardápios, estabelecendo-se basicamente o cardápio de desjejum e de refeições principais e, mais recentemente, o de lanches, que tem sido adotado nas unidades onde havia grande desperdício. O parâmetro técnico adotado para realizar as mudanças de cardápio não se aplicou a todas as escolas, em função das especificidades administrativas das unidades escolares e das pressões advindas de educadores e população.

Atualmente, a legislação determina que o cardápio da alimentação escolar seja elaborado por nutricionista habilitado, que deve assumir a responsabilidade técnica do programa, com o acompanhamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), e ser programado de modo a oferecer, no mínimo, 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos das creches e escolas indígenas e das situadas em áreas remanescentes de quilombos. Para os alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, o cardápio deve suprir 15% das necessidades nutricionais diárias, durante as atividades em sala de aula. Além de determinar o aporte calórico e protéico, a legislação atual estabelece as quantidades de vitaminas lipossolúveis (A, D, E e K) e hidrossolúveis (C, B1, B2, B6, B12, niacina e folato), assim como as de minerais (cálcio, fósforo, magnésio, ferro, zinco, iodo e selênio)⁽³⁾.

Em Ribeirão Preto, existem dois sistemas de gestão, um destinado às escolas da rede estadual e outro da rede municipal. As escolas estaduais participam de um programa centralizado em relação à aquisição e ao cardápio; as principais inserem-se num programa descentralizado. Isto se deve ao fato de que, para as escolas municipais, a aquisição é feita a partir de complementação com verba própria, o que não acontece com as estaduais, que não foram municipalizadas por questões orçamentárias.

Entretanto, mesmo dentro do programa descentralizado, há sérias contradições ao se preconizar a escolha de alimentos produzidos na própria região, visando, ao mesmo tempo, reduzir

os custos e implementar a economia local. Na prática, existem sérios entraves relativos à legislação em vigor, que estabelece a exigência de documentação que, na maioria das vezes, o pequeno produtor não possui. Além disso, nem sempre o produtor dispõe de estrutura para fornecer a quantidade solicitada e atender aos prazos de entrega.

Essas questões determinam a necessidade de se aprofundarem os conhecimentos sobre a forma como o Programa de Alimentação Escolar da rede de ensino municipal de Ribeirão Preto tem se configurado na prática.

Tendo em vista o exposto, o objetivo deste estudo é caracterizar o modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar, durante o período de 1996-2007, considerando-se os aspectos técnicos e administrativos.

Metodologia

Referencial Teórico-Metodológico

A pesquisa, desenvolvida em dois momentos distintos, ocorreu no município de Ribeirão Preto, que está localizado na região nordeste do Estado de São Paulo, ocupando uma área total de 651Km², sendo 477 Km² na sua sede e 174 Km² no Distrito de Bonfim Paulista. É considerado um dos mais importantes centros de desenvolvimento econômico e cultural do interior⁽⁸⁾.

A cidade apresenta uma ampla rede de serviços de saúde, que compreende as áreas de atenção primária, secundária e terciária; é um centro médico de referência para toda a região e, em algumas situações, até para outros Estados do país. Os serviços são de naturezas diversas: privada, filantrópica e pública⁽⁸⁾.

O município destaca-se como centro educacional; uma universidade pública e outras instituições particulares oferecem cursos de nível superior qualificados. Na primeira fase do estudo, para atender às necessidades do ensino elementar, a cidade contava com 66 escolas estaduais de Ensino Fundamental e 20 de Ensino Médio, e 17 escolas municipais de Ensino Fundamental e 4 de Ensino

Médio. Decorridos 10 anos, as redes estadual e municipal passaram a apresentar, respectivamente, 58 e 24 escolas de Ensino Fundamental e 30 e 2 de Ensino Médio, fato que evidencia a reorganização das unidades escolares, com diminuição de vagas para o Ensino Médio pelo município ⁽⁹⁾. Neste período, para atender à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, as creches, anteriormente alocadas na área de assistência social, passaram a ser subordinadas à Secretaria Municipal de Educação ⁽¹⁰⁾.

A primeira fase do estudo centrou-se na prática do Programa de Merenda Escolar do município de Ribeirão Preto, que se configura como política pública e abrange a prevenção efetuada pelo Estado, abarca direitos e contexto histórico. Para conhecer e analisar este objeto, é importante compreender as relações sociais que criam e modificam as estruturas, conforme o enfoque dos atores sociais envolvidos nessas relações, o que faz com que a metodologia mais indicada seja a de abordagem do tipo qualitativa.

Esta opção deve-se ao fato do entendimento de que, para apreender a percepção/atuação dos trabalhadores da educação e saúde e dos usuários sobre o referido Programa, faz-se necessário um enfoque qualitativo, compreendendo a pesquisa qualitativa como sendo aquela capaz de “incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerentes aos atos, as relações e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação, como construções humanas significativas” ⁽¹¹⁾.

A investigação foi desenvolvida em duas escolas de Ensino Fundamental da rede municipal de ensino de Ribeirão Preto, para que se estabelecesse confronto entre duas realidades.

O critério de escolha foi espacial, ou seja, escolheram-se escolas que fossem distantes, uma central e a outra situada na periferia de Ribeirão Preto. Centralizou-se atenção maior nas crianças de 4ª série, uma vez que elas têm melhores condições de opinar sobre o programa e a vivência na escola. Para complementar os sujeitos de nossa investigação, foram eleitos mais três segmentos da escola que estão envolvidos no processo: a família desses escolares,

os profissionais da educação e os da saúde que trabalham diretamente com esses escolares (diretores, assistentes de direção, professores, serventes, merendeiras, estoquistas e enfermeiras). Para que se estabelecessem as relações entre o processo administrativo e a prática, fizeram parte de nossa investigação os profissionais que atuam no nível central (secretários das Secretarias de Educação e Saúde, diretores dos Departamentos Pedagógico e de Alimentação Escolar, nutricionistas, enfermeira, supervisores de Merenda Escolar), e que dirigem as atividades de planejamento, execução e supervisão e avaliação dos programas desenvolvidos dentro do espaço institucional: pedagógico, de alimentação e de saúde escolar.

Com relação ao instrumento de coleta de dados, optou-se pelas técnicas de entrevistas semi-estruturadas, observação participante e análise documental.

A entrevista seguiu um roteiro de perguntas fechadas e abertas para todos os entrevistados, de maneira idêntica e na mesma ordem (semi-estruturada)⁽¹¹⁾. Esta técnica permitiu a apreensão de aspectos importantes, que iluminaram o entendimento do objeto, estabeleceram relações e generalizações, por meio da captação imediata da informação desejada e proporcionaram liberdade e espontaneidade ao entrevistado, pois os questionamentos básicos propiciaram a inclusão de novas questões.

As entrevistas foram gravadas, após obter-se a aquiescência do entrevistado e, posteriormente, transcritas¹. Foram entrevistadas 39 pessoas, que serão identificadas pelo número correspondente a cada entrevista, seguido pelas primeiras letras da função (A – Aluno, AD – Assistente de Direção, AS – Auxiliar de Serviços, CO – Coordenadora, C – Cozinheira, D – Diretor, E – Estoquista, En – Enfermeira, M – Mãe, N – Nutricionista, P – Professor, SE – Secretário, S – Supervisor) e pelas primeiras letras do local de origem (DAE – Departamento de Alimentação Escolar, DP – Departamento Pedagógico, E1 – Escola 1, E2 – Escola 2, P – Programa de Saúde Escolar - PROASE).

Na Escola 1, foram entrevistados: 05 alunos, 03 mães, 02 estoquistas, 01 cozinheira, 01 auxiliar de serviço, 01 professora, 01 diretor, 01 assistente de central, foram entrevistados: o Secretário Municipal de Educação, os diretores dos Departamentos Pedagógicos e de Alimentação Escolar, 02 supervisores, 03 nutricionistas e a coordenadora do PROASE.

A observação participante permite a apreensão da prática manifesta do sujeito⁽¹²⁾. A observação livre limitou-se a aspectos da realidade referentes ao preparo da merenda escolar e ao momento em que as crianças alimentaram-se no horário do recreio. Ainda, durante o período de permanência nas unidades escolares para a entrevista com os diversos atores sociais, procurou-se captar as conversas informais, comportamentos e gestos que dizem respeito ao tema da pesquisa.

Em relação à análise dos dados, utilizou-se a proposta de interpretação qualitativa, por meio do método hermenêutico-dialético⁽¹¹⁾. Este método situa a fala dos atores sociais em seu contexto, para que ela seja melhor compreendida e, para atingir este objetivo, buscaram-se dados da conjuntura socioeconômica e política do grupo estudado, na fase exploratória da pesquisa ou primeiro nível de interpretação e, num segundo nível, confrontaram-se dados que surgiram na investigação.

Para a operacionalização desta proposta, seguiram-se os seguintes passos⁽¹³⁾: ordenação dos dados (transcrição das gravações, releitura do material, organização dos relatos e dos dados da observação participante), classificação dos dados (elaboração dos núcleos de sentido) e análise final (articulações estabelecidas entre os dados e a teoria).

Na segunda fase do estudo, foi realizada análise documental, explorando-se, nos relatórios de atividades, as informações relevantes sobre questões diagnosticadas na primeira etapa do estudo.

Resultados e Discussão

O Programa de Alimentação Escolar em Ribeirão Preto em 1996

De acordo com o descrito no manual de orientação da merenda escolar, formulado pelo Departamento de Suprimento Escolar, subordinado à Secretaria de Estado da Educação, o Serviço de Alimentação Escolar deve estar estruturado para realizar atividades administrativas, envolvendo as atividades de planejamento, execução, coordenação, supervisão e avaliação, que serão desenvolvidas em nível central (planejamento e coordenação) e na escola (execução, supervisão e avaliação). Estas atividades desdobram-se em “*recebimento, armazenamento, pré-preparo e preparo, distribuição, higienização, controles e educação alimentar*”⁽⁷⁾.

Observou-se, nas falas dos atores sociais, que o resultado destas ações atende às necessidades da escola, pois os problemas existentes podem ser contornados e resolvidos, garantindo-se a execução do programa, sem que isso comprometa outras atividades administrativas da direção da escola, conforme os relatos que seguem:

“nós não temos dificuldade porque nós temos pessoal que cuida dessa parte; tem as estoquistas que cuidam do recebimento, dos fornecedores. De entrega, elas mesmas já resolvem, já ligam na merenda. A estoquista é ponto-chave dessa merenda porque ela recebe, ela analisa a qualidade, ela que controla se o peso está correto. Eu acho que elas seguem mesmo as orientações de vocês para estar desenvolvendo o trabalho delas. Se eu não tivesse a estoquista, o trabalho seria dobrado e nós já temos um grande trabalho administrativo. (E.7D.E.1).

Os maiores entraves são relativos ao sistema de compras e aos prazos de entregas. Na tentativa de se sanarem tais problemas, a Fundação de Assistência ao Estudante propôs a escolarização em municípios grandes, que consiste no direcionamento do recurso financeiro para a escola, que passa a ser responsável pelo seu gerenciamento e prestação de contas⁽¹⁴⁾.

¹ A coleta de dados ocorreu durante o ano de 1996, em período anterior à publicação da resolução 196/1996. Cabe ressaltar que todos os sujeitos foram esclarecidos quanto aos objetivos do estudo e permitiram a gravação das entrevistas, respeitando os princípios da referida resolução.

A questão levantada pela diretora da Escola 1 aponta outro desdobramento dessa questão, uma vez que a experiência do município, ainda que também apresente falhas, demonstra a possibilidade de desenvolver um programa de qualidade poupando tempo, para que a direção da escola possa efetuar as tarefas que constituem prioridade de sua função administrativa. Deve ser considerada, ainda, a legislação sanitária que, de acordo com a portaria nº 1428, estabelece que todo serviço de alimentação tenha um responsável técnico. Ao assumir a função de estoquista, o diretor desempenharia uma função para a qual não apresenta formação técnica ⁽¹⁵⁾.

Os problemas de abastecimento existentes repercutiam na execução do cardápio programado e podiam ser agravados de acordo com as condições estruturais da unidade escolar:

“O cardápio só muda mesmo, uma vez ou outra, quando é o fornecedor de Franca e acontece um contratempo, mas, de resto, o cardápio é seguido...aqui tá o estoque de 2 escolas, fica um pouco apertadinho...eu ia fazer alface amanhã e recebi hoje; aí juntou na geladeira: alface, melancia, tive que tirar a carne (do freezer) porque tem que tirar uma noite antes...como faz almôndega congelada?(E.34.E.E.2)

Entretanto, as alterações de cardápios não ocorrem apenas devido aos problemas estruturais da área e dos equipamentos destinados à armazenagem, pois estes se estendem a outras etapas da confecção e distribuição da alimentação, como a higienização, a falta de recursos físicos, de equipamentos e utensílios e de recursos humanos. Aliás, estes problemas são percebidos pelos servidores e também pelos usuários do programa:

“a nossa equipe é muito pequena, nós trabalhamos em quatro, então é muito apertado porque nós servimos duas refeições; dá pra levar porque a gente tem, assim, uma maneira de conviver bem, sabe?” (E.8C.E1)

“não dava pra ninguém comer direito; quem comia, tinha que comer rápido pra servente limpar...” (E.15AE1)

“Quanto à alimentação, nós não temos nada do que reclamar não, a única coisa que a gente reclama é que falta muita coisa nessa cozinha; não tem prato, não tem talheres, não tem faca, então nós não temos, assim, com o que trabalhar

pra ficar melhor a cozinha; por isso que às vezes tem atrito aí dentro;...às vezes não dá tempo pra você dar atenção pra criança, que é 1, 2, uma pra lavar pratos...tem dia que a pista tá suja porque não dá tempo de limpar”(E.19.C.E2)

“...parou de dar a refeição pra ajudar a outra a lavar prato”(E.20.A.E2)

Por outro lado, os atores sociais identificaram que a falta de estrutura, associada aos problemas de abastecimento, compromete a qualidade do serviço e das relações entre servidores e usuários, o que gera reclamações quanto ao desenvolvimento do cardápio proposto. Estes aspectos afetaram o relacionamento entre os servidores da própria unidade escolar, pressionados pelo dever de cumprir um cardápio especificado em condições inadequadas para sua viabilização.

Ficou claro que a prioridade era garantir a chegada do alimento à escola e os outros aspectos eram tratados com menos urgência. Analisando, ainda, a prática do programa, a partir de questões relacionadas à infra-estrutura, que estão intimamente ligadas à administração do programa e das unidades escolares, faz-se necessário comentar outros aspectos negativos percebidos pelos atores sociais:

“sabe, que depois que serviu merenda, banana de sobremesa, a escola fica um horror e os acidentes aumentam. É casca de laranja, eles jogam, ficam fazendo guerra de laranja, de bagaço.” (E.39.En.PROASE.E.1)

“...às vezes, minhas crianças reclamam dos grandão comer mais e os pequenos, comer menos, ele fala: ‘mãe, os grandão tira; aí, ele vai voltar pra pedir a mistura dele aí falam: ‘você já comeu’. Chega em casa, tem dor de cabeça, mas quando não empurra, ele janta, porque a comida é boa, limpinha, serve bem, né” (E.24M.E2)

É interessante observar que, nas duas unidades escolares, está presente a questão da indisciplina e, na Escola 2, a indisciplina materializa-se como violência que impede, sobretudo, que o programa atinja o objetivo de alimentar efetivamente o escolar.

Cabe ainda comentar as atividades administrativas de supervisão e avaliação, concernentes ao Programa de Alimentação Escolar,

que devem se desenvolver na escola, mas que são realizadas pelos atores do nível central. O confronto das falas dos atores dos dois níveis permitiu melhorar a compreensão desta prática:

“Eu acho importante a visita do pessoal que coordena tá sempre... passando, prá ver como é que está funcionando as coisas; tem época que, às vezes, pela necessidade eles vêm mais, tem época que vêm menos, eu acho que tá razoável”. (E.8C.E1)

“eu acho que é a base, é o apoio a supervisão. Porque acho muito importante...eu até agradeço quando a...(supervisora) passa por aí, eu agradeço mesmo. Impõe mais respeito”. (E.34.EE2)

“eu vejo a supervisão como um elo mesmo, de ligação pra ver como está sendo utilizado aquilo que nós mandamos, né?” (E.10.S.DAE)

Para os atores das unidades escolares, a supervisão servia para reforçar as orientações técnicas estabelecidas pelo DAE e agregar a equipe, constituindo-se como instrumento normatizador das relações entre as cozinheiras e estoquistas e desta equipe com os demais educadores.

A idéia que permeia as falas é de que a supervisão executa a função administrativa de controle, baseada nos princípios de Taylor, na medida em que controla o trabalho, verificando se está sendo realizado de acordo com os padrões fixados, identificando as dificuldades para corrigi-las, remodelando os padrões e reformulando os planos com vistas a reparar erros e evitar sua reincidência⁽¹⁶⁾.

Entretanto, são percebidas limitações nas atividades de supervisão, pois, como já foi mencionado, a escassez de recursos não permite que sejam instituídas as medidas necessárias para a resolução dos problemas.

Essa condição favorece o questionamento sobre os responsáveis pela adoção de providências, o que demonstra a necessidade de se esclarecerem esses aspectos aos servidores das unidades escolares, assim como de se valorizarem as dificuldades apresentadas. Com relação à frequência da supervisão, depreende-se que não corresponde à

necessidade, o que coincide com a opinião dos atores do nível central:

“Como essa alimentação está chegando na escola? Como ela está sendo oferecida? Quem está controlando o resto? Qual é o desperdício? Isto deveria ser gerenciado mais de perto. O que na realidade a gente vê é que existe um quadro de supervisão pequeno com volume grande de escolas. Então, o quadro de nutricionistas fica restrito às atividades burocráticas, fazendo muito pouca supervisão. Deveria existir, no meu entender, um quadro maior, só e exclusivamente para a supervisão” (E.1N.DAE).

Neste momento, frente à necessidade de interligação das atividades desenvolvidas pelos dois níveis, analisa-se como o nível central aprendia o desenvolvimento das atividades de sua competência que, conforme as orientações do Departamento de Suprimento Escolar, incluem: “definição de parâmetros nutricionais; planejamento de cardápios; política de compras; armazenamento; programação (quantidades); distribuição; supervisão; treinamento; previsão de compra, controle e manutenção de equipamentos e utensílios; controle de custos e avaliação”. Estas orientações ressaltam as especificidades das atividades do serviço público e os desafios dos novos paradigmas da administração⁽⁷⁾.

As falas dos atores do nível central apontavam críticas ao modelo de administração pública. A sociedade e mesmo certos setores do governo têm reforçado a idéia da “má administração pública” no Brasil, embora o fortalecimento dessa consciência não esteja resultando na adoção de processos e meios para se alcançarem as transformações desejadas⁽¹⁷⁾.

Teixeira e Santana⁽¹⁸⁾ referem que, na administração pública brasileira, o planejamento é descontínuo e inexistente um planejamento global e abrangente, devido à alta instabilidade de equipes técnicas e às alterações dos planos a cada mudança de governo. Como consequência, há “*desgaste, perda de iniciativa, rupturas no processo decisório e quebra de investimentos...torna-se difícil e, mesmo sem sentido, a implantação de sistemas de controle que deveriam avaliar a coerência entre o planejado e o executado*” (p.12,13). Esta questão constitui a preocupação de um dos sujeitos do nível central, que observa:

“o que eu vejo de problemático no Brasil é justamente de 4 em 4 anos grandes mudanças. Por quê? Porque o número de cargos de confiança é muito grande; isso é ruim porque prejudica; desestimula o pessoal de carreira e esse é que tem que ser estimulado, porque é esse que tem que dar conta dos projetos a longo prazo, embora o retorno é mais rápido.” (E.18.SME)

No município, a contratação dos servidores de carreira ocorre mediante concurso público e a adoção de treinamento inicial dos funcionários constitui-se prática recente do Centro de Recursos Humanos. Para os cargos de confiança, não há determinação de pré-requisitos e as dificuldades decorrentes da falta de preparo são somadas pelo treinamento em serviço.

Pode-se inferir que, durante o período de capacitação de um profissional despreparado, fica prejudicada sua atuação dentro da equipe, o que pode ocorrer a cada troca de governo, com base no preenchimento de funções, de acordo com a afiliação política.

A reprodução das tarefas domésticas, no exercício profissional, fica implícita nas falas que seguem:

“o pessoal que trabalha na cozinha é assim como a mãe, a tia, que faz, que serve o alimento; desde os pequeninhos até o terceiro colegial têm um tratamento muito agradável com elas, muito carinhoso” (E.9AD.E.1).

“eu fui dona de casa durante 23 anos, desde que eu me casei. Aí, quando entrou o Collor, com a dificuldade, aí fui obrigada, a necessidade fez trabalhar fora. Hoje eu dou graças a Deus por isto, porque me mostrou um outro lado, que eu não conhecia; por exemplo, eu posso ser tão útil fazendo aquilo que eu sempre fiz dentro da minha casa” (E.8C.E1).

O prolongamento do universo doméstico favorece a expressão do vínculo e, conseqüentemente, a humanização do trabalho, não devendo ser percebido como restrição ao desenvolvimento de prática administrativa embasada no profissionalismo, mas realmente como avanço em qualidade impresso aos aspectos técnicos, que deve ser encorajado.

O programa apresenta alto custo quando

comparado ao recurso destinado para seu financiamento. Entretanto, ao longo dos anos, foi considerada prioridade a manutenção da qualidade da alimentação, retirando-se da verba destinada à educação o complemento necessário para esta manutenção. Os dados existentes revelam que 3,22% dos recursos aplicados na educação do município, em 1996, foram destinados ao Programa de Alimentação Escolar ⁽¹⁹⁾.

É oportuno refletir sobre os efeitos desta situação, uma vez que o volume de recursos foi utilizado para viabilizar um programa ao qual apenas uma parcela da população tem acesso, pois este programa não se estende à Rede Estadual, ferindo os princípios da Constituição de 1988, que estabelece que todos os cidadãos têm direitos iguais, tendo em vista as diferentes modalidades dentro da esfera de atendimento público. Estas diferenças não se caracterizam pela origem socioeconômica da população para os diferentes subsistemas de saúde, mas pelo acesso às unidades escolares que adotam um critério político de estruturação do programa de alimentação escolar ⁽²⁰⁾.

“Nas escolas do estado, a merenda não é tão atrativa...não tem aceitação, e até por conta da falta de funcionários, eles não tem tempo de estar fazendo uma alimentação mais atrativa. No estado, elas não se preocupam muito com a questão da uniformização, apesar delas terem uniforme” (E.39.En.E.1).

“se fosse merenda de escola estadual, aí teria reclamação, né? Porque realmente é só uma sopa, diz que é péssimo, né?” (E.37.M.E1)

A municipalização proporcionou maior adequação das refeições aos hábitos dos escolares pela regionalização dos cardápios e maior variedade de alimentos, o que vai ao encontro dos objetivos da proposta de municipalização. Entretanto, sua operacionalização resulta em aumento do volume de trabalho “numa realidade que se caracteriza pela precariedade das instalações físicas e escassez de recursos humanos” (p.69), situação já identificada anteriormente, quando foram discutidas as atividades desenvolvidas nas unidades escolares ⁽²¹⁾.

Os dados coletados evidenciam que a política

de compras é um dos principais problemas na administração do programa. As dificuldades encontradas com a política de compras estimularam a equipe a pensar em soluções alternativas, que vão desde a reformulação dos editais e especificações dos gêneros alimentícios, materiais de limpeza e equipamentos, até a modificação dos contratos de prestação de serviços.

O DAE procurou estabelecer, durante a década de 90, um entrosamento com a Seção de Compras, encaminhando propostas estudadas a partir das soluções encontradas por outras prefeituras para sanar problemas similares, sem que se tenha chegado a um resultado satisfatório. Diante das dificuldades encontradas, observa-se um consenso entre os atores do nível central de que há necessidade de adequar a estrutura do município para executar as compras dos gêneros alimentícios não apenas do Programa de Alimentação Escolar, mas também dos outros programas de suplementação alimentar existentes no município.

É importante acrescentar elementos da observação, uma vez que, durante o período de coleta de dados, o Programa de Alimentação Escolar teve fornecedores, não apenas de outros municípios, como também de outros Estados, o que contraria um dos objetivos do programa, que consiste em estimular a *“aquisição de produtos na própria região, com evidentes reflexos sobre a economia local, especialmente para os pequenos e médios produtores”* ⁽²²⁾.

Para finalizar a discussão dos diversos aspectos administrativos, é necessário retomar a importância da avaliação do Programa de Alimentação Escolar para subsidiar o planejamento de futuras ações. A administração é um processo que inclui a previsão, o planejamento, a organização, a coordenação, a direção e o controle de atividades que estabelecem o objetivo do empreendimento, uma vez que o trabalho administrativo começa com a previsão e se encerra com o que foi realizado, o que faz do planejamento um fator indispensável para seu desenvolvimento ⁽²³⁾. Os atores sociais apontam que não têm sido realizadas avaliações no programa de alimentação escolar.

“a avaliação mais importante, que seria o impacto

sobre a saúde dessa população que está sendo atendida, ela sofre e fica às vezes negligenciada dentro do programa. Talvez por falta...pela própria característica do serviço público” (E.22.D.DAE).

Não têm sido realizadas avaliações nos programas de merenda, que deveriam subsidiar o seu planejamento, com a observação das populações antes e depois da implantação dos programas, efetuada por equipe multidisciplinar e composta por profissionais com conhecimento nas áreas de Nutrição Humana, Epidemiologia e Economia ⁽²⁴⁾.

Outro aspecto que fica evidenciado é a dificuldade de estabelecer o planejamento das ações, o que coincide com a afirmação da literatura de que os administradores em geral ficam tão envolvidos com as crises que acontecem diariamente que não realizam o planejamento. A revitalização do planejamento é encarada como a maneira de favorecer o diálogo entre a sociedade e o governo, evitar a descontinuidade administrativa e adequar a oferta de serviços públicos proporcionalmente à demanda ⁽²⁵⁾. O planejamento deve ser obrigatório e debatido como matéria constitucional; aprovado pelo legislativo, estabelecendo-se diretrizes para o desenvolvimento setorial; global e integrado aos setores envolvidos, articulando ações entre governo e iniciativa privada ⁽²⁶⁾.

O Programa de Alimentação Escolar em Ribeirão Preto em 2007

Na segunda fase do estudo, procurou-se confrontar os achados de 1996 com as informações constantes nos documentos oficiais.

Por um lado, se foi detectado que, na primeira fase do estudo, não eram feitas avaliações sobre o impacto da alimentação com vistas a subsidiar as ações de planejamento, avaliações antropométricas da clientela passaram a ser realizadas, ainda que de forma pontual. Este fato só foi possível em função dos convênios firmados com as três universidades locais, que implantaram cursos de graduação em nutrição e com o curso técnico de nutrição. A falta de uniformidade de critérios para a avaliação do estado nutricional determinou a existência de diferentes formas de apresentação destas avaliações,

levando a equipe a estabelecer um único critério de classificação do estado nutricional ⁽²⁷⁾.

Deve-se ressaltar que a falta de informações sobre o estado nutricional da clientela atendida pelo programa constitui-se como limitação importante para a definição do padrão alimentar estabelecido para as escolas, que se apresenta de forma diferenciada no município. Em estudo que analisou informações sobre oferta de refeições e estado nutricional da clientela, identificou-se que o déficit de altura/idade foi maior no Nordeste e nas crianças de regiões que freqüentavam escolas que não ofereciam alimentação ⁽²⁸⁾.

Considerando-se que, em Ribeirão Preto, os gastos com a alimentação escolar representaram 5% dos recursos que o município investiu em educação, pode-se inferir que existem possibilidades de focalizar a oferta de refeições, utilizando-se critérios biológicos, econômicos e geográficos ⁽²⁹⁾.

Seria necessário identificar, também, hábitos de consumo e avaliar a aceitação das refeições oferecidas no ambiente escolar, diante do caráter universal do programa que, na prática, se configura como política focalizada, em função de sua rejeição por parte dos alunos e, em alguns casos, com substituição dos alimentos oferecidos pelo programa por produtos comercializados nas cantinas ^(30,31). Dados coletados em 10 municípios brasileiros identificaram que o consumo da alimentação gratuita era feito principalmente por crianças mais novas, com déficit no estado nutricional, oriundas de estratos com menor renda e cujos pais apresentam menor escolaridade.

Independentemente da questão relacionada à adesão ao Programa de Alimentação Escolar, a existência das cantinas merece ser considerada, quando são analisados o valor nutricional e o controle de qualidade dos estabelecimentos.

A equipe técnica elaborou a proposta para funcionamento de cantinas escolares em 2002 e divulgou as orientações, objetivando o controle higiênico-sanitário e critérios de qualidade dos alimentos comercializados em todas as escolas de ensino fundamental, antecipando as ações que viriam

a ser sugeridas pelo Instituto de Medicina ⁽³²⁾, pela Associação Americana de Cardiologia ⁽³³⁾ e pela portaria interministerial, que institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e ensino médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional ⁽³⁴⁾.

Esta medida tem sido apontada como facilitadora para escolhas alimentares saudáveis, que não deve ser adotada de forma isolada, mas associada aos programas de educação nutricional, envolvendo alunos e familiares ⁽³⁵⁾.

Observa-se que a equipe técnica também uniu-se às nutricionistas vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde para, em parceria com as universidades e outras organizações da sociedade civil, implantar um projeto intitulado 'Passaporte para a Saúde' ⁽³⁶⁾, que inclui ações de prevenção às doenças cardiovasculares por meio da promoção de alimentação saudável e de atividade física e prevenção do tabagismo. As recomendações para alimentação saudável e atividade física nas escolas de Ribeirão Preto – SP estão listadas no Quadro 1:

1º Promover a alimentação saudável no âmbito das escolas das redes pública e privada de Ribeirão Preto, com implementação de ações envolvendo toda a comunidade escolar, compreendendo alunos e suas famílias, professores, funcionários da escola, proprietários e funcionários de cantinas escolares.

2º Inserir de forma transversal no conteúdo programático das escolas o tema "Alimentação Saudável e Atividade Física".

3º Discutir com toda a comunidade escolar sobre a comercialização ou não de alimentos nutricionalmente inadequados nas cantinas.

4º A cantina escolar deve ser administrada por pessoa devidamente capacitada em aspectos de alimentação e nutrição, relevantes para o exercício

do comércio de alimentos destinados aos escolares.

5º Promover a capacitação de seu corpo docente para a abordagem multidisciplinar e transversal desses conteúdos.

6º Maximizar oportunidades para todas as atividades físicas e programas de aptidão nas escolas.

7º Realizar avaliações anuais antropométricas de cada estudante, para classificação do estado nutricional nos parâmetros do Ministério da Saúde.

8º Selecionar, em conjunto com a família e a comunidade escolar, o cardápio oferecido de acordo com o horário e a carga horária escolar para contribuição de hábitos alimentares saudáveis.

9º Fiscalizar as ações pactuadas com toda a comunidade através dos órgãos de vigilância sanitária e de educação, com a colaboração das Associações de Pais e Mestres, respeitando-se as respectivas competências.

Quadro 1: Recomendações para alimentação saudável e atividade física nas escolas de Ribeirão Preto – SP.⁽³⁶⁾

A inclusão destas ações na agenda da Divisão de Alimentação Escolar, ainda que se possa traduzir principalmente por ações pontuais, sinaliza para a incorporação de atividades educativas na prática profissional do nutricionista que trabalha no Programa de Alimentação Escolar. Esta articulação intersetorial e a construção de parcerias devem ser valorizadas, ainda que se configurem de forma embrionária. Geralmente, as diversas ações técnicas para viabilizar a execução do programa acabam sendo supervalorizadas em seu caráter normativo e fiscalizador, em detrimento das demais funções do nutricionista e este posicionamento requer do profissional uma consciência da necessidade de estar

em constante processo de educação, vivenciando, ao mesmo tempo, o ensino e a aprendizagem⁽³⁷⁾.

A partir de 2001, foi criado um plano de metas, que foi utilizado como referência para avaliação e replanejamento das ações. A partir da avaliação da descrição de diversos aspectos técnicos e administrativos do ano de 2000, foi elaborado um diagnóstico do biênio 2001/2002 e estabelecidas as metas para o período seguinte (2003/2004).

Este procedimento repetiu-se a fim de estabelecer de metas para o biênio 2005/2006. Foi possível identificar que nem sempre as metas foram alcançadas, a saber: a elaboração dos editais de compras, a informatização do programa de distribuição integrado com o planejamento de cardápios e a requisição de compras; o controle de frequência dos servidores comissionados; a readequação do quadro de equipe técnica; a transferência da miniusina de leite de soja para o banco de alimentos, a racionalização dos cardápios e a adequação do horário de oferta da alimentação⁽²⁷⁾.

O planejamento adotado, ainda que não tenha sido debatido fora do âmbito da Secretaria Municipal de Educação, para ganhar mais legitimidade, demonstrou uma iniciativa em utilizar um fio condutor das ações.

O programa acolhe, de forma parcial, os princípios norteadores da descentralização, pois utiliza principalmente alimentos *in natura*, compatíveis com os hábitos da população, mas não adquire, necessariamente, direto dos produtores locais. Com a ampliação do atendimento, resultado do aumento do número de escolas do ensino fundamental e de educação infantil e da incorporação das creches, anteriormente vinculadas à Secretaria Municipal de Assistência Social, o município passou a adquirir quantidades maiores de alimentos, dificultando ainda mais a participação de pequenos produtores⁽²⁷⁾.

Este aspecto diferencia o processo de compras do município em relação a outras experiências divulgadas em outros Estados. Por exemplo, dados da operacionalização do programa no Estado da Bahia apontam que as modalidades

mais usadas para a compra de gêneros alimentícios foram carta-convite e compra direta, possibilitando a aquisição no mercado local, mesmo sem apresentar a documentação legal exigida ⁽³⁸⁾.

Além de questões relacionadas ao dimensionamento das compras efetuadas, é necessário considerar o esforço político para se criarem condições para que pequenos produtores e empresas não-comerciais possam ser fornecedores do programa, como aconteceu em Cuiabá, onde os gestores municipais empreenderam esforços para transpor obstáculos legais que favoreciam apenas os atacadistas ⁽³⁹⁾. A possibilidade de integração dos produtores locais, do comércio e indústria é apontada como forma de otimizar os recursos existentes ao elaborar os cardápios com menor custo e mais adequados às necessidades da população alvo⁽⁴⁰⁾.

Por outro lado, a partir de 2007, o município de Ribeirão Preto passou a aplicar as orientações contidas na Lei complementar nº 123 de 14/12/2006, que instituiu o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte, estabelecendo que, nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social, no âmbito municipal e regional, o aumento da eficiência das políticas públicas e o estímulo à inovação tecnológica ⁽⁴¹⁾.

Alguns autores têm apontado que a prática da flexibilização da gestão do PNAE em alguns Estados tem permitido que se implementem projetos e modelos de gestão com bons resultados, como implantação de hortas municipais ou nas próprias escolas, além da escolarização total ou parcial. A escolarização, nesta perspectiva, pode ser um modelo de gestão eficaz na operacionalização do Programa, pois permite a aquisição de alimentos que atendem às preferências dos alunos, em prazo adequado para seu preparo e cujo controle pode ser realizado pelos educadores da unidade escolar, além do recurso ser utilizado no município, movimentando a economia local ⁽⁴²⁾.

São poucos os estudos sobre a adequação desta modalidade para garantir refeições nutricionalmente convenientes, indicando uma lacuna na produção de conhecimento. Configura-se como necessidade comparar esses modelos, pois levantamento efetuado no Estado da Bahia identificou que, embora a centralização na aquisição dos gêneros alimentícios predominasse nas escolas do Estado, ocorreu um aumento na escolarização nas escolas urbanas ⁽³⁸⁾.

Em Cuiabá, na década de 90, durante o processo de descentralização, a maior parte dos diretores assumiu o gerenciamento do programa nas unidades escolares, sem considerar que esta atividade ocupasse tempo exagerado da administração escolar ⁽³⁹⁾. Contudo, como já foi mencionado, nas unidades escolares municipais, a escolarização foi identificada como mais uma atividade administrativa para a direção da escola, significando um acréscimo de trabalho.

O processo de compras, que era entendido no nível central como o maior entrave para o desenvolvimento do programa, experimentou o aperfeiçoamento das definições técnicas dos itens e das análises das amostras para a aprovação dos produtos, assim como a melhoria das condições dos veículos para a entrega dos gêneros.

A partir do biênio 2001/2002, o processo sofreu mudança radical, por orientação político-administrativa, de maneira que o edital foi elaborado sem consulta da equipe técnica da Secretaria de Educação. Adotou-se um edital com especificações técnicas de todos os alimentos a serem adquiridos por um ano, com análise do custo global.

Esta característica dificultou a participação dos fornecedores da região que estavam habilitados para atender ao programa com produtos específicos (cárneos, hortifrutigranjeiros ou estocáveis). A firma vencedora, bastante habilitada quanto à apresentação dos laudos atestando a qualidade dos produtos e demonstrando a competência fiscal para cumprir as exigências do edital, acabou quarteirizando as entregas de produtos cárneos e hortifrutigranjeiros para os antigos fornecedores, para que se resolvessem os problemas que surgiram devido às falhas no suporte

logístico ⁽²⁷⁾.

O sistema de compras anterior foi recuperado a partir de 2003 e foi adotado o pregão presencial. Em 2005, foi implantada a compra anual com registro de preços e, a partir de 2007, o pregão eletrônico ⁽²⁷⁾. Para participar do pregão presencial, os fornecedores interessados apresentam propostas e lances, em sessão pública, sendo selecionadas as de menor preço. No pregão eletrônico, as propostas são efetuadas por meio da Internet, de acordo com hora e data previstas no edital, quando o pregoeiro e os representantes dos fornecedores entram em sala virtual. A partir do menor preço cotado nas propostas iniciais, são feitos lances de valor decrescente, até a declaração do vencedor ⁽⁴²⁾.

Os controles internos de fornecedores e produtos foram implantados gradualmente nesta última década, sendo marcantes, a partir de 2000, as modificações que foram incorporadas aos editais, quanto à necessidade de apresentação de laudos técnicos de laboratório qualificado e/ou laudo de inspeção sanitária dos produtos, para garantir a qualidade físico-química e sanitária dos gêneros licitados, fichas técnicas dos produtos, rotulagem (inclusive nutricional) e apresentação de amostras ⁽²⁷⁾.

Estas medidas encontraram respaldo legal na legislação do programa, que especificava que os produtos adquiridos para o PNAE deveriam acatar o preconizado na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ⁽⁴³⁾.

Decorrida uma década após a primeira avaliação, persistem as diferenças existentes nos programas de alimentação destinados aos escolares da rede municipal e estadual. Nas escolas municipais, o modelo de gestão é centralizado, ou seja, a prefeitura executa o Programa em todas as suas fases, isto é, recebe, administra e presta contas do recurso federal, sendo responsável pela aquisição e distribuição dos alimentos e, também, pela elaboração dos cardápios. Nas escolas estaduais, coexistem as duas modalidades, pois a Secretaria Estadual de Educação transfere parte dos recursos diretamente para as escolas pertencentes à sua rede,

que passam a ser responsáveis pela complementação do cardápio.

Não estão registrados nas metas estudos ou previsões para municipalização do programa de alimentação escolar no interior das escolas públicas estaduais. Para Spinelli e Canesqui ⁽⁴⁴⁾, a presença de duas modalidades de atendimento revela a ausência de articulação entre as duas instâncias governamentais e que, para uma política ser implementada, é necessário que um conjunto de pessoas e organizações direcionem suas ações, visando alcançar os resultados programados. Em Ribeirão Preto, a proposta de municipalização foi substituída por estratégias de otimização do programa existente, com transferência de recursos para complementar o cardápio das escolas estaduais.

Entre os problemas de infra-estrutura, diagnosticados na década de 90, a escassez de recursos humanos constituiu-se como preocupação maior do que a inadequação de equipamentos e utensílios de cozinha, de área física e mobiliários. A partir do agravamento da inadequação do número de servidoras nas escolas, resultado da ampliação do número de vagas e interrupção do processo de contratação de pessoal pela administração pública para atender a esta nova demanda e repor funcionários aposentados, a análise documental revelou a existência de diversas solicitações de contratação de pessoal e, a partir de 2002, foram contratados os primeiros funcionários precários, através da utilização de verbas das associações de pais e mestres ⁽²⁷⁾.

Diante das queixas frequentes de problemas de saúde, foram levantadas informações com as cozinheiras da rede sobre os problemas de saúde e foi realizada avaliação antropométrica, que evidenciou alta frequência de sobrepeso e obesidade ⁽⁴⁵⁾. Em 2005, foi adotada a terceirização da mão-de-obra, com a contratação inicial de 110 funcionárias, distribuídas por toda a rede de ensino, que acarretou a diminuição dos problemas com servidores. Atualmente, a contratação atingiu um total de 135 funcionárias ⁽²⁷⁾.

Se, por um lado, houve uma tentativa de solucionar a deficiência de pessoal nas unidades

escolares, no nível central ocorreu uma diminuição de 50% da equipe técnica e da equipe de supervisão, durante o período de 11 anos. A redução da equipe de supervisão ocorreu durante a reestruturação da Secretaria Municipal de Educação, quando o Departamento de Alimentação Escolar foi subordinado ao Departamento Administrativo, passando a ser denominado Divisão de Alimentação Escolar ⁽²⁷⁾.

Concomitantemente à diminuição da equipe, ocorreu o aumento do número de refeições, ampliando ainda mais o déficit de profissionais

necessários para realizar a supervisão, que, na década de 90, já se mostrava insuficiente. Utilizando o parâmetro numérico estabelecido pelo Conselho Federal de Nutricionistas ⁽⁴⁶⁾, identificou-se que o número ideal de profissionais seria de 18 nutricionistas (se considerarmos necessários 3 responsáveis técnicos: um para o programa para crianças em unidades com período integral, 1 em período parcial na Educação Infantil e 1 em período parcial no Ensino Fundamental), nove vezes maior do que o número de nutricionistas contratados atualmente (Tabela 1).

Tabela 1: Número de nutricionistas preconizado para o Programa de Alimentação Escolar – PAE, de acordo com o número de refeições servidas nas diferentes unidades escolares:

| Unidade Escolar | Parâmetro numérico* | Número de refeições servidas no PAE | Número de nutricionistas preconizado | |
|---------------------------------------|--|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------|
| | | | RT** | QT*** |
| Período Integral Creches | acima de 1000 refeições: 1 RT e 1 QT para cada 1.000 alunos | 2.000 | 1 | 1 |
| Período Parcial Pré-escola | acima de 1000 refeições: 1 RT e 1 QT para cada 1.000 alunos (carga horária mínima de 30 horas semanais) | 12.000 | 1 | 12 |
| Período Parcial Ensino Fundamental | acima de 10.000: 1 RT e 1 QT para cada 10.000 alunos (carga horária mínima de 30 horas semanais) | 26.000 | 1 | 2 |
| Total | | | 3 | 15 |

* Baseia-se nas recomendações estabelecidas na RESOLUÇÃO CFN Nº 358/2005 ⁽⁴⁶⁾

** RT – Responsável Técnico

*** QT – Quadro Técnico

Para minimizar o prejuízo nas atividades de supervisão, logo após o contingenciamento de um cargo de supervisão e transferência de uma nutricionista para a Secretaria de Saúde, a equipe técnica elaborou um termo de visita, apoiado nos requisitos apresentados na portaria que estabeleceu os parâmetros e critérios para o controle higiênico-sanitário em estabelecimentos de alimentos ⁽⁴⁷⁾, que não só permite um diagnóstico das condições higiênico-sanitárias, como exige também dos registros administrativos, das condições dos equipamentos, mobiliários e avaliação das condições existentes, durante a oferta da alimentação,

objetivando apreender as condutas dos educadores frente à alimentação.

A utilização de um instrumento padronizado permitiu o aproveitamento das potencialidades dos alunos e estagiários do serviço, até porque, em relação aos aspectos higiênico-sanitários, são explicitados os riscos nos casos de não-conformidade com a legislação. As informações apresentadas pelos estagiários à equipe técnica contribuem para a definição das prioridades da supervisão, otimizando o tempo destinado às atividades administrativas ⁽⁴⁸⁾.

Não existem muitos trabalhos que apresentam as características das equipes responsáveis pela supervisão do programa, mas a fragilidade do sistema de supervisão também foi observada em Cuiabá, durante o processo de descentralização do Programa de Alimentação Escolar⁽³⁹⁾. Por outro lado, existem estudos que apresentam diagnósticos de não-conformidade das condições higiênico-sanitárias em unidades escolares, relacionados à inadequação da área física e dos procedimentos adotados por manipuladores de alimentos, que reforçam a necessidade de supervisão e de realização de programas de educação ^(49, 50, 51, 52).

Persiste também a contratação de recursos humanos por meio de alocação de cargos de confiança dentro do Departamento, que reproduzem os problemas de treinamento no início da função e substituição na troca de governo, observados na década de 90. A análise documental aponta a diferença de tratamento no controle de frequência dos servidores de carreira e comissionados, onde se verifica, como meta, a observação do controle de ponto dos servidores comissionados.

Nas duas fases do estudo, foram identificados problemas de indisciplina no refeitório, assim como problemas de violência, estes particularmente observados na escola de periferia, que reforçam a necessidade de se instituírem medidas para garantir a supervisão no refeitório e a segurança na escola.

Na gestão do Programa de Alimentação Escolar, desenvolvido na Secretaria Municipal de Educação, evidenciou-se uma ampliação e diversificação dos gêneros utilizados, com introdução de novas receitas e cardápios comemorativos, vinculados às propostas pedagógicas, como a Semana do Folclore, Dia da Consciência Negra e Semana das Nações, que se coadunam com a proposta do Ministério da Educação para que a educação alimentar e nutricional sejam inseridas no processo de ensino e aprendizagem, por meio de ações educativas transversais no currículo escolar.

Nas creches, foram introduzidas as fórmulas de seqüência para lactentes, com o objetivo de atender às recomendações do Codex Alimentarius para a alimentação infantil. Houve modificação no

padrão de produtos de higiene para atender à legislação sanitária vigente no Estado ⁽²⁷⁾.

Apesar do crescimento da demanda e da diminuição da equipe técnica, as atividades desenvolvidas, durante o período do estudo e a manutenção da vinculação das nutricionistas no estudo de programas públicos de alimentação e nutrição, determinaram que o município tivesse sido selecionado entre os finalistas do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar (Edição 2005), por ocasião do Encontro Nacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar, promovido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento do Estudante, vinculado ao Ministério da Educação, com a apresentação do trabalho “Cardápio saudável: refeição na hora certa!”, que descrevia as modificações dos horários de refeições nas unidades escolares. Também foram premiados por sua relevância, nos Seminários de Alimentação Escolar, promovidos pelo ITAL nos anos de 2005 e 2006, respectivamente, os trabalhos “Prevalência de obesidade e doenças auto-referidas por cozinheiras da Rede Municipal de Ensino de Ribeirão Preto – SP” e “Passaporte para saúde: alimentação saudável e atividade física nas escolas do município de Ribeirão Preto – SP”.

Durante o período analisado, houve grande desenvolvimento de documentos que orientassem uma gestão de qualidade e programas de educação nutricional, assim como de legislação, estabelecendo-se critérios técnicos para elaboração do cardápio, aquisição de gêneros, prestação de contas e controle social, por parte do Ministério da Educação, Ministério da Saúde e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. A implantação dos mecanismos propostos ainda se configura como um desafio, visto que nem sempre o serviço público, os fornecedores e a sociedade estruturam-se para dar resposta para a adoção do controle de qualidade e controle social recomendados para o PNAE.

O estabelecimento de recomendação nutricional para o programa desenvolvido em creches responde a uma necessidade que foi criada desde que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação ⁽¹⁰⁾ transformou a creche em espaço socioeducativo, transferindo sua gestão para as secretarias de

educação.

Porém, o aporte nutricional de 30% preconizado pode ser bastante inferior ao que deve ser oferecido para um atendimento em período integral. Para os alunos que freqüentam a Educação Infantil e Ensino Fundamental, a obrigatoriedade de oferecer 15% das recomendações diárias de nutrientes, como ferro e cálcio, coloca o responsável técnico frente ao dilema de não caracterizar a refeição como uma refeição complementar (fonte principalmente de cálcio) ou refeição principal (que poderá atingir mais facilmente a recomendação de ferro proposta) ⁽³⁾.

Mesmo que se vislumbre a necessidade de aprimorar a legislação existente, certamente o trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas a nível federal constitui-se como alicerce para a renovação do programa de alimentação escolar, com vistas à gestão de qualidade.

Considerações finais

Apreendeu-se que a prática do programa configura-se como um processo de trabalho fragmentado, onde os diferentes atores sociais contribuem com atividades específicas. O que se constata como dificuldade desta prática relaciona-se a aspectos administrativos do Programa de Alimentação Escolar, desde sua inserção à Secretaria Municipal de Educação, até questões ligadas à Administração Pública em geral.

1. Percebe-se que não são feitas avaliações sistemáticas sobre o impacto da alimentação com vistas a subsidiar as ações de planejamento. Recomenda-se o planejamento para explicitar as políticas sociais e evitar a descontinuidade das ações.

2. O programa acolhe, de forma parcial, os princípios norteadores da descentralização, pois utiliza principalmente alimentos *in natura*, compatíveis com os hábitos da população, mas não os adquire, necessariamente, direto dos produtores locais, o que determina a necessidade de ajustes na legislação que viabilizem, para municípios de grande porte, a aquisição de alimentos, direta ou através de cooperativas de pequenos produtores. O processo

de compras configura-se como um dos maiores entraves para o desenvolvimento do programa.

3. Percebe-se que a política de recursos humanos merece atenção especial em razão da deficiência de pessoal e do grande número de cargos de confiança dentro do Departamento, sendo recomendados os treinamentos e atualizações periódicas, assim como uma política de promoção de cargos. Recomenda-se a realização de estudos para avaliar o impacto da terceirização de mão-de-obra.

4. São apreendidas as diferenças existentes nos programas de alimentação destinados aos escolares da rede municipal e estadual, sendo que, na percepção dos entrevistados, o programa da rede municipal apresentam melhor qualidade em relação ao programa da rede estadual.

5. São revelados problemas de indisciplina no refeitório, assim como problemas de violência, estes particularmente observados na escola de periferia, que reforçam a necessidade de se instituírem medidas para garantir a supervisão no refeitório e a segurança na escola.

Porém, o Programa de Alimentação Escolar, desenvolvido na Secretaria Municipal de Educação, apresenta aspectos favoráveis ao seu desenvolvimento, como a sua continuidade, proporcionada pelo abastecimento freqüente e qualidade, avaliada pela diversificação dos gêneros utilizados e, ainda, pelo padrão de higiene instituído nas diversas unidades, apesar de serem percebidos diversos aspectos que devem ser aperfeiçoados. O vínculo estabelecido entre servidoras e usuários revela-se como ponto positivo na prática do programa.

O desenvolvimento de documentos que oriente uma gestão de qualidade e programas de educação nutricional, assim como de legislação que estabelece critérios técnicos para elaboração do cardápio, aquisição de gêneros, prestação de contas e controle social, constituem-se como alicerces para a renovação do programa de alimentação escolar com vistas à gestão de qualidade.

Referências Bibliográficas

1. Brasil. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Apoio e Administração. Campanha Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, O Ministério, 1972.
2. Frozi DS, Galeazzi MAM. Políticas públicas de alimentação no Brasil: uma revisão fundamentada nos conceitos de bem-estar social e de segurança alimentar e nutricional. *Cadernos de Debate*. 2004; 11: 58-83.
3. Brasil. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução nº 32 de 10 de agosto de 2006. Estabelece normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: http://www1.fnde.gov.br/home/resolucoes_2006/alimentacao_escolar/res32_10082006_pnae.pdf, visitado em 14 de março de 2007.
4. Pavão LM. Histórico da merenda escolar em Ribeirão Preto. Ribeirão Preto, Secretaria Municipal da Educação, Departamento de Alimentação Escolar; 1992. (Mimeo).
5. IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Manual de normas e procedimentos para a celebração de termos de ajuste. Rio de Janeiro: IBAM; 1972.
6. IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Organização do conselho de merenda escolar. Rio de Janeiro: IBAM; 1994.
7. São Paulo. Secretaria do Estado da Educação. Departamento de Suprimento Escolar. Merenda escolar: manual de orientação. São Paulo; 1996. 53p.
8. Ribeirão Preto. Prefeitura Municipal. Anuário de Ribeirão Preto; 1993. Ribeirão Preto: Prefeitura Municipal; 1993.
9. Governo do Estado de São Paulo. Secretaria de Educação do Estado de São Paulo. Pesquisa de escolas. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br>.
10. Brasil – Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
11. Minayo MC. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco; 1992. 269 p.
12. Triviños NA. Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas; 1990.
13. Gomes RA. Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: Minayo MCS et al. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes; 1994. p. 67-80.
14. Faleiros Filho A. O papel da FAE na melhoria da qualidade da alimentação escolar. Encontro Estadual sobre Alimentação Escolar; 1996; Jundiaí. Jundiaí: Prefeitura Municipal de Jundiaí/UNICAMP; 1996.
15. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria nº 1428, de 26 de novembro de 1993. Aprova, na forma dos textos anexos, o “Regulamento Técnico para Inspeção Sanitária de Alimentos”, as “Diretrizes para o Estabelecimento de Boas Práticas de Produção e de Prestação de Serviços na Área de Alimentos” e o “Regulamento Técnico para o Estabelecimento de Padrão de Identidade e Qualidade (PIQ’s) para Serviços e Produtos na Área de Alimentos”. Disponível em: <http://e-legis.anvisa.gov.br/leisref/public/showAct.php?id=18823&word=>.
16. Teixeira SMFG, Oliveira ZMC, Rego JC, Biscontini TMB. Administração aplicada às unidades de alimentação e nutrição. Rio de Janeiro: Atheneu; 1990. 219p.
17. Teixeira HJ, Salomão SM, Santana SM. As abordagens superficiais e os mitos. In: Teixeira HJ, Santana S M. Remodelando a gestão pública. São Paulo: Edgard Blücher; 1995. p.1-5.
18. Teixeira HS, Santana SM - Elementos para um novo modelo de gestão. In: Teixeira HJ, Santana S M. Remodelando a gestão pública. São Paulo: Edgard Blücher; 1995. p.6-21.

19. Ribeirão Preto. Prefeitura Municipal. Relatório das receitas e despesas da Secretaria Municipal da Educação. Ribeirão Preto: Prefeitura Municipal; 1996.
20. Mendes EV. As Políticas de Saúde no Brasil nos anos 80: a contribuição da reforma sanitária e a construção da hegemonia do projeto neoliberal. In: Mendes EV (org.). Distrito Sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do sistema único de saúde. 2ª ed. São Paulo: Hucitec; 1994.
21. Sturion GL. Tópicos de administração de serviços de alimentação escolar. In: USP - ESALQ. Administração de programas e serviços de alimentação escolar. 2ª ed. Piracicaba; 1994. p.59-80.
22. São Paulo. Secretaria do Estado da Educação. Departamento de Assistência ao Escolar. Divisão de Estudos, Normas e Programas de Nutrição. Orientações sobre merenda escolar às prefeituras municipais descentralizadas. São Paulo; 1985. (Mimeo).
23. Lima DC. Planejamento e controle orçamentário para restaurantes de coletividade. Osasco: Silvaz, s/d, 51 p.
24. Ometto AMH, Furtuoso MCO. A avaliação de programas de intervenção nutricional. In: USP - ESALQ, Administração de programas e serviços de administração escolar. 2ª ed. Piracicaba; 1994. p. 81-93.
25. Graham Jr CB, Hays SW. Para administrar a organização pública. Rio de Janeiro: Zahar; 1994. 280p.
26. Teixeira HJ, Yoshizaki HTY, Santana SM. Planejamento da Gestão Pública. In: Teixeira HJ, Santana S M. Remodelando a gestão pública. São Paulo: Edgard Blücher; 1995. p.22-37.
27. Ribeirão Preto. Prefeitura Municipal. Plano de metas: 2001-2007. Ribeirão Preto: Prefeitura Municipal; 2007.
28. Burlandy L, Anjos LA. Acesso à alimentação escolar e estado nutricional de escolares no Nordeste e Sudeste do Brasil, 1997. Cad. Saúde Pública.2007; 23(5):1217-1226.
29. Ribeirão Preto. Prefeitura Municipal. Relatório das receitas e despesas da Secretaria Municipal da Educação. Ribeirão Preto: Prefeitura Municipal; 2006.
30. Silva MV. Avaliação da Adequação Nutricional dos Alimentos Consumidos em um Centro Integrado de Educação Pública (CIEP). Cad Saúde Públ. 1995; 11 (4): 552-559.
31. Sturion GL, Silva MV, Ometto AMH, Maria Furtuoso MCO; Pipitone MAP. Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. Rev Nutr. 2005; 18(2):167-181.
32. Institute of Medicine: "Preventing Childhood Obesity - Health in the Balance". Washington, DC: National Academic Press, 2005.
33. Gidding SS, Dennison BA, Birch LL, Daniels SR, Gilman MW, Lichtenstein AH, Rattay KT, Steinberger J, Stettler N, Van Horn L; American Heart Association. Dietary recommendations for children and adolescents: a guide for practitioners. Pediatrics. 2006; 117: 544-559.
34. Brasil. Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº1.010 de 8 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Disponível em: http://dtr2004.saude.gov.br/sas/legislacao/portaria1010_08_05_06.pdf, visitado em 21 de junho de 2006.
35. Danelon MAS, Danelon MS, Silva MV. Serviços de alimentação destinados ao público escolar: análise da convivência do Programa de Alimentação Escolar e das cantinas. Segurança Alimentar e Nutricional. 2006;13(1): 85-94.
36. Ribeirão Preto. Prefeitura Municipal. Projeto para atualização e implementação do 'Núcleo:

- Passaporte para a Saúde' Prevenção de Doenças Crônicas Não-transmissíveis. Ribeirão Preto: Secretaria Municipal da Saúde; 2006. (Mimeo).
37. Caniné ES, Ribeiro VMB. A prática do Nutricionista em escolas municipais do Rio de Janeiro: um espaço-tempo educativo. *Ciência & Educação*.2007; 13(1): 47-70.
38. Santos LMP, Santos SMC, Santana LAA, Henrique FCS, Mazza RPD, Santos LAS, Santos LS. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 – Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cad. Saúde Pública*.2007; 23(11):2681-2693.
39. Spinelli MAS, Canesqui AM. Descentralização do Programa de Alimentação Escolar em Cuiabá: 1993-1996. *Rev Nutr* 2004; 17:151-65.
40. Vianna RTP, Tereso MJA. O Programa de Merenda Escolar de Campinas: análise do alcance e limitações do abastecimento regional. *Rev Nutr* 2000; 13(1):41-49.
41. BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei complementar nº 123 de 14/12/2006, que Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp123.htm>
42. Weis B, Chaim NA, Belik W. Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar. São Paulo: Eskenazi Indústria Gráfica Ltda; 2004, p.73.
43. Brasil. Ministério da Educação. Resolução/FNDE/CD/Nº 015 de 25 de agosto de 2000. Estabelecer critérios e as formas de transferência de recursos financeiros às secretarias de educação dos Estados e do Distrito Federal, às prefeituras municipais e às escolas federais, à conta do PNAE. Caderno de legislação. Encontro Regional de Capacitação. Conselhos de Alimentação Escolar-CAE.
44. Spinelli MAS, Canesqui AM. O programa de alimentação escolar no Estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). *Rev Nutr*. 2002; 15(1):105-117.
45. Vieira MNM, Santos GVB, Marchi EMM, Peixoto D, Fares R. Prevalence of obesity and illnesses auto-referred by cooks of school meal program. *Nutrition in Health and Disease: Focus on Obesity and Gastrointestinal Disorders*; 2005.
46. Conselho Federal de Nutricionistas RESOLUÇÃO CFN Nº 358/2005. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.
47. Centro de Vigilância Sanitária da Secretaria de Estado da Saúde. Portaria CVS nº6/1999. Estabelece o regulamento técnico sobre os parâmetros e critérios para o controle higiênico-sanitário em estabelecimentos de alimentos.
48. Ribeirão Preto. Prefeitura Municipal. Termo de Visita. Ribeirão Preto. Secretaria Municipal da Educação. Departamento de Alimentação Escolar; 2002. (Mimeo).
49. Silva C, Germano MIS, Germano, PML. Condições higiênico-sanitárias dos locais de preparação da merenda escolar, da rede estadual de ensino em São Paulo, SP. *Hig aliment* 2003; 17(110):49-55.
50. Vieira, CRN, Silva, RR, Martino HSD, Chavasco JK. Qualidade microbiológica da merenda escolar servida nas escolas estaduais de Poços de Caldas, MG. *Hig aliment* 2005;19(128):90-94.
51. Pistore AR. Avaliação dos conhecimentos higiênico-sanitários dos manipuladores de merenda escolar: fundamento para treinamento contínuo e adequado. *Hig aliment* 2006;20(146):17-20.
52. Torres SAM, Miranda AS, Silva VA, Toledo SC, Silva MA, Rocha JF. Treinamento de manipuladores de alimentos: merendeiras. *Hig. aliment* 2006;20(143):33-36.

Autores

Marta Neves Campanelli Marçal Vieira - Professora Doutora do Departamento de Puericultura e Pediatria – FMRP/USP (Curso de Nutrição e Metabolismo).

Correspondência: Av. Bandeirantes, 3900 – Campus Universitário de Ribeirão Preto – CEP 14040-900 – Ribeirão Preto – SP.

Maria Graças Carvalho Ferriani - Professora Titular do Departamento de Enfermagem Materno-Infantil e Saúde Pública da Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo

Romeu Gomes - Professor Titular do Instituto Fernandes Figueira/FIOCRUZ

Graziela Vieira Bassan dos Santos - Nutricionista. Doutora em Saúde Pública pelo Departamento de Enfermagem Materno-Infantil e Saúde Pública da EERP/USP

Eliana Maria Mattar Marchi - Nutricionista

Recebido em: 03/09/2007

Aceito em: 05/03/08