

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A
SUSTENTABILIDADE: O CASO DO DISTRITO FEDERAL
(2005-2008)**

Daniela Gomes de Carvalho

Dissertação de Mestrado

Brasília – D.F., julho/2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a
sustentabilidade:
o caso do Distrito Federal (2005-2008)**

Daniela Gomes de Carvalho

Orientadora: Vanessa Maria de Castro

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável

Brasília-DF, julho/2009

Carvalho, Daniela Gomes

O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008). /

Daniela Gomes de Carvalho.

Brasília, 2009.

238 p. : il

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília-DF.

1. Alimentação Escolar 2. Sustentabilidade 3. Segurança Alimentar e Nutricional. I. Universidade de Brasília. CDS.
II. Título

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópia desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. A autora reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito.

Daniela Gomes de Carvalho

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade:
o caso do Distrito Federal (2005-2008)

Daniela Gomes de Carvalho

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, opção profissionalizante.

Aprovado por:

Vanessa Maria de Castro, Doutora (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)
(Orientadora)

Izabel Cristina Bruno Bacellar Zaneti, Doutora (Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)
(Examinadora Interna)

Pedro Demo, Doutor (Departamento de Sociologia/Universidade de Brasília – UnB)
(Examinador Externo)

Brasília-DF, 02 de julho de 2009

A meu pai, Otaviano Gonzaga de Carvalho (*in memoriam*), que mesmo sem manifestar sua emoção, mas, tenho certeza, “explodindo” de orgulho por dentro, me diria: “Parabéns, minha filha, pelo dever cumprido. Agora, faça sua parte. Com seus conhecimentos, ajude a melhorar a vida das pessoas...”

AGRADECIMENTOS

Deus, obrigada pelo dom da vida, da sabedoria e da fé.

“Meu bebê grande”, Marcela, e “meu bebê pequeno”, Isabela, razões do meu viver: obrigada por simplesmente existirem, serem assim como são, como eu sempre sonhei e desejei. “Ainda que eu falasse a língua dos anjos, sem *vocês* eu nada seria”.

Marcos: “Eu te tenho na certeza de que você pode, te amo com a certeza de que irá lutar, pra gente ser feliz. Você surgiu e juntos conseguimos ir mais longe. Você dividiu comigo a sua história e me ajudou a construir a minha. Hoje, mais do que nunca, somos um. A nossa liberdade é o que nos prende”. Obrigada por ser os 50% de todas as minhas conquistas!

Maura, minha doce e querida mãe, “que me ensinou e está me ensinando a aproveitar o presente que da vida recebi, e usá-lo como um diamante que eu mesma tenho que lapidar”. Obrigada por você, com seu exemplo ímpar de caráter, dignidade, força e luta me ajudar a dar forma a este diamante que hoje aí está.

Maninhas Téty e Biba: “*Amores* da minha vida, daqui até a eternidade, nossos destinos foram traçados na maternidade”. Amigos a gente não faz, reconhece-os. Que sorte a minha... Obrigada por serem minhas amigas de fé, de tantos caminhos e tantas jornadas, antes de serem minhas irmãs, de sangue, tão camaradas!

Meu querido amigo-irmão Kiko me permita chamá-lo assim, em nome dos velhos tempos. Agradeço por me fazer vislumbrar um lado do “rio da vida”, que corre com pressa para chegar ao mar. Obrigada por me ajudar a construir a ponte e me apoiar no primeiro passo para atravessá-la. Assim, consegui chegar salva (e ainda sã!) na busca incessante da outra margem.

A você, Vanessa, minha fiel e sempre disponível orientadora, agradeço a paciência e as palavras de estímulo. Obrigada por guiar meus passos, sempre enérgica e firme, mas com doçura e compreensão, mostrando o “caminho das pedras” e os meios para retirar “as pedras do caminho”. Obrigada, ainda, pela confiança e tranquilidade que me permitiram superar os percalços e acalmar meu espírito agitado durante esta jornada.

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de estudo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também conhecido como Programa Nacional de Merenda Escolar, criado como política assistencialista em 1955. Após a promulgação da Carta Magna de 1988, a alimentação escolar passou a constituir-se em direito de fato. O art. 208, VII da Constituição determina como dever do Estado, garantir, por meio de programas suplementares à educação, o atendimento ao aluno com material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) reitera o mandamento. Há 54 anos de existência, o PNAE ligou-se a diferentes órgãos de governo. Hoje, é coordenado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que repassa os recursos federais diretamente às secretarias estaduais de educação e prefeituras. Após sua descentralização em 1993, o PNAE se desmembrou em Programas Estaduais de Alimentação Escolar (PEAEs), e em Programas Municipais de Alimentação Escolar (PMAEs). Desde 2005, passou a ser eixo da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. O objetivo geral da pesquisa é analisar a relação alimentação escolar e sustentabilidade na prática do PNAE, realizando estudo de caso do Programa Estadual de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PEAE-DF) entre 2005-2008. Para a análise, foram levantadas as seguintes questões: As diretrizes, objetivos e princípios do modelo atual do PNAE atendem ao preceito constitucional de suplementar a política educacional, contribuindo para a sustentabilidade? A gestão do Programa no Distrito Federal, além de atender às prerrogativas do PNAE, considera o alcance da sustentabilidade social, econômica e cultural em sua execução? A metodologia, de cunho quantitativo e qualitativo, teve por base levantamento bibliográfico dos temas: alimentação, Direito Humano à Alimentação Adequada, Segurança Alimentar e Nutricional e direito à alimentação escolar saudável, relacionando-os à sustentabilidade. Consultas a arquivos oficiais que disciplinam o PNAE, como documentos normativos, relatórios e manuais; e análise de documentos estatísticos, bibliografias, artigos e sítios da *internet* subsidiaram a coleta de dados secundários. A pesquisa empírica ocorreu na Região Administrativa de Planaltina (menor IDH/Educação do DF) em uma escola da periferia e alto risco social, com a aplicação de questionários e realização de entrevistas com os atores da escola envolvidos no programa. Dados sobre o planejamento, execução, e controle fornecidos pelos órgãos de gestão do PEAE-DF da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) serviram de base para a análise histórico-institucional.

Palavras-chave: Alimentação, Sustentabilidade e Programa Nacional de Alimentação Escolar.

ABSTRACT

This dissertation has as object of study the National School Feeding Program (PNAE), also known as National School Lunch Program, created as a supporting policy in 1955. After the promulgation of the Constitution of 1988, the school feeding has become a law. The Article 208, VII of the Constitution determines how the state should ensure, by means of additional programs to education, the attention to the student – school material, transportation, food and health care. The Law of Guidelines and Bases of Education (1996) reiterates the commandment. Throughout 54 years of existence, the PNAE has been connected to different government agencies. Currently is coordinated by the National Fund for the Development of Education (FNDE) that transfers federal funds directly to states departments of education and municipalities. After decentralization in 1993, the PNAE become State School Feeding Programs (PEAEs) and Municipal School Feeding Programs (PMAEs). Since 2005, became a priority of the National Policy for Food Security and Nutrition. The general objective of the research is analyzing the school feeding and sustainability in the practice of PNAE, performing a case study of the School Feeding Program of the Federal District (DF-PEAE) between 2005-2008. For analysis, the following issues were raised: The guidelines, objectives and principles of the current model of PNAE meet the constitutional provision of additional educational policy, contributing to sustainability? The management of the Program in the Federal District, and the powers meet PNAE, considers the range of social, economic and cultural in its implementation? The methodology of quantitative and qualitative nature, was based on literature review of topics: food, human right to adequate food, food security and nutrition and the right to healthy school meals, linking it to sustainability. Consultation to the normative documents, reports and manuals of PNAE, and statistical analysis of documents, bibliographies, articles and web sites, subsidized the collection of secondary data. The empirical research took place in the Administrative Region of Planaltina (lower HDI / Education of the DF) in a school on the suburb with a high social risk, through questionnaires and interviews with the actors involved in the school program. Data on the planning, implementation, and control provided by the management of the DF-PEAE in the Secretariat of Education of the Federal District (SEEDF) served as the basis for historical and institutional analysis.

Key words: Food, Sustainability and National School Feeding Program.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objeto de estudio, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), también conocido como Programa Nacional de Almuerzo Escolar, creado como un apoyo a la política en 1955. Después de la promulgación de la Carta Magna de 1988, la alimentación escolar se ha convertido en un derecho. El art. 208, VII, de la Constitución determina la forma en que el Estado debe garantizar, por medio de programas adicionales a la educación, el cuidado con el estudiante-material escolar, transporte, alimentación y cuidado de la salud. La Ley de Directrices y Bases de la Educación (1996) reitera el mandamiento. Hay 54 años de existencia, el PNAE conectados a diferentes órganos de gobierno. Hoy en día, es coordinado por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), que pasa directamente a los fondos federales de los departamentos de educación estatales y municipios. Con la descentralización, el Estado se convierte en PNAE Programas de Nutrición Escolar (PEAEs) y la Escuela Municipal de Programas de Nutrición (PMAEs). Desde 2005, es también el eje Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición. El objetivo general de la investigación es el análisis de la alimentación escolar y la sostenibilidad en la práctica del PNAE, realizando un estudio de caso del Programa de Nutrición Escolar del Estado del Distrito Federal (DF-PEAE) entre 2005-2008. Para realizar el análisis, se plantearon las siguientes cuestiones: las directrices, objetivos y principios del actual modelo de PNAE cumplir la disposición constitucional de nuevas políticas educativas, contribuyendo a la sostenibilidad? La gestión del Programa en el Distrito Federal, y los poderes cumplan PNAE, considera que la gama de contextos sociales, económicos y culturales en su aplicación? La metodología de naturaleza cuantitativa y cualitativa, se basó en la revisión de la literatura de temas: alimentación, Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, Seguridad Alimentaria y Nutricional y el derecho a la sana alimentación escolar, que vincula a la sostenibilidad. Consulta con el oficial que rige PNAE archivos como documentos normativos, informes y manuales, y el análisis estadístico de los documentos, bibliografías, artículos y sitios web para subvencionar la recogida de datos secundarios. La investigación empírica se llevó a cabo en la Región Administrativa de Planaltina (IDH inferior / Educación del DF) en una escuela en las afueras y de alto riesgo social, con la aplicación de cuestionarios y la realización de entrevistas con los actores involucrados en el programa escolar. Los datos sobre la planificación, ejecución y control previstos por la dirección de la DF-PEAE la Secretaría de Estado de Educación del Distrito Federal (SEEDF) sirvió de base para el análisis histórico e institucional.

Palabras clave: Alimentos, Sostenibilidad y el Programa de Alimentación Escolar Nacional.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Ilustração 1 “La liberté guidant le peuple” (De Lacroix), Martin, 1982
Ilustração 2 Estátua do Egito, “Ozimândias, Rei dos Reis”, 1989
Ilustração 3 “Merenda escolar: direito ou política de pão e circo?”, Jão, 1982
Diagrama 1 A institucionalização da alimentação escolar como política pública de Estado
Diagrama 2 Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira (COMEB)
Diagrama 3 A consolidação nacional da alimentação escolar
Diagrama 4 A “estadualização” do PNAE
Diagrama 5 A consolidação da “municipalização” do PNAE
Diagrama 6 Cálculo dos repasses financeiros do FNDE às Entidades Executoras (EEs)
Diagrama 7 Caracterização operacional das modalidades de gestão do PNAE
Diagrama 8 Planejamento, programação e execução do cardápio escolar
Diagrama 9 A descentralização/escolarização do PEAE-DF
Fórmula (1) Cálculo dos repasses financeiros da União aos Estados, DF e Municípios

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 Cálculo *per capita* de cardápio planejado para escolas de ensino fundamental do DF – sugestão do dia 19/03/2009
Tabela 2 Evolução dos repasses da União/ano e número de atendimentos aluno/dia
Tabela 3 Evolução histórica do PNAE em valor per capita, clientela e dias de atendimento
Tabela 4 Composição *per capita* nutricional do cardápio “arroz, frango e batata”
Tabela 5 Indicadores de qualidade de vida da população do Distrito Federal (2007)
Tabela 6 Relação das escolas do Programa Mais Educação (PME) no DF em 2008
Tabela 7 Tipologia/quantidade de estabelecimentos de ensino do DF por Região Administrativa em 2009
Tabela 8 Atendimento prospectivo do PEAE-DF em 2009, com inclusão do ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA)
Tabela 9 Demonstrativo Sintético Anual Físico-Financeiro (DSAF): prestação de contas dos recursos federais repassados pelo FNDE ao PEAE-DF (2005-2008)
Tabela 10 Demonstrativo percentual de gastos dos recursos federais em gêneros básicos no PEAE-DF

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 Fase Preliminar – I Plano Nacional de Alimentação (PNA) – CNA, 1953
Quadro 2 Composição do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)
Quadro 3 Controle da aplicação de recursos na alimentação escolar
Quadro 4 Organização territorial das Diretorias Regionais de Ensino (DRE) do DF
Quadro 5 Consolidação das aquisições por produto, fornecedor e ano do PEAE-DF
Quadro 6 Consolidação dos cardápios do PEAE-DF (2005-2008)

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AFZ	Ação Fome Zero
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APAM	Associação de Pais, Amigos e Mestres
CAB	Colégio Agrícola de Brasília
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAE-DF	Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal
CAIC	Centro de Atenção Integral à Criança
CASEB	Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília
CDLF	Câmara Distrital do Distrito Federal
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas
CME	Campanha da Merenda Escolar
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNA	Companhia Nacional de Abastecimento
CNAC	Campanha Nacional pela Alimentação da Criança
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNME	Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNSAN	Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COBAL	Companhia Brasileira de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CRF	Creche Filantrópica
CRP	Creche Pública
CSM	<i>Corn, Soy and Milk</i>
DAE	Diretoria de Assistência ao Educando
DAE	Departamento de Assistência ao Estudante
DEEE	Divisão de Educação Extra Escolar
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DRE	Diretoria Regional de Ensino
EEs	Entidades Executoras
EFZ	Estratégia Fome Zero
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FAO	<i>Food Agriculture Organization</i>
FEDF	Fundação Educacional do Distrito Federal
FISI	Fundo Nacional de Socorro à Infância
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNME	Fundo Nacional de Merenda Escolar
GAE	Gerência de Alimentação Escolar
GDF	Governo do Distrito Federal
GE	Grupo Escolar
GME	Gerência de Merenda Escolar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Estudante
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPAI	Instituto de Proteção e Assistência à Infância
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MEC	Ministério da Educação

MINESP	Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública
MP	Medida Provisória
MPU	Ministério Público da União
MS	Ministério da Saúde
NAE	Núcleo de Assistência Escolar
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPS	Organização Panamericana de Saúde
PAM	Programa Mundial de Alimentos
PAP	Programa Alimentos para a Paz
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEAE-DF	Programa Estadual de Alimentação Escolar do Distrito Federal
PEAEs	Programas Estaduais de Alimentação Escolar
PEN	Programa de Educação Nutricional
PI	Portaria Interministerial
PIDHESC	Pacto Internacional sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais
PMAE	Programa de Municipalização da Alimentação Escolar
PME	Programa Mais Educação
PNAC	Programa Nacional de Alimentação de Creches
PNAD	Pesquisa Nacional de Avaliação Domiciliar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAI	Programa Nacional de Alimentação Indígena
PNAP	Programa Nacional de Alimentação Pré-Escolar
PNAQ	Programa Nacional de Alimentação Quilombola
PNME	Programa Nacional de Merenda Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PTRs	Programas de Transferência de Renda
RA	Região Administrativa
REFAE	Representação Estadual da Fundação de Assistência ao Educando
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Serviço de Alimentação e Previdência Social
SCA	Serviço Central de Alimentação
SEEDF	Secretaria de Estado e de Educação do Distrito Federal
SEEI	Secretaria Extraordinária de Educação Integral
SESDF	Secretaria de Estado e Saúde do Distrito Federal
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SRP	Sistema de Registro de Preços
STAN	Serviço Técnico de Alimentação Nacional
SUBDSE	Subsecretaria do Desenvolvimento do Sistema de Ensino
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
UEx	Entidades Executoras
UGs	Unidades Gestoras
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	<i>United Nation International Children Emergency Foud</i>
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
USDA	Departamento de Agricultura dos Estados Unidos
VISA-DF	Vigilância Sanitária do Distrito Federal

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	03
AGRADECIMENTOS	04
RESUMO	05
ABSTRACT	06
RESUMEN	07
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	08
LISTA DE TABELAS	08
LISTA DE QUADROS	08
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	09
INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 - INTERAÇÃO ENTRE ALIMENTAÇÃO E SUSTENTABILIDADE	23
1.1 A COMPLEXIDADE DA ALIMENTAÇÃO	23
1.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, SUSTENTABILIDADE E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	26
1.3 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) E A CONSOLIDAÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)	31
1.3.1 A evolução do DHAA e a consolidação da SAN como política pública brasileira ..	36
1.3.2 A insegurança alimentar	46
1.4 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	51
CAPÍTULO 2 - EVOLUÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO POLÍTICA PÚBLICA	57
2.1 A DINÂMICA MUNDIAL	57
2.1.1 Programas de Alimentação Escolar desenvolvidos na atualidade	62
2.2 A DINÂMICA BRASILEIRA	66
2.2.1 A alimentação escolar na estrutura educacional brasileira (os primórdios-1954)	67
2.2.2 A institucionalização da alimentação escolar como política pública de Estado Nacional (1954-1982)	80
2.2.3 A "estadualização" do PNAE (1983-1985)	95
2.2.4 A primeira tentativa de "municipalização" do PNAE (1986-1990)	98

2.2.5 A consolidação da forma municipalizada e a introdução da modalidade de gestão escolarizada do PNAE (1991 -)	100
2.2.6 O PNAE como instrumento de promoção da SAN e garantia do DHAA	107
CAPÍTULO 3 - O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A SUA RELAÇÃO COM A SUSTENTABILIDADE	108
3.1 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO	108
3.2 OS REPASSES FEDERAIS POR CLIENTELA, VALOR <i>PER CAPITA</i> E EFETIVO TRABALHO ESCOLAR	116
3.3 SISTEMAS E FORMAS DE GESTÃO DO PNAE	125
3.4 MODALIDADES DE GESTÃO DO PNAE	127
3.4.1 A Gestão Centralizada	127
3.4.2 A Gestão Escolarizada	129
3.4.3 A Gestão Mista	130
3.5 O CARDÁPIO ESCOLAR	133
3.6 FORMAS DE AQUISIÇÃO DE BENS/GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DO PNAE	137
3.7 CONTROLE E APURAÇÃO DE DENÚNCIAS	138
3.8 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PNAE E A SUSTENTABILIDADE	142
3.8.1 O PNAE e a sustentabilidade social	144
3.8.2 O PNAE e a sustentabilidade cultural	144
3.8.3 O PNAE e a sustentabilidade ecológica	145
3.8.4 O PNAE e a sustentabilidade ambiental	145
3.8.5 O PNAE e a sustentabilidade espacial-territorial	146
3.8.6 O PNAE e a sustentabilidade econômica	147
3.8.7 O PNAE e a sustentabilidade político-institucional (nacional e internacional)	147

CAPÍTULO 4 - O PROGRAMA ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO DISTRITO FEDERAL (PEAE-DF): ESTUDO DE CASO	149
4.1 ATIPICIDADES POLÍTICAS, ADMINISTRATIVAS E TERRITORIAIS	149
4.2 EVOLUÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL	153
4.2.1 A alimentação escolar e a construção de Brasília: antecedentes (- 1956)	153
4.2.2 A alimentação escolar durante a construção da Capital (1956-1959)	154
4.2.3 A instalação do sistema educacional do DF (1960-1963)	156
4.2.4 O início do Programa de Alimentação Escolar nas escolas do DF	157
4.3 A GESTÃO DO PEAE-DF E SEU ATENDIMENTO ÀS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE SOCIAL, ECONÔMICA E CULTURAL	161
4.3.1 A forma e a modalidade de gestão do PEAE-DF	161
4.3.2 O orçamento do PEAE-DF	170
4.3.3 A dinâmica de aquisição de bens/serviços e respectivos fornecedores do PEAE-DF	175
4.3.4 O planejamento, programação e oferta dos cardápios do PEAE-DF	178
4.4 ESTUDO DE CASO	181
4.5 ANÁLISE DA METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO: APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIOS E REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS	184
4.5.1 A fala do ator principal da escola: o aluno	184
4.5.2 Professores opionam sobre a alimentação escolar	187
4.5.3 A voz dos (as) merendeiros (as)	192
4.5.4 O olhar do gestor	193
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	195
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	204
APÊNDICES	217
ANEXOS	228

INTRODUÇÃO

A primeira escola brasileira foi inaugurada após a chegada dos jesuítas, em 1499, no Arraial do Pereira, Recôncavo Baiano, tendo na direção o Padre Manuel da Nóbrega. Durante 210 anos, até serem expulsos em 1759, os jesuítas monopolizaram a instrução de todos os níveis e se constituíram nos principais, senão nos únicos, mentores intelectuais e espirituais da colônia, tendo por base ensinamentos da Sagrada Escritura (CHAGAS, 1978).

Internacionalmente, a burguesia ascendia ao poder, e difundia a ideia de uma educação pública e laica, redefinindo-a e convertendo-a em um dos instrumentos disseminadores de sua visão de mundo. Nesse cenário tomavam forma os ideais da Revolução Francesa, “desejando substituir a instrução do período absolutista por uma nova”. (LOPES E., 1982, p. 5).

Nos ideais do movimento em defesa da educação pública, lápis e cadernos seriam as armas apropriadas para promover a revolução, e o sistema escolar do Brasil também começou a ser repensado.

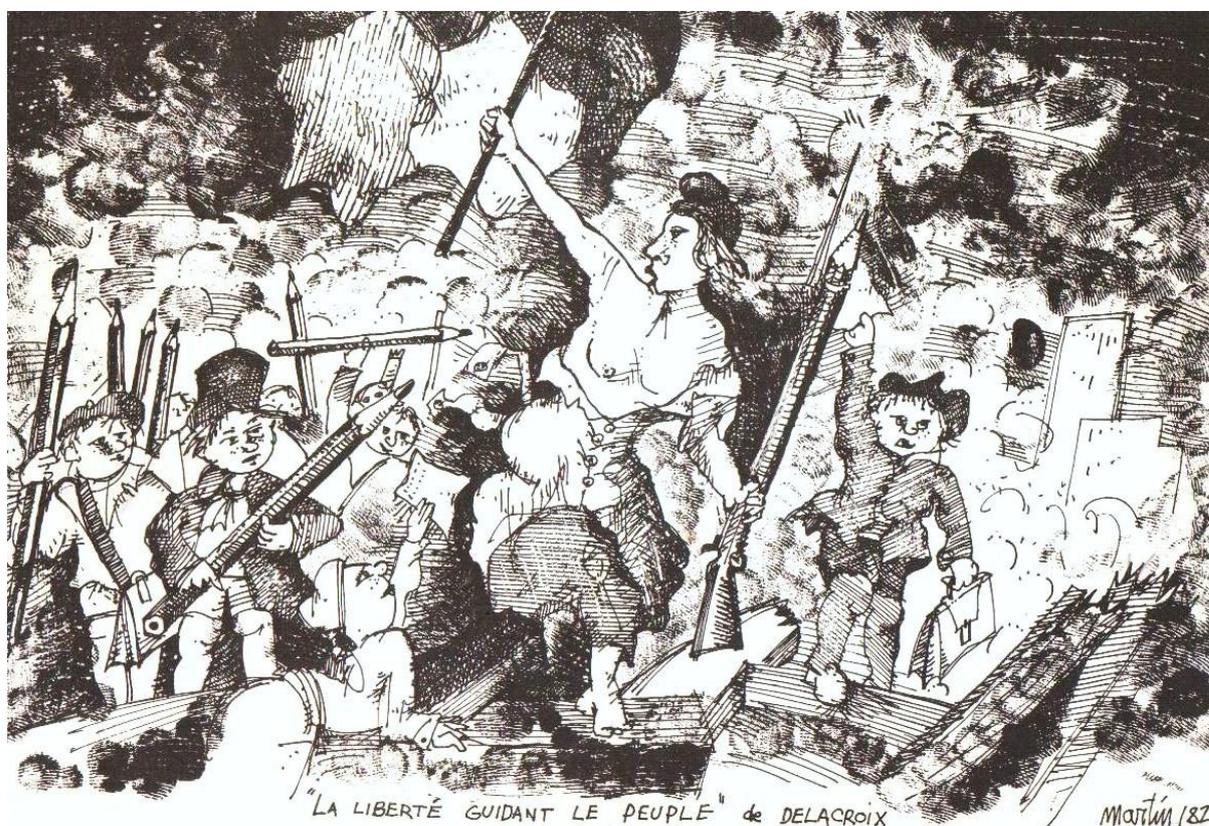


Ilustração 1 – “*La liberté guidant le peuple*” (De Lacroix).

Autor: Martin, 1982

Fonte: Capa da Revista da Associação Nacional de Educação (ANDE). Ano 1 Nº 5 1982

O fechamento das escolas jesuíticas causou certo vazio educacional, com consequências desastrosas, pois a metrópole não dispunha de meios eficientes para orientar e fiscalizar o novo modelo escolar da colônia (BERGER, 1980), quando foram criadas as Aulas Régias, de monopólio do Estado nas maiores províncias, vistas como as primeiras formas de ensino público no Brasil.

O primeiro concurso para professor foi realizado em 1760 e as Aulas Régias implantadas, com efeito, em 1774. O sistema permaneceu praticamente inalterado na virada do século XVIII para o seguinte (AZEVEDO, 1943).

Com a Proclamação da Independência em 1822, iniciou-se uma fase de debates sobre a educação. Constituição de 1824, que vigorou durante os 65 anos do Império, estabeleceu:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte: [...] XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos. XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes. (BRASIL, 1824).

Porém, mesmo com esse dispositivo constitucional, o Estado não acenou com meios para tornar o sistema educacional efetivo; não distribuiu responsabilidades ou pensou em instituir uma política nacional de educação pública de fato (CHAGAS, 1978).

Segundo Saviani (1996), só em 1854 um Regulamento institucionalizou a obrigação do ensino às crianças entre 06 e 14 anos residentes a menos de uma légua da instituição escolar. Porém, o regramento vigorava apenas na Capital do Império; não contemplava pobres, mulheres e muito menos escravos, dando continuidade à representação do pensamento da elite social da época, “dentro de um modelo produtivo excludente, escravista e pautado numa mentalidade que contribuía para se perpetrar tal situação”. (CARDOSO, T., 2004, p. 190).

Conquanto, com a Proclamação da República em 1889, são delineados os primeiros traços de um projeto educacional, fruto do fortalecimento do Estado, sob forma de sociedade política. Mas EMER (1991) destaca que a primeira Carta Republicana de 1891 foi omissa em relação à sistematização do ensino e educação pública.

É no período da Primeira República, ou República Velha (1889-1929) que aparecem os Grupos Escolares primários (GEs), nos quais se pretendeu assegurar acesso universal e

gratuito. As instituições particulares, também se duplicaram. Como os GEs não conseguiam atender a todos, e as escolas particulares, em sua maioria eram caras e de caráter religioso, não se destinavam a formar técnicos e artífices, demonstrando um sistema educacional insuficiente e de divisão de classes (BERGER, 1980).

Segundo Wachowicz (1984), a educação escolar no Brasil somente passou a ter estruturação como encargo do Estado no período em que a sociedade brasileira manifestou características de transformação de seu modelo econômico, quando as relações de produção da vida cultural e social, predominantemente agrária e comercial, passaram a demonstrar manifestações modernizadoras, especialmente a partir de 1920.

Nesse período, a escola pública mostra sinais de recuperação quando ocorre um pequeno aumento do número de pessoal docente. Mas, paralelamente, há significativa diminuição no número de matrículas. A insuficiência do setor em oferecer a instrução primária para todos era ponto de estrangulamento, pois o vetor apontava em direção ao capitalismo, cujas forças de produção exigiam relações (e formação), predominantemente, para o contexto urbano-industrial (CHAGAS, 1978).

É certo que nos quatro primeiros séculos de existência, o País esteve destituído de qualquer forma organizada de educação. Foram estabelecidas apenas pré-condições de um modelo escolar, que anunciaram alguns traços típicos, sem delinear uma política genuinamente nacional. Debalde se pensava em constituir um conjunto de políticas suplementares, como a alimentação escolar.

Documentos históricos relatam que havia a oferta de alimentos nas poucas escolas oficiais estabelecidas, mas as iniciativas eram isoladas e voluntárias, executadas com a ajuda do comércio local e das famílias mais abastadas. Havia também apoio de algumas organizações sociais. Coimbra (1981) revela que desde 1908, a Maçonaria fornecia alimentação escolar a alunos de Corumbá e Campo Grande no Estado de Mato Grosso.

As primeiras experiências brasileiras efetivas de oferta de alimentação escolar eram de caráter beneficente e não se constituíam em campo de intervenção do Estado. Destacam-se as Caixas Escolares (origem da Associação de Pais e Mestres), que passaram a mobilizar a atenção para o assunto (MAZILLI, 1987a).

O pensar sobre um modelo educacional genuinamente brasileiro ocorreu a partir da realização da IV Conferência Nacional de Educação (1931), que originou o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” clamando por uma educação pública, laica e gratuita; atribuindo à Constituição de 1934 encargos de “elaborar e baixar o Plano Nacional de Educação, organizar e manter a rede escolar dos Territórios, o ensino secundário e superior do Distrito Federal e exercer ação supletiva onde se fizesse necessário”. (BRASIL, 1934).

As primeiras iniciativas governamentais de oferta da alimentação escolar no Brasil datam da década de 1930, quando alguns estados e municípios mais ricos passaram a se responsabilizar pela alimentação em suas redes de ensino, tendo como marco o Município do Rio de Janeiro, em 1935. A preocupação precípua era com a desnutrição infantil, resultado da somatória de fatores fisiológicos (desnutrição de grávidas, lactantes e crianças) e socioeconômicos (relacionados às condições de renda e acesso aos alimentos).

Nessa ótica, e como medidas intervencionistas, surgem políticas públicas de suplementação alimentar materno-infantil, entre elas a alimentação para a educação pré-escolar e elementar. O Ministério da Educação e Saúde Pública realizou, em 1935, a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC), implantada pelo Instituto de Proteção e Assistência à Infância¹, dando as linhas iniciais de orientação nacional para instituir a alimentação na escola, incorporando-a como uma obrigação oficial e não da iniciativa privada (FONSECA, 1953). Mas somente na década de 1950, começou-se a pensar na alimentação escolar como um programa público de forma singular (MAZZILLI, 1987a).

A partir das primeiras linhas de orientação, com as ações voluntárias e com a implantação das Caixas Escolares, criou-se, em 1954, o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), baseado no I Plano Nacional de Alimentação (PNA) elaborado pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que, com o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde Pública, funcionou, *a priori*, autonomamente.

Por meio do Decreto nº. 37.106/1955, o PNME foi formalizado como Campanha de Merenda Escolar (CME), sob responsabilidade da Divisão de Ensino Extra-Escolar (DEEE) do Ministério da Educação e Cultura (1953-1985). A CME foi iniciada, então, com a

¹ Fundado em março de 1880, no Rio de Janeiro, pelo médico higienista Arthur Moncorvo Filho.

distribuição de alimentos doados pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI)² aos estados da região Nordeste, com meta de diminuir a desnutrição de crianças em idade escolar.

Posteriormente, o Programa se nacionalizou. Com o Decreto 39.007/1956 a CME passou a ser denominada de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNME), que em 1959 foi regulamentada como órgão autônomo, e quando as doações passaram a ser feitas pela *United States Agency for International Development (USAID)*.

No início da década de 1970, a ajuda alimentar internacional foi se escasseando, o que contribuiu para a instalação das primeiras indústrias alimentícias para atender à demanda escolar, iniciando a saga dos produtos formulados. Todavia, os cardápios perdiam em sabor, qualidade e adequação, já que a aquisição dos produtos visava apenas desenvolver indústrias nacionais do ramo, fortemente asseguradas pelo mercado governamental (COIMBRA, 1981). À época, a CNME já se chamava Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE).

Somente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental como programa suplementar à política de educação.

Em 1993, foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), responsável pelo então denominado, desde 1979, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Inicia-se o processo de descentralização de recursos financeiros destinados ao PNAE para os estados e municípios, com o intuito de otimizar o desempenho; modificar a sistemática de compras; implantar a produção alternativa de alimentos; e utilizar produtos básicos *in natura* da localidade. Isso permitiu melhorar a aceitação e diversificação dos cardápios (ABREU, 1995).

As ações passaram a focalizar os problemas da logística de distribuição e oferta de uma alimentação mais saudável e economicamente viável, oficializadas com a promulgação da Lei nº 8.913/1994, que municipalizou e escolarizou, de vez, o Programa.

A Lei possibilitou a transferência direta dos recursos federais aos estados e municípios para execução de seus programas, com foco na formação de hábitos alimentares mais saudáveis, em respeito às tradições alimentares e dinamização da economia local. Além disso, exigiu dos entes públicos a contrapartida financeira para custos indiretos (gás de cozinha,

² Nomenclatura utilizada para denominar a *United Nation International Children Emergency Foud* (UNICEF).

transporte, armazenagem, uniformes) e implantação de um controle social mais efetivo na aplicação do dinheiro, demandando a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para atuar junto aos gestores, devendo ser formados por representantes da comunidade.

Nesse contexto, a alimentação escolar passou a ser uma importante política pública, “presente atualmente nos 5.560³ municípios dos 27 estados da federação, atendendo cerca de 36 milhões de escolares do ensino infantil e fundamental” (DOMENE *et al*, 2007, p. 162), e revelando-se uma potencial estratégia de desenvolvimento sustentável (MALUF, 2006, p. 30).

Tem como objetivo contribuir para aprendizagem e rendimento do aluno com a oferta de refeições que atendam às necessidades nutricionais durante sua permanência na escola; realizar a educação nutricional integrada ao projeto pedagógico; dinamizar a economia local respeitando os hábitos e vocação agrícola da região; contribuir para o alcance das diferentes dimensões da sustentabilidade; e, entre outras funções da educação, reduzir a evasão escolar.

Uma de suas principais diretrizes propõe “o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local”. (Resolução FNDE 32/2006).

Além da importância educacional, baseada na formação de hábitos e atitudes alimentares positivas, desde 2005, o PNAE se vincula à Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), constituindo-se um dos eixos de acesso aos alimentos. Mas, segundo a legislação que o orienta, a alimentação escolar não visa substituir as refeições feitas em casa, a não ser que o aluno seja matriculado em escola de regime integral.

A alimentação no ambiente escolar deve servir como uma fonte adicional de energia e nutrientes no dia a dia alimentar da criança e do adolescente, para que se cumpra sua principal finalidade, de acordo com o artigo 208, VII, CF/1988: a de suplementar a educação.

A Resolução/FNDE nº 38/2008 e a Resolução/FNDE nº 32/2006 normatizam os repasses de recursos financeiros e as formas de execução do PNAE. As normas determinam como beneficiários, todos os alunos matriculados em escolas públicas e filantrópicas (conveniadas) de educação infantil e ensino fundamental de todo País, incluindo creches,

³Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2008 revelam que existem no Brasil 2.565 municípios nos 26 Estados, excetuando-se o Distrito Federal, que é a Unidade da Federação que, constitucionalmente, não pode ser dividida em municípios.

escolas de ensino regular, integral e especial, na zona urbana e rural; e em comunidades indígenas e quilombolas⁴. Todos, independentes de sua situação socioeconômica, raça, cor, credo têm o direito de receber pelo menos uma refeição diária durante 200 dias letivos, conforme estabelece o artigo 24 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996.

Segundo levantamentos estatísticos de órgãos governamentais e não-governamentais, a clientela do Programa tem crescido a cada ano, implicando a ampliação institucional das disponibilidades orçamentárias.

Como o PNAE se descentraliza entre as Unidades Federativas e municípios, o presente trabalho visa realizar um estudo de caso local sobre as novas diretrizes, objetivos e princípios, principalmente após a consolidação da alimentação escolar como um direito constitucional suplementar à política educacional e a sua interação com o desenvolvimento sustentável.

Para tanto, foram levantadas as seguintes **questões de pesquisa**:

- As diretrizes, objetivos e princípios do modelo atual do PNAE atendem ao preceito constitucional de suplementar a política educacional, contribuindo para a sustentabilidade?
- A gestão do Programa Estadual de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PEAE-DF), além de atender às prerrogativas do PNAE, considera os critérios da sustentabilidade socioeconômica e cultural em sua execução?

Assim, tem-se como **objetivo geral**, analisar a execução do PNAE, a relação entre a alimentação escolar e o equilíbrio das dimensões da sustentabilidade e um estudo de caso sobre a gestão do PEAE-DF no período de 2005 a 2008.

Os **objetivos específicos** almejados são:

- compreender a relação entre alimentação, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o direito à alimentação saudável e adequada no ambiente escolar, com um olhar sobre a sustentabilidade;
- analisar a evolução histórica da alimentação escolar na dinâmica mundial e brasileira;

⁴Com a conversão da Medida Provisória 455/2009 na Lei 11.947, de 16/06/2009, ficou assegurada a alimentação escolar para toda a Educação Básica e a modalidade EJA.

- avaliar a estrutura e o funcionamento atual do PNAE como ferramenta da sustentabilidade e da materialização do desenvolvimento sustentável;
- verificar a gestão do PEAE-DF no período 2005-2008 como programa suplementar à educação, avaliando em que medida tem impactado no equilíbrio das dimensões da sustentabilidade socioeconômica e cultural em nível local.

Optou-se em realizar um estudo metodológico de cunho analítico baseado em dados secundários coletados por meio de consultas a arquivos oficiais que disciplinam ações do Estado quanto à alimentação escolar tais como: leis, decretos, resoluções, portarias, relatórios, e manuais, bem como análise de dados estatísticos, bibliografias, artigos e sítios da *internet* relacionados aos temas alimentação escolar e sustentabilidade.

No DF, os dados foram coletados principalmente nos Relatórios Anuais de Prestação de Contas do PNAE ao FNDE dos anos de 2005, 2006, 2007 e 2008, gentilmente cedidos para consulta pelo Conselho de Alimentação Escolar do Distrito Federal (CAE-DF).

Dados sobre o planejamento, execução, e controle foram fornecidos pelos órgãos de gestão do PEAE-DF em nível central: a Gerência de Merenda Escolar (GME) e a Diretoria de Assistência ao Educando (DAE), unidades administrativas executoras, que compõem a Secretaria de Estado e de Educação do Distrito Federal (SEEDF).

O estudo de caso foi realizado em uma escola localizada na Região Administrativa de Planaltina, com a coleta de dados primários e consulta a documentos fornecidos pela Direção da Unidade de Ensino, o que possibilitou conhecer as expectativas dos atores envolvidos e beneficiados pelo programa na escola, bem como identificar a forma de gestão e execução.

A pesquisa de campo compreendeu a aplicação de 300 questionários aos alunos regularmente matriculados e 30 para os professores, além da realização de entrevistas semi-estruturadas com merendeiros, Direção da escola e gestores centrais do PEAE-DF.

A fim de complementar os dados da pesquisa, foram realizadas visitas ao escritório central da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER-DF), visando coletar informações sobre produção/demanda agropecuária do DF e da região onde da escola.

Na intenção de avaliar a execução do PNAE e o estudo de caso do seu congêneres no Distrito Federal, o PEAE-DF, a dissertação foi estruturada em quatro capítulos:

No capítulo 1 tem-se a visão da alimentação e sua complexidade; bem como análise da evolução dos conceitos de DHAA e SAN, nacional e internacionalmente, e suas implicações na consolidação do direito à alimentação adequada e saudável no ambiente escolar; além de um estudo sobre a sustentabilidade e a relação da alimentação com suas dimensões.

No Capítulo 2 desenvolve-se o histórico da alimentação escolar vista na dinâmica mundial e na agenda política brasileira, inclusive com exemplos do que têm acontecido mundialmente nos dias atuais. Criado autonomamente pela CNA em 1954, o PNAE é hoje gerido e mantido pela área de educação. Nesse capítulo são analisadas as diferentes fases, modalidades de gestão e normatização, de acordo com a própria evolução da sociedade brasileira, tendo como ápice três momentos principais: a inclusão da alimentação escolar como direito na CF/1988; a consolidação do processo de descentralização financeira (com a inserção do controle social); e a inclusão do PNAE como eixo da PNSAN.

O Capítulo 3 traz, em destaque, a gestão do PNAE propriamente dita, considerando sua fundamentação legal, estrutura e funcionamento (objetivos, princípios e diretrizes); sua relação como instrumento articulador da PNSAN e a sua relação com o equilíbrio das dimensões da sustentabilidade em prol do desenvolvimento sustentável.

O estudo de caso a respeito do Programa desenvolvido no DF encontra-se no Capítulo 4. Apresenta a organização e as características peculiares do Distrito Federal, diferenciadas dos demais estados e municípios do País. São analisadas as formas de gestão e execução do PEAE-DF em consonância com a legislação emanada do órgão central coordenador, o FNDE. Nesse capítulo encontra-se, também, a coleta de dados do trabalho empírico, resultado da pesquisa de campo em uma escola local.

No item final são registradas as conclusões e algumas recomendações sobre como a política de alimentação escolar, equilibrada com as dimensões da sustentabilidade, podem servir de embasamento teórico/prático aos coordenadores nacionais do PEAE, executores locais e do PEAE-DF, buscando favorecer o bem-estar, crescimento, desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida das crianças e jovens brasileiros, propiciando-lhes um futuro mais saudável e sustentável.

CAPÍTULO 1 – INTERAÇÃO ENTRE ALIMENTAÇÃO E SUSTENTABILIDADE

1.1 A COMPLEXIDADE DA ALIMENTAÇÃO

A Organização Mundial de Saúde (OMS), órgão internacional responsável pela prevenção de doenças e a promoção da saúde, e a *Food Agriculture Organization* (FAO), órgão de assistência e assessoria internacional para agricultura e segurança alimentar dos governos mundiais, definem a alimentação como um ato pelo qual os seres vivos recebem e utilizam os nutrientes necessários à manutenção da vida, ao crescimento, ao funcionamento normal dos órgãos e à produção de energia (FAO/OMS, 1984).

Abraham H. Maslow (1908-1970) criador da teoria da “Hierarquia das Necessidades Humanas” representou o comportamento humano em forma de uma pirâmide, em cuja base se encontram as necessidades básicas inatas, instintivas e vitais relacionadas à sobrevivência do indivíduo, entre elas, a necessidade de alimentar-se, que exige satisfação periódica e cíclica.

Já Chiavenato afirma: “toda vez que surge uma necessidade, esta rompe o estado de equilíbrio do organismo, causando um estado de insatisfação, desconforto e desequilíbrio”. (CHIAVENATO, 2003, p. 67). Para o autor, as principais necessidades fisiológicas são as de respiração, alimentação e sono. Se um indivíduo tem fome, procura alimento; porém, quando come regularmente, a fome deixa de ser uma necessidade importante.

De acordo com Poulain *et al* (1990, *apud* LIMA, 2006), a alimentação deve atender a quatro funções essenciais: a) função nutricional – aporte de nutrientes necessários ao organismo; b) função higiênica – relacionada à ausência de elementos tóxicos de origem química ou biológica, que provocam doenças; c) função hedônica – relacionada ao prazer de alimentar-se (sabor) e seu valor simbólico; e d) função convivial – noção de pertencimento a partir da alimentação, levando o indivíduo a construir sua identidade individual e social.

Segundo Da Matta (1986), o alimento tem um valor absoluto e a alimentação tem um valor relativo. Qualquer que seja o alimento (inclusive a água) ele deve atender à necessidade básica dos seres humanos (e demais seres vivos), independentemente de haver relação com outros elementos, assim como o ar é pressuposto da necessidade de respirar.

Já a alimentação (ou o ato de alimentar-se) tem um valor no qual incidem externalidades e condicionalidades, que podem relativizá-la por meio de critérios tais como:

- Idade – Alimentação de bebê, crianças, adolescentes, adultos e idosos.
- Sexo – Alimentação de meninos e meninas, homens e mulheres.
- Ambiente, Atividade ou Trabalho – Alimentação escolar, de astronauta, das Forças Armadas, de presídios.
- Exigência Físico-Orgânica Temporária – Alimentação hospitalar (para doentes ou em estado de convalescença), de atletas, de grávidas ou lactantes.
- Religião – Alimentação restrita ou proibida total ou parcialmente de acordo com certas crenças (judaísmo, hinduísmo, islamismo, cristianismo, budismo e outras).
- Territorial/Geográfica – Alimentação do campo e da cidade, do interior e do litoral.
- Etnia/raça – Alimentação indígena, africana, oriental, ocidental, mediterrânea.
- Clima – Alimentação de inverno e de verão.
- Classe Social – Alimentação de rico e pobre.

Com base na idéia de Da Matta (1986), pode-se afirmar que o ato de alimentar-se, além de ser uma manifestação de satisfação de necessidade física, é também uma manifestação de necessidade social, antropológica e cultural.

A interação interdisciplinar desses aspectos serve de base para a concepção do tripé “alimentação/saúde/sustentabilidade”, revelando-se como princípios para o conhecimento das práticas alimentares nos diferentes contextos histórico-cultural da humanidade, capazes de organizar um sistema integrado, respectivamente, ao tripé “produção e consumo alimentar consciente/qualidade e perpetuação da vida/desenvolvimento sustentável”.

Murrieta (1998) entende os indivíduos como células de um órgão familiar e de um organismo social, cujas práticas alimentares denotam-se no cotidiano e onde a cultura é mediada e transformada em ação.

Já Valente (2002) considera que alimentar-se, a si e aos seus familiares, é um dos atos que mais profundamente reflete a riqueza e a complexidade da vida humana em sociedade, pois os hábitos e práticas alimentares do indivíduo, família e comunidade são produto da história de seus antepassados; da disponibilidade de alimentos e água e da capacidade sócio-físio-econômica de acesso aos mesmos.

Por sua vez, Morin (1999) destaca que o ato de alimentar-se envolve uma complexidade de sistemas de interpretação bio-físio-antropo-social que evidenciam as estratégias para que o processo aconteça, tendo em vista o atendimento dos critérios da sustentabilidade.

Esses critérios envolvem aspectos socioeconômico-ambientais, político-institucionais, e cultural-territoriais que visam promover a segurança alimentar, garantindo o acesso a uma alimentação adequada, respeitando-se o ciclo de oferta de alimentos pela natureza em quantidade suficiente e capaz de atender à necessidade básica de não sentir fome.

Porém, como elemento de alcance de um direito humano fundamental, deve-se considerar, também, a segurança nutricional, cuja garantia é ter condições de fazer, no mínimo, três refeições diárias, compostas de alimentos variados e ricos em nutrientes indispensáveis ao metabolismo humano, e que levem em conta hábitos e comportamentos alimentares, bem como a produção alimentar da região cujo indivíduo está inserido.

Ao padrão de consumo nutricional, relacionam-se as necessidades alimentares que, quando não atendidas, revelam descompassos físicos por meio da subnutrição, que é o não acesso aos alimentos em quantidades suficientes para a manutenção do organismo; e a desnutrição, quando há o acesso aos alimentos, mas esse é inadequado.

A desnutrição atende à necessidade de “matar a fome”, mas não ao aspecto da salubridade, fazendo com que se apresentem características relacionadas à falta de certos elementos nutritivos (ferro, cálcio, vitaminas) que desencadeiam doenças e levam à subnutrição.

É, por conseguinte, sinônima de má alimentação vinculada à “superalimentação”, que se manifesta no consumo exagerado de alimentos pouco saudáveis, que levam o indivíduo a contrair males associados a esse consumo, como: obesidade, diabetes e problemas cardíacos.

Essas são tendências que têm contribuído para que governos desenvolvam estratégias a fim de reorientar e valorizar os hábitos alimentares saudáveis em benefício da qualidade de vida e do bem estar da população.

Por estas razões, tanto a FAO como a OMS preocupam-se em reunir informações sobre os requisitos nutritivos humanos, a fim de fornecer uma base científica sólida para os

formuladores de políticas de alimentação, como forma de ajudar a fixar prioridades no momento de planejar medidas de produção, distribuição e contenção de alimentos.

Essas medidas podem ser: no dia a dia da população, para atendimento de suas necessidades; após um amplo desastre natural; no caso de ebulições políticas e econômicas; conflitos armados entre cidadãos e governo, ou entre etnias de uma mesma população, reflexo de ideologias religiosas e tribais; ou, ainda, por forças dos desequilíbrios causados pelo aquecimento global e as mudanças climáticas, que têm afetado habitantes de várias nações do planeta, constituindo-se o grupo dos primeiros refugiados ambientais.

Portanto, o conhecimento da bioquímica dos alimentos, seus elementos básicos e sua composição nutricional são fundamentais para se alcançar a Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, cabe aos governantes de qualquer país, fazer intensivo controle da qualidade, avaliação e adequação do consumo de alimentos e seus nutrientes pela e para a população. A formulação de políticas que promovam uma dieta mais saudável, estudos epidemiológicos e sua relação com a alimentação, bem como projetos que orientem os meios de produção agropecuária e industrial no desenvolvimento de produtos e serviços que tenham como foco os critérios da sustentabilidade, são fatores importantes a serem considerados.

1.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, SUSTENTABILIDADE E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Nas últimas décadas começaram a aparecer, com frequência, termos e expressões como: “crescimento sustentado”, “ecodesenvolvimento”, “desenvolvimento sustentável”, “sustentabilidade”, utilizados em diferentes contextos ligados especialmente ao meio ambiente e ao desenvolvimento socioeconômico experimentado pelas diversas nações.

Em 1972, uma definição básica sobre o termo surgiu na Suécia, onde 113 países se reuniram para participar da “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (CNUMAD), conhecida por “Conferência de Estocolmo”, que teve como principal desdobramento a criação do “Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente” (PNUMA), primeira agência ambiental global. A expressão, designada à época como “a abordagem do ecodesenvolvimento”, foi posteriormente definida como “desenvolvimento sustentável”.

Em 1987, as atividades da Comissão da ONU para o Meio Ambiente resultaram no documento “Nosso Futuro Comum” ou “Relatório Brundtland”, em homenagem à primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, que comandou os trabalhos.

No Relatório, a expressão “desenvolvimento sustentável” foi e é aceita até os dias atuais como conceito normativo pelos diversos organismos internacionais e supranacionais, a sociedade civil, os poderes públicos e o setor privado, como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”. (WCED, 1987).

O debate acerca do desenvolvimento sustentável ganhou contornos globais com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, popularmente chamada de ECO-92.

Como herança, a ECO-92 deixou ao planeta uma pauta de ações alicerçadas na ideia do “pensar globalmente, agir localmente”, que foi consolidada e denominada de “Agenda 21”, em alusão ao então distante século XXI.

Esse documento foi acordado e aprovado por todos os países participantes, que se comprometeram a buscar diferentes caminhos para a mudança do padrão insustentável até então vigente, vislumbrando novos modelos ambientalmente equilibrados, em sinergia com as dimensões da sustentabilidade.

Para o senso comum, a ideia de desenvolvimento sustentável é vista como um “dividir a conta” entre as nações. Pensa-se que, enquanto Estados-Nações ricos e industrializados queimam insistentemente petróleo, produzem uma quantidade impressionante de lixo não reciclável e consomem mais comida ou água que o conjunto de toda humanidade planetária, desejar e obrigar que países pobres vivam com menos, em nome da preservação de condições da qualidade de vida para as gerações futuras, pode ser inaceitável.

A consciência disso às vezes escapa aos muitos governantes, que têm o desafio de pensar globalmente, precisando solucionar crises e buscar o seu desenvolvimento interno.

Pode-se afirmar que o desenvolvimento sustentável busca o equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento humano, no sentido da sustentabilidade dos recursos naturais

vivos e não vivos, capaz de satisfazer as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.

Segundo Castro (2004), quase todas as definições de desenvolvimento sustentável passam pela idéia de crescimento econômico com sustentabilidade. Na realidade, o verdadeiro impasse está no “como realizar esse crescimento econômico com sustentabilidade” (CASTRO, 2004, p 49).

Portanto, desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial do presente para o futuro.

O paradigma vigente tem promovido entre especialistas, estudiosos, governantes e sociedade, calorosos debates acerca do modelo de desenvolvimento sustentável pretendido pelos governos em sua “singularidade”, que têm provocado diferentes opiniões sobre o que se tem feito e o que é desejável, haja vista que as escolhas baseadas na ideia de crescimento atual fatalmente reproduzem reflexos nas nações em sua “pluralidade”.

Castro (2004) afirma que há na literatura várias interpretações de como deve ser uma sociedade que promova um desenvolvimento com sustentabilidade e conclui que:

Verifica-se um consenso em que a sustentabilidade deve estar intrinsecamente relacionada com o próprio significado etimológico da palavra, ou seja, manter a capacidade de uma forma mais ou menos constante/estável por um longo período. A questão diferencial encontrada na literatura refere-se mais às diversas possibilidades de como promover a “sustentabilidade”, e quais são os mecanismos que a sociedade terá que desenvolver e adaptar para promover a estabilidade por um longo período no planeta, já que a sociedade tem vários interesses inter-relacionais que atuam de acordo com suas próprias demandas. (CASTRO, V., 2004, p.50).

Muhammad Yunus, Nobel da Paz em 2006, assim define o termo sustentabilidade: “Para nós, sustentabilidade significa poder andar com as próprias pernas, sem depender de ninguém para se manter em pé, seja com esmola, seja com donativos ou facilidades especiais. Não é sustentabilidade quando tudo isso falta e você desmorona”. (YUNUS, 2008).

Segundo Bartholo Jr. (1999), a sustentabilidade é o conjunto de princípios que norteiam a conduta dos seres humanos para o bem, de modo ético, no sentido de se priorizar as necessidades coletivas em detrimento do individualismo egocêntrico, com uma perspectiva

futurista. Mas o autor considera que, “sobre a modernidade ética da sustentabilidade, a humanidade ainda tem muito que aprender”. (BARTHOLO JR, 1999, p. 30).

Para Constanza (1994), a sustentabilidade é a relação entre os sistemas econômicos dinâmicos e os sistemas ecológicos mais abrangentes, que envolve os seguintes aspectos: a) a continuidade da vida humana indefinidamente; b) a prosperidade dos indivíduos; c) o desenvolvimento das culturas humanas; e d) os limites da atividade humana, de forma que não se destrua a diversidade, a complexidade e a função do sistema ecológico de apoio à vida.

A literatura, em sua maioria, evidencia que um projeto de nação prescinde do desenvolvimento de diferentes e variadas formas de sustentabilidade que materializam o desenvolvimento sustentável, que pressupõe o equilíbrio entre uma série de dinâmicas.

Pode-se afirmar que o termo “sustentabilidade” tem sido utilizado conforme o grupo de interesse e o contexto em que se insere, alargando cada vez mais o *rol* de suas dimensões, pois ela se desenvolve no campo da governança e exige que as soluções sejam debatidas amplamente e negociadas, passo a passo, com os diversos segmentos da sociedade.

Pode-se ter diversas dimensões da sustentabilidade: a educacional, alimentar e nutricional, de moradia, de segurança pública, da saúde etc. As mais referenciadas na literatura, porém, são as definidas e elencadas por Sachs.

O autor considera a sustentabilidade como um conceito dinâmico, que traz uma visão de desenvolvimento que busca superar o reducionismo e estimula o diálogo entre oito principais critérios da sustentabilidade (ou dimensões): econômico, social, ambiental, ecológico, cultural, territorial, política nacional e política internacional (Sachs (2002, p. 85).

Sustentabilidade da e na alimentação significa oferta de gêneros em condições de atender a milhões de consumidores nos diferentes pontos do globo. Segundo a FAO (2008), esse é um desafio cercado de dificuldades, porque são muitos e tortuosos os caminhos para consolidá-lo, necessitando, principalmente, intensificar a produção, que depende do uso intensivo de agrotóxicos e insumos químicos e industriais. Muitos desses insumos são derivados de petróleo, largamente utilizados nas culturas de soja e milho, principais ingredientes dos alimentos industrializados e presentes em quase todas as culturas do mundo.

Vários países dependem da produção desses grãos, muitas vezes importados e caros, o que leva cada vez mais à dependência econômica das nações pobres em relação às industrializadas. Além disso, intensificar a produção significa torná-la extensiva, o que tende a degradar o solo, os lençóis freáticos e ao uso desmedido de água.

O atendimento das dimensões da sustentabilidade no contexto alimentar pressupõe o mínimo e/ou o “não-uso” de químicos para produzir alimentos, que tem como pré-requisito uma agricultura sustentável, baseada em tecnologias sociais capazes de unir produção alimentar à preservação do meio ambiente, e contribuir para a qualidade de vida de todos aqueles que participam do ciclo produtivo. Segundo Maluf e Menezes, existem melhores caminhos:

Dentro da realidade da maior parte dos países em desenvolvimento, algumas propostas devem ser encorajadas. A primeira refere-se à necessidade de um ordenamento territorial, distinguindo-se as terras impróprias para a agricultura ou mesmo para outros usos, as terras de uso restrito e aquelas mais indicadas para o cultivo. A segunda orientação está relacionada à concessão de estímulos (preços de suporte, crédito agrícola etc.) para aqueles que adotam tecnologias benignas ou de recuperação ambiental, incentivando-se um modelo agrícola de base agroecológica. (MALUF & MENEZES, 2008).

Assim, as dimensões da sustentabilidade são atendidas quando há o respeito à supremacia do direito à alimentação e aos recursos naturais enquanto bens públicos, que devem ser assegurados a todos; e na identificação de que a desigualdade é a causa principal da incapacidade de acesso aos alimentos, que reforça a necessidade da regulação dos mercados e o papel indispensável do Estado nessa mediação (MALUF & MENEZES, 2009).

Esse é um aspecto marcante na sociedade brasileira, que combina elevados níveis de pobreza e a altíssima desigualdade, um conflito secular entre crescimento econômico e atraso social. Considerando esse como o retrato do Brasil real, não se pode encarar o desafio do desenvolvimento do País sem qualificá-lo como sustentável.

Segundo Buarque (2009), as políticas públicas para a promoção da sustentabilidade, principalmente aquelas voltadas para o direito à alimentação, não devem se pautar no assistencialismo, que de certa forma, impõe, em alguma medida, barreiras ao crescimento pessoal e impede que os indivíduos saiam da condição de dependência que apresentam.

A CF/1988 e a LOSAN garantem a todo brasileiro o direito à alimentação adequada. Mas, diante da realidade desoladora de fome existente no País, assiste-se a um quadro de desrespeito à cidadania, deixando milhares à margem de usufruir esse direito fundamental.

Com referência à alimentação escolar, não seria correto ligá-la a um programa de suplementação alimentar como instrumento de enfrentamento da fome. Esse discurso pode ser frágil, haja vista o aumento dos beneficiários e a quantidade *per capita* reduzida, o que torna impossível pretender alterações de impacto no estado nutricional dos alunos.

O discurso governamental deve inserir a alimentação escolar no rol dos direitos de uma criança ou adolescente ser atendido na sua necessidade fisiológica de se alimentar a cada três horas (MOYSÉS & COLLARES, 1996). Isso basta, como acontece nos países em que direitos e cidadania constituem uma situação de fato (ABREU, 1995).

Assim sendo, a alimentação escolar pode se revestir de política pública que realmente vise à sustentabilidade, incorporando conceitos ligados à: preservação do meio ambiente; manutenção do homem no campo, dando-lhe auto-sustentabilidade; qualidade de vida e condição nutricional; diversificação da produção ao invés da produção extensiva em monoculturas; não utilização de agrotóxicos; enfim, ao gerenciamento ecológico-ambiental dos recursos produtivos na busca da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

1.3 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA) E A CONSOLIDAÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (SAN)

O filósofo francês Jean Jacques Rousseau (1712-1778), em sua obra “O Contrato Social” (1762), declarou que os seres humanos nascem livres e iguais, mas, deliberadamente renunciam a essa condição natural por meio de um acordo com o Estado – o qual Hobbes (1651), por sua vez, considerou o grande “Leviatã” –, para que esse preserve seus direitos.

A ideia de igualdade de direitos foi anunciada como uma “verdade autoevidente” (LEITE, 2009), na Declaração da Independência Americana em 1776. A Constituição Francesa de 1791 a ratificou: “a ignorância, a negligência ou o menosprezo pelos direitos humanos são as únicas causas dos males públicos e da corrupção governamental”.

Segundo a historiadora Lynn Hunt (2009) “conhecemos o significado dos direitos humanos porque nos afligimos quando são violados”. Esta frase está inscrita em sua obra “A Invenção dos Direitos Humanos”, que explica que os direitos humanos saíram do campo das ideias e apareceram no mundo de causas concretas apenas quando os cidadãos abandonaram a vida tradicional e passaram a enxergar “o outro” e sofrer com suas injustiças.

Entretanto, a noção de que “somos iguais em dignidade e direitos” passou a afirmar-se há pouco mais de dois séculos. A desigualdade sempre foi valor determinante da sociedade até o século XVIII, por ser estruturada na força de trabalho de escravos e camponeses produzindo riquezas e alimentos para os nobres. A concepção de direito universal e indivisível aplicada a todos os seres da raça humana é uma “ideia nova, se considerarmos que o primeiro homem começou a caminhar pela Terra há cerca de 100 mil anos”. (LEITE, 2009).

Para a consagração do DHAA como elemento do conjunto dos direitos naturais, foi preciso “construir uma sensibilidade” sobre fatos marcantes da história da humanidade que, segundo Hunt (2009), são registrados como uma conquista insegura e até provisória.

O art. 6º da Convenção de Genebra, de 22 de agosto de 1864, assinada por potências europeias visando minorar o sofrimento dos soldados, declara que “os militares feridos ou doentes serão recolhidos e tratados, qualquer que seja a nação à qual pertençam”. (COMPARATO, 2008). Esse preceito traz, intrinsecamente, o direito de garantia ao alimento, ou seja, a Convenção pode ser considerada o marco da internacionalização do conjunto de direitos humanitários e da necessidade de alimentação e nutrição como parte desse conjunto.

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), discussões sobre o DHAA corroboraram para o surgimento da noção de segurança alimentar, ligando-a a capacidade de cada país produzir seu próprio alimento, com o propósito de ficar invulnerável a possíveis boicotes de outras nações por razões políticas ou militares, garantindo sua soberania alimentar interna.

Com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), acirraram-se os debates sobre a promoção da segurança alimentar, em especial a partir da criação da ONU em 1945, quando se iniciou um movimento sobre o tema como garantia do DHAA (FIORENTINO, 2008).

Movimentos populares no período exerceram papel primordial na garantia do DHAA, e se propagaram por toda a Europa e Estados Unidos, conseguindo reduzir as taxas de

mortalidade infantil, consequência da desnutrição e da alimentação inadequada. Os Estados Unidos foi um dos primeiros países a dar a real importância não só ao direito humano à alimentação, mas ao direito à alimentação adequada (DIMENSTEIN, 2001, p. 86).

O reconhecimento internacional e legal do DHAA ocorreu com a “Declaração Universal dos Direitos Humanos”, proclamada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948, conforme art. 25, I: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”. (ONU, 1948).

O reconhecimento da alimentação como direito humano foi reiterado no “Pacto Internacional de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (PIDHESC)”, definido, no artigo 11: “Alimentar-se significa o direito de estar livre da fome, usufruir de um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo moradia, vestuário, alimentação adequada e melhoria contínua das condições de vida”. (ONU, 1966).

A “I Conferência Internacional de Direitos Humanos” (1968), em Teerã, representou um passo decisivo para o reconhecimento universal dos direitos humanos, inclusive o DHAA, com a perfilhagem enfática da indivisibilidade desses, em todas as culturas mundiais.

Até o final da década de 1970, a noção de segurança alimentar passou a refletir diretamente na garantia do DHAA, dada a preocupação com a capacidade agrícola dos países, quando o mundo enfrentou graves problemas com a redução dos estoques de alimentos.

Na agricultura, foi promovida a chamada “Revolução Verde” que disseminou novas práticas agrícolas baseadas na intensiva utilização de sementes melhoradas (híbridas), insumos industriais (fertilizantes, pesticidas e agrotóxicos), mecanização dos modos de produção e diminuição dos custos de manejo.

A Revolução Verde foi um fenômeno que evitou a fome em massa devido ao desenvolvimento de engenhosidades tecnológicas e de estudos científicos sobre a produção de alimentos capazes de atender à expansão e ao crescimento da população em termos mundiais (FIORENTINO, 2008).

Na verdade, a Revolução Verde começou antes de 1970, quando o agrônomo americano Norman Borlaug introduziu no México e na Ásia, nos anos de 1950, técnicas que ampliaram a

produção de grãos. O ciclo de inovações acabou por aumentar a produção em larga escala, principalmente em países não-industrializados. Mas nem todos os efeitos revelaram-se positivos, pelos sérios danos causados ao meio ambiente, gerando uma agricultura economicamente dependente de quantidades limitadas de variedades sementes e de insumos.

A “Conferência Mundial de Alimentação” realizada em Roma, em 1974, identificou que a garantia do DHAA teria que passar por uma política de oferta e armazenamento estratégicos de alimentos. O documento resultante, a “Declaração Universal para Eliminação Definitiva da Fome e da Subnutrição” definiu: “cada pessoa tem o direito inalienável de ser libertado da fome e da subnutrição, a fim de se desenvolver plenamente e de conservar as suas faculdades físicas e mentais”. (FAO/OMS, 1974).

De acordo com a FAO/OMS, no final da década de 1980, cerca de 800 milhões de pessoas encontravam-se em condições de pobreza absoluta e dois bilhões eram subnutridas. É nesse contexto que começa a se desenhar um novo cenário sobre o direito à alimentação, dado ao recrudescimento desses percentuais no mundo (FIORENTINO, 2008).

Os planejadores das políticas públicas passaram a reconhecer que a fome (subnutrição), e a desnutrição eram mais decorrentes de problemas de falta de acesso aos alimentos (situação de pobreza) do que de produção (quantidade e oferta de alimentos). “Em 1983, a FAO incorpora ao conceito de Segurança Alimentar três objetivos: oferta adequada de alimentos; estabilidade de oferta e dos mercados de alimentos; segurança no acesso aos alimentos ofertados”. (FIORENTINO, 2008, p.51).

Em 1986, o Banco Mundial define segurança alimentar como “acesso por parte de todos, todo o tempo, à quantidade suficiente de alimentos para levar uma vida ativa e saudável”. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2003).

No início da década de 1990, o DHAA estava internacionalmente consolidado. Porém, a segurança alimentar vinha se configurando paulatinamente, em face das observações sobre a qualidade (biológico-sanitária e tecnológica); a segurança (não-contaminação biológica ou química); os valores nutricionais dos alimentos; e a cultura, hábitos e práticas alimentares da população (SILVA & DUQUE-ARRAZOLA, 2007). Segundo as autoras:

Somava-se a isto a equidade e a justiça, com vistas às futuras gerações, ao uso adequado e sustentado dos recursos naturais, do meio ambiente e tipo de

desenvolvimento adotado. O direito à alimentação passou-se a inserir no contexto do direito à vida, da autodeterminação e satisfação das necessidades básicas. (SILVA & DUQUE-ARRAZOLA, 2007, s/p).

A “Conferência Internacional de Nutrição” organizada pela FAO/OMS em Roma, 1992, deu ênfase ao valor humano, considerando aspectos nutricionais e sanitários. Desta forma, novos elementos são incorporados ao conceito de segurança alimentar, que acrescentou o termo “nutricional”, passando a ser denominada de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A “II Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena”, 1993, reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos, fortalecendo sua universalidade e reconhecendo que o DHAA dizia respeito a todos os seres humanos, permeando todas suas esferas de atividades.

Da realização da “Cúpula Mundial da Alimentação e Agricultura” em 1996, surgiu a “Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial”, que reafirmou o direito de todos ao acesso a alimentos seguros e nutritivos, em consonância com o direito à alimentação adequada e ao direito fundamental de não sofrer fome. Nessa Cúpula, os líderes políticos dos países participantes concordaram em reduzir o número de famintos do mundo. Foi o momento histórico que associou definitivamente o papel fundamental do DHAA à garantia da SAN.

Os mesmos países se reuniram cinco anos depois para avaliar o progresso. Alguns, como a China, tiveram diversos avanços, porém metade dos demais, principalmente da África Subsaariana, apresentou um aumento de pessoas com fome.

Em 1999, o Comitê de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, formulou uma definição mais detalhada do DHAA em seu Comentário Geral nº 12:

O direito à alimentação adequada é alcançado quando todos os homens, mulheres e crianças, sozinhos ou em comunidade com outros, têm acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada, ou meios para a sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deve ser interpretado como um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. A adequação refere-se também às condições sociais, econômicas, culturais, climáticas, ecológicas, entre outras. (ONU, 1999).

Os temas ganharam maior relevância internacional quando países signatários da “Declaração das Metas do Desenvolvimento do Milênio” (2000), entre eles o Brasil, se comprometeram a erradicar a pobreza extrema e a fome; universalizar a educação básica; reduzir a mortalidade infantil e materna; e outros até o ano 2015, com a implantação e avaliação de políticas públicas com objetivos estratégicos capazes de promover a SAN.

A consciência internacional do DHAA foi progressiva e remonta há mais de quatro séculos. A SAN, entretanto, é tema recente, com origem no início do século XX. Porém, os conceitos vêm ganhando cada vez mais força sob forma de diferentes políticas e programas no mundo atual, que guardam estreita relação com a sustentabilidade, na medida em que relacionam o direito a alimentação ao acesso estável e permanente a alimentos saudáveis, seguros e sadios, em quantidades suficientes, culturalmente aceitos, produzidos de forma sustentável e sem prejuízo de outros direitos fundamentais para a presente e futuras gerações.

1.3.1 A evolução do DHAA e a consolidação da SAN como política pública brasileira

Pode-se observar no Brasil Colônia, que os governos começaram a demonstrar interesse pelo direito à alimentação como forma de garantia da saúde. No período da produção açucareira foram implementadas medidas para o plantio obrigatório de mandioca nas áreas cultivadas com cana-de-açúcar no Nordeste, visando melhorar a alimentação daqueles empregados que trabalhavam nos canaviais (ARAÚJO, 1992).

Josué de Castro (1908-1973) descreve em “Geografia da Fome” (1946), que havia pomares com várias árvores frutíferas nas terras das famílias abastadas do Nordeste, talvez como prevenção da ocorrência de carências nutricionais específicas.

Segundo os historiadores, mesmo com a institucionalização da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão desde 1791, a escravidão imperou no Brasil por quase os 100 anos seguintes, sendo a última nação independente a aboli-la, em 1888. Como desde os primórdios o desenvolvimento econômico e social privilegiou a elite, as camadas menos favorecidas não tinham poder de luta para reivindicar os seus mínimos direitos, em especial o DHAA.

Segundo Dimenstein (2001), esse fato corroborou para o aparecimento de uma leva de meninos e meninas de rua famintos e sem teto, consequência direta da abolição da escravatura e logo após a promulgação da Lei Áurea, o Parlamento assinou o “Decreto de Repressão à Ociosidade”, de 20 de junho de 1888, quando foram criados os asilos correccionais – instituições do tipo da Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM) – para crianças e adolescentes que viviam nessas condições, tendo como saída apresentada, o isolamento.

Na contramão dessas medidas repressivas, de pouca eficácia e nada nobres, no início do século XX, verificam-se de forma incipiente, movimentos de combate aos problemas da

desnutrição de “grupos vulneráveis”, representados por iniciativas isoladas de garantia do DHAA pela luta contra a fome no País, como o “Movimento Contra a Carestia” (1914) e os “Comitês de Combate à Fome” (1917), frutos da situação de crise da alta e falta de alimentos, agravada pela Primeira Guerra Mundial, que atingiu as diferentes classes sociais.

Segundo Uchimura & Bosi (2003), a intervenção do poder público no setor de alimentação teve início no governo de Venceslau Brás (1914-1918), que criou um órgão com a finalidade de controlar os estoques e tabelar os preços dos gêneros alimentícios: o Comissariado de Alimentação Pública (CAP).

Essa passagem de tema particular para questão social é precedida pela introdução de pesquisas científicas sobre o assunto desenvolvidas por nutrólogos⁵ e médicos brasileiros, entre eles Josué de Castro, que afirmava que “ao final da Guerra, havia uma nova concepção da importância da alimentação na economia dos povos, bem como de sua relevância para o bem estar da população e para a paz e segurança das nações”. (CASTRO, J. de, 1937, p. 20).

A alimentação torna-se, então, objeto de conhecimento de médicos higienistas, biólogos, sociólogos e outros profissionais que iniciaram um debate sistemático e amplo sobre seus aspectos, merecendo tanto o estudo dos problemas higiênico-sanitários, devido a uma preocupação pública crescente com a saúde e a qualidade de vida da população, principalmente com o surgimento de novas aglomerações urbanas e crescimento das cidades, quanto sobre as suas relações com a economia e o bem-estar geral, fatores que aceleraram o consumo e a logística de produção e distribuição de alimentos.

Até o final da década de 1920, os estudos dos nutrólogos baseavam-se em pesquisas sobre a alimentação e suas implicações políticas, sociais e econômicas, em que já se defendia a ideia de que a fome poderia ser superada pela distribuição equitativa de renda e onde predominava uma forte correlação entre trabalho, salário e nutrição.

Estudos sobre a subnutrição foram pontos de partida para “o pensar” da alimentação como direito fundamental. A questão da desnutrição e suas variantes começaram a ser identificadas como problema social e de saúde pública durante a era Vargas, a partir de 1930.

⁵ Segundo legislação do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), o título de nutrólogo é privativo de médicos e se diferencia do título de nutricionista pelo fato de poder prescrever medicamentos, pois é habilitado a isso por ser médico. Nutricionista prescreve dieta, suplementos e/ou fitoterápicos, e tem uma formação mais específica em alimentação humana.

No período, o País assistia a uma queda das oligarquias agrárias e ao crescimento da moderna sociedade urbano-industrial. Observavam-se manifestações para a modernização da sociedade, especialmente pelo surgimento de novos segmentos sociais no contexto industrial.

Em 1932, Josué de Castro conduziu o primeiro exemplo metodológico de inquérito nutricional de caráter sociológico realizado no Brasil. Teve como foco avaliar as condições alimentares de 500 famílias de operários, da cidade de Recife, totalizando 2.585 pessoas. Seus resultados revelaram um regime alimentar carente em termos nutricionais e pouco variado, com refeições compostas quase que exclusivamente de farinha com feijão, charque, café e açúcar, ricas em carboidratos e pobres em calorias e proteínas. Castro declarou:

“Nas terras pobres e famintas do Nordeste, onde nasci, é hábito servir um pedacinho de carne seca com um prato bem cheio de farofa. O suficiente de carne – quase um nada – para dar gosto e cheiro a toda uma montanha de farofa feita de farinha, escaldada com sal”. (CASTRO, J. de, 1937, p. 55).

O trabalho de Josué de Castro foi um marco para a consolidação do DHAA no Brasil, pois estabeleceu as relações entre alimentação-renda e alimentação-salário, constituindo-se em fonte de pressão para que o Estado adotasse uma política salarial capaz de assegurar a alimentação e demais necessidades dos trabalhadores e sua família.

Foi a partir de 1934 que se desenvolveram os estudos pioneiros sobre alimentação e nutrição, e profissionais de diversos matizes passaram a dar maior visibilidade aos problemas alimentares e à necessidade de se garantir o DHAA à população brasileira.

Pesquisas sobre as dietas alimentares realizadas em casa, nas escolas e nos locais de trabalho (fábricas e indústrias emergentes), tornaram-se temas de ordem. Técnicos passaram a examinar minuciosamente esses lugares, a fim de se realizar levantamentos sobre os hábitos da população. Os inquéritos alimentares algumas vezes eram embutidos de estudos mais amplos, como as pesquisas de padrão de vida.

Em 1935 foi criada a “Campanha Nacional pela Alimentação da Criança” (CNAC), fomentada por pesquisas sobre as necessidades nutricionais infantis, na intenção de garantir o direito à alimentação da criança recém-nascida e das mulheres grávidas e lactantes.

Por meio da Portaria SCm 136, de 25 de outubro de 1939, foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA), vinculado ao Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio que tinha como objetivo fornecer elementos para a criação de restaurantes populares, de refeitórios, de serviços de distribuição de alimentos, que constituiu-se em um marco para a história do DHAA no Brasil, pois permitiu aos nutrólogos da época, sair de seus laboratórios de pesquisa para se imiscuírem nas atividades estatais relativas ao tema.

O Decreto-Lei nº 2.040, de 17 de fevereiro de 1940 criou o Departamento Nacional da Criança (DNCr), vinculado ao Ministério da Educação e Saúde e que buscava assegurar o direito à alimentação da criança, gestantes e lactantes.

Foi um órgão estatal que funcionou por quase duas décadas regulamentando o direito a assistência alimentar à criança e à maternidade. Teve um papel importante na normatização das ações assistenciais de garantia do DHAA.

Em 1940, o SCA foi substituído pelo Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), subordinado ao então Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, chefiado por Josué de Castro. Entre outras ações, o SAPS criou restaurantes populares e postos de vendas de alimentos básicos a preço de custo; distribuiu refeições quentes em caminhões térmicos para a população fabril; promoveu a capacitação de técnicos em alimentação; e incentivou pesquisas e estudos na área de alimentação e nutrição.

A Portaria nº 5-42, de 19 de outubro de 1942, cria o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), que também foi chefiado por Josué de Castro, com a finalidade de equacionar os problemas de alimentação de grupos populacionais específicos como as tropas das Forças Armadas e para as diferentes classes de trabalhadores, garantindo-lhes o acesso à alimentação adequada, principalmente para o desempenho de suas funções.

Na década de 1950, instalam-se no País vários programas de suplementação alimentar coletiva, como distribuição de leite para crianças pelo setor de saúde, criação do Conselho Coordenador de Abastecimento Urbano, Comissão de Armazéns e Silos e os similares estaduais. Nesse período, a corrente de pensamento sobre o tema do direito à alimentação era ditada pelos órgãos internacionais que conduziram a implantação de políticas e projetos de nutrição e introduziram, na maioria dos países da América Latina, os programas de distribuição gratuita baseados na erradicação da fome e desnutrição.

No plano político-econômico, Juscelino Kubitschek elege-se Presidente da República em 1955, quando elabora o seu Plano de Metas, que, segundo Bursztyrn (1990), institucionaliza a dependência do desenvolvimento capitalista brasileiro em relação ao capitalismo internacional. Assim, as empresas nacionais aliam-se às multinacionais para consolidar a hegemonia da burguesia industrial.

O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek consistia num planejamento sistemático em que o desenvolvimento da economia brasileira era prioridade, sendo o direito à alimentação um dos setores estratégicos. Na observação de Pereira (1990), o Plano de Metas criou um clima de otimismo e estabilidade, já que não fazia restrições aos direitos civis e políticos já conquistados, mas postergara as compensações dos direitos sociais, fator determinante do aprofundamento da crise econômica.

Há uma intensificação na aprovação de projetos de financiamento para usinas de pasteurização, bem como fábricas de leite em pó a serem instaladas nos Estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais. A totalidade da produção gerada seria utilizada em programas de complementação alimentar para garantia do DHAA.

No período de 1967 a 1972, ápice da Era Militar, os programas de ajuda alimentar começam a ser desativados. Com isso, houve um acréscimo de dotações orçamentárias do governo brasileiro para a aquisição de gêneros alimentícios para complementação de campanhas de ajuda alimentar e maior valor nutritivo. É quando começa a saga dos alimentos formulados feitos por indústrias brasileiras, criadas exclusivamente para atender programas de alimentação do Ministério da Saúde, Educação e Assistência Social.

Ainda não se reconhecia a SAN como direito humano elementar, legalmente estabelecido pelas nações. Isso só se tornou visível anos mais tarde, graças à determinação, coragem, esforço e muito trabalho de grandes militantes da causa, como o brasileiro Josué de Castro, que desnaturalizou o conceito de fome, classificando-a como “flagelo fabricado pelos homens contra outros homens” ou “mais grave ainda que a fome aguda e total, devido às suas repercussões sociais e econômicas, é o fenômeno da fome crônica ou parcial, que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo”. (CASTRO, J. de, 1957, p. 150).

A intensificação da agricultura brasileira, o crescimento acelerado da população e da renda *per capita* e a abertura para o mercado externo mostraram que, sem investimentos em

ciências agrárias, o País não conseguiria reduzir o diferencial entre o crescimento da demanda e o da oferta de alimentos para a população.

Em 1972 foi realizada uma reunião especial de Ministros da Saúde das Américas, que difundiu a ideia de se criar um sistema de assessoramento para os países latino-americanos com o objetivo de apoiá-los, técnica e politicamente, em seu compromisso de combater a desnutrição e garantir à população o direito à alimentação adequada. Isso resultou na criação do Projeto Interagencial de Promoção de Políticas Nacionais de Alimentação e Nutrição (PIA/PNAN), contando com a participação da Organização Panamericana de Saúde (OPS), a OMS, FAO, *United Nation International Children Emergency Foud* (UNICEF) e Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL).

O Brasil e outros países latino-americanos passaram a receber gêneros do Programa Alimentos para o Desenvolvimento (APD), do Programa Saúde, Nutrição e Alimentos para o Desenvolvimento (SNAPD) da *United States Agency for International Development* (USAID). Paralelamente, o PMA/ONU desenvolvia-se em outras regiões (como, por exemplo, no Polígono da Seca).

A década de 1980 é o período que se inicia com um quadro de crise provocada pela dívida externa contraída na década anterior, a escassez do capital no mercado externo, a retração do comércio internacional e economias destroçadas por políticas recessivas de ajuste à crise (UGÁ, 1989 *apud* STEFANINI, 1997, p. 53).

Para dar continuidade às políticas sociais, em especial àquelas de suplementação alimentar, em 1982 o governo cria um Fundo de Arrecadação Social (FINSOCIAL) proveniente da taxação de 0,5% dos rendimentos brutos das empresas privadas e estatais.

Segundo Stefanini (1997), em 1984 havia cinco programas de suplementação alimentar: Programa de Alimentação Popular (PAP), Programa Nacional do Leite (PNL), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Nutrição e Saúde (PNS) e Programa de Complementação Alimentar (PCA).

As primeiras referências à Segurança Alimentar no Brasil surgiram no âmbito do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária (MAPA), no final de 1985, quando foi elaborada uma “Minuta de Proposta de Política de Segurança Alimentar”, tendo como

objetivos centrais o atendimento das necessidades alimentares da população e o alcance da auto-suficiência nacional na produção de alimentos (VALENTE, 2002).

O ano de 1985 foi marcado pela reabertura política para o Regime Democrático. Apesar da campanha “Diretas Já”, a Emenda Constitucional não foi aprovada. Ainda pelo processo indireto, Tancredo Neves venceu a disputa com Paulo Maluf, mas não chegou a assumir porque faleceu antes da posse, em 21 de abril. Assumiu, então, o Vice José Sarney, até 1990.

Em 1988, a despeito de não mencionar expressamente o DHAA, a Constituição Federal o recepciona como direito fundamental em seu art. 5º, §2º, e o conteúdo do art. 3º inclui, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade justa e solidária e reduzir as desigualdades sociais.

A superação da fome e o acesso a uma alimentação adequada é requisito deste mandamento. É importante ressaltar que a Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro de 2000 inclui a alimentação entre os direitos sociais previstos no artigo 6º. A redação é clara: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (BRASIL, 2000)

Outros preceitos expressos nos artigos 7º, IV; 23, VIII e X; 170; 184; 186; 193; 196; 200,VI; 203; 208,VII; 226 §8º e 227 da CF/1988, bem como o artigo 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), também levam à configuração do DHAA.

A aprovação Decreto n.º 591, de 06 de julho de 1992, ratificou o compromisso do Brasil de reconhecimento do DHAA como direito humano, estabelecido pelo PIDHESC em 1966.

No mesmo ano, o “Movimento Pela Ética na Política”, que culminou com a votação histórica do *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello em setembro de 1992, inspirou outro importante movimento de garantia do DHAA: “A Ação Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida”.

A Ação Cidadania permitiu que se espalhassem pelo País, informações sobre o documento “O Mapa da Fome no Brasil” (1993) realizado pelo IPEA, que demonstrava a existência de cerca de 32 milhões de miseráveis nos campos e nas cidades brasileiras.

Com o intuito de transformar essa realidade, o Decreto Presidencial nº 807, de 24 de abril de 1993, assinado pelo Presidente Itamar Franco, cria o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), que se tornou órgão de consulta da Presidência da República, existindo como uma forma inovadora de parceria entre governo e sociedade para a busca de alternativas e soluções para o problema da fome e da miséria no País.

O conceito de SAN acompanhou internamente a evolução mundial, e foi tomando contornos de política pública. No período de 27 a 30 de julho de 1994, foi realizada em Brasília-DF, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), com o tema: “Fome: Uma Questão Nacional. Declaração Política em Defesa de uma Política de Segurança Alimentar”, que contou com cerca de dois mil delegados, convidados de todo País e exterior.

O evento foi resultado de um processo que começou com o lançamento da Ação Cidadania e teve como objetivo discutir o conceito de Segurança Alimentar como componente de um projeto nacional transformador da realidade que reproduzia a fome, a miséria e a exclusão.

Dessa primeira conferência surgiu o primeiro conceito de Segurança Alimentar:

Um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos capazes de assegurar permanentemente o acesso de todos os habitantes em território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável, bem como os demais direitos de cidadania. (I CNSA, 1994).

O interesse e a necessidade de se estabelecer uma Política Nacional de Segurança Alimentar brasileira tornou-se importante a partir de 2003, com a criação do Programa Fome Zero (PFZ), descrito por Frei Betto, como “um programa criado para combater a fome e suas causas estruturais, que geram exclusão social”. (BETTO, 2003, p. 23).

Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que reuniu três órgãos existentes à época: o Ministério da Assistência, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar Nacional e a Secretaria Executiva do Bolsa Família.

Em Olinda, Pernambuco, foi, então, realizada a II CNSA, no período de 17 a 20 de março 2004, que teve como tema: “A Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”. A principal deliberação da II Conferência foi a aprovação de ações estratégicas para a formulação da Lei de criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar

e Nutricional. O conceito de Segurança Alimentar é reconstruído com introdução do termo “Nutricional”. Posteriormente, em 2005, o PFZ tornou-se estratégia de governo para garantia do DHAA, passando a ser descrito como:

O Programa Fome Zero é uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e contribui para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome. (FOME ZERO, 2005, p. 6).

No período de 22 a 24 de maio de 2006, foi realizada, novamente em Brasília, a II CNSAN + 2, com o tema “Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Uma Conquista da População Brasileira”, com o objetivo de se fazer um balanço acerca da implementação das diretrizes definidas na II CNSAN e avançar na implementação do Sistema e da Política Nacional de SAN, em face da eventual aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), PL 6.047/2005, que tramitava no Congresso Nacional.

Em 2006 a LOSAN foi aprovada como a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), responsável pelas diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN, que, articulados a outros programas e políticas públicas, reafirmaram as obrigações do Estado em respeitar, proteger, promover e prover o DHAA, que foi definido no art. 2º da LOSAN:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais. É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade. (BRASIL, 2006).

De 03 a 06 de julho de 2007, foi realizada a III CNSAN, em Fortaleza, com o tema: “Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”. As discussões giraram em torno da proposta de diretrizes sobre a SAN e Soberania Alimentar como eixos estratégicos para o desenvolvimento com sustentabilidade, bases para o marco regulatório e implementação do SISAN com vistas a assegurar o DHAA, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade, tanto no plano nacional como internacional.

Essas definições são indispensáveis para se ter clareza de que a alimentação adequada é inerente à dignidade da pessoa humana; que deve contemplar a ausência de fome e de má-nutrição promovendo uma alimentação saudável em consonância com a sustentabilidade das práticas produtivas referentes às condições sociais, econômicas, climáticas, ecológicas e do respeito às culturas alimentares. É parte inalienável, irrenunciável e imprescritível dos direitos fundamentais do ser humano.

Inspirado nos relatórios e documentos emanados das Conferências Nacionais de SAN, o CONSEA é o órgão que propõe e acompanha as diferentes políticas e programas relacionadas ao DHAA e à SAN, como o PNAE, que apesar de ser um programa ligado à pasta da educação, passou a ser considerado, desde 2005, um dos eixos da Política de promoção e acesso à SAN, baseado em dois pilares: O DHAA e a Soberania Alimentar.

Sobre o DHAA já foi dito que ele é parte do conjunto dos direitos fundamentais da humanidade, que foram definidos por um pacto mundial do qual o Brasil é signatário. Ademais, tem-se que a LOSAN definiu:

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na 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 ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006).

Já a Soberania Alimentar está diretamente relacionada ao campo da Ciência Política. Entende-se por soberania o poder e a autoridade suprema que um Estado tem sobre os três elementos que o compõem: povo, território e governo, e o que está posto em seus limites de soberania, nenhuma outra ordem externa tem poder de contestar.

Falar em Soberania Alimentar significa dizer que cada país tem legitimidade e direito de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o DHAA à sua população, respeitando como primado os princípios do desenvolvimento sustentável e as dimensões da sustentabilidade. É direito dos povos de decidirem sobre sua própria política agrícola e alimentar (CONSEA, 2007).

A LOSAN define no art. 5º: “A consecução do direito humano à alimentação adequada e de segurança alimentar e nutricional requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e consumo de alimentos”. (BRASIL, 2006).

É nesta perspectiva, que o DHAA relaciona-se fortemente ao conceito de SAN, por ser parte dos direitos fundamentais; um conjunto das condições essenciais para que todos os seres humanos, de forma igualitária e sem nenhum tipo de discriminação, desenvolvam suas potencialidades e possam participar plena e dignamente da vida em sociedade.

Foram os grupos sociais militantes na luta contra fome, formados por tantos “Josués e Betinhos” que permitiram que políticas na área de Segurança Alimentar e Nutricional e de garantia do DHAA pudessem facilitar e garantir o acesso à alimentação, especialmente aos mais pobres. Por isso a alimentação está intrinsecamente inserida na Agenda Brasileira.

1.3.2 A insegurança alimentar

A crise alimentar foi agravada pelo colapso da economia mundial no final de 2008, que aumentou o desemprego e reduziu o acesso das famílias mais pobres aos alimentos, intensificando, também, o índice de crianças que padecem de fome e desnutrição, principalmente aquelas em idade escolar, que conseqüentemente não atingirão seu potencial pleno de crescimento e terão pouca resistência a doenças, aprenderão menos na escola e ganharão salários menores na idade adulta.

Jacques Diouf, diretor geral da FAO, em artigo de Rodrigo Craveiro (2009) afirma: ‘Uma perigosa combinação de recessão econômica global e preços insistentemente altos dos alimentos em muitos países tem empurrado mais 100 milhões de pessoas à fome e à pobreza, afetando 1 em cada 6 milhões de seres humanos; um sério risco à paz e segurança mundiais’. (DIOUF *apud* CRAVEIRO, 2009).

Segundo dados da FAO (2009), um sexto da população do planeta não tem o que comer. O órgão usa a Zâmbia, situado ao sul da África como exemplo, com 5,5 milhões de pessoas com desnutrição crônica, o equivalente a 47% da população do país. Chindumba, um zambiano de 48 anos, não integra essa parcela, mas admite que ‘a escassez de alimentos é um problema em qualquer lugar. A questão principal é que as pessoas não têm dinheiro, principalmente aquelas de baixa renda’. (CRAVEIRO, 2009).

Números da FAO (2009) revelam aumento expressivo da fome no planeta: Ásia-Pacífico – 642 milhões; África Subsaariana – 265 milhões; América Latina e Caribe – 53 milhões; Oriente Médio e Norte da África – 40 milhões; países desenvolvidos – 15 milhões.

Os dados falam por si, demonstrando uma “evolução do mal” de 825 milhões entre 1995-1997, para 1,02 bilhão, com um aumento esperado de 11% até o fim de 2009.

Ao estudar os efeitos da fome no corpo humano, pode-se constatar que “num adulto normal, as perdas de nutrientes do corpo não se tornam críticas possivelmente até que o peso caia pelo menos 25%, o que naturalmente não ocorre antes de cerca de 2 meses de fome total”. (PASSMORE; NICOL; RAO, 1986, p.6).

Josué de Castro definiu em sua célebre obra “Geografia da Fome”, publicada em 1946, e traduzida para mais de 25 idiomas, que a fome é a falta de elementos nutritivos necessários à formação do organismo humano, abrangendo, assim, a fome quantitativa ou penúria aguda, e a fome qualitativa, causada por deficiências específicas na dieta cotidiana. O termo fome também significa doença carencial, ou desnutrição.

A esses conceitos da fisiologia clínica, expressos na deficiência de micro (vitaminas e minerais) e macro nutrientes (proteínas e calorias), são correlacionados fatores outros, principalmente os sócio-econômicos, que são predominantes na formação de áreas de fome.

Estudos de vários órgãos internacionais de ajuda humanitária revelam que a grande maioria dos famintos vive em países subdesenvolvidos e em áreas rurais dos países em desenvolvimento. São sem-terras, desempregados, pessoas que trabalham recebendo salários baixos ou na informalidade, incluindo agricultores donos de pequenas terras; com acesso limitado a créditos e insumos; bem como trabalhadores rurais sem acesso à propriedade.

São também os que sofrem com males da saúde como a Síndrome da Imuno Deficiência Adquirida (SIDA); seus órfãos e indivíduos abandonados e sem família. Enfrentam, dia a dia, a “fome silenciosa”, nunca vista pelos tomadores de decisões das sociedades em que vivem.

A fome e a desnutrição afetam, em especial, as crianças, e são transmitidas por suas mães, que frequentemente são subnutridas. Anualmente, cerca de 20 milhões nascem abaixo do peso. Possivelmente se tornarão jovens desnutridos, apresentando menos motivação para brincar e estudar e não terão, talvez, nem mesmo a educação mais rudimentar, ficando o seu crescimento físico e mental retardado e comprometido pela fome [PASQUALI, 2008].

A fome pode ter muitas causas. Muitos desastres naturais, especialmente nas últimas décadas, têm minado a SAN em várias regiões do mundo. Porém, as áreas dos *hot spots* da

fome passaram a ser afetadas, em grande medida, pela devastação ambiental e por conflitos sociais e econômicos de causa antrópica.

Na obra “Colapso – Como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso”, Jared Diamond (2005), mostra que as escolhas errôneas de exploração dos recursos naturais (desmatamento e destruição do *habitat*, problemas com solo, controle da água, sobrecaça e sobrepesca), aliadas a fatores como alterações climáticas, crescimento populacional, guerras interstícias, secas, e principalmente a incapacidade de adaptação às mudanças provocadas pelo impacto desses processos, são uma somatória de fatores que têm levado populações a morrerem de fome, e têm contribuído para que diferentes sociedades, em diferentes épocas, modos e graus desapareçam, como aconteceu com os Maias, os Vikings e os moradores da Ilha de Páscoa, no Chile, os chamados Moais.

O prefácio da obra é o poema “Ozimandias”, de Percy Shelley, que demonstra que escolhas desastrosas das sociedades do passado tiveram conseqüências no presente e como as nossas escolhas (enquanto sociedades do presente) influenciarão as gerações futuras:



Conheci um viajante de uma terra antiga que disse: ‘Duas imensas pernas de pedra, sem tronco, jazem no deserto. Junto a elas, parcialmente afundado na areia, um rosto despedaçado, com lábio franzido e enrugado, um sorriso escarnecedor de frio poder, demonstra que o escultor bem intuiu tais paixões, que ainda sobrevivem estampadas naquelas coisas sem vida, a mão que as forjou e o coração que as alimentou. No pedestal há a seguinte inscrição: [Meu nome é Ozimandias, rei dos reis: olhem para os meus feitos punjantes e desesperem-se!]. Nada resta além disso. Ao redor daquela ruína colossal, ilimitada e desnuda, as areias solitárias e planas espalham-se ao longe’. (SHELLEY, 1817, *apud* DIAMOND, 2005, p. 8).

Ilustração 2: Estátua do Egito, “Ozimandias, o Rei dos Reis”. Hoje no local, há, apenas, areia e pó.
Fonte: expat.savagenet.com/the-other-ozymandias

Nesse início de século, algumas sociedades mais pobres e colapsadas como Ruanda e Darfur na África (alto contingente populacional aliado a problemas de ódio racial e tecido social esgarçado) e do Haiti na América Central (problemas ambientais graves, escassez extrema de água, alto grau de desflorestamento, mudanças climáticas, falta de chuvas e, principalmente as más escolhas políticas e econômicas) representam países que têm lutado contra os graves problemas da falta de alimentos e fome aguda.

Segundo Valente (2002), a SAN deve ir além da superação da pobreza e da fome. Ela pressupõe a adoção de estratégias que promovam o desenvolvimento da economia e do bem-estar, de forma a garantir ao cidadão, condições de igualdade, equidade e inclusão social, bem como direito humano universal a uma alimentação adequada e suficiente, capaz de suprir suas necessidades físicas e psíquicas nutricionais durante todas as fases da vida.

Afirma o autor que promover a SAN é uma responsabilidade da sociedade, que deve buscar articular iniciativas governamentais (políticas, programas e ações) e não-governamentais em políticas públicas capazes de garantir a realização do Direito Humano à Alimentação para todos (VALENTE, 2002).

A promoção da SAN exige a combinação de vários fatores de forma a produzir resultados positivos sobre a erradicação da fome e pobreza. Uma melhor distribuição de renda e o barateamento ou subvenção dos preços dos alimentos certamente são uma garantia de acesso à alimentação nos níveis requeridos, que pode redundar na diminuição dos estratos mais pobres da sociedade, que, mesmo que não saiam da condição de pobreza (privação dos direitos), pelo menos não morrem de fome (MALUF, 2009).

Muitos são os fatores que contribuem para a insegurança alimentar em diferentes escalas, pois a SAN envolve uma série de questões, como o acesso aos bens de produção e à terra, especialmente na área rural; à disponibilidade de água para consumo humano, preparo dos alimentos, esgoto e saneamento; o acesso à informação, saúde e educação; o fomento à agricultura familiar de base agroecológica; a recuperação da capacidade reguladora do Estado e a ampliação de ações estruturantes e emancipatórias de soberania alimentar.

No Brasil, como em vários países do mundo, a questão está diretamente relacionada à desigualdade social, que começou ainda no processo de colonização e se intensificou ao longo do tempo, a despeito de inúmeras mudanças ocorridas em termos nacionais e internacionais.

A perpetuação das desigualdades, pressões de mercado, inexistência de políticas públicas estruturantes e principalmente a descontinuidade de projetos públicos para tentar solucionar o problema, agravam a situação quase que em proporção geométrica, como previu Malthus há séculos atrás, sobre a dificuldade do acesso ao alimento.

A teoria de Malthus baseava-se na fome em contraposição ao crescimento populacional. Ele asseverava que se o crescimento da população não fosse contido, iria dobrar de 25 em 25 anos, crescendo em progressão geométrica (1, 2, 4, 8, 16, 32, 64, 128,...) e a Terra, dadas às suas condições, só seria capaz de aumentar, produzir e prover os meios de subsistência, nas mais favoráveis das circunstâncias, no máximo, em progressão aritmética (1, 2, 3, 4, 5, 6,...). Considerava que a capacidade de crescimento da população era indefinidamente maior que a capacidade da Terra de produzir meios de subsistência para o ser humano, por observação de dois fatores e os postulados relativos, capazes de interromper o ciclo:

1. O alimento como necessário e essencial à existência humana → Fatores que causariam o aumento das taxas de mortalidade: fome, epidemias, pragas e guerras.
2. A paixão entre os sexos como necessidade aumenta a reprodução humana → Fatores de redução das taxas de natalidade: práticas anticoncepcionais voluntárias.

Concluiu Malthus que o crescimento populacional seria mais rápido que o da produção de alimentos (progressão geométrica *versus* aritmética), e que as áreas cultivadas se esgotariam pela ocupação agropecuária, tendo em conta que a população global continuaria a crescer. A análise se concentrava na relação fome *versus* superpopulação, que causaria desastres mundiais pela falta de alimentos, justificando seu primeiro postulado.

De acordo com Castro, V., (2004), o postulado de Malthus para interromper o ciclo de crescimento populacional propunha, principal e essencialmente, uma modificação do comportamento de pessoas que viviam em condições de pobreza, por meio de um “controle moral”. Argumentava que mulheres pobres deveriam dedicar-se ao celibato, tendo só os filhos que pudessem efetivamente criar, haja vista a falta de alimentos e renda para adquiri-los. Por isso, sua teoria era preconceituosa, pois defendia o controle da natalidade só para os pobres.

Pode-se dizer que a Teoria Malthusiana sobre a superpopulação como fato gerador de um mundo de famintos não se concretizou. Dados oficiais de órgãos internacionais revelam que a população do planeta não duplicou a cada 25 anos (a teoria era até consistente, mas suscetível às limitações de coleta de dados demográficos) e a produção de alimentos também não estagnou, pelo contrário, se acelerou graças à própria evolução humana e ao avanço científico e tecnológico em vários setores, principalmente na agricultura e na saúde.

1.4 O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

De acordo com a legislação do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), “alimentação escolar é toda alimentação realizada pelo estudante durante o período em que se encontra na escola”. (CFN, 2005, ANEXO I p. 4). É também chamada de “Merenda Escolar”.

A palavra merenda é originária do latim *merere*, “merecer”, e aparece na maioria dos dicionários de língua portuguesa dos países lusófonos como sinônima de “lanche”, termo originário da palavra inglesa *lunch*, almoço rápido.

O vocábulo merenda é utilizado desde o século XV pelos portugueses como refeição vespertina, o que se constata no sermão “Merenda Eucharistica no terceyro dia das 40 horas, a tarde de 16 de fevereiro de 1665 no Colégio da Bahia”, do padre Lourenço Craveiro da Companhia de Jesus, na Província do Brasil: “Supposto que o Verbo Divino na tarde do dia do mundo deu sua carne a merendar aos homens, fundamentos temos também para dizer, que esta tarde nos quer dar de merendar e nos convida quando sacramentado no excelso trono”. (CRAVEIRO, 1665, pp. 2-3 *apud* MASSIMI, 2006, p. 265).

Não obstante, o primeiro conceito de “merenda escolar” foi formulado em 1939, por Dante Costa, médico nutrólogo especialista em alimentação infantil, com trabalhos de destaque para a alimentação oferecida às crianças em idade escolar:

A merenda é pequena refeição de digestão fácil e valor nutritivo bastante realizada no intervalo da atividade escolar. Constitui um dos muitos traços de união entre a casa e a escola: preparada em casa, pelo cuidado solícito das pessoas disso encarregadas, vai ser utilizada na escola. Mais uma vez vê-se que a escola é e deve ser o prolongamento do lar. (COSTA 1939, p. 15).

Já o médico pediatra De Lamare [1968], famoso pela sua obra “A Vida do Bebê”, assim conceituou a expressão merenda escolar:

Trata-se de uma pequena refeição cuja base é uma preparação líquida ou semi-sólida com seus acompanhamentos. Deve ser, pois uma bebida à base de leite, ou leite achocolatado, mingaus, sopas concentradas e enriquecidas, canjica, arroz doce, suco de frutas ou ‘vitaminas’, devidamente complementada com pão e suas modalidades (sanduíches, etc.), manteiga, queijos, frutas da época, doces, etc. [DE LAMARE, 1968, p. 191].

Com o transcorrer dos anos, a merenda escolar no Brasil passou a ser algo natural em ambientes escolares e assumiu proporção social, devido à pobreza da população e à dificuldade de acesso a uma alimentação suficiente e adequada.

A utilização da terminologia “merenda escolar” tem provocado divergências tanto na literatura especializada como entre leigos sobre o assunto, tendo em vista a ideia generalizada de que o termo tem o mesmo significado de lanche, refeição leve, rápida e reduzida, que não atende às exigências nutricionais (WEIS; CHAIM; BELIK, 2007).

Pode-se afirmar que o programa de alimentação escolar executado como política pública por diversos órgãos governamentais ligados à assistência social, saúde, trabalho e educação, e a adoção de diferentes nomenclaturas, também contribui para as controvérsias.

Entretanto, desde a década de 1960, estudiosos do tema consideravam a importância de refeições mais completas em quantidade e qualidade a serem servidas nas escolas, de forma suplementar. De Lamare [1968] declara:

Os maus hábitos alimentares levam-nos a comer poucas frutas, legumes e vegetais verdes; vamos, pois, reforçá-los. A quantidade calórica cabe também ser atendida quando for insuficiente. A **alimentação escolar** deve em síntese corrigir as falhas fisiológicas da alimentação doméstica. Fornecer vitaminas e sais minerais, proteínas e ácidos graxos essenciais e alimentos protetores em geral é a solicitação que nos toca corretamente atender. Nosso planejamento alimentar para o escolar deve, pois estar baseado numa **suplementação racional**. [DE LAMARE, 1968, pp. 145-146, grifos meus].

Com a promulgação da CF/1988, e do ponto de vista conceitual, a expressão “merenda escolar” sofreu modificações, porque deixou de ser uma benesse para constituir-se direito social e obrigação estatal de fato, e vem sendo substituída paulatinamente pelo idiomatismo “alimentação escolar”, tendo em conta o entendimento de que é direito fundamental.

Segundo especialistas, a expressão “alimentação escolar” está mais próxima de uma refeição que atenda a padrões nutricionais mínimos durante o tempo que se fica sem ingerir algum alimento. Ademais, ultrapassa a ideia de lanche reduzido, pois sua finalidade é oferecer uma refeição mais completa e adequada ao aluno, considerando faixa etária, horário e condições de saúde, e não mais a oferta de qualquer tipo de alimento para “enganar a fome”.

A partir de 2000, vários documentos normativos foram expedidos pelos órgãos responsáveis pela promoção da alimentação nas escolas, visando quebrar o paradigma

vigente, que, em grande medida, reestruturaram os objetivos de um programa de merenda escolar para um programa de alimentação escolar.

O tema também transita no campo da Segurança Alimentar e Nutricional, e articula várias iniciativas governamentais e não-governamentais voltadas para a garantia do DHAA. Por isso, a expressão alimentação escolar, como um direito da criança e do adolescente que está na escola, é a terminologia adotada ao longo dessa dissertação.

A alimentação escolar é entendida como programa de atenção aos direitos dos estudantes a receberem o alimento durante a permanência na escola, em face das suas características fisiológicas. Isso implica que o cérebro humano não operacionaliza funções de pensamento, reflexão, memória, assimilação, aprendizagem e atenção se apresentar qualquer demanda orgânica, seja fome, sede, sono, vontade de ir ao banheiro, falta de ar, calor ou frio.

Segundo Abreu (1995), nos países desenvolvidos, a alimentação que é distribuída no horário escolar constitui-se em uma prática difundida e não questionada. A autora destaca:

Países como Japão, França, Canadá possuem programas de alimentação escolar que não costumam ser questionados quanto a seus objetivos, porque seu único objetivo é atender ao direito da criança. Só isto. Não se pretende, com os programas, melhorar a distribuição de renda, reduzir a fome ou a desnutrição e, menos ainda, melhorar o desempenho escolar. Trata-se, simplesmente, de concepção em que a alimentação escolar reflete um estado de cidadania, regida pelo princípio de direitos. (ABREU, 1995, p.12).

Na contramão, em muitos países pobres da América Latina e Caribe, África e Ásia, esses programas visam diminuir a fome e a desnutrição, tendo cunho focalizado (seleção de beneficiários a partir de critérios socioeconômicos), ou seja, atendimento aos pobres e miseráveis, adquirindo um caráter de política assistencialista.

Segundo Moysés e Collares (1996), é direito do estudante receber algum alimento durante sua permanência na escola, fato que decorre de suas características fisiológicas, pois estudos científicos comprovam que após três horas sem ingerir nenhum alimento, a taxa glicêmica começa a decrescer, provocando no indivíduo efeitos indesejáveis como sonolência, mal-estar, falta de concentração e desmaios, sendo necessária a ingestão de mais alimentos para que o organismo retorne a sua situação normal.

Isso pode acontecer com qualquer pessoa em restrição alimentar mais prolongada, mas no organismo da criança e do adolescente, essas reações se processam mais rapidamente, e indubitavelmente afetam o processo de ensino-aprendizagem.

“Quando há falta do direito essencial à alimentação, não há saúde, não há sabedoria, a arte não pode se manifestar, a força não pode lutar, a riqueza torna-se inútil, a inteligência não pode ser aplicada”. (ARAÚJO, 1992, p. 184).

Além do preceito constitucional, a alimentação escolar é garantida pela LDB, no art. 4; VII: “O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. (BRASIL, 1996).

A alimentação escolar de qualidade, além de ser um direito humano assegurado pela CF/1988, pela LDB e outros documentos normativos brasileiros de hierarquia inferior, também é asseverada pelo PIDHESC estabelecido em 1966, ratificado pelo Brasil em 1992, e incorporado à legislação nacional por meio do Decreto 591/1992.

Em 2005, a Comissão de DHAA do CONSEA analisou políticas públicas consideradas essenciais para a garantia da SAN. O PNAE foi o primeiro. Com base nos dados do PIDHESC e outras fontes nacionais e internacionais, foram, então, instituídos 16 preceitos, visando informar aos sujeitos de direito (estudantes) e à população em geral sobre a alimentação no contexto do PNAE, determinando que todo aluno tem o direito humano à:

1. Alimentação adequada durante todos os dias letivos.
2. Alimentação saudável, balanceada, diversificada e saborosa, orientada por nutricionista, em respeito aos hábitos regionais.
3. Alimentação segura, sem contaminação por microorganismos, agrotóxicos, aditivos e outras substâncias nocivas à saúde.
4. Ser bem tratado (a) pelo pessoal que manipula, prepara e distribui a alimentação, sem qualquer tipo de discriminação.
5. Receber uma alimentação que respeite portadores de patologias associadas à alimentação (diabetes, pressão alta, doença celíaca, entre outras), sem discriminação.
6. Receber uma alimentação que respeite hábitos alimentares e culturais dos povos indígenas e quilombolas.
7. Acesso à água limpa para consumo, higiene e preparo da alimentação.
8. Alimentação preparada com o mínimo 70% de gêneros *in natura* ou semi-elaborados; produzidos na região da escola.
9. Um refeitório arejado, limpo e confortável, que permita socialização adequada durante a refeição.
10. Utensílios necessários (colher, garfo, faca, prato e copo) e em boas condições de uso.
11. Consumir alimentos armazenados em lugares apropriados e protegidos contra insetos,

roedores e outros contaminantes, preservando sua qualidade. 12. Preparação dos alimentos para consumo em condições adequadas de higiene. 13. Instalações sanitárias que permitam a sua higiene pessoal e dos manipuladores de alimentos. 14. Informações sobre alimentação saudável, qualidade, composição e adequação das refeições recebidas na escola. 15. Informações sobre seu direito humano à alimentação escolar adequada, e, também ao direito de apresentar sugestões visando à melhoria da alimentação no ambiente escolar. 16. Reclamar para a escola e família se algum destes direitos não forem respeitados. (CONSEA, 2005).

As recomendações do CONSEA foram adotadas como premissas básicas das ações do FNDE, incorporando a ideia de que a alimentação saudável na escola é um direito humano que precisa ser garantido aos estudantes brasileiros no período em que permanecem na escola.

Para difundir e consolidar o pensamento na sociedade, o FNDE, em parceria com os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, das Relações Exteriores, da Saúde e da Secretaria Especial de Direitos Humanos, iniciou uma campanha educativa com o envio de cartazes pedagógicos a toda a rede escolar brasileira.

A Campanha “A alimentação saudável na escola é um direito humano. Exija o Seu!” foi apresentada na 30ª Conferência Regional da FAO para América Latina e Caribe, realizada em abril de 2008 em Brasília, onde foram apresentados cartazes⁶ sobre o movimento em inglês, francês e espanhol, para distribuição nas embaixadas de outras nações não latinas.

Na mesma linha, a Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar (REBRAE), publicou, em 2008, livro de autoria do economista Daniel Silva Balaban, presidente do FNDE, e de Albaneide Peixinho, nutricionista e coordenadora do PNAE, intitulado *School Nutrition: Ten Key for the Introduction of Sustainable National Programs* (sem publicação em português), com 10 estratégias para a implantação de programas de alimentação escolar em países subdesenvolvidos, com base na experiência brasileira:

Based on experience of the Brazilian School Nutrition Program and in the implantation of school nutrition programs in several countries, we have designed a list we consider being the ten key elements for the implantation of a sustainable public school nutrition program: 1. Commitment. 2. Diagnosis. 3. Guidelines and principles. 4. Strategy. 5. Institution of legal bases. 6. Respect to culture. 7. Social control. 8. Trainin. 9. Sustainability. 10. Permanent assessment. (BALABAN & PEIXINHO, 2008, p. 10-14).

⁶ Para visualizar o cartaz em imagem original, acesse: http://www.rebrae.com.br/conteudo_noticias.php?id=569

A escola é a instituição que mais exerce influência durante as duas primeiras décadas de vida, pelo contato contínuo e intenso com o indivíduo. Especialistas afirmam que nesse período são formados os comportamentos alimentares que serão levados para a vida adulta. É, também, o local onde a criança e o adolescente permanecem por longo período. Muito cedo, passam a se alimentar em creches e escolas elementares, ficando a maior parte do dia longe da mesa de refeição de casa e dos hábitos alimentares de seus pais. Seguem comendo a alimentação oferecida sem que a família influencie, de certa forma, em suas escolhas.

A implantação de um Programa de Educação Nutricional (PEN) nas escolas torna-se imprescindível. É um empreendimento que exige articulação entre os membros que compõem todo o corpo de funcionários do estabelecimento, da família e da comunidade, e para seu sucesso, hábitos alimentares individuais variados, que refletem uma série de valores da sociedade como: a cultura alimentar; as tradições e costumes familiares; o ritmo de trabalho dos pais e a mídia; podem constituir-se em premissas básicas para alcance dos objetivos.

Um PEN bem sucedido pressupõe, também, a capacitação de pessoal, qualidade higiênico-sanitária, nutricional na escolha dos alimentos e principalmente a qualidade conceitual de combate ao simbolismo negativo do consumo da refeição escolar, tendo em conta que, por seu histórico, ainda há entre os alunos o preconceito de que quem come a alimentação oferecida gratuitamente pela escola é a criança ou adolescente pobre; aquele sem condições de acesso aos alimentos para realização das refeições principais em casa.

Segundo Luzia Tomé de Souza, nutricionista e técnica do PEA-E-DF, responsável pela implantação, desde 2007, do “Projeto Técnico de Educação Nutricional – Alimentação Saudável” nas escolas da rede pública da Região Administrativa do Gama no Distrito Federal, “Um programa de educação nutricional saudável, sustentável e bem sucedido prescinde de um bom planejamento e total envolvimento de todos os atores escolares, devendo contemplar, sobretudo, refeições saborosas, coloridas, variadas e equilibradas”. (SOUZA, 2008).

Esse é um dos papéis da educação alimentar e nutricional promovida na escola; ato capaz de mudar comportamentos e vícios alimentares; de transformar antigos hábitos e inserir novos paladares até então não reconhecidos pelo seu valor nutricional. Por isso, deve ser trabalhada diária e diuturnamente com os alunos, pois, segundo vários estudos e pesquisas, as escolhas alimentares são experiências passíveis de serem aprendidas e apreendidas.

CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO POLÍTICA PÚBLICA



Ilustração 3: “Merenda escolar: direito ou política de pão e circo?”.

Autor: Jão, 1982.

Fonte: Revista da Associação Nacional de Educação – ANDE. Ano 1 nº 5, 1982, p.56.

2.1 A DINÂMICA MUNDIAL

Em 1790, um programa filantrópico de ensino e alimentação escolar foi iniciado em Munique, Alemanha, por Benjamin Thompson (1753-1814), reformista social, físico anglo-americano e estudioso do uso do calor no preparo de refeições para um grande número de pessoas, sem perder o valor nutritivo e ao menor custo. Criador da dupla caldeira e da panela de pressão, suas invenções foram precursoras dos fornos tradicionais e comerciais amplamente utilizados nos serviços de alimentação escolar. (GUNDERSON, 2009).

Stefanini (1997) relata que a França foi o país pioneiro da alimentação escolar pública em 1791, reflexo da Revolução Francesa, marco histórico de defesa dos direitos humanos, da proclamação da “Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão” (1789), e da Lei de Jules Ferry (Ministro da Educação Pública), que tornou a escola francesa laica, republicana, gratuita em 1881, e obrigatória em 1882.

A autora destaca, também, que em 1883, a Alemanha desenvolveu um sistema de oferta alimentar nas escolas públicas, com objetivo de supervisionar a saúde dos alunos. Foi parte da política de Otto Von Bismarck (1815-1890), criador do “seguro doença”, uma contribuição obrigatória dos trabalhadores para financiar cuidados públicos de saúde das famílias. Bismarck promoveu reformas estruturais, principalmente nos processos sociais, institucionais e modos de produção; bases da política de previdência e do Estado provedor das necessidades.

No Japão, a “Era Meiji” (1868-1912) representou uma série de mudanças sócio-político-econômicas. A publicação da Constituição em 1889 promoveu profundas reformas na estrutura educacional japonesa, como a universalização e gratuidade do ensino básico em 1900, que propiciou a toda população o acesso à escola, e quando se implantou, também, um programa alimentar gratuito para crianças pobres e mal nutridas. Os direitos humanos foram considerados fundamentais e invioláveis no país.

Um Decreto Real Holandês, de 1900, determinou aos municípios a oferta de alimentos e vestuário gratuitos nas escolas públicas e particulares às crianças pobres e sem recursos para adquiri-los, por ter sido identificado como fator que impedia a frequência regular às aulas. “Assim, a Holanda se tornou o primeiro país a adotar a legislação nacional especificamente para fornecer merenda escolar”. (GUDERSON, 2009, p. 6).

Em 1904, a Grã-Bretanha sancionou o “*Provision of Meals Act*” (Lei de Provisão de Refeições), que culminou no esforço de 365 instituições privadas de caridade, na tentativa de fornecer refeições escolares para crianças desnutridas, demonstrando a preocupação nacional com a condição física da população, especialmente em idade escolar. Um estudo sobre o consumo de leite e sua relação com o crescimento, realizado com mais de 6.000 crianças em idade escolar (5-14 anos)⁷, foi um dos primeiros esforços no sentido de correlacionar alimentação e rendimento escolar, ao sugerir que o desempenho e notas melhoraram em consequência de uma “pausa para o leite”. (ROSENBERG, 1978).

Segundo Guderson, (2009), a partir de 1910, os programas de alimentação escolar se espalharam pela maior parte dos países europeus. Em 1914, na Itália, cerca de 50 cidades oferecia algum alimento nas escolas subsidiados com recursos públicos, a exceção de Milão e San Remo, que já realizavam seus programas desde 1890.

⁷ ORR, J. B. *Milk consumption and the growth of school children*. Lancet, 1: 202-3, 1928.

Na Noruega, em 1913, foi iniciado um pequeno almoço, embora desde 1987 fossem oferecidos alimentos nas escolas. O “Almoço-Oslo” constava de 1/2 litro leite, pão, queijo, 1/2 laranja, 1/2 maçã e uma dose de óleo de fígado de bacalhau. O modelo deu origem aos programas de alimentação escolar dos demais países escandinavos (GUDERSON, 2009, p. 7).

Nos Estados Unidos (EUA), a evolução aconteceu como na Europa, com início esporádico de serviços de alimentar nas escolas, executados por sociedades privadas e associações interessadas no bem-estar da criança e no desenvolvimento da educação. O “*The Children's Aid Society of New York*” foi um programa iniciado em 1853, que servia refeições aos alunos das escolas vocacionais, geralmente a sopa escolar. “Contudo, não ganhou suficiente dinâmica para convencer outras organizações ou os municípios a fazerem o mesmo”. (GUDERSON, 2009, p. 8).

Stefanini (1997) afirma que a alimentação escolar como política pública americana se iniciou em 1908 na cidade de *New York*, onde foram realizados estudos que comprovaram alto percentual de crianças subnutridas, que prejudicava sobremaneira o aprendizado. Era oferecida uma merenda quente, ao meio dia, como reforço à dieta dos alunos.

A ação do governo americano relativa à nutrição foi estimulada pela crise econômica mundial de 1929, quando a desnutrição generalizada se seguiu ao desemprego em massa. Em 1934, os EUA introduziram em suas escolas públicas o leite subsidiado com fundos públicos das nações onde existiam planos de alimentação escolar (Europa, Japão, Canadá, e outros, inclusive o México, primeiro país menos desenvolvido da América a oferecer alimentação escolar pública a partir de 1930, com a introdução do leite doado pelos EUA).

Isso favoreceu a Corporação Federal das Mercadorias Excedentes criada em 1935, que se aproveitou da assistência para reduzir excedentes agrícolas. Ao fim de 1938, com esses subsídios, 45 estados americanos tinham programas de alimentação escolar gratuito.

As consequências da Segunda Guerra Mundial, como a escassez de alimentos, o racionamento e a necessidade de proteger trabalhadores, mulheres e crianças, intensificaram a ação dos governos (americanos e de países europeus) relativa à nutrição escolar como uma política de garantia dos nutrientes essenciais nas quantidades necessárias para manter a saúde das crianças. Alguns alimentos foram fortificados pela adição de vitaminas e minerais.

Em 1944, na Inglaterra, foi publicado o “*Education Act*” (Lei Geral da Educação) e as “*Provision of Milk and Meals Regulations*” (Regulamentações da Provisão de Leite e Refeições) que obrigavam as autoridades educacionais a fornecerem alimentação na escola a todas as crianças que desejassem (STEFANINI, 1997).

Essa política refletia o “*Report on Social Insurance and Allied Service. The Beveridge Report in Brief, London, 1942*”, ou “Relatório Beveridge”, proposto pelo economista inglês William Beveridge (1879-1963), que visava libertar os seres humanos das necessidades e dos cinco males da sociedade: escassez, doença, ignorância, miséria e o ócio.

O final da década de 1940, caracterizado como Pós-Segunda Guerra Mundial, foi marcado pela divisão polarizada entre os países capitalistas e socialistas. As grandes potências capitalistas, lideradas pelos EUA, preocupadas com a propaganda do Socialismo, procuraram, por meio de organismos internacionais como ONU, OPS, FAO e UNICEF conduzir políticas de nutrição em países da América Latina por meio de programas de assistência técnica à agricultura; desenvolvimento de comunidades; e ajuda alimentar gratuita.

Já havia difundida uma corrente de pensamento científico sob a subnutrição na infância, como um grave problema de saúde pública na maioria dos países da América Latina. Foram realizadas três conferências por esses órgãos internacionais, que foram determinantes na introdução dos programas de suplementação alimentar nas escolas dos países latino-americanos, a saber: a 1ª Conferência Latino-Americana Sobre Nutrição de Montevideú (1948); a 2ª Conferência do Rio de Janeiro (1950); e a 3ª Conferência de Caracas (1953).

A 1ª e a 2ª Conferências recomendaram estudos sobre metodologias e práticas alimentares, composição de alimentos e programas de alimentação escolar, além do enfoque em educação alimentar. A 2ª Conferência recomendou também, que se estimulasse, com prêmios e bolsas, os especialistas e institutos de nutrição que treinassem recursos humanos para inquéritos alimentares. Considerou a subnutrição resultante da ignorância e enfocou a necessidade de programas educativos (STEFANINI, 1997).

Por ocasião da 1ª Conferência, foi proposto programas de alimentação complementar para os escolares, e na 3ª Conferência, foram constatados os progressos: se conheceu a expansão dos programas dirigidos à maioria dos escolares de zonas urbanas e rurais.

Na 3ª Conferência se reconheceu a “Síndrome da Distrofia Pluricarencial Hidropigênica”, uma forma grave de desnutrição infantil, que provoca danos irreparáveis ao sistema nervoso nos anos posteriores, mesmo após a recuperação da criança. A síndrome foi popularizada pelos americanos com o nome africano de *Kwashiorkor* [DE LAMARE, 1968].

No início dos anos de 1960, UNICEF, FAO e OMS implantaram o Programa Integrado de Nutrição Aplicada (PINA) em alguns países da América Latina. Com enfoque educativo, buscava integrar ações nas escolas, nos centros de saúde e o incremento da produção agrícola.

As escolas, com a assessoria dos órgãos da agricultura, passaram a formar hortas escolares envolvendo as crianças num processo pedagógico de produção e consumo de alimentos. Nos centros de saúde, as mães recebiam educação alimentar.

Os PINAs foram programas verticais que exigiam muito esforço e tempo, com integração e dedicação dos professores, equipe de saúde e da agricultura, já sobrecarregados. Mesmo assim, funcionaram por vários anos e foram suspensos quando terminou a ajuda externa, e quando diminuiu a produção do leite em pó e seu aumento de preço no mercado internacional em meados de 1960. Mas a alta desnutrição continuou nos países beneficiários, dada escassez de recursos para compra de alimentos protéicos (BEHAR, 1991).

Desenvolveram-se, então, as misturas de vegetais para substituir o leite: os farináceos, utilizando excedentes de cereais e soja. Surge a *Incaparina* na Guatemala e demais países da América Central, *Bienestarina* na Colômbia, a *Peruvita*, no Peru, *Faffa* na Etiópia, *Superamine* na Nigéria, *Bal-ahar* na Índia, entre outras. Voltam os grandes programas de distribuição de alimentos com a ajuda externa por meio das multimisturas, sendo a *Incaparina* e a *Bienestarina* as mais utilizadas nos países latino-americanos (STEFANINI, 1997).

No final da década de 1960, finda a participação da UNICEF e começa a da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Nesse período, é dado incentivo à fabricação de produtos formulados⁸ e a USAID passa a enviar o preparado *Corn, Soy and Milk* (CSM) aos países beneficiários; uma mistura em pó de milho, soja e leite. Os critérios, portanto, não se baseavam em risco nutricional (qualidade) e ainda se desconsiderava a adequação cultural e a aceitabilidade. (STEFANINI, 1997).

⁸ O apêndice A elenca conceitos e características sobre diversos tipos de alimentos que servem de base para as escolhas dos produtos a serem adquiridos para a alimentação escolar.

No período, o governo dos EUA anunciou mudanças na política de ajuda externa. Não havia estoques excedentes e a produção agrícola precisava se expandir. Os países pobres deviam buscar a colaboração de universidades, indústrias privadas e técnicos norte-americanos (pagos, é claro) para continuação dos programas de assistência alimentar. Foram abertas linhas de crédito para aquisição de máquinas, fertilizantes e outros insumos.

Nessa situação, os países beneficiários se viram na condição de arcar com seus programas, cumprindo-se estar preparados para o fornecimento, por si só, do auxílio alimentar. Essa necessidade levou o Brasil e demais nações da América Latina e Caribe a desenvolverem políticas internas de fornecimento da alimentação escolar.

2.1.1 Programas de alimentação escolar desenvolvidos na atualidade

Os programas de alimentação escolar estão presentes nos países desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Nos desenvolvidos, são tratados como dever do Estado, pois se refere ao bem estar dos cidadãos. Incorporados integralmente às atividades pedagógicas, os programas fornecem refeições para atender principalmente à necessidade fisiológica de o aluno não sentir fome durante o período de aula (STURION, 2002).

Na maioria dos países europeus desenvolvidos, a alimentação escolar é oferecida nas escolas públicas do ensino elementar de determinados municípios, territórios ou províncias, com fundos subsidiados pelas famílias e pagos por períodos (semanal, mensal ou trimestral).

Na Espanha, paga-se cerca de 30 euros/mês por aluno pela refeição da escola pública ou se faz os *bocadillos* (lanche leve entre as refeições principais), para serem levados para escola, tanto nos estabelecimentos públicos como nos particulares (CARVALHO, 2009).

Já na França, a alimentação escolar é garantida em todos os níveis de ensino, mas não gratuita. No ensino elementar, o município gera um fundo com a ajuda das famílias, calculado com base no quociente familiar. No ensino médio, o preço da refeição é determinado pela autoridade competente territorial. Os fundos são geridos pelas escolas, que oferecem conselhos sobre preços e composição dos *menus*, e a educação nutricional faz parte do currículo escolar. Geralmente paga-se cerca de 130 euros por três meses. O Estado assume a alimentação das famílias que não podem pagar (CARVALHO E., 2009).

Na Inglaterra o sistema também é pago, e a alimentação escolar no país tem um regime parecido com o francês, porém, a família pode escolher o pagamento diário ou mensal da refeição escolar (CASTRO, V., 2009).

No Japão, toda escola é pública. Os livros didáticos e uniformes são gratuitos, mas a alimentação escolar, que atinge desde a pré-escola até o nível secundário, é paga. Há um desconto mensal na conta corrente dos pais cadastradas nas secretarias escolares (aproximadamente US\$ 1,85 diários). A refeição oferecida é igual para todos os alunos (ricos ou pobres) de cada cidade. As famílias são informadas sobre o funcionamento do sistema chamado de *kyushoku hi*. Recebem regularmente cópia dos *menus*, e são convidadas a experimentar, de tempos em tempos, amostras do que é servido (SOARES, 2009).

Nos EUA a alimentação escolar é oferecida em restaurantes escolares, utilizando-se cartões eletrônicos adquiridos pelos pais, com valor suficiente para pagar a refeição semanal. Nas escolas da periferia, há assistência alimentar gratuita ou de baixo custo para alunos sem condições financeiras de adquirir os cartões, a exemplo do *National School Lunch Program* (Programa Nacional de Almoço Escolar), desenvolvido pelo governo federal, que assiste a escolas públicas e privadas sem fins lucrativos. A educação nutricional foi introduzida no currículo das escolas públicas americanas em 1918 e desde então, é componente regular da educação elementar e secundária (STEFANINI, 1997).

Nos países em desenvolvimento como o Brasil, em face das desigualdades, os programas ganham dimensão social além da educacional, passando a ter caráter de suplementação alimentar (ANDRADE, 1999 *apud* NOGUEIRA, 2005).

Como existem diferenças econômicas, sociais e culturais entre os países que compõem a América Latina e Caribe, é possível identificar, também, diferentes sistemas de proteção social, em particular, de programas de alimentação escolar, de caráter assistencialista e de combate à fome (VIANNA *et. al.*, 1999).

Em relação aos países da América Latina e Caribe, Abreu (1995) verificou o funcionamento dos programas de alimentação escolar em 12 nações. Apesar do estudo da autora ter sido realizado há 18 anos, a situação não se alterou muito nos países, a exceção do Brasil. Assim, tem-se:

Bolívia, Equador, Peru, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana formam o grupo cujos programas caracterizam-se por um grau de focalização e dependência de recursos externos. Têm sentido de combate à fome e à miséria, onde as doações do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e da USAID são essenciais. Predomina uma modalidade de atendimento constituída pelo fornecimento diário de uma refeição única e muito pouco diversificada.

Colômbia e Venezuela ocupam posição intermediária. Não dependem da ajuda externa e têm maior flexibilidade de gestão e na variedade de cardápios em termos nutricionais. São programas focalizados e centralizados. Na Venezuela, a centralização é mais evidente.

Na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai as políticas de alimentação escolar são decorrentes da longa história de atuação do Estado na área social. Caracterizam-se pela pouca ou nenhuma presença de financiamento externo. Argentina e Chile desenvolvem modelos sofisticados de focalização, utilizando critérios científicos e tecnológicos para formulação de indicadores e identificação dos beneficiários.

Os programas da Argentina, Brasil e Chile são descentralizados. No Uruguai não há a descentralização dada sua pequena extensão territorial de 176.215 km² e o baixo contingente populacional, com 3,5 milhões de habitantes (ATLAS NATIONAL GEOGRAPHIC, 2006). Brasil e Uruguai são os únicos países com programas universalizados.

Vários países no mundo executam programas de alimentação escolar, que geralmente oferecem desjejum, almoço ou lanche no meio da manhã ou da tarde, dependendo do número de horas que o aluno passa na escola. Conforme os exemplos, nos países desenvolvidos, em sua maioria, os programas não são pagos com recursos públicos oriundos de impostos. São subsidiados pelos governos com a participação financeira das famílias, especificamente utilizados para pagar a refeição a ser servida na escola, em forma de cotas.

Isso é possível porque em casa, a criança ou o adolescente desses países têm acesso às refeições diárias e o Estado garante mais do que os mínimos sociais às famílias. Aquelas que não têm condições de arcar com essa despesa são cadastradas em órgãos de assistência social e recebem ajuda estatal até que consigam recuperar sua auto-sustentação (ABREU, 1995).

Já nos países em desenvolvimento, os programas contam com subsídios do governo e têm especial importância, pois muitas crianças vão à escola sem se alimentar, principalmente

no desjejum (café da manhã). Em muitas nações os programas de alimentação escolar são ligados a políticas sociais compensatórias de garantia de direitos fundamentais.

Nos países pobres e subdesenvolvidos não há recursos financeiros suficientes para atendimento de todos os alunos das escolas. Geralmente, faz-se seleção daqueles estudantes mais desnutridos, utilizando indicadores de peso/altura/idade; escolha de áreas ou comunidades em risco social; e/ou onde vigoram maior pobreza e falta de acesso a serviços prioritários. São programas focalizados com recursos quase que exclusivamente externos oriundos de doações – dinheiro ou alimentos – para atender às carências mínimas nutricionais.

Dados do USDA informam que em vários países da Ásia-África, é um desafio para os pais mandar os filhos à escola. Muitos povos são nômades, vivem a se deslocar em busca de alimentos e água ou são vítimas de conflitos internos; e vivendo em campos de refugiados.

Para esse contingente, o USDA desenvolve um programa de ajuda internacional chamado “*McGovern-Dole: Alimentos para Educação e Nutrição Infantil*”, que tem sido responsável pelo aumento de crianças na escola de algumas nações, como Senegal, Afeganistão e Paquistão. Visa reduzir a fome infantil e aumentar a frequência escolar, principalmente de meninas. Para que suas filhas frequentem a escola, os pais recebem em troca alimentos como arroz ou óleo vegetal (USDA, 2009). A predileção justifica-se no fato de elas serem mais afetadas em índices de prostituição, analfabetismo e trabalho infantil (afazeres domésticos e cuidados dos irmãos). Frequentando a escola, não ficam disponíveis.

O USDA e USAID também financiam doações a ONGs voltadas à alimentação escolar de países africanos, asiáticos e da América Latina e Caribe onde são distribuídos produtos (sêmola e óleo vegetal), junto com alimentos locais (peixe seco, farinha de milho ou trigo), comprados com a venda dessas mercadorias.

Pais, funcionários e voluntários preparam e distribuem as refeições, que podem ser um mingau quente no café da manhã, biscoitos feitos de fubá e soja no lanche e arroz com feijão no almoço. Exemplos de alimentos regionais oferecidos são as *tortillas* de milho na América Latina e o *naan* (um tipo de pão de trigo) no Afeganistão (FENNER, 2009).

Segundo Fenner (2009), para Babette Gainor⁹, a meta é permitir que as crianças entrem na força de trabalho como adultos saudáveis e instruídos; conseguindo implantar os programas de forma autônoma nesses países e passá-los ao governo ou comunidade local. Isso aconteceu na República Dominicana e na Moldávia.

Além das ONGs e o PMA/ONU, governos de outros países ricos e em desenvolvimento como o Brasil, também financiam programas de alimentação escolar em todo o mundo.

De acordo com dados da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE), responsável pela Cooperação Técnica Internacional (CTI), o Brasil doou ao PMA/ONU, em 2007, um milhão de dólares para estruturar programas de alimentação escolar no Haiti, Nicarágua e Bolívia, que possuem os maiores índices de insegurança alimentar do Caribe, da América Central e da América do Sul, respectivamente.

Em 2008, o Brasil doou 14 toneladas de alimentos ao Haiti. Foram 6.950 kg de feijão, 4.050 de açúcar, e 3.000 de óleo, levados em avião da Força Aérea Brasileira (FAB); além de contribuir com a quantia de US\$ 200 mil ao PMA/ONU para aquisição e distribuição de alimentos nesse país e ajuda com recursos financeiros e doações de alimentos ao Suriname, El Salvador, Angola e Timor Leste (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2008).

Também foi autorizada pelo governo a doação de US\$ 500.000 para a FAO em 2009, com o objetivo de estruturar hortas escolares em diferentes países pelo convênio entre a FAO e o FNDE; fruto do projeto de parceria “Educando com a Horta Escolar” (FNDE, 2008).

2.2 A DINÂMICA BRASILEIRA

A preocupação do Estado com a alimentação enquanto política educacional coincide com a fase de introdução do sistema de proteção social no Brasil na década de 1930, quando foram realizados discursos técnicos, pensadas políticas específicas e exercida a atividade de profissionais que se dedicavam ao tema, tendo como foco a alimentação das famílias, dos escolares e dos trabalhadores fabris, especialmente urbanos.

Não havia um órgão oficial a fim de prover a alimentação escolar em âmbito federal. A alimentação escolar era realizada por meio de ações voluntárias da sociedade civil,

⁹ Vice-diretora de assistência alimentar do Serviço Exterior de Agricultura do USDA.

vinculando-se posteriormente a órgãos campanhistas autônomos ou dos governos estaduais ligados à saúde e educação, que promoviam ações pontuais.

Com o decorrer dos anos, o sistema passou a ser gerido e financiado pelo governo federal e às unidades federativas também passaram a dispor de recursos para arcar com os custos da compra de gêneros para a alimentação escolar de seus municípios, tornando-se responsabilidade definitiva do setor educacional.

Por ser tema de estudo em um lapso temporal relativamente longo – há mais de 70 anos – faz-se necessário indicar uma periodização que leve em conta a permanência e mudanças nos discursos, nas políticas e nas práticas, com o propósito de identificar como se estabeleceu a organização político-institucional da alimentação escolar no contexto educacional de diferentes períodos de desenvolvimento da sociedade brasileira.

2.2.1 A alimentação escolar na estrutura educacional brasileira (os primórdios-1954)

Os jesuítas implantaram a base funcional e formal da educação brasileira durante o período colonial. A primeira escola foi fundada no Arraial do Pereira, Recôncavo Baiano, em 1549, tendo à frente o Padre Manuel da Nóbrega. Depois, foram estabelecidas as “missões jesuíticas”, com o objetivo de catequizar os índios. Por meio do ensino de cunho religioso, procuravam também, atingir os senhores de engenho e seus filhos. Os trabalhadores pobres, as mulheres e os escravos eram excluídos do sistema “oficial” de educação (CHAGAS, 1978).

O Regulamento de 17 de fevereiro de 1854, baixado pelo Ministro do Império Luiz Pereira Couto Ferraz, impôs a obrigatoriedade do ensino no País. Segundo Saviani (1996), vigorava apenas no Município da Capital e estabelecia uma multa de 20.000 a 100.000 réis aos pais/responsáveis por criança com mais de sete anos que não lhes garantissem o ensino elementar, dobrando-se o valor em caso de reincidência, verificada a cada seis meses. Ficavam isentas famílias cuja criança residisse “a mais de uma légua da escola” e aquelas que comprovassem que a criança recebia instrução em casa ou em escolas particulares.

Entretanto, não havia a preocupação do Estado em organizar a educação pública para todas as crianças brasileiras, especialmente as pertencentes às camadas mais desprovidas de renda, como forma de proteção e assistência à infância.

Sobre este aspecto, em março de 1880, foi fundado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância (IPAI), no Rio de Janeiro, idealizado pelo médico higienista Arthur Moncorvo Filho. Era uma instituição de caridade privada, criada com o objetivo de “inspecionar amas de leite, estudar condições de vida de crianças pobres, providenciar proteção contra abuso e negligência com menores, fiscalizar o trabalho feminino e de menores nas indústrias” (WADSWORTH, 1999, p.230).

Moncorvo buscou estabelecer a cooperação com os governos federal, estadual e municipal, visando o apoio a todo tipo de iniciativa que pudesse maximizar a proteção à infância e juventude, o que incluía a alimentação escolar, com a distribuição de leite em creches e nas unidades escolares que se estabeleceram na Capital.

Após a Proclamação da Independência, em 1889, iniciou-se uma fase de debates que visavam à estruturação de um sistema nacional de educação, quando foram delineados os primeiros traços de uma política educacional estatal, fruto do fortalecimento do Estado como nação independente. Apesar disso, até o final do século XIX, a sociedade civil não demonstrava preocupação com a educação e nem a exigia como dever do Poder Público.

A partir da industrialização, novos nichos sociais despontaram, buscando na educação e ensino oportunidades de qualificar-se para uma melhor colocação no mercado de trabalho, demandando do Estado Nacional maior condição de acesso ao ensino formal gratuito com a abertura de mais escolas, pois o preparo intelectual representava meio de ascensão social.

É na Primeira República, especificamente a partir de 1914, que surgem os primeiros grupos escolares, visando assegurar acesso universal e a gratuidade escolar (CHAGAS, 1978).

Historicamente, não há registros sobre a alimentação oferecida pelo governo federal nas poucas escolas oficiais que se instituíram nessa década e nem nas décadas anteriores, desde a vinda dos jesuítas para o Brasil. Os dados referem-se à oferta de uma alimentação voluntária de instituições de caridade (como o IPAI) ou preparada na casa de pessoas da comunidade escolar, geralmente um copo de leite, sopa ou mingau (MAZZILLI, 1987b).

No início do século XX, a alimentação, seus distúrbios e carências, era assunto de competência privada. A salubridade da população, tendo a alimentação como fator determinante, não era prioridade do poder público em termos nacionais. O saber médico

tematizava apenas sobre aspectos higiênico-sanitários, dando ênfase aos internatos criados no final do Império, especialmente nas regiões de maior aglomerado populacional.

Em 1913 o território nacional contava com 21 estados e o DF. Era dividido sob critérios físicos (de caráter não oficial) em cinco “Brasis” e não em regiões, a saber: a) Brasil Setentrional ou Amazônico (AC, AM e PA); b) Brasil Norte-Oriental (AL, CE, MA, PB, PE, PI e RN); c) Brasil Oriental (BA, ES, DF, MG, RJ e SE); d) Brasil Meridional (PR, RS, SC e SP); e e) Brasil Central (GO e MT). Essa repartição influenciou e orientou estudos (especialmente sobre políticas públicas) até a década de 1930(IBGE, 2009).

Em março de 1919, foi idealizado o Departamento da Criança, um apêndice do IPAI, que atuava como agência de pesquisa e recolhimento de dados sobre as instituições privadas e oficiais dedicadas ao ensino e assistência a menores. Porém, havia um total desinteresse do Estado em apoiar o Departamento e seus beneficiários, que dependiam do auxílio oficial.

A primeira metade da década de 1920 foi uma época de adensamento das discussões sobre alimentação como forma de proteção e assistência à infância. Em 1922, realizou-se, no Rio de Janeiro, o “III Congresso Americano da Criança”, e um dos temas foi “nutrição infantil: uniformização e fiscalização dos pensionatos” (FIALHO, 1993, p.141).

Em outubro de 1923, também no Rio de Janeiro, aconteceu o “I Congresso Brasileiro de Higiene”, presidido pelo médico sanitarista Carlos Chagas (1878-1934). A importância da alimentação em meio às discussões, nesse encontro, denotou que ainda não se tratava de uma das preocupações dos poderes públicos. Entre 20 temas oficiais, apenas quatro referiam-se à alimentação: “os princípios da fiscalização sanitária dos gêneros alimentícios”; “o abastecimento do leite”; “a alimentação escolar e pré-escolar”; e “a alimentação dos soldados brasileiros” (ANAIS, 1926, pp. 99-138 *apud* RODRIGUES, 2007, p. 225).

Segundo Rodrigues (2007), esse congresso contou com a participação de renomados médicos sanitaristas, entre eles Almeida Jr., educador, higienista e um dos signatários do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” (1932), que publicou, naquele mesmo ano, a “Cartilha de Higiene para Uso das Escolas Primárias” (1923), que falava sobre as restrições relacionadas às gulodices entre as refeições e a moderação no consumo de certos alimentos, dando destaque às comidas e bebidas apropriadas às crianças em idade escolar.

Entre as “oito regras de ouro da higiene”, o autor dedicava duas à alimentação: o consumo de verduras e frutas e a ingestão de leite no lugar de café ou chá. Um dos itens da cartilha intitulava-se “a boa alimentação”, e ensinava o que se devia comer ou não, com farto uso de ilustrações e linguagem textual acessível a crianças em idade de alfabetização:

Evitar: consumo de carne, mais de uma vez por dia; alimentos duros, que dêem trabalho aos dentes como crosta de pão, frutas, nozes; comer muito; comer depressa, sem mastigar; comer estando cansado ou agitado; abusar da carne ou dos ovos; comer frutas verdes; comer alimentos muito engordurados; usar pimenta e outros temperos fortes; e comer ou beber coisas muito quentes ou geladas. (ALMEIDA JR., 1923, *apud* RODRIGUES, 2007, p. 235).

Almeida Jr. atribuía pouco empenho do governo e dos cientistas à pesquisa sobre alimentação e nutrição. Para ele, cabia ao Estado aparelhar as instituições de estudos dos temas, já que “a ciência da nutrição não se faz nos gabinetes, ou em laboratórios improvisados com parcimônia e modéstia”. (ALMEIDA JR., 1923, *apud* RODRIGUES, 2007, p.236).

O educador tinha um discurso afiado sobre a inércia dos cientistas quanto à divulgação de suas descobertas, as quais deviam conduzir pesquisas empíricas e fazer sentir o peso de seus conhecimentos, retirando a alimentação do âmbito da “politicagem de aldeia” e da ação dos curiosos com palpites descabidos sobre alimentos e dietas:

De vez em quando surgem advogados da abóbora, apóstolos do limão, cavaleiros andantes da cebola, apontando seus ídolos como exclusivos mercedores de nosso culto e dentes. Os ídolos, repentinamente, mergulham no esquecimento. Não se diga que estas paixões alimentares medram apenas entre os profanos: pesados livros de ciência consignam tais exageros e perpetuam as dissensões românticas entre a carne e o vegetal, entre o jejum e a abundância. (ALMEIDA JR., 1923, *apud* RODRIGUES, 2007, p. 237).

Sua crítica baseava-se em informações de jornais e revistas da época, que anunciavam o poder miraculoso de certos alimentos, e também em matérias (pagas ou não), veiculadas a mando de médicos (ou supostos profissionais da medicina e da nutrologia), que divulgavam soluções mirabolantes para problemas de saúde baseados em dietas também mirabolantes.

Conjecturando sobre a adoção de uma alimentação saudável, ele não tinha a intenção de debater com “charlatões”, mas sim orientar os responsáveis das crianças e púberes em idade escolar sobre o tema, cuja faixa etária compreendia crianças pós-amamentação até adolescência, período de formação de comportamentos alimentares levados vida afora, e que,

guardadas as singularidades individuais, época em que tanto os hábitos (o bem) como os vícios (o mal), são adquiridos ou evitados por uma educação alimentar (RODRIGUES, 2007).

Segundo Mazilli (1987), em 1930, a “Desnutrição Protéico-Energética” (DPE) foi identificada como deficiência alimentar de nutrientes essenciais e necessários em pequenas quantidades, que ocasionavam enfermidades e comprometiam o funcionamento do corpo. O tema alimentação passou, então, a ser monopólio dos médicos pediatras.

Porém, estudos sobre alimentos e seus nutrientes eram esporádicos e limitados. O único interesse estava na alimentação coletiva dos internatos e pensionatos que, por fornecerem todas as refeições, mereciam atenção, dadas exigências de padrão e fiscalização do serviço.

Nesse ano, Getúlio Vargas assumiu o “Governo Provisório” em 03 de novembro, instaurado pela “Revolução de 1930”. Seu primeiro ato criar o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MINESP); pelo Decreto nº 19.402, de 14 novembro de 1930. Secretaria com *status* de ministério, tiveram função de destaque a “tríade mentora da educação brasileira”: Anísio Teixeira (1900-1971), Fernando de Azevedo (1894-1974) e Lourenço Filho (1897-1970), e a dupla Josué de Castro e Dante Costa, atuando como os primeiros militantes do combate à fome e defesa da alimentação escolar como política estatal.

A “tríade mentora” municiaava discussões sobre uma educação única, laica, obrigatória e assegurada pelo Estado, enquanto a “dupla dinâmica” desenvolvia estudos sobre a importância da alimentação escolar.

Em 1934 foi criado o Instituto Nacional de Estatística¹⁰, visando à cooperação interadministrativa das esferas governamentais federal, estadual e municipal na implantação de políticas diversas, incluindo as de cunho alimentar e nutricional, com base em dados estatísticos fidedignos sobre a realidade socioeconômica, política e administrativa do Brasil.

Em 1935 foi instituída a Campanha Nacional pela Alimentação da Criança (CNAC) pelo MINESP e IPAI, fornecendo as linhas iniciais para se instituir a alimentação escolar em todo País, e incorporando-a como uma obrigação oficial (FONSECA, 1953), pois as experiências eram, até então, de caráter privado e beneficente, não se constituindo campo de intervenção do Estado Nacional. Destaca-se como exemplo as Caixas Escolares, que

¹⁰ Instalado como órgão de governo em 1936, denominando-se Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1938.

passaram a mobilizar a atenção para o assunto, com iniciativas relacionadas à alimentação escolar pública pelos entes federados (municípios e estados)¹¹.

A Caixa Escolar era uma associação de fundos administrada pela direção das escolas para o qual contribuía voluntariamente empresas locais e famílias abastadas, com fim de constituir capital para pagar despesas de estudos, excursões, pequenos reparos nas instalações da escola e subsidiar alunos mais pobres com alimentação, uniforme e material escolar. Foi precursora da Associação de Pais, Amigos e Mestres (APAM).

A Caixa Escolar era uma instituição jurídica de direito privado sem fins lucrativos, cuja função era administrar recursos financeiros da unidade de ensino oriundos da União, Estados e Municípios, e aqueles de arrecadação própria (contribuição de pais e comércio local). Os recursos recolhidos destinavam-se à aquisição de bens e serviços necessários à melhoria das condições de funcionamento do prédio escolar e de suprir necessidades básicas de alunos sem condições de estudo, fornecendo-lhe uniforme, sapato, livros, material escolar e alimentação. (MIELNICZUCK, 2005, p. 32).

O repasse de recursos públicos é assim explicado: “a Caixa Escolar é fundamentalmente uma solução de compromisso para fazer frente à insuficiência de recursos postos à disposição do sistema de ensino no Brasil”. (COIMBRA; MEIRA & STARLING, 1982, p. 296 *apud* FIALHO, 1993, p. 142).

A Caixa Escolar utilizava-se de outros expedientes para angariar recursos, como campanhas diversas (do liquidificador, do ovo, da fruta) bingos e bazares realizados junto à comunidade, além da venda de lanche a alunos que podiam pagar [DE LAMARE, 1968].

A alimentação escolar consistia apenas de um lanche preparado em casa para ser levado à escola e consumido no intervalo das aulas. Como nem todos os alunos tinham condições de trazer o seu próprio lanche, a Caixa Escolar, então, começou a oferecer uma alimentação suplementar à alimentação doméstica aos alunos mais pobres e, às vezes, até a totalidade destes, de acordo com a necessidade e/ou disponibilidade de recursos (MAZZILLI, 1987).

Visava à suficiência da “ração alimentar essencial mínima”, a fim de cobrir as deficiências quantitativas (calóricas), qualitativas (protéicas) e específicas (minerais e vitaminas), em face dos diferentes problemas alimentares que se apresentavam no Brasil

¹¹ Segundo Fialho (1993), há registros de que na cidade de Formiga em Minas Gerais, em 1924, ocorria a distribuição de alimentação escolar custeada por esta entidade a todas as escolas públicas.

como: a subnutrição (crianças magras); a desnutrição específica (anemia nutricional e deficiência protéica); as desarmonias nutricionais (excesso de carboidratos e pobreza de proteínas); e, também, as doenças por excesso, caracterizadas pelo abuso de doces e guloseimas, apesar do ínfimo número de obesos [DE LAMARE, 1968]. De Lamare definia:

Chama-se ração alimentar essencial mínima a quantidade e as espécies de alimentos necessários a um correto consumo pelo indivíduo em 24 horas. A ração deve proporcionar diariamente todos os grupos alimentares – energéticos, plásticos e reguladores (protetores e não protetores). A ração é adequada quando contém estes grupos em quantidades suficientes e perfeitamente equilibrados. [DE LAMARE, 1968, p. 68].

Todas as iniciativas eram voluntárias das próprias escolas e famílias que podiam ajudar. Apesar da boa intenção, a alimentação oferecida pela Caixa Escolar era qualitativa e quantitativamente insuficiente, ademais de transformar os recursos arrecadados em mecanismo redistributivo de pobreza, vez que retardava alternativas capazes de tornar a alimentação escolar em um bem de cidadania e acessível a todos (COIMBRA, 1982, *apud* FIALHO, 1993).

A Caixa Escolar tinha uma visão assistencialista. A proposta era impingir significado especial e classificatório, já que se utilizava a expressão “aluno da caixa”, para denominar as crianças assistidas, configurando um caráter preconceituoso (MAZZILLI, 1987).

As escolas contavam ainda com o apoio de entidades sociais como a Maçonaria¹², o IPAI, além de alianças efetivadas com o setor produtivo (fábricas e indústrias), que possibilitavam aportes de recursos nas ações pontuais (mas nada oficializadas) desenvolvidas pelos municípios e estados.

Várias foram as iniciativas voluntárias de apoio à oferta da alimentação escolar. Em 1930, até as escolas do longínquo Estado do Amazonas contavam com alimentação escolar mantida e preparada pelo efetivo da Polícia Militar local (NOGUEIRA, 2005).

Pela influência de médicos e nutrólogos sociais, e a necessidade de se organizar a alimentação fornecida pela Caixa Escolar, a obrigação oficial de implantar um sistema de

¹² Coimbra (1981) revela que desde 1908, a Maçonaria fornecia alimentação escolar a 905 alunos em Corumbá e, 1928, a 41 alunos da cidade de Campo Grande no Mato Grosso (ainda não existia o MS, criado em 11/10/1977).

proteção social à alimentação dos alunos foi ganhando destaque. Segundo De Lamare [1968], várias eram as razões que militavam a favor da iniciativa:

- Fator Econômico – O nível econômico da maioria dos alunos das escolas públicas fazia com que não tivessem condições de arcar com as despesas das refeições, já que eram crianças e adolescentes desnutridos e subnutridos. Além disso, algumas Caixas Escolares promoviam a venda de lanches aos alunos que podiam pagar, fato que acentuava as desigualdades e retardava a promoção da alimentação escolar igualitária pelo Estado.
- Fator Social – O adulto tinha a possibilidade de ganho e de procurar por si só alimentar-se. A criança era um ser desarmado, que dependia de terceiros para alimentar-se. Quando falhavam os adultos (pais ou responsáveis), que deviam atender a criança em suas necessidades, evidentemente começava o dever do Estado em ajudá-la. “Antes de o Estado gastar recursos em importar imigrantes, deveria preocupar-se em cuidar dos seus futuros cidadãos – as crianças” [MENA BARRETO *apud* DE LAMARE, 1968, p. 50].
- Fator Nutricional – Nas escolas públicas, a frequência maior era de crianças de poucos recursos, mas algumas tinham condições de trazer lanche de casa ou adquiri-lo da Caixa Escolar, cabendo a cada escola orientar pais e professores quanto ao entrosamento do lanche caseiro com um programa de educação alimentar, de forma que não fosse composto de gulodices e guloseimas prejudiciais à saúde ou representativas de luxo.
- Fator Político – O Estado devia tomar para si a preocupação com a alimentação escolar universal e saudável, conseqüentemente, reduzindo gastos com a saúde pública. Era preciso uniformizar ações para que as refeições escolares suplementassem carências nutricionais dos alunos trazidas de casa. Como havia crianças com mais recursos nas escolas públicas, passou-se a questionar se essas deveriam ser excluídas do auxílio alimentar. Surgem as primeiras discussões sobre a universalização da alimentação escolar, pois por razões psicológicas e pedagógicas, já se desaconselhava a diferença de tratamento.

Segundo Fialho (1993), para atender uma solicitação de Anísio Teixeira, então Secretário de Educação do município do RJ, o médico Alexandre Moscoso elaborou um folheto sobre alimentação escolar (1935), visando orientar o trabalho das Caixas Escolares, que atendiam 136 escolas, beneficiando 16 mil alunos. Assim, em 1937 a Prefeitura do Rio de Janeiro assumiu os encargos financeiros da alimentação escolar, instituindo a primeira versão oficial do que viria a ser o Programa Nacional de Alimentação Escolar (FIALHO, 1993).

Em nível federal, a Portaria SCm 136, de 25 de outubro de 1939 criou o Serviço Central de Alimentação (SCA) vinculado ao Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio que tinha como objetivo fornecer elementos para restaurantes e refeitórios populares e realizar serviços de distribuição de alimentos, que constituiu no marco para a história da política alimentar de modo geral, pois permitiu aos nutrólogos da época, sair de seus laboratórios de pesquisa para se imiscuírem nas atividades estatais relativas ao tema.

Segundo Rodrigues (2007), Dante Costa definiu o primeiro conceito de merenda escolar em 1939. Ele identificou que o mau rendimento tinha causas na desnutrição, somadas às más condições habitacionais, de vida familiar e de hereditariedade. Para corrigir o que lhe competia como intelectual e servidor público, sugeriu a suplementação alimentar no horário das aulas com refeições a serem trazidas de casa, recomendando que fossem constituídas, basicamente, de leite, sucos de frutas, bolos, polenta, tapioca, chocolate e sanduíches de ovos, carne de boi ou galinha, requeijão ou queijo, respeitando os hábitos regionais.

Dante Costa definia a merenda escolar como aquele alimento trazido da casa para a escola a ser consumido no período das aulas, e não, como passou a se fazer tempos depois, com a oferta de alimentos pelo governo nas escolas e mantida com recursos públicos. Defendia a ideia da formulação da alimentação escolar como política pública:

O Estado tem o dever de exercer uma verdadeira política escolar de alimentação. A criação da merenda escolar é uma obrigação a ser exercida: a) no interesse coletivo do país; b) no interesse humano do escolar; c) no interesse econômico da administração escolar. [COSTA, 1944, *apud* DE LAMARE, 1968, p. 147].

No documento “As 13 Normas de Alimentação do Escolar”, de sua autoria, apontava a necessidade do consumo diário de leite, carne, ovos, frutas e verduras e definia características básicas da alimentação escolar: “1. valor calórico relativamente alto, em torno de 700 cal.; 2. composição harmônica e variada a fim de corrigir erros da alimentação caseira; 3. baixo custo ‘para tornar-se viável’ em larga escala pelas administrações e orçamentos dos pais”. (COIMBRA, 1982 *apud* FIALHO, 1993, p. 147). Sua preocupação era orientar as mães quanto ao lanche escolar dos filhos, dando-lhe um caráter mais científico.

Cabe lembrar que as orientações não se estendiam às famílias pobres, já que o financiamento de um programa pelo Estado não era discutido, e o fornecimento da alimentação escolar era executado pelas escolas, famílias e comunidade, de forma voluntária.

Pelo Decreto-Lei nº 2.040, de 17 de fevereiro de 1940, o governo federal criou o Departamento Nacional da Criança (DNCr) – que teve Dante Costa como um dos mentores – no âmbito do já denominado, desde 1937, Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), ao qual se vincularam as atividades do Departamento da Criança de Moncorvo Filho, que vinham sendo prestadas desde 1919; buscando dar à assistência alimentar da criança, em especial aquela em idade escolar (até os 14 anos), um caráter mais científico.

Com o Decreto-Lei 2.478, de 05 de agosto de 1940, o SCA foi substituído pelo Serviço de Alimentação e Previdência Social (SAPS), que preconizava a política alimentar baseada no binômio alimentação-educação. Segundo Uchimura & Bosi (2003), o SAPS era revestido de aparente diversidade. “O modelo de intervenção que caracterizou o SAPS, em sua estrutura e proposta, foi consubstanciado na ênfase sobre a educação enquanto solução para os problemas de ordem alimentar da população”. (UCHIMURA & BOSI, 2003, p. 388).

Josué de Castro foi o primeiro chefe do SAPS, sendo substituído no final de 1941 por Dante Costa, que realizou o primeiro inquérito alimentar com grupo de escolares em 1942. O trabalho consistiu em uma enquete com 583 alunos de 07 a 14 anos, de escolas da periferia do Distrito Federal. O objetivo era conhecer o estado nutricional, denunciando deficiências de tiamina, (vitamina A) e proteínas (STEFANINI, 1997).

Dante Costa considerava a escola um local de combate à desnutrição infantil, recomendando para isso, a utilização de três medidas: o desjejum, a merenda e o almoço escolares. Quanto à composição da alimentação escolar, recomendava que fosse constituída de preferência de alimentos sólidos, contendo também leite e sucos de frutas e que respeitasse os hábitos regionais. Na impossibilidade de fornecimento dessa merenda por restrição econômica, aconselhava priorizar o copo de leite e considerava a sopa, como merenda única, a pior solução, servindo apenas de caráter demagógico (COSTA, 1951).

Com base em seu inquérito, Costa colocou em funcionamento em 1942, o “desjejum escolar dos filhos dos operários” que consistia de um pão recheado com carne vermelha, frango, ovo ou queijo; um copo de leite e uma fruta, somando em média 450 calorias. Era servido das 06h30min às 07h30min da manhã nas escolas, para as crianças filhas de operários e trabalhadores das fábricas e indústrias nascentes. Para serem atendidas pelo desjejum escolar, as crianças deveriam atender às seguintes exigências:

1ª) A criança deveria mostrar, antes de receber o desjejum, a merenda que levava para a escola, ou caso não a levasse, um documento comprovando que a escola lhe fornecia a merenda. Com isso, desfazia-se a possibilidade de substituição de uma coisa pela outra, irregularidade que [...] prejudicaria o efeito desejado [...] da melhor nutrição dos escolares das classes humildes. 2ª) As crianças deveriam, em dias determinados, comparecer no SAPS para serem examinadas por seus médicos especialistas. (FIALHO, 1993, p.148).

Entre as ações de alimentação escolar desencadeadas pelo SAPS, havia a sopa e o copo de leite escolar, que na década anterior eram de iniciativa voluntária da comunidade, preparados nas residências e transportados até a escola, que posteriormente se institucionalizaram de forma perene com a ajuda de órgãos internacionais. As ações empreendidas pela SAPS para o fornecimento de refeições aos filhos dos trabalhadores, são consideradas a forma embrionária do que mais tarde viria a ser o Programa Nacional de Alimentação Escolar (MAZZILLI, 1987).

Podem ser destacadas outras iniciativas de órgãos, agências e entidades públicas e filantrópicas que fomentaram a oferta da alimentação nas escolas, como: a Legião da Boa Vontade (LBA) criada em 1942, com o objetivo explícito de “promover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados, prestando decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona aos esforços de guerra”. (IAMAMOTO & CARVALHO, 1983, pp. 256-257, *apud* FIALHO, 1993, p. 97).

O Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) criado em 1942 por convênio entre os governos brasileiro e americano, a fim de orientar programas de saúde e saneamento na região do vale do rio São Francisco¹³ e Amazonas, onde se produzia borracha e minério de ferro, matérias-primas estratégicas para o esforço de guerra. A agência oferecia com recursos próprios alimentação para escolas da região onde se instalavam seus escritórios. (COIMBRA, 1982 *apud* RODRIGUES, 2007).

O Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), também criado em 1942, órgão público que possuía laboratórios para desenvolvimento de novas fórmulas de apresentação dos alimentos (vitaminados e formulados), que eram disponibilizadas para uso das fábricas e indústrias alimentícias, propiciando, assim, o fortalecimento das relações entre o órgão oficial de estudos sobre a alimentação e o setor produtivo e, ao mesmo tempo, prestando assistência às mesmas no campo da ciência alimentar (DUTRA, 1995).

¹³ (AL, PE, BA, SE e MG).

O Instituto Técnico de Alimentação (ITA), criado em 1994 e transformado no Instituto Nacional de Nutrição (INN) da Universidade do Brasil. Josué de Castro, diretor do Instituto, comandava o rol de intelectuais, médicos e nutrólogos que defendiam a proposta do governo federal em oferecer alimentação ao escolar (DUTRA, 1995).

Despontavam, aqui e ali, políticas locais voltadas para a alimentação escolar pública. Em 1944, politicamente, o território brasileiro contava com 21 estados, um DF (no município de RJ) e quatro Territórios Federais: Fernando de Noronha, desmembrado de Pernambuco em 1942, Rio Branco (Roraima), Amapá e Guaporé (Rondônia), criados pelo Decreto-Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943¹⁴.

As ações que se referiam à alimentação escolar se desenvolveram apontando para necessidade de uma política pública que conseguisse dar conta de mote tão complexo. Várias iniciativas, mesmo com intenção de atender a necessidades pontuais, foram efetivadas, constituindo o saber sobre o tema, conquistado gradativa e paralelamente ao saber nutricional.

Em 1945, o governo do Estado de São Paulo começou a dar os primeiros passos na implementação de um programa de alimentação escolar, quando criou a Seção de Nutrição da Secretaria de Educação de São Paulo e passou a atender 82 escolas e 45.000 alunos.

O município de SP desenvolveu, quase que simultaneamente ao Estado, ainda que de forma irregular, um programa de complementação alimentar para crianças pré-escolares. A Prefeitura passou a esquadrinhar seus parques infantis, destacando a assistência alimentar, com o objetivo de sanar a desnutrição. Mencionem-se os programas de distribuição de leite *in natura* e em pó que, com diversas denominações, foram implantados em 1945 e vigoraram até 1980 (CAVALCANTI; RIBEIRO, 2003, p. 35 *apud* RODRIGUES, 2007, p. 246).

O Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945 instituiu a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), inicialmente vinculada ao Conselho Federal de Comércio Exterior, sendo transferida em 1949 para o Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP).

¹⁴Guaporé passou a ser o Território Federal de Rondônia em 1956, e Rio Branco, o Território Federal de Roraima em 1962. A CF/1988 elevou-os à condição de estado. Apenas Fernando de Noronha se reincorporou ao estado de origem, Pernambuco.

Em meados de 1940, o Estado do Piauí implantou um programa de alimentação escolar com apoio da LBA, que pode ser considerado o “embrião” das diretrizes do modelo atual. No período, as escolas faziam compras localmente, atendendo a cultura e vocação agrícola do lugar, e programavam cardápios obedecendo a critérios de aceitabilidade. Os repasses eram feitos às diretorias escolares conforme número de alunos, que prestavam contas dos recursos utilizados, habilitando-se a um novo repasse (FIALHO, 1993).

A alimentação piauiense era variada e recebia a classificação de ‘doce e salgada’, compondo-se de frutas, sucos, saladas de frutas, garapa de cana com pão recheado com queijo e doce ou com leite condensado e bolos, sendo estes últimos servidos em dia de festa. Entre cardápios salgados eram servidas sopas de legumes com ossos ou macarrão, sanduíche de carne moída, baião de dois e Maria Isabel. (COIMBRA, 1982, p. 306 *apud* FIALHO, 2007, p. 149).

Em 1949, a refeição escolar atraiu a atenção internacional com a realização da “XIV Conferência sobre Educação Pública”, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e pelo *International Bureau of Education* (IBE) em Genebra, onde se enfatizou que as crianças não deveriam ter seu rendimento escolar limitado por uma alimentação insuficiente (ANDRADE, 1999 *apud* NOGUEIRA, 2005). Segundo o FNDE, não foi possível se implantar uma política nacional de alimentação escolar na década de 1940 por indisponibilidade de recursos financeiros.

O Decreto nº 29.850, de 06 de agosto de 1951 determinou que a CNA fosse o “órgão incumbido de assistir ao governo na formulação da Política Nacional de Alimentação e de prestar assistência técnica e financeira às indústrias privadas de alimentos”. (CASTRO J., 1977, *apud* STEFANINI, 1997).

Em 1953, a Lei 1.806, de 06 de janeiro de 1953 criou a região da Amazônia Legal e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), com o objetivo de integrar a economia da região Norte à economia nacional. A SPVA financiava com recursos próprios, a alimentação de escolas integrantes da região¹⁵. Não há registros sobre número de alunos/escolas atendidas.

¹⁵ Acre, Mato Grosso e Pará; Territórios do Amapá, Rondônia e Roraima; e parte de Goiás e Maranhão. O Estado do Tocantins passou a fazer parte da Amazônia Legal quando de sua criação em 05/10/1988.

A Lei 5.173, de 27 de outubro de 1966 extinguiu a SPVEA e criou Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que subsidiava a CNA com informações sobre a região. (SPVEA, 1955).

A CNA assumiu funções de Comitê Nacional, firmando o primeiro convênio com a FAO, que assinalou o ingresso de novos atores sociais na execução da política de alimentação escolar, abrindo as portas às agências internacionais de ajuda alimentar. Entre elas encontrava-se o UNICEF/FISI, responsável pela mudança da alimentação escolar brasileira no início da década de 1950, quando foi assinado um acordo com o governo que possibilitou a implantação, primeiramente, de programas de atendimento materno-infantil nos estados do Nordeste e, anos mais tarde, do programa de alimentação escolar de âmbito nacional.

Os trabalhos da SCA (1939/1940), SAPS (1940/1967), DNCr (1940/1958) e CNA (1945/1972) foram voltados para a educação alimentar, especialmente a infantil. As atividades da CNA também incluíam assistência às indústrias quanto à tecnologia alimentar nacional. Todas essas ações partiram do Poder Público, pois eram órgãos federais, demonstrando que as iniciativas apontavam para a necessidade de regulamentação estatal da alimentação escolar.

Estudos sobre alimentação e saúde em termos técnicos e sociais, e o caráter populista do governo na primeira metade do século XX, foram responsáveis por planos de trabalho para as camadas populares, que influenciaram a “tomada de responsabilidade” do Estado na regulamentação de um programa público nacional. Assim, a alimentação escolar como política pública específica começou a ser pensada de forma mais estruturada e abrangente.

2.2.2 A institucionalização da alimentação escolar como política pública de Estado Nacional

No início da década de 1950 começou a despontar um movimento por parte dos nutrólogos brasileiros ligados à CNA para formalização de um programa que ampliasse a oferta de refeições a todas as crianças brasileiras matriculadas nas escolas públicas.

As opções vislumbradas para materializar a iniciativa foram os desjejuns, almoços ou merendas, tendo o poder público optado, na maioria das vezes, pela terceira possibilidade. Costa afirmava: “Algumas escolas já serviam o almoço escolar, mas essa era uma medida de difícil implementação econômica”. (COSTA, 1948, p. 13 *apud* RODRIGUES, 2007, p. 244).

A recuperação das economias devastadas pela Segunda Guerra provocou mudanças nos padrões de produção de alimentos. Primeiro porque se extinguiu a necessidade de estoques de matérias-primas; e segundo porque a expansão das economias desenvolvidas exigiu a criação de novos mercados, sendo o Brasil um dos mais promissores. (FIALHO, 1993, p. 100).

Com a supersafra dos países desenvolvidos, especialmente os EUA, ocorreu um excedente agrícola que foi doado à UNICEF para ampliar a ajuda aos países latino-americanos. A doação destinada ao Brasil foi direcionada aos programas de suplementação alimentar, principalmente o escolar. Foi uma solução plausível para se “juntar a fome com a vontade de comer”, já que o estado nutricional da maioria dos alunos da rede pública brasileira era precário e carecia de um reforço alimentar.

A escola se constituía em forma rápida e econômica de distribuição em escala. Apesar da preocupação dos países desenvolvidos com a pauperização das massas, de certa forma, a ideia era encontrar possibilidades para o escoamento dos excedentes agrícolas. Este foi, na verdade, o fundamento econômico da “ajuda” externa (FIALHO, 1993).

Em termos políticos, o objetivo era parar as constantes convulsões sociais e as eclosões revolucionárias socialistas nos países de Terceiro Mundo no início da Guerra Fria. Ou seja, a criação dos programas serviria como um contra-ataque às ameaças de avanço do comunismo.

Especialistas americanos sugeriram a formação de técnicos brasileiros em métodos de inquéritos nutricionais nos EUA. Josué de Castro escolheu o nutrólogo Walter José dos Santos para realizar os estudos, a fim de coordenar um inquérito na Amazônia.

Vasconcelos destaca que, sobre a educação nutricional, entre sete documentos fiéis a esse campo disciplinar, encontra-se “uma extensa revisão bibliográfica sobre a temática educação nutricional no Brasil (à época denominada Educação Alimentar) publicada em 1951 pelo oficial médico do exército Walter José dos Santos”. (VASCONCELOS, 1999, p. 312).

Talvez por isso, Josué de Castro tenha lhe incumbido de tão importante tarefa, pois Walter Santos, sendo médico oficial do Exército Brasileiro, havia servido na Amazônia, e conhecia de perto suas características peculiares e mazelas sociais.

Feita no primeiro semestre de 1952, a viagem foi de grande importância para a proposta do programa em caráter nacional. Ao voltar, Walter Santos trouxe consigo um modelo

concreto sobre como formulá-lo, quais características organizacionais deveria ter e como deveriam ser desenvolvidas as rotinas de operação, acompanhamento e controle.

Segundo Fialho (1993), após retornar dos EUA, Santos deu o seguinte depoimento:

Nesta época, tendo regressado de uma viagem aos Estados Unidos [...] na qualidade de Assessor Técnico da CNA, sugerimos ao Presidente, o Prof. Josué de Castro, a organização de um Programa Nacional de Merenda Escolar, com base nas observações que sobre o assunto fizemos. (SANTOS, *apud* COIMBRA *et. al.*, 1982, p. 349, *apud* FIALHO, 1993, p. 152).

Em 1953, a CNA concebeu o “I Plano Nacional de Alimentação” (PNA) seguindo as recomendações da FAO/OMS, apresentado na 3ª Conferência de Caracas, por ser uma ampla proposta de solução do problema alimentar e nutricional. Pela primeira vez, se estruturou um programa de alimentação escolar em âmbito nacional e sob responsabilidade pública.

A Lei 1.920, de 25 de junho de 1953, que desmembrou o Ministério da Educação e Saúde, foi omissa quanto à vinculação da CNA, que passou, então, a agir com autonomia, não se reportando a nenhum dos dois Ministérios. Nesse período se ultima a execução do I PNA.

O Plano tinha como um dos principais objetivos atender com prioridade ao problema da desnutrição infantil por meio de programas de assistência e educação alimentar, inclusive na forma de um programa nacional de alimentação às crianças nas escolas e aos demais grupos suscetíveis, como gestantes e nutrizes (L’ABBATE, 1989, p. 41).

Segundo COIMBRA (1981), o I PNA desenvolveu-se em duas fases: a “Fase Preliminar”, que visava atender áreas e grupos populacionais com emprego de métodos modernos de melhoramento das condições de nutrição, planejado com base no documento “A Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”, formulado pelo grupo de intelectuais chefiados por Josué de Castro na CNA em 1951; e uma “Segunda Fase”, que ampliaria a oferta da alimentação escolar como iniciativa experimental.

A Fase Preliminar, espinha dorsal da proposta não oficial da alimentação escolar como programa nacional, engendrou quatro linhas de atividades com diferentes subprojetos voltados para a alimentação e nutrição infanto-juvenil, sendo o item 1.; b), do quadro 1, o objeto de estudo, por estabelecer a criação do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME) e suas possibilidades de materialização.

**LINHAS DE ATIVIDADES DO I PLANO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO (PNA)
FASE PRELIMINAR**

1. Plano de Assistência e Educação Alimentar à Infância e à Adolescência
 - a) Inquérito sobre a Desnutrição Infantil
 - b) Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME)
 - i. Plano de Assistência e Educação Alimentar ao Escolar
 - ii. Projeto de Criação de um Fundo Nacional de Merenda Escolar (FNME)
 - c) Programa de Assistência Alimentar aos Estudantes de Cursos Secundários e Superior
2. Plano Regional de Política Alimentar
3. Plano de Tecnologia Alimentar
4. Plano de Estudo

Quadro 1 – Fase Preliminar – I Plano Nacional de Alimentação (PNA).

Fonte: COIMBRA, Marcos. **A alimentação escolar no Brasil: Política e Instituição**. Brasília: MEC, 1981. 65p.

Para desenvolver a proposta e como forma de racionalizar ações de alimentação escolar pontuais já existentes em certas localidades, e estendê-la a todo País, à CNA caberia dar orientação técnica e assistência econômica com a captação de recursos do Fundo Nacional de Merenda Escolar (FNME) a ser criado pelo órgão.

No período, quatorze estados¹⁶ e o DF tinham programas de merenda e almoço subvencionados pelos governos locais. O PNA I vislumbrava ampliar o programa para os demais estados¹⁷ e Territórios Federais. Entretanto, apenas cinco (Alagoas, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe) foram atendidos, pois a CNA não dispunha de recursos financeiros, e o FNME ainda não havia sido viabilizado (FAE, 1984, 1986).

No documento “Merenda Escolar”, uma publicação do MEC de 1960, apenas 85 mil alunos matriculados em 340 escolas distribuídos em 137 municípios teriam sido atendidos, decerto pela não articulação do fundo pelo governo até 1954 (FIALHO, 1993).

Para Rodrigues (2007), o atendimento alimentar nas escolas iniciou-se oficial e experimentalmente em agosto de 1954 sob o título de Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), em alguns municípios mais pobres da região Nordeste, sob a responsabilidade única da CNA, utilizando gêneros do FISI doados ao programa de suplementação materno-infantil.

¹⁶ Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro (Estado da Guanabara), Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

¹⁷(Acre, Alagoas, Ceará, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe; e os Territórios do Amapá, Rondônia, Roraima e Fernando de Noronha.

O Brasil figurava como país que mais recebia recursos, graças ao hábil e competente trabalho do Corpo Diplomático, possibilitando ao governo deixar o “campo das ideias” para iniciar ação consistente em termos de alimentação escolar, política mais antiga e perene do Estado Nacional. (COIMBRA, 1982, pp. 308-229, *apud* FIALHO, 1993, p. 151).

O Programa dispunha apenas de um item, o leite em pó, como parte do excedente da produção americana, acompanhado de vitamina A+D em cápsulas lipossolúveis. Além dos EUA, o FISI contava com o apoio financeiro da Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido Canadá e Suíça (ARRUDA & ALMEIDA, 2005).

Assim, os EUA puderam vender e escoar nas escolas públicas dos países da América Latina, seus excedentes. Havia, também, o interesse do governo norte-americano em estimular o consumo e a formação de hábitos alimentares com base nos produtos doados entre a população latino-americana. Porém, os alimentos não faziam parte da cultura dos beneficiários, e muitas vezes chegavam sem condições de consumo (FIALHO, 1993).

Após disputa política, a assistência alimentar saiu do Ministério da Saúde (MS) para o Ministério da Educação e Cultura (MEC). A CNA, até então autônoma, passou a reportar-se ao MEC, quando Juscelino Kubistchek assinou o Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, que institucionalizou o PNME, transformando-o em Campanha de Merenda Escolar (CME), vinculando-a a Divisão de Educação Extra Escolar (DEEE), órgão até então inexpressivo e na iminência de ser extinto.

Segundo Fialho (1993), alguns fatores concorreram para esta mudança:

A ‘captura’ do programa de merenda pelo MEC foi possível, segundo Coimbra, porque Josué de Castro, ao se eleger Deputado Federal por Pernambuco, deixa a presidência da CNA, agência executora do programa. Castro, figura intocável politicamente, ao sair da CNA, possibilitou que o MEC concretizasse seu intento de assumir o controle da merenda escolar, restando aos nutrólogos do grupo de Castro, responsáveis pela execução do programa, transferirem-se para a Divisão de Educação Extra Escolar. (COIMBRA, 1982, p. 301, *apud* FIALHO, 1993, pp. 156-157).

A política da CME, de curta duração, visava influir na redução do fracasso escolar e na melhoria da saúde dos escolares e pré-escolares e seus hábitos alimentares, e por decorrência, das famílias também. Colocada dentro da política educacional, a "merenda escolar" se apresentava como estratégia política de socorro à escola – fixar o aluno e melhorar os níveis

de frequência, aprovação e promoção escolar – e à criança – atacando o problema da fome e desnutrição (CECCIM, 1995).

O Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956 instituiu a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) e a alimentação ganhou amplitude nacional com a instalação de Representações Regionais nos estados e territórios, contando com outros produtos produzidos e adquiridos do mercado interno: as farinhas enriquecidas de leguminosas e cereais.

Os governos estaduais participavam com recursos financeiros e humanos para a administração da CNME, mas sua sustentação estava no governo federal, que aumentava, ano a ano, as dotações orçamentárias. O Decreto 40.052, de 01 de outubro de 1956 criou o FNME previsto no I PNA de 1953, formado por convênios com a União, estados, municípios e instituições privadas (FAE, 1985).

As farinhas enriquecidas não estiveram disponíveis o tempo todo, pois eram adquiridas com verbas estaduais e fabricadas por pequenas indústrias brasileiras, e deixaram de ser adquiridas a partir de 1957, sendo totalmente abolidas em 1960 (DUTRA, 1995).

A CNME foi regulamentada pela Portaria Ministerial nº 388-A, de 22 de novembro de 1957, e o Decreto nº 45.582, de 18 de março de 1959 tornou-a autônoma, vinculada diretamente ao Departamento Nacional de Educação do MEC como uma de suas divisões.

Com a retirada das farinhas nacionais, entram em cena as farinhas de soja, amendoim (mercado interno), peixe e ossos, o levedo de cerveja e a lisina¹⁸(mercado externo), comprados da *Commodity Credit Corporation* (CCC), autarquia do Ministério da Agricultura Americano para o enriquecimento do leite (COIMBRA, 1982, *apud* DUTRA, 1995).

Segundo Pereira (1981 *apud* DUTRA, 1995), a soja, mesmo tendo sua comercialização iniciada na década de 1950 no Brasil, não era utilizada na alimentação escolar, pois seu destino era a exportação, seja em óleo bruto, farelo ou grãos, com grandes incentivos governamentais, daí, talvez a causa do constante aumento de sua produção.

O leite em pó foi principal produto utilizado até o início da década de 1960. Mas um fato revelou-se transformador: “a redução no fornecimento de leite pela CCC que, de 10 mil

¹⁸ A lisina é um dos vários aminoácidos (proteínas) que o corpo precisa para o crescimento e restauração dos tecidos.

libras repassadas em 1958, caiu para 1.700 libras/ano na década de 1960, quando o número de alunos atendidos havia crescido mais de dez vezes”. (FIALHO, 1993, p. 159).

Destarte, com a alta do preço do leite no mercado exterior, ele ainda continuou a fazer parte da alimentação escolar, mas foram introduzidas as multimisturas ou farináceos de cereais e leguminosas como milho, trigo, soja, arroz e outros excedentes agrícolas da produção de países desenvolvidos, e quando a ajuda internacional passou a ser promovida pela USAID e não mais pela UNICEF/FISI. Segundo Stefanini (1997):

Em 1º de dezembro de 1961 se fez a primeira autorização para transferência de gêneros alimentícios do programa da USAID. O leite deveria vir, segundo o acordo firmado, em embalagens que tivessem legíveis os dizeres: ‘Leite em pó fornecido pelo povo dos Estados Unidos da América e distribuído pelo Governo Brasileiro’. Começam as remessas de leite em 1962 e a USAID se torna exclusiva fornecedora, deslocando o UNICEF. Depois começa a se retrair e, no final de 63 e início de 64, não autoriza nenhuma entrega devido à forte preocupação com a crescente influência comunista no governo Goulart. Após abril de 64, as quantidades de alimentos autorizadas para o Brasil foram de 17.500 toneladas. (STEFANINI, 1997, p. 242).

As multimisturas eram produtos aditivados em fábricas de alta tecnologia com vitaminas, proteínas e sais minerais para suprir a carência nutricional de grupos de risco. A aquisição dos primeiros anos da CME, não exigiu valores calóricos (DUTRA, 1995).

Como lições importantes da ajuda internacional ficaram: o conhecimento da contaminação do leite e da diarreia como consequência; a existência da diluição intra-familiar ou venda do produto doado; o não acesso das crianças dos grupos de risco; e principalmente, a não resolução do problema da subnutrição (BEHAR, 1991).

Contudo, esta longa trajetória de constituição da política de alimentação escolar é pouco conhecida, permitindo, como esclarece Coimbra (1981), o aparecimento de mitos como o de que só teria surgido em 1955, com a criação da CNME.

O diagrama 1 facilita a visualização da política de alimentação escolar desde sua implantação não oficial, até sua institucionalização como política pública do Estado Nacional de fato, com a criação da CNME:

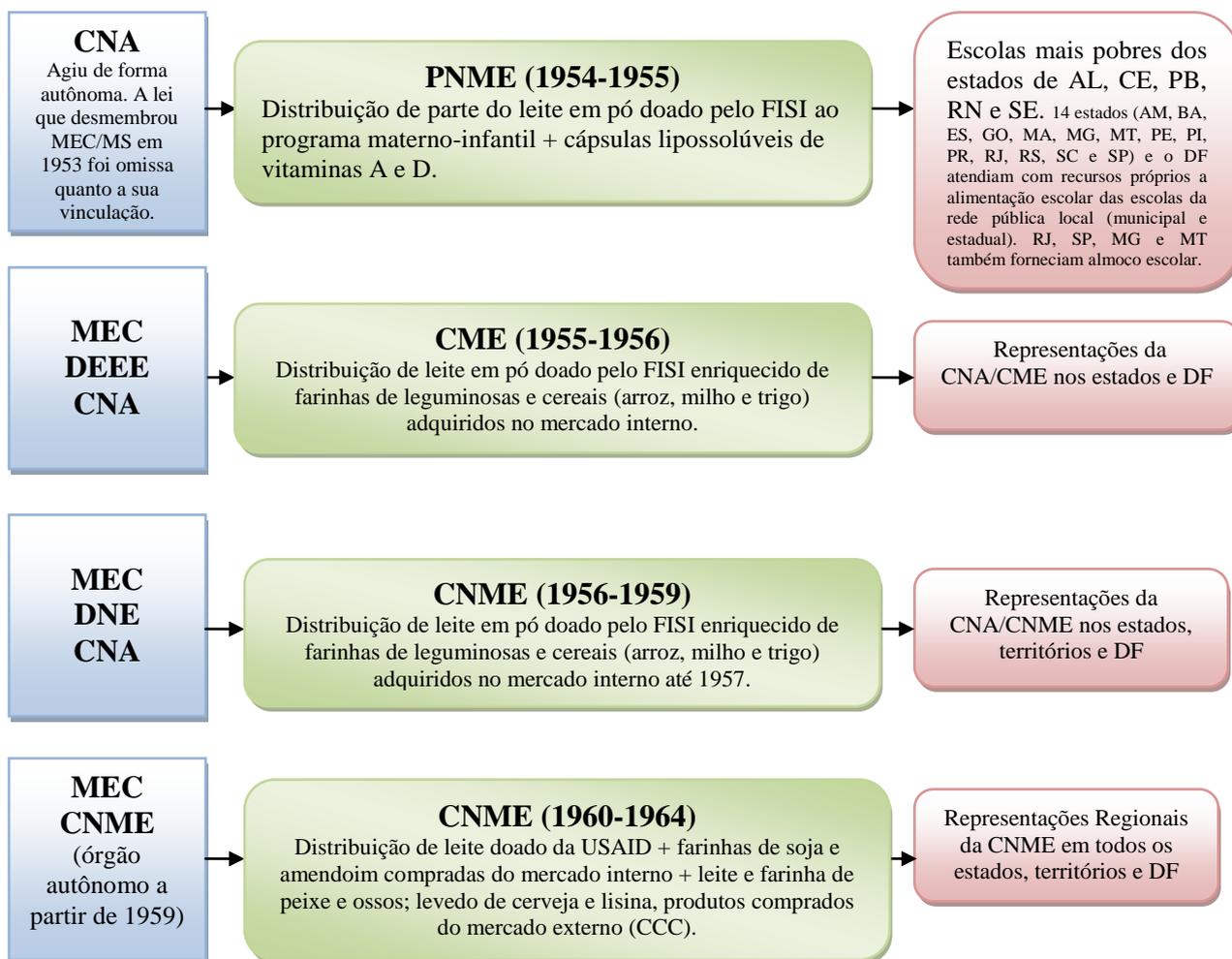


Diagrama 1 – A institucionalização da alimentação escolar como política pública de Estado.
Fonte: FAE, 1995. Elaborado pela autora.

A partir de 1964, havia uma perspectiva de extinção do programa. Com o regime militar, as escolas foram esvaziadas de uma política educacional destinada aos setores populares, transformando-se em espaço de práticas assistencialistas. Inicia-se a briga por recursos para programas sociais, incluindo a alimentação escolar. Seus desafetos a viam como um programa “ladrão de verbas”, já que se desenvolvia às expensas da educação.

No período são firmados acordos internacionais com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Programa Alimentos para a Paz (PAP), ou *Food for Peace*, e são introduzidos novos produtos doados e comprados a baixo custo como frutas secas, peixe seco, trigo laminado, bulgor, farinha de trigo, fubá, manteiga, óleo vegetal e queijo, resultado do “boom” da Revolução Verde, principalmente nos países desenvolvidos. Stefanini (1997) esclarece:

O *Food for Peace* já existia como lei desde 1954, e estabelecia a prerrogativa dos Estados Unidos regulamentarem essas ‘doações’. Tanto que foi incluído nesse rol de alimentos doados o tabaco. O Ministério de

Agricultura dos Estados Unidos expedia, anualmente, dez milhões de dólares de tabaco com a quota destinada aos países que sofriam de fome. Essa prática foi abandonada somente nos anos 80. (STEFANINI, 1997, p. 34).

Segundo Mazilli (1987), a alimentação oferecida era composta por sete padrões de refeições: 1. sopa; 2. sopa e lanche sólido; 3. sopa e lanche líquido; 4. lanche sólido; 5. lanche líquido; 6. lanche misto; e 7. lanche especial.

É provável que o lanche líquido fosse o copo de leite; o lanche sólido fosse um sanduíche de carne, galinha, ovo ou queijo; o lanche misto seria o lanche sólido e líquido ao mesmo tempo e o lanche especial, aquele em que fosse introduzido algum alimento diferente que não fizesse parte do cotidiano alimentar dos grupos beneficiados (MAZZILLI, 1987).

Pela questão nutricional, os produtos dos organismos internacionais oferecidos a “baixo custo” ao País, eram de pouca aceitabilidade e não faziam parte dos padrões culturais brasileiros, sendo, inclusive, inadequados ao consumo infantil. Além disso, conforme declarações de algumas pessoas que atuaram no programa à época, muitas vezes os alimentos chegavam com validade vencida ou deteriorados e imprestáveis para o consumo; vinham sem o seu complementar, por exemplo, leite sem açúcar e vice-versa; havia grandes períodos de interrupção do recebimento dos produtos; e problemas de armazenamento e distribuição.

A lógica embutida no programa implicava apenas entrar com a “mão de obra” das escolas no preparo e com a “boca para o consumo”. A ideia era a de que “de graça, até injeção na testa” e como era doação, podia vir ou não vir; chegar a tempo ou não; chegar um produto e outro não; não ser bom, mas dar para o gasto, afinal, “a cavalo dado, não se olha os dentes”.

No ano de 1965, foi lançado o “Programa de Almoço Escolar”, objetivando não mais o fornecimento de merenda e sim de um almoço aos estudantes. Concebido como uma refeição completa, o leite e os farináceos recebidos da ajuda externa eram complementados com verduras, legumes e alimentos ricos em proteínas, fornecidos pelos estados e pelas comunidades locais (COIMBRA, 1981). De Lamare [1968] assim definiu o almoço escolar:

Quanto ao almôço, trata-se de uma grande refeição adaptada às disponibilidades existentes. Deve constar de alimentos predominantemente protéicos, como carne, ovos, leite, queijo, etc., alimentos ricos em hidrocarbonados e proteínas – leguminosas (feijão, etc.), cereais, raízes e tubérculos, ricos em vitaminas e sais minerais – vegetais e frutas. Uma fórmula genérica para o almôço sujeita a injunções do momento, seria:

carne, ôvo, feijão, arroz ou massa, batatas ou equivalente, vegetais ou legumes frescos, fruta ou doce. [DE LAMARE, 1968, p. 192].

No mesmo ano, o Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965 reformulou a CNME por ter alcançado todo território nacional, multiplicando seu atendimento em quantidade e qualidade, que passou a denominar-se “Campanha Nacional de Alimentação Escolar” (CNAE), na intenção de obter mais recursos para dar amplitude a suas atividades.

Segundo De Lamare [1968], a CNAE era organicamente constituída por uma Superintendência, um Setor Administrativo e um Setor Técnico, sediada no Estado da Guanabara (Rio de Janeiro). Sua periferia era formada por oito Representações Estaduais:

- Amazônica – Sede: Belém. Estados do AM, PA e AC; Territórios do AP, RR e RO.
- Norte – Sede: Fortaleza. Estados do MA, PI e CE.
- Nordeste – Sede: Recife. Estados do RN, PB, PE e AL.
- Leste Setentrional – Sede: Salvador. Estados da BA e SE.
- Centro Leste – Sede: Belo Horizonte. Estados do ES, MG e GO.
- Leste Meridional – Sede: Rio de Janeiro. Estados do RJ e Guanabara.
- Centro Oeste – Sede: São Paulo. Estados de SP e MT.
- Sul – Sede: Lajes. Estados do PR, SC e RS.

De Lamare afirmava que “com tal tipo de organização regionalizada, a CNAE pôde se fazer presente da maior capital ao menor povoado, em locais acessíveis ou difíceis, em toda parte, enfim, onde houvesse um escolar brasileiro a alimentar”. [DE LAMARE, 1968, p. 38].

No período, a Campanha expandiu-se atingindo cerca de 11 milhões de escolares, que incluía receber e distribuir alimentos à maior parte da rede escolar nacional e, ao lado do aspecto nutricional, visava à difusão dos ensinamentos da educação alimentar.

Porém, sua cobertura era muito inferior àquela que se declarava: apenas 28% dos 176 dias planejados para o atendimento. Um dos motivos que dificultavam sua ação era o limite da estrutura existente para a distribuição dos alimentos em todo País (COIMBRA, 1981).

Em 1968, houve um novo impulso da CNAE com a ampliação de seus laços com a indústria, tornando-se independente até mesmo do Estado. Passou a ter 120 setores regionais, e as relações com a USAID prosseguiram estreitas: a agência enviou para a Campanha 25.000 toneladas de alimentos, promoveu viagem de estudos aos Estados Unidos para um grupo de

brasileiros, enquanto o setor industrial foi presenteado com máquinas para aproveitamento do preparado CSM (COIMBRA *et al.*, 1982, *apud* STEFANINI, 1997).

Para aumentar os recursos destinados à Campanha, a Lei nº 5.525, de 05 de novembro de 1968, que dispunha sobre os recursos oriundos da Loteria Federal, determinou:

Art. 1º O Fundo Especial da Loteria Federal terá seus recursos aplicados nas seguintes finalidades: [...] VI) 20% destinados à constituição de um ‘Fundo Especial de Alimentação Escolar (FEAE)’. [...]. Art. 3º Sob a supervisão e gerência do Ministério da Educação e Cultura e na forma do Regulamento a ser baixado pelo Poder Executivo, o FEAE será aplicado pela CNAE integralmente, no atendimento de suas atividades fins e movimentado pelo Ministério da Educação e Cultura, que prestará contas da gestão financeira, relativa a cada exercício, ao Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 1968).

O Decreto nº 68.092, de 20 de janeiro de 1971 aprovou o Regulamento do FEAE criado pelo artigo 3º da Lei 5.525/1968. Isso possibilitou maior aporte financeiro à CNAE, que passou a atender, inclusive, alunos do ensino médio.

Segundo Spinelli (1997), o apoio internacional perdurou até início da década de 1970, quando o governo brasileiro mantinha em 20% a sua contrapartida em gêneros alimentícios.

As indústrias nacionais de alimentos foram convocadas pelo governo para fornecerem novos produtos que atendessem ao perfil nutricional definido pelo trabalho da CNAE, denominado de “Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira” (COMEB). Foi quando os alimentos passam a ser comprados, na sua maioria, no Brasil, e o setor se estabeleceu fortemente assegurado pelo mercado governamental (DUTRA, 1995).

Segundo Coimbra (1981), este tipo de alimento tinha custo duas vezes mais caro que os alimentos básicos e, com o desenvolvimento do programa, os cardápios se tornaram monótonos e inadequados à alimentação escolar por diversas razões técnicas e operacionais, apesar das orientações sobre o planejamento das refeições escolares.

Mesmo antes da consolidação das indústrias alimentícias brasileiras de formulados a partir da década de 1970 para a alimentação escolar, em grande parte subsidiadas com recursos do governo, os especialistas já se preocupavam com questões sobre alguns aspectos da sustentabilidade da alimentação oferecida na escola. Segundo De Lamare [1968]:

Os cardápios necessitam ser planejados semanalmente pela professora encarregada do programa que deve levar em conta os gêneros disponíveis, os de mais fácil e mais barata aquisição e época de safra. Há que considerar [...] rotina nas escolas e que constam de publicações específicas em nosso meio [...] a Cartilha da Merenda Escolar, do Dr. Walter Santos e nutricionista Jitiá Dias Paes; Manual da Merendeira da Dra. Maria Helena Xavier Alves e dos “Alimentos para a Paz”; Dietética Escolar, do Dr. Rubens Mena Barreto Costa e Manual da Alimentação, de Luzia Matos e Carmen Hamann. [DE LAMARE, 1968, pp. 191-192].

Ainda segundo o autor:

Uma regra geral diz respeito à necessidade de evitar a monotonia alimentar. Os cardápios devem ser variados tanto quanto possível. Embora certas preparações possam ser repetidas, a excessiva repetição das mesmas podem enjoar e isto é expresso por reclamações e sobras, o que não é desejável. O uso de alimentos frescos em lugar dos de conserva, mais caros e menos completos, também se impõe. [DE LAMARE, 1968, p. 192].

Em 1972 é criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), por meio da Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, como uma autarquia vinculada ao MS, com uma linha de ação voltada para o desenvolvimento de um programa de alimentação e nutrição, o “Programa Nacional de Alimentação e Nutrição” (PRONAN).

O artigo 1º do Decreto nº 72.034, de 13 de março de 1973, assim definia o PRONAN: “É instituído o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição com a finalidade de acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente, contribuir para elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda” (BRASIL, 1973).

O PRONAN foi dividido em duas fases: o I PRONAN (1973-1974), evidenciando objetivos de educação nutricional, e II PRONAN (1976-1979), marcado pela multisetorialidade e incorporação das recomendações da “I Conferência Mundial de Alimentação” ocorrida em 1974 (DUTRA, 1995).

Com o Decreto 72.034/1973 o governo brasileiro assumiu os custos da CNAE com a execução das ações baseada no PRONAN/MS. No mesmo ano, os responsáveis técnicos apresentaram a sistemática da COMEB no “II Congresso Brasileiro de Saúde Escolar” (1973) e no “I Encontro CNAE/MEC e Indústrias de Alimentação” (1974), elegendo o seguinte instrumental para representá-la, especificado conforme o diagrama 2:

Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira (COMEB)

Responsável Técnico: Alceu de Castro Romeu – CNAE, 1973



É conveniente que a expressão do valor nutritivo (VN) não limite possibilidades de palatividade e de custo; mas, pelo contrário, propicie alternativas múltiplas quanto a estes dois últimos. Torna-se necessário que a especificação do valor nutritivo seja feita de tal modo que permita a maior amplitude de misturas nutritivas, de diferentes custos e gostos, respeitada a referida especificação.

Diagrama 2 – Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira (COMEB).

Fonte: DUTRA, Elisabete Gonçalves. **Qualidade protéica dos alimentos formulados utilizados na alimentação escolar**, 1995. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana). Departamento de Nutrição, Universidade de Brasília. Brasília-DF, 1995.

As exigências técnicas e nutricionais da merenda escolar feitas pela CNAE mostraram-se rigorosas e poucas empresas no Brasil tinham tecnologia para satisfazê-las. As existentes se enquadraram no modelo para atender especificamente ao programa, reforçando o vínculo Estado-Indústria e a continuação da dependência internacional, haja vista que as empresas nacionais dependiam das multinacionais para aquisição de matéria-prima (DUTRA, 1995).

Apesar de a CNAE vincular-se administrativamente à Secretaria de Apoio Administrativo (SAA) do MEC, passou a executar seu programa técnico com base nas normas ditadas pelo I PRONAN/INAN/MS.

No mesmo período que a CNAE faz exigências em relação às fórmulas dos produtos a serem adquiridos para a alimentação escolar, o I PRONAN estabelece que “a alimentação fornecida nas escolas é uma suplementação alimentar capaz de atender pelo menos 15% das necessidades nutricionais diárias do aluno”. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1976).

A COMEB se configurou no divisor de águas entre a alimentação escolar como política de combate à fome e como fator determinante da melhoria do estado nutricional dos alunos, quando, a partir de 1976, ampliou-se a ação do governo na área de suplementação alimentar.

Embora financiado pelo MEC, O II PRONAN/INAN/MS englobou a CNAE, atuando junto aos Ministérios do Trabalho e da Assistência e Previdência Social, todos responsáveis pela distribuição gratuita de alimentos (especialmente de formulados); parte do projeto

nacional de combate à desnutrição. Era claro o interesse governamental em atender ao setor industrial desses produtos, ao invés da população propriamente dita.

Em 1978, amplia-se o controle central por meio de mecanismos de acompanhamento implantados pela Superintendência da CNAE. Em contrapartida, foram delegadas as suas Representações Regionais as aquisições de gêneros, mediante a transferência de recursos, sendo reforçadas suas estruturas administrativas e físicas. Stefanini (1997) destaca:

Segundo as metas governamentais, o PNAE deveria garantir o atendimento a todos os alunos da Rede de Ensino, durante 180 dias letivos, estendendo-se ao período de férias. Entretanto, segundo CAMPINO (1985), a média de atendimento às crianças, nos primeiros anos da década de 80, era de 130 dias por ano, a quantidade de merenda distribuída insuficiente e a qualidade inadequada. É reconhecida a necessidade de elevar o valor nutricional das refeições oferecidas e o número de dias de atendimento (PELIANO e col., 1985; *apud* STEFANINI, 1997, p. 59).

Em 1979 houve mudanças institucionais na CNAE que permitiram a compra de alimentos pelas Representações Regionais, como açúcar, farinha e óleo, enquanto a Superintendência comprava formulados. A Campanha passa a chamar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), vinculado à CNAE (já como órgão autônomo), marcando a década de apogeu e declínio dos formulados. O MEC se dispôs a modernizar administrativamente o Programa, a fim de redimensioná-lo e dotá-lo de estrutura compatível.

O início da década de 1980 foi marcado pela expansão da rede oficial de ensino, sobretudo nos centros urbanos, que favoreceu o ingresso de alunos das camadas populares. Segundo IBGE, em 1969 o número de alunos no 1º grau era de 15.013.508. Em 1979, teve um aumento absoluto de aproximadamente 50%, quando foram registrados 22.025.449 alunos.

Os educadores e administradores públicos envolveram-se em debates para definir o papel da escola na solução dos problemas relacionados à desnutrição, educação e pobreza; diante da afirmação de que estavam se tornando “grandes restaurantes”, sendo assistencialistas e adotando soluções paliativas não relacionadas à sua função precípua: o ensino (FISCHMANN, 1986, p. 75). A abordagem até podia ser nova, mas o tema não era novidade. Desde a década de 1940, Josué de Castro, Dante Costa, e outros, já discutiam isso.

Em 1981, começam a acontecer mudanças estruturais significativas no PNAE, podendo ser destacada a transferência de sua execução para cada Estado, antes de competência da Representação Estadual da CNAE, conforme descrito por De Lamare. [1968].

A Portaria/MEC nº 0037, de 20 de janeiro de 1981 propôs adoção de cardápios qualitativa e quantitativamente adequados, respeitando hábitos alimentares locais e padrão nutricional. Destacava: “Para tanto, é necessária a adoção de programas de educação nutricional objetivando o fortalecimento de hábitos alimentares compatíveis com a produção e com padrões nutricionais satisfatórios”. (MEC, 1981).

Com o objetivo de descentralizar a alimentação escolar, o MEC extinguiu a CNAE e criou o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE)¹⁹, pela Portaria nº 708 de 22 de dezembro de 1981, que por força da Portaria 0.177, de 25 de maio de 1982, passou a denominar-se Instituto Nacional de Assistência ao Educando, transferindo para as Secretarias de Educação dos Estados a sua operacionalização administrativa (PEAE-CE, 1997, p. 9).

Tinha três diretrizes: busca da eficiência (com destaque à descentralização para estados e municípios); eficácia (tratamento científico à alimentação escolar); e envolvimento comunitário. Suas metas eram: fornecer duas refeições diárias com alimentos formulados e básicos, compondo cardápios de 700 a 800 calorias (30% das necessidades energéticas); proporcionar merenda ao pré-escolar, 1º e 2º graus, um universo de 23 milhões de alunos; e ampliar a assistência com programas de bolsas de manutenção e saúde escolar (INAE, 1982).

Apesar das boas intenções, as metas do INAE eram arrojadas, e a crise assolava o País no momento, com inflação alta, escassez de recursos, e contenção de gastos para pagamento de juros dos empréstimos de credores externos como o Fundo Monetário Internacional (FMI).

O diagrama 3 evidencia as mudanças ocorridas no programa de alimentação escolar com a consolidação nacional e a criação do INAE, quando se começou a pensar no processo de estadualização de maneira operacional:

¹⁹ Na literatura, há controvérsias sobre a nomenclatura do INAE, ora denominado Instituto Nacional de Assistência ao Estudante; de Assistência ao Escolar (ou apenas Assistência Escolar); e Assistência ao Educando. A Portaria nº 708/1981 o instituiu com nomenclatura “Assistência ao Estudante”. Entretanto, muitos documentos normativos utilizam a expressão “Assistência ao Estudante”, mesmo após a publicação da Portaria nº 0177/1982, que determinou a mudança para “Assistência ao Educando”.

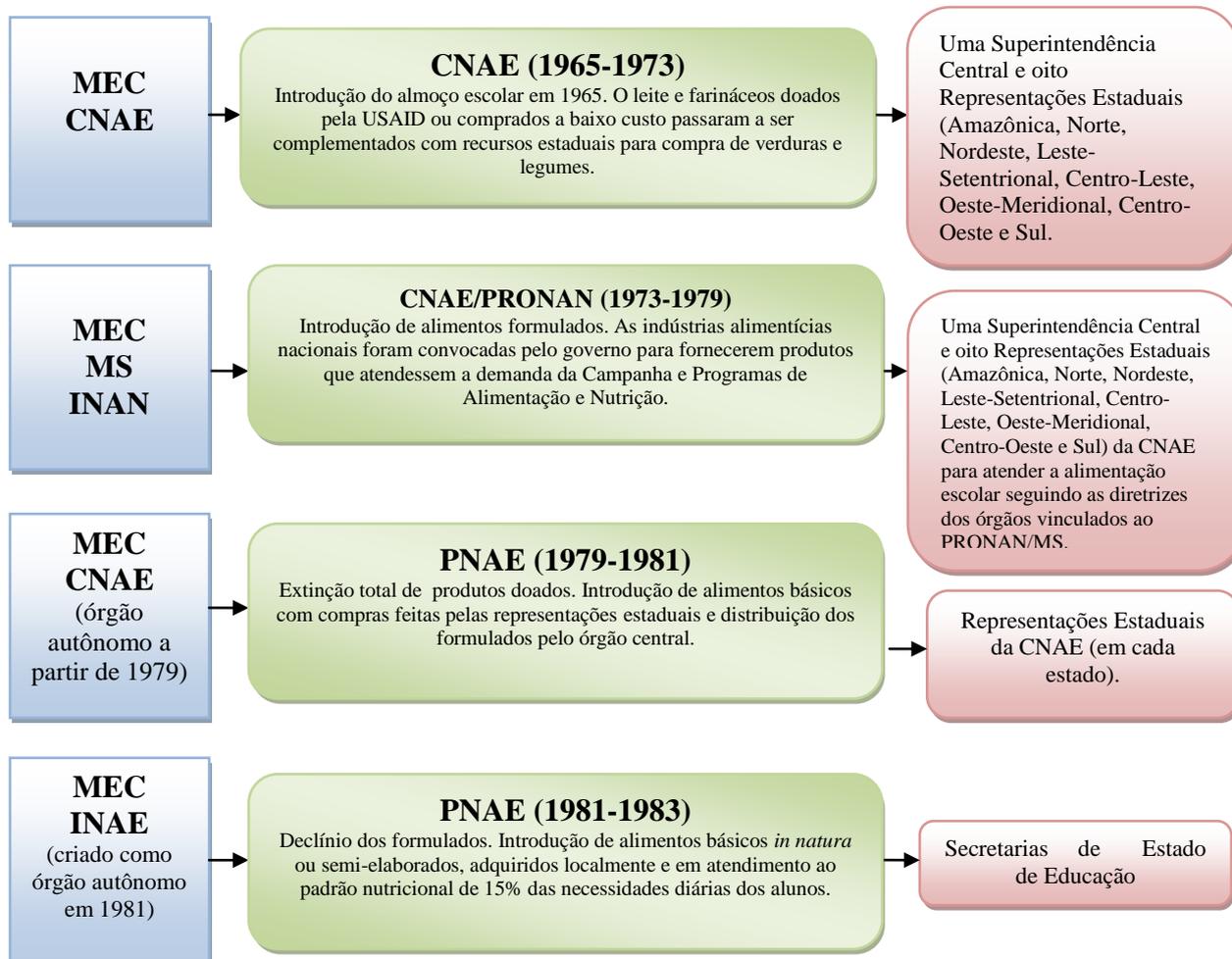


Diagrama 3 – A consolidação nacional da alimentação escolar.
Fonte: FAE, 1994, 1996. Elaborado pela autora.

O Decreto 6.037, de 19 de janeiro de 1983 institui o Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE), e a Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983 cria a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), substituindo três entidades: a Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME); a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE); e o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE). A CNAE e a DAE formaram o INAE, em 1981. Esses fatores corroboram para a consolidação da estadualização do PNAE (FAE, 1983).

2.2.3 A “estadualização” do PNAE (1983-1985)

A FAE, idealizada para equacionar problemas do Estado pertinentes ao apoio escolar, mesmo estruturada nos moldes centralistas do regime militar vigente, consolidou o papel das Secretarias Estaduais de Educação (SECs) como executoras dos PEAEs.

Isso aconteceu porque o processo de compras passou a ser desenvolvido nas Unidades da Federação, por meio da Companhia Brasileira de Abastecimento (COBAL), criada no governo de João Goulart em 1962, com a ideia de dar condições ao governo federal de operar diretamente no abastecimento, abrindo inclusive postos de varejo, ao invés de incentivar o setor privado para essa tarefa. Os militares que assumiram o País com o “Golpe de 1964” compartilharam com o presidente deposto e investiram ainda mais no trabalho da COBAL.

As aquisições dos PEAEs eram realizadas por equipe composta de representantes do Departamento de Programas Institucionais e da Gerência Regional da COBAL; da Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional da FAE; da Representação da FAE no Estado (REFAE); e pela Secretaria Estadual de Educação (representante do PEA), com base na pauta de gêneros alimentícios básicos identificados pela FAE/PEAE, adquiridos de produtores da região ou diretamente das representações regionais da COBAL.

A política de descentralização estadualizada foi assim configurada (equipe responsável):

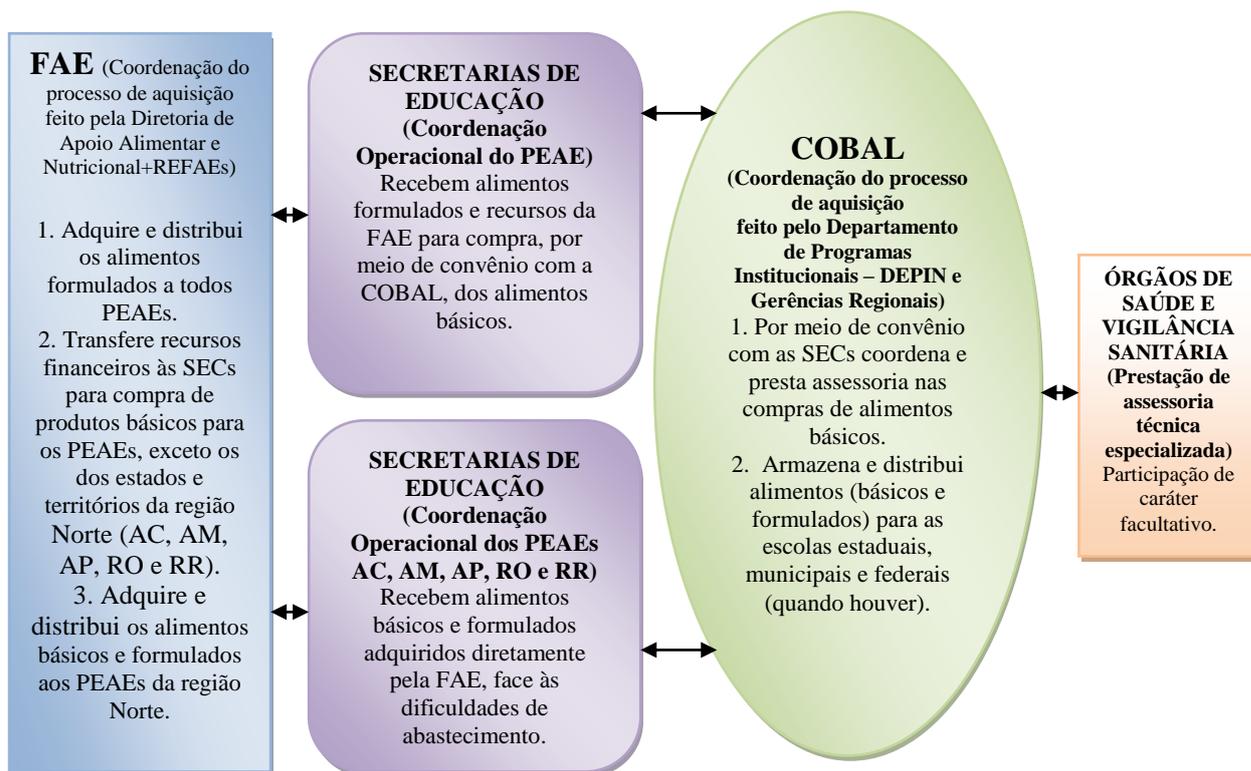


Diagrama 4 – A “estadualização” do PNAE.
Fonte: FAE, 1994. Elaborado pela autora.

A COBAL orientava o processo de compra, realizando as aquisições junto com as equipes de técnicos locais da Gerência Regional responsável pelo PEA e REFAE, exceto da

região Norte, que eram feitas centralizadamente, pela dificuldade logística e ausência de fornecedores nas localidades, principalmente de enlatados. Para unidades centralizadas foram adquiridos os mesmos produtos básicos pela FAE, incluindo os formulados para todo País.

Os gêneros do PEAE eram entregues em armazéns das capitais, exceto em Pernambuco, Roraima, Paraíba e Maranhão, cujo recebimento era em Petrolina, Arcoverde e Caruaru (PE), Ji-Paraná (RR), Campina Grande (PB) e Peritoró (MA). Tudo era improvisado; as prefeituras não tinham locais apropriados e a fiscalização higiênico-sanitária era ineficiente (FAE, 1994).

O Estatuto da FAE determinava no art. 2º: “Deverão ser atendidos alunos da pré-escola e de 1º e 2º graus, tendo como objetivos [...] elevar os níveis de alimentação e nutrição do estudante, com vistas ao seu melhor rendimento escolar”. E no art. 4º: “[...] a alimentação escolar será distribuída gratuitamente e, como regra geral, às populações escolares carentes”. (BRASIL, 1983). Por um lado assegurava-se a alimentação escolar universalizada (art. 2º), mas a gratuidade da mesma era focalizada nas populações escolares “carentes” (art.4º).

Em 1984 iniciou um novo modelo de atuação do PNAE, visando à redução dos custos e à melhoria do atendimento com a participação de estados e municípios na programação de cardápios e compras de alimentos.

“Não obstante terem aumentado a distribuição de alimentos e terem incluído associações de moradores na distribuição, ainda predominava propósitos clientelistas de noção de favor, e não cidadania” (BONFIM, 2000, p. 256). O que se percebe é o “espelhamento” do próprio modelo político centralizado vigente até esse momento histórico. Pelo menos se reduziu a participação dos produtos formulados na composição das refeições.

Em 1985, com base nos debates sobre o papel da escola pública brasileira e as políticas sociais a ela vinculadas, como a alimentação escolar e, também, nas orientações do “Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República” (1986-1989), priorizou-se o ordenamento de uma política participativa, objetivando a descentralização das decisões.

Com essa orientação, a FAE iniciou estudos para a municipalização do PNAE, na ideia de levar proximidade entre administração e locais de ação; agilizando o processo; universalizando e perenizando seu atendimento; bem como oferecendo melhor qualidade, em obediência aos hábitos alimentares locais/regionais (STEFANINI, 1997).

2.2.4 A tentativa de “municipalização” do PNAE (1986-1990)

Em 1986, os técnicos da FAE reconheceram que a operacionalização do PNAE poderia ocorrer de forma descentralizada nos municípios. Stefanini afirma (1997):

A FAE elaborou um documento de orientação aos municípios, sobre os aspectos que devem ser considerados no planejamento e na organização de um programa de alimentação escolar [...]. Expõe como objetivo do PNAE a melhoria nos níveis de alimentação e nutrição com vistas ao melhor rendimento escolar. Esclarece que a alimentação escolar é entendida como a refeição que a criança recebe para cobrir seu gasto nutricional, durante o período que permanece na escola [...] que deve atender 15% das necessidades de energia e proteína para um turno de 4 horas [...]. Fixa os valores nutricionais mínimos para os escolares de 300 Kcal e 8g de proteínas entre três horas de atividades escolares (STEFANINI, 1997, p. 62).

São firmados “experimentalmente” **81 convênios com municípios**, visando a uma futura concretização do processo de descentralização/municipalização da alimentação escolar.

Entretanto, o processo não alcançou resultados esperados, tornando-se até pernicioso devido a vários fatores, como: eleição do município por critérios políticos; falta de mecanismos de controle e avaliação; desvios de recursos alocados; ausência de infra-estrutura e pessoal qualificado em nível municipal; dificuldade de obtenção dos alimentos em nível local; prestações de contas mal feitas; descontinuidade de atendimento e falta de envolvimento da comunidade beneficiada (MOURA, 1989).

Moura (1989) ainda destaca que não houve um planejamento da FAE frente ao avanço da municipalização, que resultou no comprometimento das ações em todos os níveis pela não integração intra e interinstitucional; centralização das decisões operacionais; excessivo controle físico-financeiro; sobrecarga administrativa em detrimento das atividades técnicas; estrangulamento no processo de aquisição e distribuição dos alimentos; dicotomia entre o programa estadualizado e o municipalizado; inexistência de uma política continuada de recursos humanos; e ausência de divulgação sistemática do Programa.

O quadro de precariedade econômica, social e cultural que atingiu a sociedade brasileira, com reflexos significativos na população escolar, exigiu do setor educacional nova política de atendimento ao aluno, especialmente do ensino básico, por meio de programas suplementares de alimentação, material didático-escolar, transporte e assistência à saúde.

Com a promulgação da CF/1988, ficou assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programa suplementar de alimentação escolar a ser oferecido pelos governos federal, estadual e municipal.

Em 1989, os 26 estados (incluindo os Territórios Federais, elevados à essa condição pela CF/1988, exceto Fernando de Noronha que reintegrou-se a Pernambuco), e o Distrito Federal executavam seus programas de forma descentralizada, somando-se a eles 187 programas municipalizados.

Peliano (1983) afirma que embora os resultados da iniciativa da descentralização municipal nessa primeira fase tenham sido considerados positivos, a pouca adesão terminou por desativar o processo, devido a alterações nas prioridades políticas da FAE, em face à morosidade dos repasses e problemas sobre a prestação de contas.

O ano de 1990 foi marcado pela abertura política, com a eleição do Presidente Fernando Collor de Melo pelo voto direto, desde o golpe militar em 1964. Collor não completou o mandato, renunciando ao cargo em agosto de 1992, na “esperança” de não perder os direitos políticos.

Diante da comoção popular contra o esquema de corrupção, quando jovens “caras pintadas” foram às ruas pedindo sua deposição com a célebre frase: “Fora Collor!”, o Senado²⁰ decidiu votar por seu *impeachment*. Assumiu o vice, Itamar Franco.

Segundo Arretche (1997), o final de 1990 caracterizou-se por profundas alterações na estrutura organizacional do sistema de proteção social brasileiro. A descentralização político-administrativa e financeira proposta na CF/1988 passou a ser considerada e, paulatinamente, foram transferidas atribuições de gestão aos governos estaduais e municipais.

Os princípios da descentralização das políticas públicas começaram a ser colocados em discursos e práticas, favorecendo, de forma especial, o PNAE, posto que, pela sua dinâmica, grandeza e objetivos, muitas eram as dificuldades operacionais, como: recursos financeiros e humanos insuficientes; não existência de cronograma contínuo e suficiente de desembolso; impossibilidade de planejar cardápios pela determinação irreal do público-alvo; programação

²⁰A Casa que o condenou e caçou seus direitos políticos por oito anos, o reabilitou em 2006 para o cargo de senador por Alagoas, onde pretende concorrer a governador nas próximas eleições, conforme tem declarado na mídia nos últimos dias de junho de 2009.

da sistemática de compra insatisfatória, que não permitia competitividade dos produtos regionais e locais; problemas logísticos de transporte e armazenamento; entre outros.

A Era Collor foi de crise; um País à beira de um colapso econômico; inflação de 30% ao mês; confisco de poupança e bloqueio de contas correntes de empresas e pessoas físicas.

Segundo Silva M. (1996), em 1990, a FAE adquiriu alimentos básicos e formulados para atendimento de apenas 60 dias letivos, um total equivalente a 30% da meta inicial de 180 dias, conforme estabelecia a antiga LDB.

2.2.5 A consolidação da forma municipalizada e a introdução da modalidade de gestão escolarizada do PNAE (1991 –)

A Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990 criou a Companhia Nacional de Abastecimento (CNA), empresa pública federal, constituída pela fusão das empresas públicas COBAL, Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e Companhia de Financiamento da Produção (CFP).

Vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, a CNA tinha por finalidade executar a Política Agrícola no segmento do abastecimento alimentar; e a Política de Garantia de Preços Mínimos. Iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1991. Com o Decreto nº 202, de 26 de agosto de 1991, passou a vincular-se ao então Ministério da Agricultura e Reforma Agrária²¹, tendo sua sigla alterada para CONAB.

Essas informações visam esclarecer possíveis confusões acerca das siglas CNA (Companhia Nacional de Abastecimento) e a CNA (Comissão Nacional de Alimentação de 1942), que aparecem na literatura. Além disso, a CNA/CONAB, em parceria com a FAE, foi um dos órgãos responsáveis pela consolidação do processo de municipalização do PNAE.

No ano 1991, adquiriu-se o mesmo volume de alimentos de 1990, mas o valor dispensado foi de US\$ 250 milhões; diferença atribuída à diminuição dos preços dos produtos formulados e seu abandono progressivo, por serem tradicionalmente mais caros (PELIANO & BEGHIN, 1994 *apud* STEFANINI, 1997, p.59).

²¹ Atualmente o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Em 1992 os formulados ficaram reduzidos a cinco produtos: duas bebidas lácteas (sabor chocolate e café com leite) e três sopas (de frango com massa de vegetais, de carne bovina com massa de vegetais e de feijão com cereais e vegetais. Inicia-se, de forma embrionária, a descentralização do PNAE para aquisição de produtos básicos (DUTRA, 1995).

Em 1993, o “Movimento pela Ética na Política”, vitorioso na luta contra a corrupção e impunidade com o *impeachment* de Collor em 1992, sugeriu dar prioridade ao combate à fome no País, inspirando outra cruzada ética: a “Ação Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”, tendo como seu principal representante Herbert de Souza, “o Betinho”, que contribuiu para que, em 24 de abril de 1993, fosse criado o CONSEA (CONSEA, 1995).

O movimento Ação Cidadania tornou-se Secretaria Executiva Nacional de Ação Cidadania vinculada ao CONSEA, com responsabilidade de coordenação política, colaboração crítica e detecção de programas importantes de atendimento à população na área de alimentação. Segundo a Secretaria (1995), o governo federal se propôs a gastar US\$ 750 milhões com o PNAE. Foram US\$ 350 milhões em 1993 e US\$ 440 milhões em 1994.

A descentralização municipalizada do PNAE contou com o apoio do CONSEA que considerava, na prática, o processo muito mais eficiente, haja vista que, por longo tempo, a FAE, centralizada em Brasília, planejava os cardápios, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade, realizava toda a compra de gêneros e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

Segundo o órgão, “apenas sete empresas conseguiam participar das Concorrências para fornecer os mesmos alimentos a crianças de culturas e hábitos alimentares tão diversos como as do Rio Grande do Sul, do Amazonas ou do Nordeste”. (CONSEA, 1995, p. 16).

Para Coimbra & Starling (1982, *apud* FIALHO, 1993, p. 169), as sete empresas mencionadas pelo CONSEA de maior participação na oferta de formulados foram: Nutrimental, Nutrícia, Toddy, Prática, S.L.Alves, Bhering, e Liotécnica. Além dessas, ainda foram fornecedoras as empresas Cipa, James, Aymoré, Prograsa e a Coca-cola.

Segundo Fialho (1993, p. 170), mesmo com a diminuição da variedade de formulados após 1992, e coma a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar denúncias de irregularidades no PNAE, e em mais quatro programas nacionais de

suplementação alimentar da década de 1990, as empresas Nutrimental (desde 1969), Nutrícia e Lioténica (desde 1978) representavam 48% do fornecimento de gêneros alimentícios encomendados pelo governo.

Seguindo o ritmo, é, então, institucionalizado o processo de municipalização do PNAE. A descentralização da alimentação escolar integrava de forma prioritária, as ações do governo federal na área de combate à fome e à miséria.

De acordo com o documento “FAE Ano 10, 1993: Novos Desafios”, com a municipalização, a alimentação escolar ganhou em qualidade; em atenção ao paladar dos estudantes beneficiados e na diversificação dos cardápios, principalmente com a inclusão de alimentos *in natura*. Os municípios ganharam com a significativa circulação dos recursos, incentivando o crescimento local e regional, pois a administração do Programa assim realizada favoreceu o crescimento técnico, político e administrativo da comunidade.

O processo tinha como diretrizes a adesão voluntária dos municípios, reconhecidos como células básicas do Estado brasileiro, desde que comprovassem estrutura administrativa, de produção, abastecimento de alimentos local/estadual e/ou regional e infra-estrutura física e logística necessária à implantação do Programa, assegurando atendimento à legislação vigente e às recomendações nutricionais definidas pela FAE.

Foram firmados **310 convênios com municípios** de todo País. Em 1993 ocorrem os convênios com os 26 estados (o DF não participou por não poder ser, constitucionalmente, dividido em municípios) e o repasse passou a ser feito à conta das SECs/PNAE para o atendimento dos respectivos municípios do Estado que descentralizaram o Programa e àqueles não participantes. Entretanto, A ideia era celebrar o maior número de convênios possível: “Buscando integrar esforços com estados e municípios no objetivo de universalizar a educação, o MEC/FAE, vem descentralizando seus programas, especialmente a alimentação escolar e o livro didático” (BRASIL, 1993).

Segundo a FAE, a partir do princípio de adesão voluntária do município, o Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE) foi realizado em duas etapas:

1. 1º semestre de 1993 – Adesão das capitais dos 26 Estados: (24 aderiram, exceto SP e RJ, por já possuírem programas municipalizados).

2. 2º semestre de 1993 – Adesão dos municípios com população \geq 50 mil habitantes e aqueles que participaram da experiência em 1986-1989 (+ 287 aderiram).

Conforme “Proposta destinada às Unidades Federadas: Descentralização do Programa de Alimentação Escolar”, publicação da FAE (1994), o processo permitiu aos municípios (e estados) que formalizaram convênios, adquirirem produtos básicos e semi-elaborados em sua região, conforme pauta da FAE: arroz e feijão tipo 3, charque dianteiro, farinha de mandioca, macarrão, sardinha/cavalinha e almôndega em conserva, e leite em pó integral (MEC, 1994).

Também foi permitida a compra de produtos perecíveis com entrega nas escolas, conforme cronograma da equipe técnica. Incluía: pão (principalmente no Sudeste), ovos, carne e peixe fresco (localidades litorâneas e ribeirinhas, do Nordeste e Centro-Oeste).

Em 1994, a descentralização do PNAE deixou de ser apenas vontade política do poder executivo para se tornar determinação da sociedade brasileira. A promulgação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 oficializou o processo, valorizando os hábitos e práticas alimentares locais e regionais. A Lei tornou possível aos municípios brasileiros a participação na chamada “municipalização da merenda”, e desde a criação da FAE em 1983, pela primeira vez, as escolas puderam contar com a alimentação escolar no mês de fevereiro.

A compra de formulados foi aos poucos sendo abolida, principalmente por não agradar aos alunos, que se tornavam cada vez mais exigentes quanto à qualidade, gosto, variedade e adequação dos cardápios aos costumes locais (DUTRA, 1995). A direção das escolas e merendeiras, (não havia merendeiros até 2000), eram grandes defensoras da municipalização, por possibilitar oferta aos alunos de refeições mais saborosas. A FAE promovia cursos de capacitação e expedía manuais e cartilhas explicativas para melhoria do PNAE.

Importante conquista da Lei 8.913/1994 foi a exigência de um controle social mais efetivo sobre a aplicação dos recursos com a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), órgãos de fiscalização, acompanhamento e assessoramento na utilização das transferências financeiras do governo federal. Isso facilitou aos Estados, DF e municípios receberem o dinheiro, comprarem e distribuírem, de acordo com as suas características e necessidades locais, os gêneros alimentícios para seus programas de alimentação escolar. Esta

ação estabelecia a transferência direta de recursos por Termo de Adesão entre o município e a FAE, associado ao pré-requisito da criação do CAE (FNDE, 2004).

Para participar do Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE), a prefeitura precisava apresentar à REFAE, um Plano de Trabalho acompanhado de documentos legais exigidos (declaração negativa de Fundo de Garantia, recolhimento da Seguridade Social, declaração de, no mínimo, 25% dos impostos aplicados no ensino no ano anterior, balancetes e orçamento do ano em curso). De posse dos documentos, e estando a prefeitura adimplente com governo federal, o repasse era realizado (FAE, 1995, FNDE, 2006).

Em 1994, o número de adesões foi de 1.532. Ao final de 1995, considerando os convênios com a União e aqueles estabelecidos pelos governos estaduais, 3.380 municípios aderiram à municipalização. Até 1996, apenas os alunos do ensino fundamental público eram atendidos pelo PNAE, com *per capita* de R\$ 0,06. Em 1997, foram incluídos alunos da pré-escola pública e as entidades filantrópicas. Em 1998, o número evoluiu para 4.314, representando mais de 70% dos municípios brasileiros.

Segundo os órgãos coordenadores, o processo de municipalização foi assim desenhado:

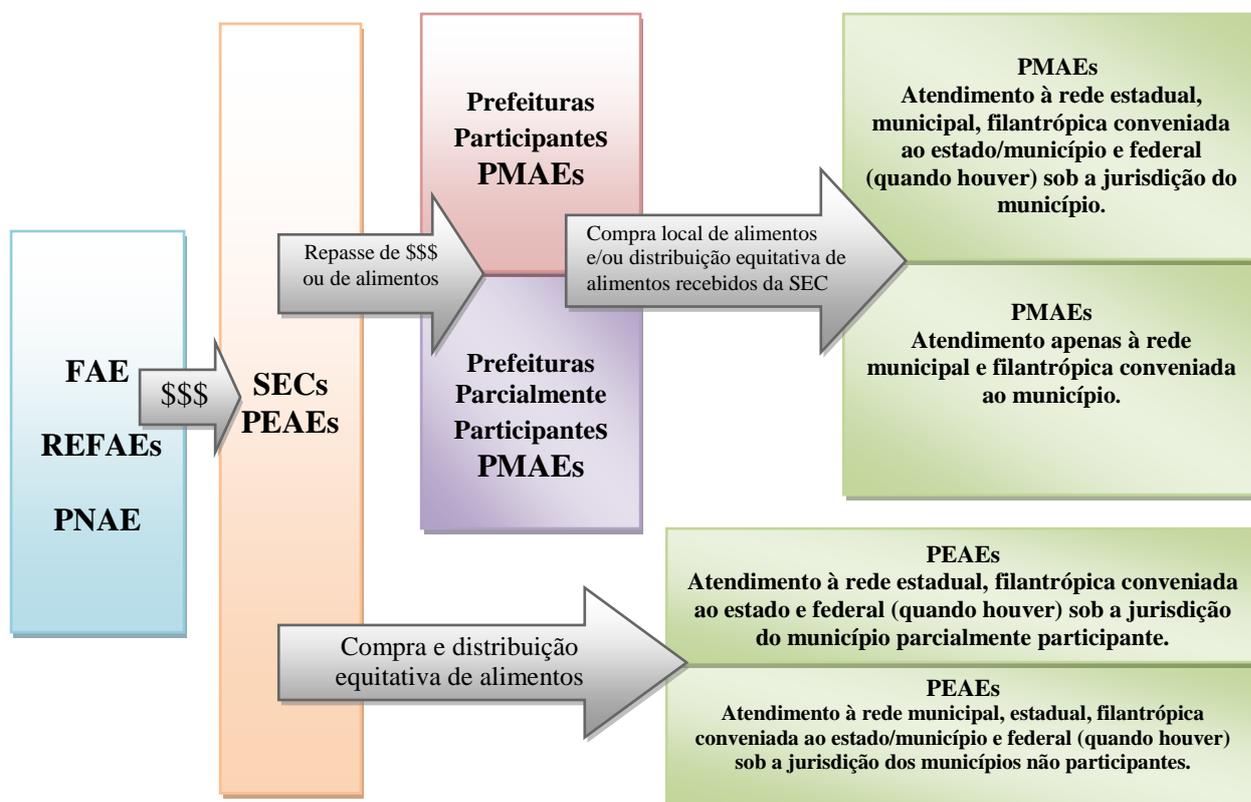


Diagrama 5 – A consolidação da “municipalização” do PNAE.
Fonte: FAE, 1991, 1994, 1995, 1996. Elaborado pela autora.

Portanto, a municipalização do PNAE, na proposta da FAE, visava proporcionar maior autonomia aos municípios com os seguintes benefícios esperados: economia no transporte e armazenagem; eliminação do risco de expiração do prazo de validade dos alimentos ou sua deterioração; adequação dos alimentos aos hábitos culturais e alimentares regionais; equidade distributiva da alimentação escolar; diminuição dos gastos com agente de compra; revitalização e dinamização da economia municipal; e pontualidade/continuidade do fornecimento da alimentação.

A Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, promoveu a reorganização da Presidência da República e dos Ministérios. Ela extinguiu a FAE e transferiu suas atribuições para o FNDE:

Art. 17 - São transformados: [...] IV - o Ministério da Educação e do Desporto, em Ministério da Educação; Art. 18 - São transferidas as competências: [...] VIII - no Ministério da Educação e do Desporto: [...] b) da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE. Art. 19 - São extintos: [...] VIII - no Ministério da Educação e do Desporto: [...] d) a Fundação de Assistência ao Estudante - FAE. (BRASIL, 1998).

Com a extinção da FAE, a partir de 1998, o PNAE passou a ser gerenciado pelo FNDE, autarquia vinculada ao MEC, criada em 1968 com o fim de captar recursos financeiros para desenvolvimento de programas de melhoria da qualidade da educação brasileira.

O FNDE, ao assumir as tarefas da FAE, implantou o repasse de recursos diretamente às escolas, a título de “escolarização” do PNAE, modelo de gestão já utilizado para custear a aquisição de outros materiais e bens de consumo do dia a dia escolar. Segundo o FNDE, a experiência visava desburocratizar os métodos de compras.

A escolarização já acontecia desde 1995, em alguns municípios do Centro-Sul. Segundo relatórios de avaliação, os gestores consideravam que:

“A escolarização é sucesso absoluto, pois além da comunidade escolar diretamente beneficiada, um outro segmento da sociedade está sendo valorizado: o comércio local”. (PREFEITURA DE PIRES DO RIO-MG, 1996).

“A escolarização vem atendendo ao gosto dos alunos e também aos princípios da nutrição, pois este convênio pode cobrir os custos financeiros com eficiência, proporcionando lanche saboroso todos os dias letivos”. (PREFEITURA DE PALMELO-GO, 1996).

“Nesse modelo, a verba é gasta na comunidade e os fornecedores procuram fazer um preço melhor. A direção da escola exige produtos novos, olha a data de validade e procura adquirir o melhor”. (PREFEITURA DE IPAMERI-GO, 1996).

Em face desses pontos positivos, e mesmo com o aumento do volume de trabalho; a realidade precária das instalações físicas; e a escassez de recursos humanos, característica marcante em diferentes escolas das cinco regiões do País, o modelo escolarizado foi, aos poucos, se difundindo entre os demais estados.

A consolidação da descentralização e os vários avanços no PNAE aconteceram com a Medida Provisória (MP) nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998 e sua última reedição, a MP 2.178-36, de 24 de junho de 2001²² (ainda válida por força da EC nº 32/2001, que estabeleceu que as MPs editadas em data anterior, continuariam em vigor até que MP ulterior as revogasse) que passou a exigir a obrigatoriedade de aplicação exclusiva de 70% dos recursos transferidos pelo governo federal em produtos básicos, e em respeito aos hábitos alimentares regionais e vocação agrícola do município, fomentando a economia local.

A Resolução/FNDE nº 15, de 16 de junho de 2003 definiu, em seu Anexo IV, uma lista com 72 produtos considerados básicos para fins do PNAE, destacando alguns mais característicos de certas regiões (açai, queijo coalho, mungunzá, grão-de-bico, tapioca, xerém, toucinho, banha, e outros), e os comuns da alimentação brasileira (açúcar, arroz, feijão, carne, frango, leite, macarrão, farinha de mandioca, óleo, pão, sal, entre outros). A lista era apenas um documento norteador, não significando que as aquisições devessem se restringir ao *rol* dos produtos elencados. Perdeu a validade com legislações posteriores, pois havia poucos exemplos de produtos *in natura* e semi-elaborados como sugestão.

Segundo a FAE, a participação do CONSEA na municipalização do PNAE foi muito importante, pois ajudou municípios despreparados montarem esquemas de compra e distribuição de alimentos às suas escolas. O trabalho conjunto permitiu aumento das adesões, sendo o órgão responsável, também, pela consolidação do sistema em todo Brasil, permitindo a municípios, Estados e DF receberem recursos para a compra direta dos gêneros, de acordo com hábitos alimentares locais e, na maioria das vezes, de produtores da própria região.

²² A MP 455, de 28 de janeiro de 2009, que se consolidou com a Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, revogou os artigos 1º a 14, da MP 2.178-36/2001.

2.2.6 O PNAE como instrumento de promoção da SAN e garantia do DHAA

Em 1998, o PNAE contava com poucos funcionários e não havia nenhum técnico de área na coordenação. Segundo o FNDE, houve grandes avanços a partir de 2003, quando passou a contar com nutricionistas e uma consultoria de área, e aumentou o valor *per capita* das escolas e creches públicas e filantrópicas, que não era reajustado há mais de dez anos. Foi o ano em que o governo e a sociedade uniram esforços no sentido de “erradicar a fome silenciosa”, lançando a “Ação Fome Zero” (AFZ), uma ONG formada por empresas de apoio a projetos de SAN desenvolvidos pela sociedade civil, que se transformou em estratégia governamental: o “Programa Fome Zero” (PFZ), orientado e articulado pelo MDS, CONSEA e outras entidades públicas e privadas voltadas para promoção do DHAA.

Em 2005, a Comissão Permanente de DHAA do CONSEA estabeleceu como foco de trabalho a análise de alguns programas e políticas públicas essenciais para a garantia do direito à alimentação, e o PNAE foi selecionado como o primeiro a ser avaliado. Nessa perspectiva, passou a representar um dos principais eixos de acesso à alimentação da PNSAN.

Desde 2008 são repassados R\$ 0,22 por aluno/dia de creches e escolas de ensino infantil e fundamental, público e filantrópico conveniado. Estudantes dessas escolas localizadas em áreas indígenas ou quilombolas também são atendidos, recebendo um valor diferenciado de R\$ 0,44 pelo maior risco de insegurança alimentar a que estão submetidas tais populações.

Pela existência há mais de sete décadas, o PNAE passou por várias transformações. Mas hoje, vem se reestruturando com uma visão intersetorial no campo da alimentação e nutrição; como programa de suplementação da política de educação, de acordo com a CF/1988; e como eixo da PNSAN, que é ancorada em uma combinação de diferentes programas, sendo o PNAE um dos eixos mais importantes.

O próximo capítulo é dedicado à realização de um estudo mais aprofundado sobre quais foram e como aconteceram tais mudanças; quebra de paradigmas e transformações; ocorridas especialmente a partir de 200, principalmente em relação ao funcionamento e estruturação do PNAE que, segundo o FNDE, é um dos mais antigos e maiores programas sociais do governo federal e do mundo na área de alimentação escolar, atendendo de forma universal, contínua e permanente a todos os seus beneficiários em todo o País.

CAPÍTULO 3 – O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A SUA RELAÇÃO COM A SUSTENTABILIDADE

3.1 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

De acordo com o CONSEA (2008), o PNAE é considerado o mais antigo programa social, funcionando como uma política de Estado que sobreviveu a diferentes governos. É o programa de maior amplitude nacional, pois garante a mais de 35 milhões alunos o direito a uma alimentação saudável na escola, capaz de promover seu pleno desenvolvimento físico e intelectual, constituindo-se, também, em um importante fator de redução da evasão escolar, não mais pelo fato de atender a uma necessidade básica de acesso a algum alimento, mas sim por proporcionar o bem estar do aluno durante o período em que desenvolvem suas atividades no ambiente escolar.

Nessa perspectiva, o PNAE passou a representar, também, um dos principais eixos de acesso à alimentação da PNSAN. Mas, apesar de suas vantagens, é um programa sujeito a fraudes desvios, em face de modificações recentes na sua estrutura e funcionamento (descentralização de seu gerenciamento, aumento do valor *per capita* das refeições, criação dos CAEs, e outras) que exigem cada vez mais o fortalecimento do controle social para que os beneficiários recebam uma alimentação escolar efetivamente de qualidade (CONSEA, 2008).

A Resolução/FNDE/CD nº 32, de 10 de agosto de 2006 é o documento legal (respeitadas as legislações de hierarquia superior) que estabelece as normas de execução do PNAE, sendo complementada por resoluções e decretos posteriores do FNDE, CFN, ANVISA, e outros, que ratificam e regulamentam seus dispositivos, destacando aspectos principais de operacionalização, execução, gestão e controle.

O anexo A elenca, de acordo com a hierarquia e cronologia, a legislação pertinente à política de alimentação escolar brasileira, a fim de balizar o entendimento dos preceitos normativos vigentes, que determinam a estrutura e funcionamento do programa coordenado pela União e executado pelos 26 Estados-Membros, o Distrito Federal e os 5.565 municípios.

O PNAE é um programa socioeducacional que prevê a transferência de recursos da União aos demais entes federados para compra exclusiva de gêneros alimentícios destinados aos programas de alimentação escolar da rede de ensino público estadual e municipal.

É coordenado pelo FNDE, autarquia federal vinculada ao MEC, responsável pelos repasses dos recursos em caráter suplementar à política de educação, e pela sua normatização, monitoramento, execução e controle, definindo diretrizes, princípios e objetivos, além de realizar com outros órgãos públicos e junto à sociedade civil, a fiscalização da aplicação adequada dos montantes para o financiamento da alimentação escolar em âmbito nacional.

Conforme o FNDE (2009), o PNAE é “uma receita de crescimento e aprendizagem para as nossas escolas”, que tem como quatro grandes eixos norteadores determinados por lei:

- Estímulo ao exercício do controle social, realizado pelos CAEs e demais órgãos fiscalizadores, abrindo canais de comunicação com a comunidade e qualquer cidadão, para realizar denúncias de irregularidades na aplicação do dinheiro público, dando procedimento às diligências necessárias.
- Oferecimento de uma alimentação de qualidade, saudável e adequada, a fim de garantir, no mínimo, 15% (350 kcal e 9g de proteínas) das necessidades nutricionais dos beneficiários; em 30% (700 a 800 kcal e 20g de proteínas) os grupos mais suscetíveis à insegurança alimentar, como os alunos das comunidades indígenas e quilombolas; e em 70% (1.100 kcal e 28g de proteínas) os estudantes do ensino fundamental das escolas de Educação Integral; empenhando-se em realizar ações capazes de inserir a educação alimentar e nutricional como tema transversal dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e como assunto prioritário do projeto pedagógico das escolas.
- Responsabilização dos entes federados e seus representantes pela gestão correta dos recursos públicos, possibilitando aumento progressivo e diferenciação de valor *per capita* a escolas indígenas e quilombolas, exigindo contrapartida financeira para os custos indiretos, melhoria dos cardápios e extensão de atendimento a alunos não beneficiados com recursos federais.
- Respeito aos hábitos alimentares locais e vocação agrícola da região, consolidando programação de cardápios que utilize alimentos básicos, *in natura* (principalmente orgânicos) e semi-elaborados, adquiridos preferencialmente da agricultura familiar ou comércio local, apoiando as tradições culturais e o desenvolvimento sustentável.

A Resolução FNDE/CD nº 32/2006, e demais documentos interministeriais emanados do Poder Executivo e Legislativo federal determinam que os objetivos do PNAE são a formação de hábitos alimentares saudáveis e atendimento das necessidades nutricionais dos

alunos durante a permanência em sala de aula, contribuindo para seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, respeitando hábitos e vocação agrícola da região, e dinamizando a economia local. (FNDE, CONSEA, 2006).

Ao desenvolver políticas de qualidade alimentar e nutricional, o PNAE contribui para a melhoria da alimentação e da qualidade de vida dos estudantes brasileiros (FNDE, 2009), tendo como princípios a universalidade de atendimento; equidade de tratamento; continuidade de ações durante o período letivo; descentralização, com repasse de recursos federais aos estados, DF e municípios, para sua gestão local; e controle social exercido por órgãos públicos com a participação efetiva da população por meio dos CAEs.

A universalidade pressupõe atendimento a todos os beneficiários estabelecidos em lei que estejam devidamente matriculados em creches e escolas públicas e filantrópicas conveniadas, independentemente de quaisquer condições que favoreçam alguma distinção.

A equidade requer cuidar com igualdade os desiguais, propiciando tratamento diferenciado a alunos especiais, seja por serem portadores de deficiência física ou mental, ou com doenças e intolerâncias alimentares; além da atenção específica àqueles mais suscetíveis à situação de insegurança alimentar. Para essa clientela é necessário elaborar cardápios diferenciados que atendam a suas necessidades e hábitos específicos, cabendo ao gestor planejar a compra de produtos condizentes com as limitações alimentares, em respeito a sua diversidade ou condição, seja ela momentânea ou perene.

Quanto ao princípio da continuidade, a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 ou LDB, popularmente chamada de “Lei Darcy Ribeiro”, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, determina:

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: I – a carga horária mínima anual será de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver (BRASIL, 2006).

Para se adequar ao mandamento, a cobertura do PNAE é estabelecida conforme o calendário das unidades de ensino, e a Resolução FNDE/CD nº 32/2006 determina que os alunos matriculados e beneficiários que se fizerem presentes na escola têm o direito à alimentação gratuita durante os quaisquer 200 dias de efetivo trabalho escolar.

É importante destacar que a LDB, no art. 23, § 2º, estabelece que o calendário escolar pode se adequar a peculiaridades locais, climáticas e econômicas, a critério do sistema de ensino (federal, estadual ou municipal), sem prejuízo ao número de dias estabelecido. Por isso há diferenças de períodos de aulas, recessos e férias entre municípios e estados.

Como a LDB não dispõe sobre a carga horária das creches, a Resolução/FNDE/CD nº 15, de 16 de junho de 2003, estabeleceu em 250 o número de dias de atendimento com a refeição escolar. A norma vigorou até 2006, quando a Resolução FNDE/CD nº 005, de 24 de março de 2006 novamente unificou o atendimento em 200 dias. Além do princípio da continuidade, nesse caso vigora, também, o princípio da universalidade em relação ao número de dias de oferta da alimentação escolar para todos os beneficiários, sem distinção.

O princípio da descentralização confere autonomia aos entes federados para gerirem por si os repasses da União e aplicarem corretamente nos respectivos programas estaduais e municipais, responsabilizando-se pela oferta da alimentação aos alunos de sua rede de ensino.

O processo de descentralização desmembrou o PNAE, em cada Unidade Federada, nos Programas Estaduais de Alimentação Escolar (PEAEs) seguidos da sigla do Estado ou DF. No âmbito municipal, têm-se os Programas Municipais de Alimentação Escolar (PMAEs), seguidos do nome da cidade.

Com isso, as secretarias estaduais de educação e as prefeituras municipais passaram a ser as Unidades Gestoras (UGs) dos recursos federais em nível estadual, distrital e municipal, sendo chamadas, também, de Entidades Executoras (EEs). Por sua vez, os órgãos das EEs que operacionalizam os programas locais (diretorias, gerências, superintendências de alimentação escolar ou outras) são chamados de Unidades Executoras (UEX).

As secretarias estaduais de educação são responsáveis por atender as escolas públicas e filantrópicas do estado ou DF, e pelas escolas indígenas e quilombolas sob sua jurisdição.

As prefeituras são responsáveis pelo atendimento das escolas públicas e filantrópicas, quilombolas e indígenas municipais, e podem também ser responsáveis pelas escolas estaduais, desde que expressamente delegadas pelas secretarias estaduais de educação.

As Escolas Federais são EEs responsáveis pelo recebimento direto dos recursos quando oferecem por si a alimentação. O controle é feito pelo próprio FNDE e não há a exigência da

composição de um CAE para análise. Quando optam por receber alimentos (e não recursos), os repasses são transferidos para a prefeitura a qual está vinculada a EE federal. Nesse caso, o município fica responsável pela prestação de contas, e deve ter CAE instituído (TCU, 2004).

Segundo Belik (2006), a administração da alimentação escolar de forma descentralizada foi um grande avanço, pois permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição e viabilizou o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos alimentares da população nas diferentes localidades do País. Além disso, abriu possibilidades de inserção nesse mercado institucional, de pequenas e médias empresas urbanas do comércio local e do pequeno e médio produtor rural agroextrativista e pecuarista existente no entorno das escolas.

Por fim, a participação social é importante princípio de acompanhamento e controle da utilização correta dos recursos públicos na alimentação escolar dos estados/DF e municípios.

Pela diversidade de situações encontradas na operacionalização de um programa que abrange todo o País, acompanhá-lo de perto é meio de garantia que os beneficiários sejam cada vez mais bem atendidos, uma tarefa árdua porque o PNAE alcança 5.565 municípios e 27 Unidades Federativas, atendendo a um universo de mais de 35 milhões de alunos em média, que representam 20% da população brasileira (PNAE, 2009).

Para efetivação desse princípio, foi estabelecido na Resolução FNDE/CD nº 32/2006 o acompanhamento e controle *pari passu* das ações dos programas pelos CAEs respectivos. Trata-se do princípio do Controle Social; ou seja, a atuação dos Conselhos Sociais prevista na CF/1988, e, no caso dos CAEs, também prevista na LDB, sustentada em três pilares: legitimidade, representatividade e eficácia.

Segundo o documento “Capacitação dos Conselheiros de Alimentação Escolar e Agentes Envolvidos na Execução do PNAE” [2007], uma publicação da FAO/FNDE, há Conselhos de Alimentação Escolar que são formados e renovados continuamente pelos órgãos coordenadores para atuarem nos municípios e estados brasileiros, condição *sine qua non* para o recebimento periódico e constante da verba da União.

A legislação estabelece a seguinte composição de membros e suplentes²³ do CAE:

- 2 representantes do Poder Público (1 do Executivo e 1 do Legislativo).
- 2 professores atuantes na rede de ensino respectiva.
- 2 pais de alunos de escola pertencente à rede de ensino respectiva.
- 1 representante da sociedade civil.

O quadro 2 demonstra como é feita a indicação dos sete membros titulares (número mínimo) que são escolhidos a cada dois anos para compor os CAEs, podendo ser reconduzidos por única vez, sendo o mandato serviço público relevante e não remunerado.

MEMBROS	INDICAÇÃO		
	ESTADO	DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIO
1 representante do Poder Executivo	Indicado pelo Governador	Indicado pelo Governador	Indicado pelo Prefeito
1 representante do Poder Legislativo	Indicado pela mesa diretora da Assembléia Legislativa	Indicado pela mesa diretora da Câmara Distrital	Indicado pela mesa diretora da Câmara Municipal
2 representantes dos professores	Indicados pelo Sindicato ou pela Associação Estadual dos Professores	Indicados pelo Sindicato dos Professores do Distrito Federal	Indicados pelo Sindicato ou Associação Municipal dos Professores
2 representantes dos pais de alunos	Indicados pelos Conselhos Escolares, APAMs ou entidades similares	Indicados pelos Conselhos Escolares, APAMs ou entidades similares	Indicados pelos Conselhos Escolares, APAMs ou entidades similares
1 representante da sociedade civil	Indicado por outro segmento da sociedade civil local	Indicado por outro segmento da sociedade civil local	Indicado por outro segmento da sociedade civil local

Quadro 2 – Composição do Conselho de Alimentação Escolar.

Fonte: TAETS, Silvana Pinheiro. **É hora da merenda!** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE; MEC, 2001. 52p: II

Todo CAE tem um presidente e um vice-presidente, que não podem ser representantes do poder público. O representante do Poder Executivo também não pode ser ordenador de despesas e/ou executor de contratos.

Segundo o “Manual do Conselho de Alimentação Escolar” (1999) e documentos oriundos do TCU (2004, 2005), as condições para o efetivo cumprimento do papel dos CAEs são: autonomia, transparência e socialização de informações do controle orçamentário e financeiro dos programas de alimentação escolar; fiscalização e zelo da aplicação dos recursos em produtos de qualidade; realização de visitas *in loco* nas unidades escolares sem

²³Em municípios com mais de 100 escolas de ensino fundamental, a composição poderá ser até três vezes mais, e os CAEs de estados ou municípios que possuem creches ou escolas indígenas ou quilombolas, deverá ter um membro representante dessas comunidades.

autorização prévia e em veículo disponibilizado, obrigatoriamente, pela EE; articulação com outros fóruns e Conselhos Sociais; acesso a quaisquer documentos e informações relativas à execução do programa e apontamento de possíveis falhas; formação continuada dos conselheiros; e análise e aprovação da prestação de contas das EEs.

A Resolução FNDE/CD nº 32/2006 estabelece que as secretarias de educação e/ou as prefeituras devem encaminhar ao respectivo CAE, **até o dia 15 de janeiro do ano seguinte**, a prestação de contas dos recursos recebidos no ano anterior. O CAE, por sua vez, deve analisar a prestação de contas e dar parecer conclusivo sobre a aplicação regular ou irregular do dinheiro, **até o dia 28 de fevereiro**, encaminhando documentação ao FNDE. Caso o CAE não aprove as contas, no parecer devem constar as falhas e irregularidades, devidamente descritas.

“Esse parecer é muito importante. É o principal instrumento pelo qual o Governo Federal fica sabendo das falhas ocorridas. [...]. Constatar falhas graves e não relatar não adianta nada”. (TCU, 2004).

Barbosa (2005) esclarece que a avaliação da prestação de contas pelo CAE consiste em verificar se o dinheiro do FNDE é aplicado exclusivamente na compra de gêneros para a alimentação escolar; se os valores pagos estão de acordo com os preços de mercado; se os produtos comprados são de boa qualidade e se estão sendo utilizados nas refeições exclusivas para os alunos; se a alimentação está sendo oferecida regularmente; entre outras análises que demonstrem a boa execução do programa, comprovada por documentação pertinente.

Toda documentação remetida aos auditores do FNDE é reavaliada de acordo com as falhas apontadas pelos CAEs, que classificam a execução com o **parecer regular** ou **não regular**. Concordando com o parecer negativo do CAE, ou caso a EE não cumpra os prazos de prestação de contas, o FNDE deve instalar Tomada de Contas Especial (TCE), sendo os repasses suspensos por tempo indeterminado ou até que se cumpram as diligências cabíveis (FNDE, 2006; TCU, 2004; DISTRITO FEDERAL, 1994).

Segundo o sítio do FNDE (2009), há uma lista de 895 EEs cujos mandatos dos CAEs estão vencidos e por isso não apresentaram a prestação de contas referente a 2008 até a data limite. Sem um Conselho para aprovar essa prestação, o benefício fica suspenso até a regularização. Se a EE comprovar que manteve a alimentação com recursos próprios durante o período, o FNDE poderá pagar parcelas retroativas a título de ressarcimento (FNDE, 2006).

Segundo o TCU (2005) e demais órgãos fiscalizadores das esferas estaduais e municipais, e diversos documentos e notícias impressas de jornais de grande circulação no País ou publicadas nos sítios do FNDE E CONSEA, diuturnamente acontecem fraudes nos programas, pois o PNAE é um programa frágil, sujeito a desvios que devem ser combatidos e coibidos, pois movimenta bilhões de reais por ano.

O esquema é padrão: superfaturamento de preços nas licitações; escolha direcionada de fornecedores; pagamentos não comprovados; divisão de lucros e propinas a gestores corruptos; fraudes em notas fiscais; empresas fantasmas; operações com várias contas correntes; troca de destinatários da alimentação escolar; descumprimento de contratos com entrega de alimentos fora do prazo e não entrega conforme número de alunos e qualidade exigida; entre outras más ações (BARBOSA, 2005).

A inépcia dos CAEs também facilita as irregularidades. Em face da falta de ética dos gestores, o colegiado muitas vezes exerce papel meramente consultivo ou de ratificação das decisões dos prefeitos e secretários que agem arbitrariamente para obter benefícios pessoais, pois muitos membros desconhecem noções básicas de contabilidade e administração e aprovam as contas sem a devida conferência de notas fiscais e demais documentos comprobatórios, e sem realizar devido controle de idoneidade de fornecedores, contribuindo para a perpetuação da corrupção e desvios de dinheiro público (CARVALHO D., 2008).

Além do FNDE e dos CAEs, participam do controle social outros órgãos, a saber: (BRASIL, 2007; Taets 2001; FNDE 2004, 2006; TCU 2004, 2005):

- O TCU e os Tribunais de Contas dos Estados/DF e Municípios, a Controladoria Geral da União (CGU), e dos Estados (CGEs), e o Ministério Público da União (MPU) e Estados (MPEs) – Atuam como órgãos fiscalizadores e na apuração de denúncias.
- ANVISA, Vigilâncias Sanitárias (VISAs) das Secretarias de Saúde dos Estados/DF e Municípios e/ou Órgãos Similares – Atuam na fiscalização e inspeção higiênico-sanitária dos alimentos; manipuladores; equipamentos e utensílios e o ambiente de armazenagem, preparo e consumo das refeições.
- CFN e congêneres regionais em estados/DF e municípios – Atuam na fiscalização do exercício da profissão do nutricionista, responsável técnico indicado, que atua nos PEAes ou PMAEs.

Durante o ano de atendimento, com a finalidade de exercer o controle social efetivo, as EEs e respectivas UEx podem (e devem) receber visitas sem aviso prévio dos órgãos fiscalizadores, a fim de acompanhar ou realizar auditorias habituais em tempo real sobre a execução dos programas, ou no caso de apuração de irregularidades aparentes ou denúncias. As visitas podem ser realizadas nas unidades centrais, intermediárias e nas escolas da rede a elas vinculadas (BARBOSA, 2005).

3.2 OS REPASSES FEDERAIS POR CLIENTELA, VALOR *PER CAPITA* E EFETIVO TRABALHO ESCOLAR

Segundo documentos do FNDE, do Governo do Distrito Federal (GDF), e Secretarias de Educação do DF e de outros Estados, o PNAE divide-se em subprogramas, de acordo com a clientela atendida, com repasses financeiros e prestação de contas feitos pelos estados/DF e municípios separadamente, e assim classificados:

- PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar (FUNDAME) – Alunos com idade de seis a 14 anos, matriculados em escolas públicas e filantrópicas conveniadas, que ofereçam a etapa do ensino fundamental (1º ao 9º ano, conforme Lei 11.274/2006).
- PNAC – Programa Nacional de Alimentação de Creches (PNAE-CRECHES) – Crianças com idade de zero a três anos e 11 meses, matriculadas em creches públicas e filantrópicas conveniadas.
- PNAP – Programa Nacional de Alimentação Pré-Escolar (PNAE-PRÉ-ESCOLAS) – Crianças com idade de quatro a cinco anos e 11 meses, matriculadas em escolas de ensino pré-escolar públicas e filantrópicas conveniadas.
- PNAI – Programa de Alimentação Escolar Indígena (PNAE-ESCOLAS INDÍGENAS) – Alunos na faixa etária dos três programas anteriores, matriculados em escolas públicas e filantrópicas conveniadas e localizadas em território indígena.
- PNAQ – Programa de Alimentação Escolar Quilombola (PNAE-ESCOLAS QUILOMBOLAS) – Alunos de faixa etária dos três primeiros programas, matriculados em escolas públicas e filantrópicas conveniadas e localizadas em território quilombola.
- PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO – PME – (PNAE-EDUCAÇÃO INTEGRAL) – Alunos com idade de seis anos acima, matriculados em escolas públicas e filantrópicas conveniadas, que ofereçam o ensino fundamental na modalidade Integral. Os custos da

alimentação são pagos com recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ressarcidos pelo FNDE à EE na conta do PNAE, conforme número de alunos atendidos.

O “Programa Mais Educação” (PME) é uma ação interministerial que envolve MEC, MDS, Ministérios do Esporte e da Cultura, que visa fomentar a Educação Integral de crianças, adolescentes e jovens por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar.

De adesão voluntária, foram eleitas mais de 2.000 escolas municipais e estaduais, por critérios de localização nas capitais e regiões metropolitanas com mais de 200 mil habitantes; alto índice de vulnerabilidade social; Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) baixo; e com mais de 99 matrículas registradas no Censo Escolar/2007. O PME contou com a participação inicial de 1.409 unidades escolares dos estados, DF e municípios, atendendo a 386.763 alunos em 2008 [MEC, 2008].

Os documentos normativos de criação – Portaria Interministerial (PI) nº 17, de 24 de abril de 2007 – e de regulamentação – Resolução FNDE/CD nº 38, de 19 de agosto de 2008 – promoveram grandes alterações no sistema de alimentação escolar, em face das novas exigências de atendimento da clientela beneficiária tanto do PNAE como do PME.

A PI nº 17/2007 determinou a ampliação da jornada e a inclusão de atividades em diferentes campos, incluindo, entre outros, a SAN. Por sua vez, a Resolução FNDE nº 38/2008 fixou o atendimento de três refeições durante a jornada de sete horas corridas de permanência do aluno na escola, atendendo, em pelo menos, a 70% das suas necessidades nutricionais diárias. Para isso, o valor *per capita* repassado à conta do PNAE foi triplicado.

A legislação pertinente estabelece que para obterem os repasses, as escolas municipais, estaduais, do DF e federais públicas e filantrópicas devem constar no censo escolar²⁴ do ano anterior ao do atendimento. As entidades filantrópicas, também devem ser registradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que as isentam de pagar a cota patronal da contribuição previdenciária dos empregados ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), além de terem convênios firmados e válidos com as EEs.

²⁴ O censo escolar é feito anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com recursos do FNDE.

O Censo informa ao FNDE o número de alunos matriculados nas etapas e modalidades de ensino. A partir desses dados, calcula-se quanto cada estado, DF e município deverá receber por aluno à conta de cada subprograma.

O diagrama 6 que se segue, representa o cálculo a ser realizado para definir o total dos recursos a serem repassados a cada EE, para atendimento efetivo da alimentação escolar:

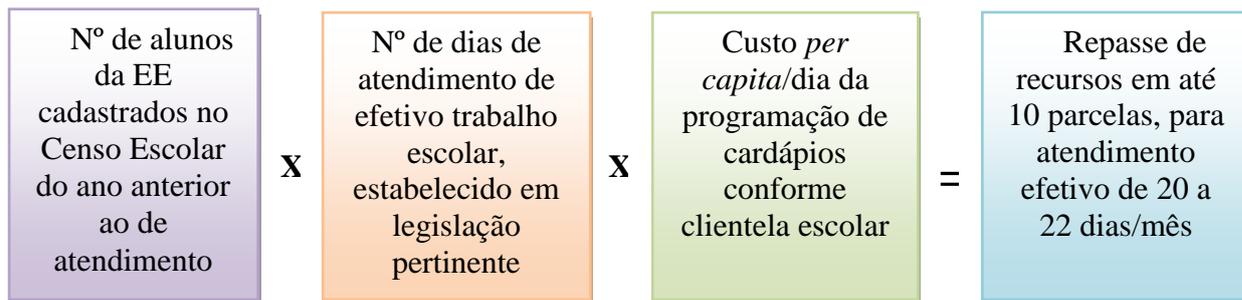


Diagrama 6 – Base de cálculo dos repasses financeiros do FNDE às Entidades Executoras.

Fonte: TAETS, Silvana Pinheiro. **É hora da merenda!** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE; MEC, 2001. 52p: Il.

O TOTAL dos recursos financeiros repassados pelo FNDE às EEs adimplentes tem por base a fórmula (1) a seguir, com o valor *per capita* de 2009:

$$VT = (A1 \times D \times C1) + (A2 \times D \times C2) + (A3 \times D \times C3) + (A4 \times D \times C4) + (A5 \times D \times C5) \quad (1)$$

Fórmula (1) – Base de cálculo dos repasses financeiros da União pelo FNDE aos Estados, DF e Municípios.
Fonte: FNDE, com adaptações pela autora.

Onde:

VT = Valor Transferido

A1 = Nº de alunos Ensino Fundamental (regular e especial; diurno e noturno; rural e urbano, com matrícula efetiva em escola pública e filantrópica conveniada).

A2 = Nº de alunos Ensino Pré-Escolar (regular e especial; diurno e noturno²⁵; rural e urbano, com matrícula efetiva em escola pública e filantrópica conveniada).

A3 = Nº de alunos Creche (regular e especial; diurna e noturna; rural e urbana, com matrícula efetiva em escola/creche pública e filantrópica conveniada).

A4 = Nº de alunos Indígena (com matrícula efetiva em escola/creche pública e filantrópica conveniada de ensino infantil e fundamental regular e especial; diurno e noturno; rural e urbano, em território indígena).

A5 = Nº de alunos Quilombola (com matrícula efetiva em escola/creche pública e filantrópica conveniada de ensino infantil e fundamental regular e especial; diurno e noturno; rural e urbano, em território quilombola).

D = Nº de dias de atendimento → 200 (Conforme art. 24 da LDB).

C1 = R\$ 0, 22 → Per capita Ensino Fundamental (valor pago pela refeição oferecida por aluno/dia nessa etapa de ensino em escola pública e filantrópica conveniada).

²⁵ Segundo o FNDE, não há escola/creche pública e filantrópica no Brasil que atenda Educação Infantil noturna.

C2 = R\$ 0, 22 → Per capita Ensino Pré-Escolar (valor pago pela refeição oferecida por aluno/dia nessa etapa de ensino em escola pública e filantrópica conveniada).

C3 = R\$ 0, 22 → Per capita Creches (valor pago pela refeição oferecida aluno/dia nessa etapa de ensino em escola/creche pública e filantrópica conveniada).

C4 = R\$ 0, 44 → Per capita População Indígena (valor pago pela refeição oferecida por aluno/dia no ensino infantil e fundamental de escola/creche pública e filantrópica conveniada, em território indígena).

C5 = R\$ 0, 44 → Per capita População Quilombola (valor pago pela refeição oferecida por aluno/dia no ensino infantil e fundamental de escola/creche pública e filantrópica conveniada, em território quilombola).

A EE, para obter seu **VT** representativo real, realiza a somatória dos elementos correspondentes à clientela do PNAE pelo subprograma que atende. No DF, por exemplo, os elementos **A4**; **A5**; **C4** e **C5** são desconsiderados no cálculo do **VT**. Na história do seu Programa local, essas clientelas nunca foram atendidas (DISTRITO FEDERAL, 1994).

O valor *per capita* (R\$ 0,66) de escolas do PME não é computado no cálculo do **VT**. Os recursos são oriundos do PDDE, coordenado também pelo FNDE, mas possuem condições de recebimento e prestação de contas específicas; obedecem a normas próprias; e se reportam à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC [FNDE, 2008].

A Resolução FNDE nº 32/2006 impõe que os recursos financeiros só podem ser retirados da conta do PNAE com cheque nominal ao credor ou ordem bancária, podendo ser aplicados em fundos de curto prazo ou operação financeira de mercado aberto garantida por título da Dívida Pública Federal, quando forem utilizados por período inferior a um mês; e, obrigatoriamente na poupança, quando a utilização for superior a 30 dias.

Se houver saldo ao final do exercício financeiro-contábil em 31 de dezembro, os valores deverão ser registrados como “Saldo de Exercício Anterior”, devendo ser reprogramados para serem gastos no ano seguinte. Todos os valores dos rendimentos, aplicações e saldos só poderão ser utilizados na compra de alimentos (FNDE, 2006).

Os recursos do PNAE provêm do Tesouro Nacional, assegurados no Orçamento da União, transferidos em contas correntes específicas abertas pelo FNDE, no Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira oficial, inclusive de caráter regional.

O art. 68 da LDB prevê os seguintes recursos públicos destinados à educação: “receita de impostos próprios da União, Estados, DF e Municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receitas de incentivos fiscais; e outros recursos previstos em lei”. (BRASIL, 1996).

O art. 69 reitera a destinação dos recursos, determinando o percentual que os Entes Públicos devem dispor de seus orçamentos para aplicação nos sistemas de ensino:

Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos que dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (BRASIL, 1996).

Posto isso, aos municípios e estados cabe a responsabilidade da “contrapartida financeira”, destinada ao pagamento dos custos indiretos (transporte, armazenagem, distribuição, aquisição de equipamentos, materiais, utensílios, uniformes e gás de cozinha). Os custos de mão de obra são pagos pela EE. Em sua maioria, são concursados como merendeiros (as), podendo ser, também, terceirizados, no caso, via licitação de empresa prestadora do serviço. No DF, os manipuladores de alimentos são concursados e pagos pela União, mas há também pessoal terceirizado atuando como ajudantes de cozinha.

Ao montante repassado para compra exclusiva de alimentos, algumas EEs acrescentam recursos próprios para melhoria dos cardápios, pois, em geral, os repasses federais são insuficientes para atendimento com a qualidade desejada. (CARVALHO D., 2008). Segue um exemplo real do Programa de Alimentação Escolar do Distrito Federal (PEAE-DF):

Na programação de cardápios do ensino fundamental do PEAE-DF, foi previsto no dia 19/03/2009, a oferta de “pão careca com requeijão e leite caramelado”. Com base no valor *per capita* nutricional aluno/dia e no valor do custo unitário/dia por gênero, observa-se na tabela 1, que o GDF completou R\$ 0,19 aluno/dia, visando oferecer um cardápio mais elaborado:

Tabela 1 – Cálculo *per capita* de cardápio planejado para escolas de ensino fundamental do DF – Sugestão do dia 19/03/2009.

Gênero adquirido	Un.	Valor nutricional aluno/dia [X] ¹	Custo unitário/dia (R\$) [Y]	Custo total por produto [X] x [Y]	Custo <i>per capita</i> do cardápio (soma de [X] x [Y] de cada produto)	Valor do repasse <i>per capita</i> para ensino fund.	Valor da contrapartida para oferta do cardápio planejado
Pão careca	Un	0,310	0,35	0,11	R\$ 0,51	R\$ 0,22	R\$ 0,19
Requeijão	Kg	0,015	11,74	0,18			
Leite em pó	Kg	0,020	10,40	0,21			
Açúcar cristal	Kg	0,015	0,67	0,01			

¹ Cálculo efetuado por nutricionistas do PEAE-DF, com base na Tabela de Valores de Referência de Macro e Micronutrientes da RDA/NRC, 1989 – Anexo IV da Resolução FNDE nº 32/2006.

Fonte: DISTRITO FEDERAL. Programação de cardápios. 2ª distribuição. Gerência de Alimentação Escolar. Brasília, 2009. Tabela adaptada pela autora.

A tabela 2 reflete a evolução de atendimento da Alimentação Escolar no Brasil:

Tabela 2 – Evolução dos repasses da União/ano e número de atendimentos aluno/dia

Ano	Repasses da União/ano	Alunos atendidos/dia	Atendimento/ano
1954	*	85.000	-
1955	*	236.948	59
1956	*	724.991	111
1957	*	908.118	103
1958	*	1.487.632	41
1959	*	1.901.442	32
1960	*	2.572.426	21
1961	*	3.208.000	30
1962	*	3.456.200	32
1963	*	3.980.500	32
1964	*	3.939.000	68
1965	*	5.680.257	54
1966	*	7.046.700	50
1967	*	8.779.500	90
1968	*	9.447.100	103
1969	*	9.488.700	103
1970	*	10.416.347	114
1971	*	11.014.961	117
1972	*	12.279.357	119
1973	*	11.703.941	134
1974	*	11.310.976	89
1975	*	11.137.981	106
1976	*	11.769.481	130
1977	*	12.976.677	135
1978	*	14.072.448	140
1979	*	14.003.762	128
1980	*	15.050.526	95
1981	*	15.623.016	101
1982	*	18.720.108	85
1983	*	19.542.393	62
1984	*	20.837.586	72
1985	*	21.732.845	153
1986	*	31.701.956	144
1987	*	32.481.262	78
1988	*	27.993.257	93
1989	US\$ 402 milhões	28.406.222	75
1990	US\$ 281 milhões	29.681.068	64
1991	US\$ 250 milhões	29.065.055	61
1992	US\$ 350 milhões	30.600.250	32
1993	R\$ 585.952.000	30,9 milhões	120
1994	R\$ 664.256.000	31,8 milhões	150
1995	R\$ 590.100.000	33,2 milhões	180

Continua...

Tabela 2 – Evolução dos repasses da União/ano e número de atendimentos aluno/dia

Ano	Repasses da União/ano	Alunos atendidos/dia	Atendimento/ano
1996	R\$ 454.130.000	30,5 milhões	180 ¹
1997	R\$ 672.825.000	35,1 milhões	200
1998	R\$ 785.350.000	35,3 milhões	200
1999	R\$ 871.780.000	36,9 milhões	200
2000	R\$ 901.700.000	37,1 milhões	200
2001	R\$ 920.200.000	37,1 milhões	200
2002	R\$ 848.000.000	36,9 milhões	200
2003	R\$ 954.165.000	37,3 milhões	200/250 creches
2004	R\$ 1.014.316.000	37,8 milhões	200/250 creches
2005	R\$ 1.266.000.000	36.388.184	200/250 creches
2006	R\$ 1.500.000.000	36,3 milhões	200/250 creches
2007	R\$ 1.520.000.000	35,7 milhões	200
2008	R\$ 1.490.000.000	34,6 milhões	200
2009	Aprox. 2 bilhões ²	Aprox. 44,0 milhões	200

1 A LDB (1996), passou para 200 dias letivos a partir de 1997. 2. Inclusão dos alunos do Ensino Médio e EJA. 3. Não foi possível estabelecer valores no período de 1954-1988, pois a moeda brasileira, o Real, passou a vigorar em 1994, demandando estabelecer índices de conversão.

Fontes:Relatórios anuais e Planos de Ação da CNAE-INAÉ-FAE-FNDE/MEC(1976, 1981, 1984, 1985, 1986); SGPlan/MPOG; DIPOS/IPEA. FAE. **Programas de assistência ao estudante:** séries históricas (1970 – 1984).

Como municípios, estados/DF têm a prerrogativa de decidirem sobre seus orçamentos, os cardápios da alimentação escolar será melhor em quantidade (extensão de beneficiários) ou em qualidade (mais ricos e elaborados), conforme política de transferência de recursos ao respectivo programa; o poder de arrecadação; a lei orçamentária aprovada; e, sobretudo, a vontade política dos governantes (CARVALHO D., 2008).

O número de beneficiários tem crescido a cada ano, implicando ajustes orçamentários das três esferas de governo para atendimento da clientela da sua respectiva rede de ensino, buscando universalizar a alimentação escolar para toda Educação Básica, etapas e modalidades, ainda não contempladas em sua totalidade.

A tabela 3 consolida os dados referentes à evolução histórica do PNAE em valor *per capita*, clientela beneficiária, dias letivos de atendimento e legislação pertinente, cujas alterações por esta implementadas, estão em destaque. Tem-se 1993 como o ano base, quando o PNAE foi efetivamente descentralizado.

Tabela 3 – Evolução histórica do PNAE em valor *per capita*, clientela e dias de atendimento

Modalidades	Programas	Legislação Regulamentar																					
		Lei 8.193 (12/07/1994) Estabelece valor <i>per capita</i> Lei 5.692 (11/08/1971) Antiga LDB - Estabelece regime de 180 dias letivos ano e 90 dias semestrais					Lei 9.394 (20/12/1996) LDB	Res./FNDE n. 06 (13/05/1998)	Res./FNDE n. 24 (21/10/1999) Res./FNDE n. 15 (25/08/2000) Res./FNDE n. 01 (16/01/2003)				Res./FNDE n. 15 (16/06/2003)	Res./FNDE n. 35 (01/10/2003)	Res./FNDE n. 45 (31/10/2003)	Res./FNDE n. 38 (23/08/2004)	Res./FNDE n. 21 (27/05/2005)	Res./FNDE n. 05 (24/03/2006)	Res./FNDE n.32 (10/08/2006)		Res./FNDE n.38 (14/10/2008)		
		Valor <i>per capita</i> e número de dias de atendimento																					
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Jan. 2003	Jun. 2003	Out. 2003	Out. 2003	Ago. 2004	Mai. 2005	Mar. 2006	Ago. 2006	2007	2008	2008	2009
Creches públicas de ensino regular e na modalidade de Educação Especial	PNAC Programa Nacional de Alimentação Escolar (CRECHES)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	<u>0,18</u> 151 dias jun a dez	0,18 <u>250 dias</u>	0,18 250 dias	0,18 250 dias	0,18 250 dias	<u>0,22</u> <u>200 dias</u>	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias
Creches públicas e filantrópicas de ensino regular e na modalidade de Educação Especial		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	<u>0,18</u> 151 dias jun a dez	0,18 <u>250 dias</u>	0,18 250 dias	0,18 250 dias	0,18 250 dias	<u>0,22</u> <u>200 dias</u>	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias
Escolas públicas de ensino pré-escolar regular e na modalidade de Educação Especial	PNAP Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRÉ-ESCOLA)	0,06 180 dias	0,06 180 dias	0,06 180 dias	0,06 180 dias	0,06 <u>200 dias</u>	0,06 200 dias	0,06 200 dias	0,06 200 dias	0,06 200 dias	0,06 200 dias	0,06 200 dias	<u>0,13</u> 120 dias jun a dez	0,13 200 dias	0,13 200 dias	<u>0,15</u> 200 dias	<u>0,18</u> 200 dias	<u>0,22</u> <u>200 dias</u>	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias
Escolas públicas e filantrópicas de ensino pré-escolar regular e na modalidade de Educação Especial		*	*	*	*	*	<u>0,06</u> <u>200 dias</u>	0,06 200 dias	0,06 200 dias	0,06 200 dias	0,06 200 dias	0,06 200 dias	<u>0,13</u> 120 dias jun a dez	0,13 200 dias	0,13 200 dias	<u>0,15</u> 200 dias	<u>0,18</u> 200 dias	<u>0,22</u> <u>200 dias</u>	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias
Escolas públicas de ensino fundamental regular e na modalidade de Educação Especial	PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar (FUNDAME)	0,13 180 dias	0,13 180 dias	0,13 180 dias	0,13 180 dias	0,13 200 dias	0,13 200 dias	0,13 200 dias	0,13 200 dias	0,13 200 dias	0,13 200 dias	0,13 200 dias	<u>0,13</u> 120 dias jun a dez	0,13 200 dias	0,13 200 dias	<u>0,15</u> 200 dias	<u>0,18</u> 200 dias	0,18 200 dias	<u>0,22</u> 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias
Escolas públicas e filantrópicas de ensino fundamental regular e na modalidade de Educação Especial		*	*	*	*	*	<u>0,06</u> <u>200 dias</u>	0,06 200 dias	0,06 200 dias	0,06 200 dias	0,06 200 dias	0,06 200 dias	<u>0,13</u> 120 dias jun a dez	0,13 200 dias	0,13 200 dias	<u>0,15</u> 200 dias	<u>0,18</u> 200 dias	0,18 200 dias	<u>0,22</u> 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias	0,22 200 dias

Continua...

Tabela 3 – Evolução histórica do PNAE em valor per capita, clientela e dias de atendimento

Modalidades	Programas	Legislação Regulamentar																					
		Lei 8.193 (12/07/1994) Estabelece valor <i>per capita</i> Lei 5.692 (11/08/1971) Antiga LDB - Estabelece regime de 180 dias letivos ano e 90 dias semestrais				Lei 9.394 (20/12/1996) LDB	Res./FNDE n. 06 (13/05/1998)	Res./FNDE n. 24 (21/10/1999) Res./FNDE n. 15 (25/08/2000) Res./FNDE n. 01 (16/01/2003)				Res./FNDE n.15 (16/06/2003)	Res./FNDE n. 35 (01/10/2003)	Res./FNDE n. 45 (31/10/2003)	Res./FNDE n. 38 (23/08/2004)	Res./FNDE n. 21 (27/05/2005)	Res./FNDE n. 05 (24/03/2006)	Res./FNDE n.32 (10/08/2006)	Res./FNDE n.38 (14/10/2008)				
		Valor <i>per capita</i> e número de dias de atendimento																					
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Jan. 2003	Jun. 2003	Out. 2003	Out. 2003	Ago. 2004	Mai. 2005	Mar. 2006	Ago. 2006	2007	2008	2008	2009
Creches/escolas públicas de ensino pré-escolar e fundamental regular e na modalidade de Educação Especial Indígenas	PNAI Programa Nacional de Alimentação Escolar (INDÍGENAS)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	<u>0,34</u> <u>200</u> <u>dias</u>	0,34 200 dias	0,34 200 dias	<u>0,42</u> <u>200</u> <u>dias</u>	<u>0,44</u> <u>200</u> <u>dias</u>	0,44 200 dias	0,44 200 dias	0,44 200 dias	0,44 200 dias
Creches/escolas públicas/filantrópicas de ensino pré-escolar e fundamental regular e na modalidade de Educação Especial Indígenas		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	<u>0,34</u> <u>200</u> <u>dias</u>	0,34 200 dias	0,34 200 dias	<u>0,42</u> <u>200</u> <u>dias</u>	<u>0,44</u> <u>200</u> <u>dias</u>	0,44 200 dias	0,44 200 dias	0,44 200 dias
Creches/escolas públicas de ensino pré-escolar e fundamental regular e na modalidade de Educação Especial Quilombola	PNAQ Programa Nacional de Alimentação Escolar (QUILOMBOLAS)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	<u>0,34</u> <u>200</u> <u>dias</u>	<u>0,42</u> <u>200</u> <u>dias</u>	<u>0,44</u> <u>200</u> <u>dias</u>	0,44 200 dias	0,44 200 dias	0,44 200 dias	0,44 200 dias
Creches/escolas públicas/filantrópicas de ensino pré-escolar e fundamental regular e na modalidade de Educação Especial Quilombola		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	<u>0,34</u> <u>200</u> <u>dias</u>	<u>0,42</u> <u>200</u> <u>dias</u>	<u>0,44</u> <u>200</u> <u>dias</u>	0,44 200 dias	0,44 200 dias	0,44 200 dias
Escolas públicas e filantrópicas de ensino fundamental regular e na modalidade de Educação Especial e Educação Integral	PME Programa de Alimentação Escolar Educação Integral (PDDE/PNAE)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	<u>0,66</u> <u>200</u> <u>dias</u>	<u>0,66</u> <u>200</u> <u>dias</u>

Fontes: Relatórios e Planos de Ação da CNAE, FAE, INAE e FNDE/MEC (1994, 1995, 1996, 2000, 2007).

Pode-se observar que o valor *per capita*/dia fixado em R\$ 0,13 para atendimento aos alunos do ensino fundamental, e que assim permaneceu por mais de dez anos, sofreu pouquíssimas modificações, sendo a mais representativa a inclusão da clientela pré-escolar no ano de 1998, com um valor *per capita*/dia de R\$ 0,06. Só a partir de 2003 a alimentação escolar passou por mudanças significativas quanto ao aporte de recursos federais e a inclusão de novos beneficiários.

3.3 SISTEMAS E FORMAS DE GESTÃO DO PNAE

Convém esclarecer como se processa a descentralização em PEAes e PMAes. Descentralização é descentrar, dar autonomia, desvincular-se de um poder central no exercício das atribuições, seja por um indivíduo, um órgão ou uma entidade (DI PIETRO, 1997).

A CF/1988 determina que o Estado Federado compor-se-á de três entidades autônomas: União, Estados-Membros/DF e Municípios. A maioria dos doutrinadores jurídicos não classifica a descentralização no âmbito das entidades públicas, mas segundo Di Pietro (1997), ela pode ser dividida em dois **sistemas**:

- a) Sistema de Descentralização Política – Ocorre quando um ente público descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central superior. É expresso na CF/1988, artigos 21 a 24, referente às competências de cada ente público e a manifestação de um ou de outro nas competências executivas materiais (exclusivas e comuns)²⁶ e nas competências legislativas (exclusivas, privativas e concorrentes)²⁷.
- b) Sistema de Descentralização Administrativa – Ocorre quando o ente público descentralizado exerce atribuições decorrentes do ente central (a União), que empresta sua competência administrativa constitucional aos demais, que são os Estados-Membros, os Municípios e o DF (todos entes autônomos), para a consecução dos serviços públicos.

É no segundo sistema que se encaixa a descentralização financeira dos recursos destinados à alimentação escolar, significando que os estados/DF e municípios, na forma de entes descentralizados e autônomos, são aptos a receber transferências da União, com capacidade para gerir seus próprios "negócios", em obediência à hierarquia das leis (CARVALHO D., 2008).

²⁶Atuação do poder executivo da União, estados e municípios.

²⁷Qual Casa do poder legislativo vai legislar a respeito: União – Congresso Nacional; Estados – Assembleia Legislativa; Distrito Federal – Câmara Legislativa Distrital; e Municípios – Câmara dos Vereadores.

As **formas** de descentralização dos recursos federais praticadas pelo FNDE para os PEAes e PMAEs, podem ser classificadas segundo as três esferas de governo, a saber:

a) Forma Estadualizada – Descentralização direta dos recursos do FNDE aos Estados/DF, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere para atendimento do seu respectivo sistema de ensino, conforme estabelece a LDB, art. 17:

Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem: I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal; II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público Municipal; III – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal respectivamente. Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino. (BRASIL, 1996).

b) Forma Municipalizada – Descentralização direta dos recursos do FNDE aos municípios, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere para atendimento do seu respectivo sistema de ensino, segundo LDB, art. 18:

Os sistemas municipais de ensino compreendem: I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal; II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação. (BRASIL, 1996).

c) Forma Federalizada – Não há descentralização, mas sim a desconcentração dos recursos do FNDE às instituições de ensino federais que oferecem alimentação escolar, definidas no art. 16 da LDB como: “O sistema federal de ensino compreende: I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação”. (BRASIL, 1996).

O sistema federal de ensino compõe-se de Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e respectivas Unidades Nacionais de Ensino Descentralizado (UNEDs), que são os *Campus* Universitários espalhados pelos municípios; creches, pré-escolas e escolas públicas federais de ensino fundamental e suas mantenedoras; de Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), Escolas Técnicas Federais (ETFs) e Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs) e respectivas UNEDs. Não existe Conselho de Alimentação Escolar ligado a essas instituições, dada sua natureza jurídica de ente federal, acompanhado, assessorado e fiscalizado, em sua maioria, diretamente pelo próprio FNDE.

A distinção acerca dos sistemas de ensino facilita compreender a dinâmica de atendimento dos PNAE nas três esferas de ensino, pois segundo o art. 7º da Resolução FNDE nº 32/2006, os estados podem delegar aos municípios o atendimento aos alunos das escolas de sua rede estadual, desde que localizadas na área de jurisdição do município e com a anuência formal da autoridade municipal, o mesmo acontecendo com as escolas da rede federal.

Essa anuência é feita por documento pertinente que permite ao FNDE repassar recursos diretamente na conta do município, (que deveria ser feito na conta do estado). O mesmo acontece com uma EE federal que opta por receber alimentos por meio da secretaria estadual de educação ou prefeitura, conforme sua localização no estado ou município. Nesse caso, tem-se a descentralização dos recursos para a conta da EE estadual ou municipal, que será acompanhada e fiscalizada pelo respectivo CAE.

As formas de descentralização são, portanto, a estadualizada ou municipalizada dos montantes financeiros, e compreendem três modalidades de gestão: a Gestão Centralizada, a Gestão Escolarizada, e a Gestão Mista, que podem variar de um município para outro, ou de um estado para outro. Não há “descentralização federalizada”, isso é tautologia (como “subir pra cima” ou “descer pra baixo”). Nesse caso têm-se a desconcentração financeira.

Há na literatura a menção à Gestão Terceirizada como uma 4ª modalidade e a Gestão Descentralizada como uma 5ª, ou como sinônima da Gestão Escolarizada. Segundo documentos do MEC e FNDE, esses entendimentos são equivocados, pois a Gestão Terceirizada ou Terceirização é subespécie da Gestão Centralizada. Por sua vez, a Gestão Descentralizada não é modalidade (ou modelo de gestão) e sim **forma** de repasse de recursos financeiros (transferências federais), ledos e graves enganos que causam confusões conceituais.

3.4 MODALIDADES DE GESTÃO DO PNAE

3.4.1 A Gestão Centralizada

Pode ser classificada como:

- a) Gestão Totalmente Centralizada – As EEs recebem, administram e prestam contas dos repasses financeiros aos CAEs. Há uma equipe técnica responsável das UEx das secretarias

estaduais de educação e prefeituras que realiza as etapas do programa, a saber: planejamento dos cardápios (baseado em testes prévios de aceitabilidade) e aquisição dos gêneros (considerando o quantitativo de beneficiários da rede, os testes de aceitabilidade e exigências nutricionais); elaboração de especificações do edital de compras conforme as necessidades programadas; instauração do processo licitatório, observando a modalidade a ser empregada conforme a Lei de Licitações e Contratos; e realização propriamente dita da licitação (recebimento das amostras especificadas no edital e realização de testes de rotulagem, laboratoriais organolépticos conforme orientações da ANVISA²⁸). Há UEx que não realizam as duas últimas etapas pelo fato da EE respectiva ter órgão de compras públicas, a exemplo do DF. Entretanto, atuam em parceria, já que há membros (nutricionistas e outros técnicos) participando da equipe que realiza os testes da ANVISA.

Após estes procedimentos, os gêneros aprovados são adquiridos por Contrato Público, Nota de Empenho ou Ordem de Serviço que detalham obrigações e condições de pagamento, em obediência a cronograma de entrega elaborado pela UEx, que realiza, ainda, planejamento e aquisição de bens e serviços dos custos indiretos (DISTRITO FEDERAL, 1994).

Nessa modalidade, cabe à EE, armazenar e a distribuir gêneros por escola da rede de ensino. A armazenagem é feita em depósito específico (em várias localidades é improvisada), que pode ser da própria administração ou alugado. A distribuição pode ser em frota própria, ou transportadora contratada via licitação. Nos estados da região Norte, muitas escolas recebem gêneros por via fluvial ou aérea, e com o auxílio das Forças Armadas.

Às escolas cabe receber e realizar a conferência dos gêneros, atentando para a quantidade e a qualidade dos produtos utilizados no preparo dos cardápios sugeridos pelos responsáveis técnicos e preparados pelas (os) merendeiras (os) para serem consumidos pelos alunos, conforme guia de remessa expedida pela UEx. (DISTRITO FEDERAL, 2001).

b) Gestão Centralizada Terceirizada – É uma opção da EE em não realizar as etapas do programa e optar por adquirir refeições prontas pela terceirização dos serviços. Apesar de ter o repasse financeiro direto em sua conta, a EE transfere toda responsabilidade de execução para uma empresa privada, contratada por processo licitatório. Ficam excetuadas deste modelo escolas, pré-escolas e creches indígenas e quilombolas.

²⁸ Alguns estados e municípios não realizam testes laboratoriais por falta de equipe técnica.

À EE, por meio da UEx, cabe definir cardápios, atentando-se para o fato de que os recursos do FNDE só podem pagar gêneros alimentícios, ficando as demais despesas necessárias ao preparo das refeições a cargo da EE. As UEx são responsáveis pelo controle e fiscalização dos serviços de terceirização prestados, com a participação do CAE.

Essa modalidade de gestão surgiu na década de 1990. O primeiro município a ter a gestão terceirizada foi Sorocaba (SP), em 1997, que ainda funciona assim. No mesmo ano, logo após a terceirização do PMAE-Sorocaba, Campinas figurou com destaque nacional por ter sido a primeira região metropolitana de grande porte a terceirizar a alimentação escolar.

De acordo com relatórios da empresa contratada, o absenteísmo dos alunos caiu à zero, e repetiam até três vezes. A contrapartida disso foi um aumento dos custos em progressão geométrica. Em 1996, gastou-se quatro milhões de reais. Em 2000, foram 25 milhões, pois a empresa cobrava por refeição servida. Com isso, em 2004, a prefeitura retomou novamente a gestão centralizada, abolindo a terceirização (PREFEITURA DE CAMPINAS, 2000).

Nesse modelo, as cláusulas contratuais “amarradas” pela EE definem o fornecimento das refeições, principalmente quanto ao valor pago condizente com o menor preço, de acordo com as condições de mercado, a qualidade dos alimentos e a definição da quantidade das porções a serem servidas, para que não haja prejuízos e desperdícios.

3.4.2 A Gestão Escolarizada

Subdivide-se em:

a) Gestão Totalmente Escolarizada – É também chamada de Escolarização Total. À EE, (com seu CAE devidamente instituído e válido), após receber os repasses federais do FNDE, é facultado fazer a transferência direta dos recursos para todas as escolas de sua rede municipal ou estadual de ensino, com base no número de alunos, desde que:

A gestão seja delegada ao seu dirigente máximo; que tenham estruturas adequadas para realização dos procedimentos e armazenagem dos alimentos; e que sejam transformadas em unidades vinculadas e autônomas, com existência de uma unidade representativa da comunidade escolar (Caixa Escolar, APAMs, Conselhos Escolares e similares), que passam a atuar como UEx, se responsabilizando pelo recebimento dos repasses da EE e pela execução do programa em favor da escola que representam (FNDE, 2006).

b) Gestão Parcialmente Escolarizada²⁹ (ou Parcialmente Centralizada) – Seja pela falta de alguma das prerrogativas acima elencadas ou por decisão da própria EE, apenas algumas escolas (do município ou do estado) recebem os recursos diretamente, ficando as demais unidades com atendimento na modalidade de Gestão Totalmente Centralizada.

Nas duas modalidades (total ou parcial), as UEx efetuam a compra dos gêneros diretamente por meio de Tomada de Preços Simplificada com, no mínimo, três orçamentos, ou seja, por dispensa de licitação até o valor permitido pela Lei. As UEx realizam todas as fases e, ao final do ano, prestam contas às suas secretarias estaduais ou prefeituras e estas enviam a prestação de contas ao respectivo CAE, que identificam e emitem parecer sobre possíveis falhas na gestão da unidade de ensino, que segue para análise final do FNDE.

Segundo Carvalho D., (2008), no modelo escolarizado há maior possibilidade de se contemplar o desenvolvimento regional, em face da facilidade de compra de fornecedores locais e do entorno próximo à unidade escolar. Mas, segundo o FNDE, vários casos de abuso de poder, corrupção, desvios e gastos inadequados são diuturnamente identificados e com variadas causas: despreparo das unidades escolares executoras; descontinuidade do trabalho, principalmente dos gestores, que ocupam cargos políticos de livre nomeação e exoneração, ou mandatos eletivos, como no caso dos prefeitos; rotatividade e absenteísmo de atores envolvidos no processo de execução das etapas, principalmente da equipe técnica; o desconhecimento do sistema e sua gestão e quanto a questões orçamentárias; entre outras. Pode ser incluída no *rol*, também, a má-fé dos gestores e executores dos programas, já que a impunidade em relação ao gasto inadequado de recursos públicos é corriqueira no País e o controle social também não é eficazmente exercido em muitas localidades.

3.4.3 A Gestão Mista

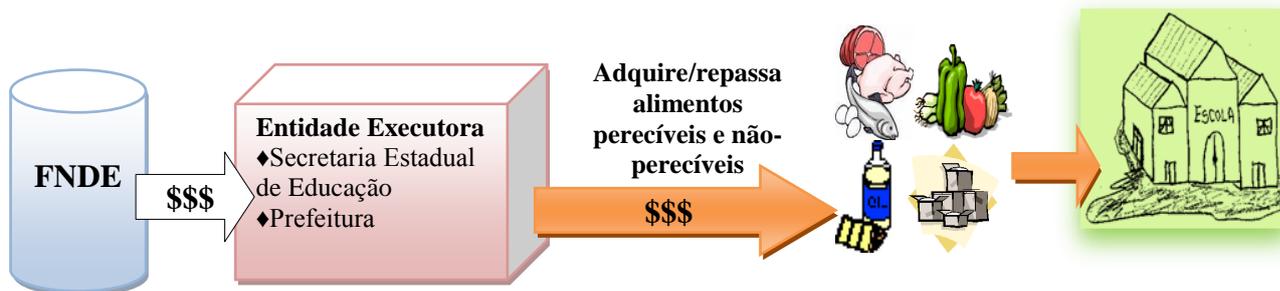
É modalidade de Gestão Compartilhada, em que todas as unidades envolvidas são UEx, que prestam contas ao CAE respectivo e ao FNDE. Nesse modelo, cabem à EE ações relativas à aquisição dos gêneros não-precíveis, e à escola, dos precíveis. É, portanto modalidade executada tanto pelas secretarias estaduais de educação ou prefeituras a qual é vinculada a unidade de ensino, na modalidade Centralizada, como pela escola, pelo modelo Escolarizado.

²⁹ Transita como subespécie das duas modalidades, podendo ser classificada também, como tipo de Gestão Centralizada, denominando-se Gestão Parcialmente Centralizada.

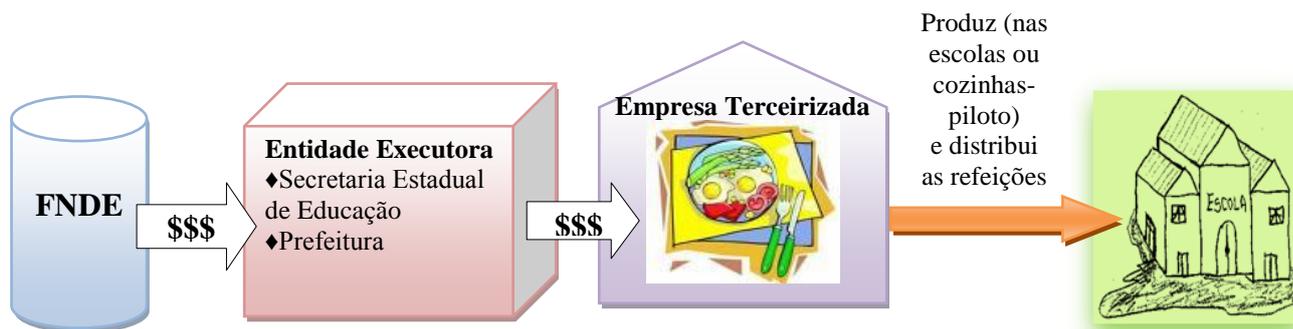
No diagrama 7 pode-se visualizar as modalidades de gestão que são adotadas nos estados e municípios, para execução de seus respectivos PEAes e PMAEs:

MODALIDADE DE GESTÃO CENTRALIZADA

TOTALMENTE CENTRALIZADA



TERCEIRIZADA

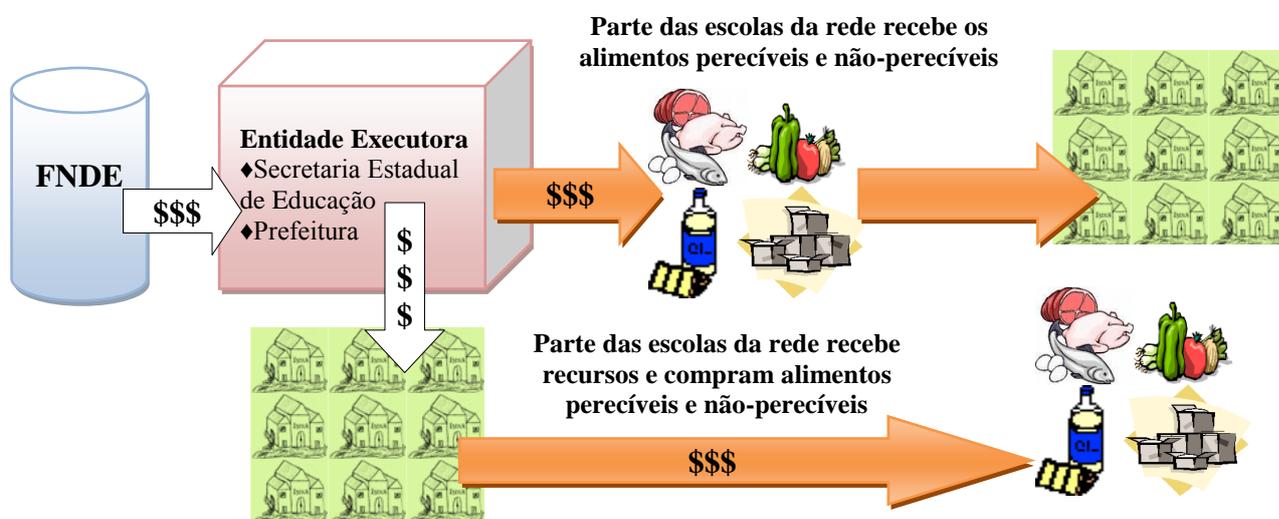


MODALIDADE DE GESTÃO ESCOLARIZADA

TOTALMENTE ESCOLARIZADA



PARCIALMENTE ESCOLARIZADA OU SEMICENTRALIZADA



MODALIDADE DE GESTÃO MISTA

COMPARTILHADA

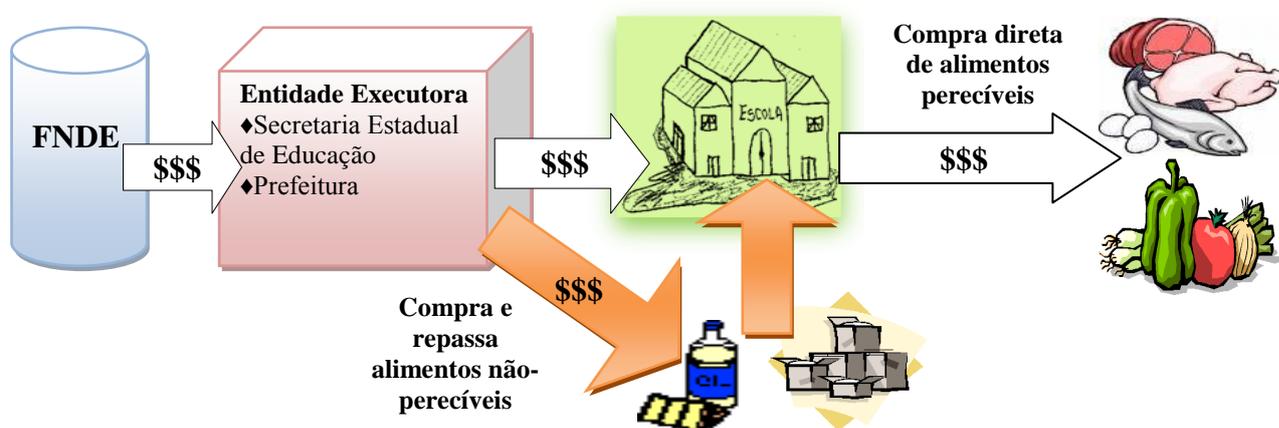


Diagrama 7 – Caracterização operacional das modalidades de gestão do PNAE.

Fonte: PEIXINHO, Albaneide. Programa Nacional de Alimentação Escolar na perspectiva dos direitos humanos. II Congresso Internacional de Alimentação Escolar para América Latina. Pernambuco, 2007. 34 slides color. Com adaptações da autora.

Segundo o Boletim n. 1 do PNAE (2007), um levantamento realizado pela Coordenação Técnica de Alimentação e Nutrição (COTAN) do FNDE, um questionário respondido por 2.887 municípios (42%) e 17 Secretarias Estaduais de Educação (65%)

revelou que as regiões de maior índice de Gestão Centralizada foram o Norte (91%) e Sul (90%). A Gestão Escolarizada apresentou maior percentual na região Centro-Oeste, 24%.

3.5 O CARDÁPIO ESCOLAR

O cardápio escolar é a materialização da ideia de alimentação escolar, direito de oferta de alimentos em números de refeições capazes de suprir as necessidades do aluno durante o período que desempenha as atividades escolares, representado, conforme diagrama 8:

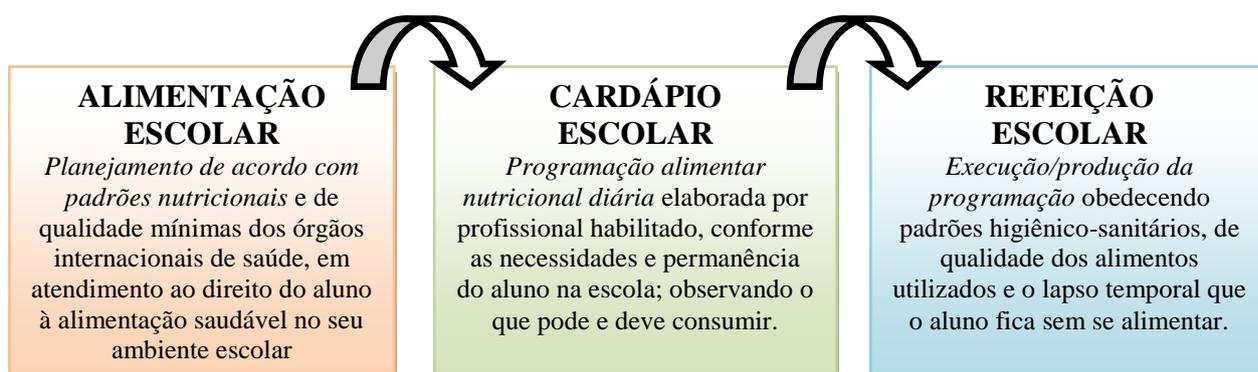


Diagrama 8 – Planejamento, programação e execução do cardápio escolar.

Fonte: A autora, com base nos dados e legislação pertinente do CFN, FNDE e ANVISA.

A Resolução/CFN nº 358, de 18 de maio de 2005 define em seu artigo 1º:

CARDÁPIO: Ferramenta operacional que relaciona os alimentos destinados a suprir as necessidades nutricionais do indivíduo, discriminando os alimentos, por preparação, quantitativo per capita, para calorias totais, carboidratos, proteínas, gorduras, vitamina A, ferro e cálcio e conforme a norma de rotulagem. (BRASIL, 2005).

A legislação emanada dos órgãos de coordenação nacional (FNDE, CFN, ANVISA, TCU e outros) estabelece que os cardápios da alimentação escolar devem ser:

1. Elaborados por profissional nutricionista habilitado, vinculado à UEx da EE e cadastrado como responsável técnico no FNDE – As Resoluções FNDE nº 32/2006 e CFN nº 358/2005, são as principais normas que determinam que o profissional para atuar à frente dos PEAes e PMAEs, deve ser um indivíduo com formação acadêmica em **nutrição**³⁰. É quem deve programar os cardápios, buscando integração com o CAE no exercício das funções. A justificativa está na necessidade de realização de cálculos nutricionais quantitativos e

³⁰Diferentemente de Nutrologia, ramo da medicina, cujo profissional é um médico especialista em alimentação.

qualitativos da refeição escolar, que prescinde de conhecimentos específicos para a escolha de alimentos apropriados, de acordo com a composição química e compatibilidade dos ingredientes, o que permite a combinação de pratos variados. Caso o município não possua profissional capacitado, o estado deve prestar a assistência conveniente, conforme a lei.

2. Planejados, obrigatoriamente, com 70% dos repasses federais na aquisição de produtos básicos – A preferência deve ser dada aos alimentos *in natura* e semi-elaborados. Os demais 30% dos recursos podem ser utilizados na compra de produtos industrializados. A não exigência de 100% justifica-se na heterogeneidade regional, clientela e condições de infraestrutura e acesso às escolas. Em muitas localidades, principalmente rurais, não há *freezers* e geladeiras, pela falta total ou parcial de energia elétrica. Em outros casos, não há fornecedores locais/regionais. Por isso, não é possível abolir totalmente os industrializados. Cabe ao poder público apoiar a diversificação dos cardápios financiando a aquisição de especiarias da cultura local, principalmente nas comunidades indígenas e quilombolas; implantação de hortas escolares e/ou comunitárias; e formação de merendeiros (as), a fim de usarem (e abusarem) da criatividade no preparo das refeições escolares.

3. Programados com vistas a promover hábitos saudáveis, respeitando-se a cultura alimentar e a vocação agrícola de cada localidade – O nutricionista deve privilegiar a cultura local/regional, valorizando suas diferenças, a história agrícola e a culinária tradicional na programação dos cardápios. Deve abolir alimentos não saudáveis, como os açucarados e gordurosos, que apesar de serem muito aceitos e de consumo habitual de crianças e adolescentes, a lei proíbe que façam parte do cardápio escolar. A inserção de alimentos nutritivos e *in natura*, como frutas de época, hortaliças e legumes produzidos localmente, é forma de associar hábitos alimentares saudáveis à educação e cultura alimentar da região.

4. Passíveis de aproveitamento de todas as partes que o compõem o alimento – Segundo Zaneti (2006), a educação tem um papel fundamental no modo de consumo, apontando para a necessidade de se promover ações transdisciplinares que possibilitem a gestão responsável dos recursos e das muitas sobras que a sociedade gera para sua sobrevivência. Com base nesses preceitos, os cardápios da alimentação escolar podem ser nutritivos, e ao gosto dos alunos, aproveitando-se o alimento em seu todo, pois práticas de reutilização de porção não convencional propiciam economia e diminuem resíduos. Merendeiros (as) devem ser orientados (as), a inovar cardápios e utilizar as partes dos alimentos ricas em nutrientes que, em geral, são descartadas. Cascas e miolos viram sucos ou doces; talos dão mais sabor e qualidade nutricional a ensopados e molhos; sementes se tornam farinhas nutritivas a serem

acrescentadas às bebidas; entre outros. Os professores, por sua vez, podem fazer da cozinha, ambiente propício à aprendizagem, além de desenvolver habilidades e estimular hábitos de consumo sustentável para si e seus alunos. Cabe ao responsável técnico do programa desenvolver projetos dessa natureza e, com base na disponibilidade local/regional (produção e comércio), escolher os gêneros adequados.

5. Capazes de suprir, no mínimo, as necessidades nutricionais diárias dos alunos em 15% (ensino infantil e fundamental); 30% (indígenas e quilombolas, mais suscetíveis à insegurança alimentar) e 70% (Educação Integral, que recebem três refeições)³¹ – Cada alimento tem um valor *per capita* calórico-protéico estabelecido na “Tabela de Valores de Referência de Macro e Micronutrientes da RDA/NRC (*Recommended Dietary Allowances/National Research Council*), 1989”³². É o modelo mais moderno utilizado para cálculos de necessidades nutricionais diárias de um indivíduo saudável. Por isso, exige-se que a programação seja feita por nutricionista, que tem formação e conhecimento técnico necessários sobre o uso desta tabela e de outras pautas alimentares, que subsidiam o planejamento final de cada cardápio servido nos PEAEs e PMAEs. Segue exemplo de composição do cardápio “arroz, frango e batata”, sugerido como almoço nas escolas de educação integral do DF no dia 13/03/2009:

Tabela 4 – Composição *per capita* nutricional de cardápio “arroz, frango e batata”.

Alimento	Per Capita (g)	Calorias (kcal)	Proteínas (g)
Arroz	60	218,00	4,21
Frango	50	92,50	10,00
Batata	40	14,60	0,80
Óleo	05	54,00	-
Sal	01	-	-
TOTAL	156	379,10	15,00

Fonte: DISTRITO FEDERAL. **Programação de cardápios:** 2ª distribuição – março/abril de 2009. SEEDF/GAE³³, Brasília, 2009. Cálculo realizado por nutricionista técnico do PEA-DF.

6. Submetidos a Testes de Aceitabilidade – O FNDE condiciona oferta de novo alimento típico ou atípico do hábito alimentar local/regional ou qualquer alteração inovadora em relação ao preparo dos cardápios à realização de Testes de Aceitabilidade, pois nem sempre o atendimento às normas de elaboração de cardápios adequados e saudáveis garante que as refeições serão aceitas por todos os alunos, ocasionando desperdícios. O índice de aprovação

³¹ Conforme determina a Resolução/FNDE nº 38/2008, que regulamenta o Programa Mais Educação (PME).

³² Anexo IV da Resolução/FNDE nº 32/2006.

³³ Com a reestruturação organizacional da SEEDF em 2009, a Gerência de Merenda Escolar (GME), passou a ser a Gerência de Alimentação Escolar (GAE).

deve ser $\geq 85\%$ ³⁴. A UEx é que define a metodologia, de acordo com parâmetros técnicos, científicos e sensoriais reconhecidos. Para chegar ao resultado, o teste é feito por amostragem, considerando cálculos sobre porção servida, sobra limpa (não consumida) e sobra indigesta (restos). Também podem ser aplicados questionários sobre condições organolépticas, de sabor, aparência, e outras características relevantes que sirvam de indicadores.

7. Submetidos a controle de qualidade – Segundo recomendações do PNAE e dos órgãos de saúde pública, todos os produtos, quando da realização das compras, devem ser submetidos a controle de qualidade. Os gestores e manipuladores de alimentos na escola, na hora do preparo, devem estar atentos à qualidade dos gêneros a serem utilizados no cardápio, especialmente quanto ao prazo de validade e necessidade de refrigeração, para se evitar que, se impróprios para consumo, coloquem em risco a saúde da clientela. Isso pressupõe, também, a aplicação correta dos recursos, cujo apoio do CAE é indispensável, a fim de zelar pela qualidade desde a aquisição até a refeição pronta, a ser consumida pelo aluno.

8. Oferecidos em obediência ao “Manual de Boas Práticas Higiênico-Sanitárias” e em observância às condições da clientela e condicionalidades interferentes – O planejamento, orientação, supervisão e execução das atividades devem seguir o “Manual de Boas Práticas Higiênico-Sanitárias de Fabricação para Serviços de Alimentação Coletiva”, que deverá ser elaborado pela equipe técnica responsável, de acordo com a Resolução/ANVISA nº 216, de 15 de setembro de 2004. Os nutricionistas que atuam nos PEAES e PMAES devem manter-se sempre atualizados quanto à legislação pertinente, promovendo a capacitação dos demais envolvidos. A avaliação nutricional periódica dos alunos; as necessidades nutricionais (faixa etária, horário ou situações especiais de saúde) e os aspectos intervenientes (clima, sazonalidade dos alimentos e infra-estrutura da unidade de preparo) são fatores condicionantes da oferta da alimentação escolar que também devem ser observados.

As regras citadas estão dispostas em lei, a fim de regulamentar uniformemente as ações dos programas nos estados e municípios do País. Segundo o FNDE, em 2007, pela primeira vez na história, os cardápios de todo País foram avaliados por meio de levantamentos do Censo Escolar de 2004 e dados do MEC de 2006. Realizada pelo FNDE e intitulada “Pesquisa Nacional do Consumo Alimentar e Perfil Nutricional de Escolares, Modelos de Gestão e de Controle Social do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”, até o fechamento deste trabalho, ainda não tinha relatório final de análise publicado oficialmente. 2.950

³⁴ Art. 15, § 5º e §6º da Resolução FNDE n º32/2006.

municípios atenderam à convocação enviando o *rol* das refeições servidas no período, resultando um total de 3.824 cardápios avaliados, de todos os subprogramas existentes.

3.6 FORMAS DE AQUISIÇÃO DOS BENS/GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DO PNAE

Os recursos repassados pelo FNDE são utilizados exclusivamente na compra de gêneros alimentícios, em observância aos critérios da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, alterada pelas Leis 8.883, de 08 de junho de 1994 e 9.648, de 27 de maio de 1998.

Para aquisição de bens/equipamentos e contratação de serviços, os recursos provêm dos orçamentos dos estados e municípios, obedecendo à Lei referida, que exige que compras, obras e serviços a serem contratados com a Administração e por ela oferecidos à população, sejam precedidos de licitação pública.

O processo licitatório para os programas de alimentação escolar compreende as seguintes modalidades: Concorrência Pública, Tomada de Preços e Convite. A Lei 10.520, de 17 de julho de 2002 instituiu a modalidade denominada Pregão para a aquisição de bens e serviços comuns³⁵. O Decreto Presidencial 5.450, de 31 de maio de 2005 regulamentou o Pregão na forma eletrônica. O Pregão é feito por lances, em sessões públicas presenciais ou a distância via *internet*. As ofertas de menor valor são selecionadas, podendo os licitantes fazer lances sucessivos para negociar o melhor preço, até chegar a um valor irredutível.

O gestor público, em obediência aos critérios, recomendações técnicas e valores máximos e mínimos de enquadramento nas modalidades que a Lei dispõe, pode, a seu talante, escolher a mais adequada conforme sua realidade. Para as compras de produtos comuns, como no caso de alimentos, o Pregão Eletrônico tem sido a forma mais utilizada.

O Poder Público tem a prerrogativa da discricionariedade na definição do objeto a ser comprado ou no serviço a ser contratado. Para atender aos preceitos, são consideradas as especificações do Edital, tido como a lei interna de toda licitação.

Por isso, a escolha fiel, precisa e compromissada e a especificação de forma coerente e correta, são decisões importantes dos gestores, que diferentemente da esfera privada, onde o

³⁵ “Consideram-se bens e serviços comuns [...] aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (BRASIL, 1993).

comprador tem a liberdade de escolha da melhor marca, ao órgão público só cabe escolher marca notória quando, logo após a especificação, for acrescida a palavra “similar”. Isso contribui para que produtos de qualidade inferior sejam fornecidos, por conta do menor preço, afora a possibilidade dos fornecedores, ao se sentirem prejudicados, impor recursos que interrompem o processo e prolongam prazos. Em face da dinâmica da alimentação escolar, isso é um problema, pois o aluno não pode ficar sem sua refeição garantida como direito.

A maioria das UEx não realiza a licitação, cabendo-lhes apenas planejar por mês, bimestre, trimestre, semestre ou ano as necessidades, solicitando ao órgão responsável a realização do certame. Como forma de otimizar os recursos, em tese, o planejamento é feito com base nos produtos que apresentam maior valor nutricional e menor preço. Mas nada impede à UEx introduzir alimento diferenciado, com recurso de contrapartida, cujo cálculo dos custos é realizado conforme exemplo da tabela 1. O apêndice B traz os procedimentos licitatórios da alimentação escolar, bem como suas vantagens e desvantagens para o PNAE.

Quando não responsável direta pelas compras, cabe à UEx adotar estratégia de acompanhamento sistemático de preços no varejo e atacado, dando preferência aos alimentos do período de safra; fornecidos pela região; e que integrem hábitos alimentares locais, pois é sua responsabilidade fazer as especificações dos produtos que deseja adquirir.

Na possibilidade de licitação por dispensa, a compra de gêneros produzidos na região pode reduzir custos; dinamizar economia; gerar empregos; promover inclusão social; e fazer com que o alimento saia direto do produtor para o prato do aluno (CARVALHO D., 2008).

O Apêndice A elenca as várias nomenclaturas utilizadas para designar os alimentos característicos da alimentação escolar, conforme especificações adotadas de compra, entre outras informações importantes sobre seus componentes nutricionais, embalagem e formas de produção, armazenamento e consumo.

3.7 CONTROLE E APURAÇÃO DE DENÚNCIAS

A CF/1988 define em seu artigo 70, Parágrafo Único, *in verbis*:

“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a

União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. (BRASIL, 1988).

Com base no preceito constitucional, não se pode pensar em compras de bens ou contratação de serviços para a alimentação escolar sem falar em controle e competência judicial para realização de eventuais ações derivadas da apuração de denúncias e irregularidades quanto à aplicação de recursos, sejam eles federais ou dos orçamentos próprios dos estados/DF e municípios, que ganharam destaque com a criação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas, com abrangência nas três esferas governamentais e a responsabilidade dos entes em relação à sua gestão.

Faz-se mister saber como são classificadas as transferências da União (FONTES, 2008):

a) **Constitucionais** resultantes da repartição de receitas constituídas da arrecadação tributária federal, expressamente indicada pela CF/1988. b) **Automáticas**, conforme previsão legal pertinente, destinadas a custear serviços e programas públicos, em especial da área social, como saúde, educação e assistência. c) **Voluntárias** mediante convênios formalizados, que incidem nas mais diversas áreas da atividade estatal.

Os repasses de verbas federais para alimentação escolar se encaixam no **modelo b)**, cuja competência para julgar casos de desvios é repartida entre a Justiça Federal (julga gerência de verbas federais repassadas aos estados/DF e municípios) e da Justiça dos Estados (julga gerência de verbas estaduais e municipais provenientes de seus próprios orçamentos).

Quanto à aplicação dos recursos do PNAE, o art. 5º da MP nº 2.178-36/2001 estabelece a competência fiscalizatória, disciplinando, também, o PDDE, que custeia a alimentação dos alunos do PME: “A fiscalização dos recursos financeiros relativos ao PNAE é de competência do TCU, do FNDE e do CAE, e será feita mediante realização de auditorias, inspeções e análise dos processos que originarem as respectivas prestações de contas”. (BRASIL, 2001).

Trata-se, portanto do controle entendido como social, e definido como “a participação do cidadão na gestão pública; um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania” (CGU, 2008). A preocupação em estabelecer o controle das contas públicas de

forma atuante é imprescindível, especialmente em relação à gestão dos PEAEs e PMAEs, haja vista a extensão e singularidade do território e os muitos municípios que o Brasil possui.

O controle social pode ser exercido pelos conselhos de políticas públicas ou diretamente pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada. No caso dos PEAEs e PMAEs, é exercido pelos CAEs, cuja função é controlar o dinheiro destinado à alimentação escolar das localidades, que se compõe da soma dos repasses federais feitos pelo FNDE e da contrapartida orçamentária dos estados, do DF e dos municípios³⁶ (CGU, 2008).

Mesmo não sendo membro do CAE, qualquer cidadão, ou grupo de cidadãos, pode fiscalizar quaisquer PEAEs ou PMAEs, participando, inclusive, dos processos licitatórios. Ademais, a CF/1988 assegura no artigo 31, § 3º, que as contas públicas municipais devem ficar à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias anualmente, sendo possível questionar sua legitimidade e acusar as irregularidades ora encontradas aos órgãos competentes, o mesmo sendo possível em relação às contas estaduais, devendo o indivíduo fazer a solicitação para análise por meio de um advogado.

No caso dos repasses do PNAE, as denúncias devem ser feitas diretamente ao TCU, que fiscaliza atos que envolvem utilização de recursos públicos federais; à CGU, que age na defesa do patrimônio público federal e que vem realizando fiscalizações nos municípios mediante sorteios públicos; e à Promotoria de Justiça, que defende interesses da sociedade, apura desvios e denuncia os envolvidos para julgamento e punição. Necessariamente, devem ser feitas ao Ministério Público Federal (MPF).

Para irregularidades que envolvem os PEAEs, exceto DF, o cidadão deve oferecer denúncia a um dos 26 Ministérios Públicos Estaduais (MPEs); 26 Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), que julgam a regularidade das contas dos PEAEs por seus gestores (governadores, secretários estaduais de educação e ordenadores de despesas estaduais/municipais) e também das contas dos PMAEs onde não há Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs); e 26 Controladorias Gerais dos Estados (CGEs) responsáveis por resguardar o patrimônio estadual e onde não há Controladoria Geral do Município (CGM).

³⁶Segundo o FNDE, as prestações de contas/2008 demonstraram que 14% das contrapartidas foram utilizadas na compra de alimentos para melhoria das refeições e/ou extensão de beneficiários, denotando que 86% utilizaram só o repasse federal para compor cardápios e usando recursos próprios apenas para custos indiretos.

Irregularidades do PEAE-DF são apuradas pelo TCU, com ação supletiva do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) quanto à contrapartida do GDF aplicada na alimentação escolar. Na defesa do patrimônio, a ação é da CGU e da Corregedoria-Geral do DF, em cujo organograma há a “Controladoria Interna”, órgão que exerce papel similar às CGEs ou CGMs. A apuração de desvios é competência do MPU³⁷, por meio do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), de mesmo *status* do MPF e dos MPEs.

Em relação aos PMAEs, os MPEs, TCEs e TCMs fazem a auditoria da aplicação dos recursos pelos gestores (prefeitos, secretários municipais de educação, e ordenadores de despesas municipais). Não existem “Ministérios Públicos Municipais”. A CF/1988, art. 31; § 4º, vedou a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. Funcionam no País apenas seis TCMs situados nas capitais dos estados da BA, CE, GO e PA, que fiscalizam os PMAEs sob sua jurisdição; e dois TCMs nos municípios de SP e RJ, que fiscalizam o PMAE-SP e o PMAE-RJ, sendo os demais fiscalizados pelo TCE-SP e TCE-RJ.

A Câmara de Vereadores, Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa fiscalizam prefeituras, governos dos estados e DF, recebendo, apurando denúncias e afastando gestores envolvidos em corrupção e/ou pela má aplicação de recursos da alimentação escolar.

O quadro 3 sintetiza o controle dos programas e respectivos órgãos de apuração de irregularidades sobre os recursos aplicados nos programas das respectivas esferas de governo:

ORIGEM DOS RECURSOS/ÓRGÃOS DE CONTROLE RESPECTIVOS			
Federais PNAE	GDF PEAE-DF	Estaduais PEAEs	Municipais PMAEs
TCU	TCU + 1 TCDF (ação supletiva)	26 TCEs	22 TCEs (nos municípios de cada estado, exceto BA, CE, GO e PA) + 4 TCMs (nos municípios da BA, CE, GO e PA) + 2 TCMs (exclusivos para os municípios do RJ e SP)
CGU	CGU + 1 Corregedoria-Geral, com <i>status</i> de CGE	26 CGEs	CGMs + CGEs (nos municípios sem CGMs)
MPU/MPF	MPU/MPDFT	26 MPEs	26 MPEs
CPIs do Congresso Nacional	CLDF	Assembleia Legislativa	Câmara de Vereadores

Quadro 3 – Controle da aplicação de recursos na alimentação escolar.

Fonte: Elaborado pela autora.

Qualquer cidadão pode encontrar informações acerca da aplicação do dinheiro público do PNAE, PEAEs e PMAEs nas sedes dos CAEs ou Conselhos do Fundo da Educação Básica

³⁷ O MPU é dividido em quatro ramos, sendo: o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e Ministério Público Militar (MPM), com representação em todos estados. O DF e Territórios Federais que ora possam ser criados, são representados pelo 4º ramo, o MPDFT.

(FUNDEB) locais; nas prefeituras ou secretarias de educação (estado ou município); Câmara de Vereadores ou Legislativa (DF); Assembleias Legislativas; partidos políticos e sindicatos.

Para saber sobre repasses financeiros do governo federal, vários sítios permitem consultas *on-line* por estado/município, a saber: www.fnde.gov.br, www.cgu.gov.br/convenios; www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp; ou, ainda, no Portal Transparência, que possibilita ao cidadão o acompanhamento e execução financeira de qualquer programa ou ação do governo federal. O anexo B é o modelo de questionário destinado a orientar o controle social da gestão pública do PNAE, disponível eletronicamente para dirimir dúvidas e realizar denúncias acessando o *link* www.portaltransparencia.gov.br. O MEC também disponibiliza informações pelo “Fala Brasil” – 0800 616161 (ligação gratuita).

3.8 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PNAE E A SUSTENTABILIDADE

Em todo o País há exemplos de iniciativas de PEAES e PMAEs em que gestores vêm tomando medidas que têm garantido a inclusão social, a dinamização da renda e emprego, o respeito aos ciclos de produção dos alimentos na natureza, enfim, que têm consagrado as principais dimensões da sustentabilidade propostas por Sachs (2002), maximizando o potencial existente ou criando novas redes de capital social.

Infelizmente, nem sempre os programas contam com gestores honestos e interessados. A dificuldade de se medir a “falta de vontade política” é fruto de um ordenamento jurídico falho; da falta de indicadores qualitativos precisos capazes de avaliar os cardápios das escolas Brasil afora, identificar a eficácia da descentralização e a dinâmica das ações do PNAE como um todo; além de vários óbices no estabelecimento de uma amostragem nacional fidedigna (CARVALHO D., 2008); argumentações essas ratificadas pelo próprio FNDE:

Foi iniciada no dia 2 de abril de 2007, em todos os estados brasileiros e DF, a Pesquisa Nacional do Consumo Alimentar e Perfil nutricional de Escolares, Modelos de Gestão e de Controle Social do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae. Essa é **a primeira avaliação em escala nacional** realizada pelo Pnae e tem como objetivo apontar alternativas, caso necessário, para adequar o consumo da alimentação oferecida aos objetivos estabelecidos no Programa. (PNAE, 2007, p. 4, grifo meu).

Entretanto, há gestores que vêm executando programas locais de forma diferenciada, sempre ousando e inovando, na intenção de atender em qualidade e quantidade a clientela escolar em atenção aos critérios da sustentabilidade, contrariando todas as adversidades.

Cabe ressaltar, também, a exitosa parceria entre a sociedade e o governo federal, que, por meio da AFZ (ONG) e do PFZ (estratégia governamental), têm realizado diferentes ações voltadas ao tema, como o “Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar” desde 2004, em sua 6ª edição em 2009, que oferecem apoio financeiro aos PMAEs e PEAES vencedores em quatro categorias: a) indicadores de desempenho administrativo-financeiro; b) eficiência nutricional; c) participação social; e d) desenvolvimento local.

A AFZ conta com apoio de diferentes organizações da sociedade civil, empresarial e governamental, disponibilizando, *on-line*³⁸, importantes publicações, como o “Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar”, destinado àqueles que cuidam da alimentação oferecida na rede pública de todo País. Há, também, as edições do prêmio: “Gestão Eficiente da Merenda Escolar - Histórias Gostosas de Ler e Boas de Copiar – Volume I”, (1ª edição de 2004) e volume II (2ª e 3ª edições – 2005 e 2006).

A seguir, são descritas experiências exitosas de programas de alimentação escolar nas cinco regiões do País, conforme respectiva dimensão da sustentabilidade atendida, sendo, alguns exemplos, iniciativas vencedoras do “Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar”.

3.8.1 O PNAE e a sustentabilidade social

A sustentabilidade social está ancorada nos princípios da homogeneidade, equidade de trabalho e renda a fim de se ter qualidade de vida e igualdade de direitos sociais inerentes à cidadania. Segundo Demo (2002), esse é um fenômeno não só individual. Prescinde de orientação para tornar os indivíduos autônomos, e se faz mister a ajuda e cooperação. Por outro lado, tornando-se autônomos, devem as pessoas saber dispensar a ajuda. Ações do PNAE: as cidades de Governador Valadares e Coaraci-MG introduziram rosquinhas de farinha de trigo e doce de mariola³⁹ na lista das aquisições. As prefeituras especificaram em edital que as empresas fornecedoras fossem dirigidas preferencialmente por mulheres. A associação que produzia a mariola não tinha documentos. Aquela que já fornecia biscoitos às prefeituras “emprestou” o nome, e as produtoras de mariola ganharam a licitação. Assim, as administrações têm contribuído para o desenvolvimento de microindústrias e empreendimentos de agricultura familiar, promovendo a inclusão social. Outro exemplo vem do DF, que contrata pessoas com necessidades especiais como ajudantes de cozinha

³⁸ Para *download* basta acessar o sítio <www.acaofomezero.org.br>.

³⁹ Doce de banana, característico da região.

concursados e terceirizados. Há, inclusive, pessoas cegas contratadas. Na mesma linha, a cidade de Araxá-MG adquire mensalmente 500 kg de tempero pronto fabricado pela Associação de Assistência à Pessoa com Deficiência de Araxá (FADA). A renda é revertida em 7.000/mês atendimentos a esse nicho da população, em diferentes tratamentos, esporte e lazer. No ano de 2007, a prefeitura de Castanhal-PA comprou de agricultores locais diversos produtos regionais, tais como farinha de mandioca e tapioca, açaí, e outros. Hortaliças, frutas e mel foram adquiridos de associações de produtores rurais da região. A prefeitura ofereceu à comunidade rural todo o apoio técnico especializado.

3.8.2 O PNAE e a sustentabilidade cultural

A sustentabilidade cultural pressupõe diálogo, equilíbrio e convivência harmônica entre tradição e inovação, local e global, velho e novo, pensados não como propostas de vida de lógicas contrárias, mas como princípios convergentes, que, segundo Sachs (2002, p.86), pressupõe “autoconfiança combinada com abertura para o mundo”. Ações do PNAE: nas escolas de Florianópolis, foi introduzido o cardápio “risoto de ostras”, hábito alimentar cultural e comum da população, bem aceito pela clientela escolar. A iniciativa tem permitido aquisição de várias toneladas do marisco de produtores locais, que só vendiam no verão. A ideia está se disseminando entre outros municípios litorâneos que produzem peixes, mariscos e crustáceos e que também vêm aplicando Testes de Aceitabilidade para introdução desses produtos na alimentação das escolas, a exemplo de Caraguatatuba, litoral norte de São Paulo, que vem testando diferentes receitas com o mexilhão (alimento tipicamente caiçara), para introdução no cardápio escolar ainda em 2009, como macarrão com molho de mexilhão, bobó de mexilhão com mandioca ou com abóbora. Outro exemplo é a introdução da água de coco (nordeste), do açaí (norte), do pequi e da castanha do baru (centro-oeste) nas escolas estaduais e municipais das respectivas regiões onde esses alimentos fazem parte da cultura local. Os estados do CE, PE e PB, maiores produtores de rapadura, incluíram esse alimento em seus programas de alimentação escolar, assim como vários de seus respectivos municípios, e os estados do AL, BA, e PI. Por ser um alimento sempre presente na mesa do sertanejo, a rapadura é utilizada na alimentação escolar para adoçar o leite ou ser consumida com outros cardápios, como a farinha e a carne de sol, ou servida em pedaços (barras) como sobremesa. Outro exemplo é o município de Paragominas-PA, que tem como ponto forte a atenção dada às crianças indígenas (até 10 anos), que passaram por uma avaliação em 2007, a fim de traçar

o real perfil nutricional. O diagnóstico revelou problemas de anemia em parte das crianças, que orientou o enriquecimento nutricional da alimentação escolar.

3.8.3 O PNAE e a sustentabilidade ecológica

Apoiado no princípio moral que vincula a humanidade ao planeta, de que a natureza oferece os mais preciosos recursos para sobrevivência, cujos seres humanos não retribuem à altura, ao contrário, regozizam-se egoisticamente, sem pensar no outro, na Terra, no amanhã. Esse critério pressupõe “a preservação dos recursos renováveis e no limitar o uso dos recursos não-renováveis” (SACHS, 2002, p. 86). Ações do PNAE: A Secretaria de Educação do Estado de Goiás implantou o Projeto Hortas Escolares em todas as escolas estaduais com espaço disponível. O projeto é desenvolvido por funcionários, pais do programa de transferência de renda estadual (o Bolsa-Salário-Escola), pelo projeto Amigos da Escola e atores diretos que atuam nos estabelecimentos de ensino. A aquisição de plantas, sementes e outros insumos (exceto agrotóxicos e fertilizantes químicos) é efetuada de órgãos locais agroextrativistas e agropecuários devidamente cadastrados. Outro exemplo é a introdução de alimentos orgânicos no programa de vários municípios de SC, PR e RS desde 2004, que são adquiridos de pequenos produtores familiares do entorno, o que vem fortalecendo a economia dos municípios, conseqüentemente dos estados, e preservando a biodiversidade. Em algumas cidades, como Quissamã-RJ, há também a criação de hortos, onde a fruticultura puxa o cordão e os alunos das redes de ensino público podem consumir em boa quantidade, qualidade e regularidade, diversos frutos como laranja, acerola, goiaba, manga, caju, pinha, graviola maracujá, banana e caju.

3.8.4 O PNAE e a sustentabilidade ambiental

Significa respeito ao ciclo temporal dos ecossistemas naturais se autodepurarem, ou seja, considera que o sistema de suporte de vida na Terra precisa de uma “parada para manutenção e reparo”, no fornecimento de bens e serviços essenciais à satisfação das necessidades humanas, que podem ser: **bens**: alimentos, matéria-prima, água, plantas medicinais, turismo, lazer, recursos genéticos e ornamentais; e **serviços**: regulação da composição química do ar, oceanos, clima; prevenção e controle de erosão e sedimentos; manutenção da diversidade biológica; armazenamento e reciclagem de matérias orgânicas e nutrientes; e informações educacionais, científicas, espirituais, religiosas, estéticas e artísticas (DE GROOT, 1992). Ações do PNAE: a prefeitura de Cascavel-RS substituiu utensílios de

plástico por peças de inox. Considerando o menor preço, os utensílios de plástico têm custo menor, mas ciclo de vida infinitamente maior, levando milhares de anos para se decompor na natureza. O meio ambiente agradece a substituição. No RJ, decreto estadual proíbe compra de alimentos geneticamente modificados ou com agrotóxicos para a alimentação escolar. Já o DF realizará aquisição de fornos elétricos para introdução de cardápios assados, que são mais saudáveis e geram menos resíduos, como gorduras. Está em estudo plano de premiação para empresas participantes superarem padrões atuais de eficiência energética, e para promoção de incentivos fiscais a fabricantes locais participarem do certame.

3.8.5 O PNAE e a sustentabilidade espacial-territorial

Considera configurações geográficas intrínsecas de espaços interiorano/litorâneo, urbano/rural, norte/sul, e outros. Visa superar desigualdades inter e intrarregionais, bastante evidentes no Brasil e, também, suprarregionais, além de buscar melhorias no ambiente metropolitano (formação de cidades), quanto ao ordenamento territorial, em especial, as áreas protegidas e ecologicamente frágeis. Ações do PNAE: uma fábrica de biscoitos de castanha-do-Brasil (a castanha-do-pará), com capacidade de produzir 24 toneladas/mês, funciona em plena floresta amazônica, sob administração de cooperativas locais. Construída na reserva extrativista do rio Iratapuru, município de Laranjal do Jari, no Amapá. A partir da identificação do potencial da castanha para a economia da região, o governo vem apoiando as cooperativas produtoras. A fábrica contou com financiamento do estado, que permitiu a compra da castanha *in natura* para fornecimento dos biscoitos nas escolas da rede estadual e municipal. Outro setor beneficiado é a apicultura, que vem se consolidando como atividade econômica sustentável na região centro-sul de Rondônia, um dos estados que mais produzem mel e derivados na Amazônia. O governo investiu na produção e qualidade, e incentivou os municípios a adquirirem o mel de abelhas silvestres. Com isso, alunos das escolas e creches municipais vêm consumindo o produto na forma de saches. A iniciativa tem melhorado a qualidade alimentar, com a introdução de um ingrediente natural, produzido artesanalmente por micro-indústrias locais, que tem fortalecido a parceria da apicultura dos municípios da região Norte e de outros estados. Em MS, por exemplo, foram realizados Testes de Aceitabilidade para a introdução do mel artesanal na alimentação escolar, que alcançou índice $\geq 85\%$, substituindo a geleia. *A priori*, o mel apresentou preço superior, mas mesmo assim substituiu a geléia, que era industrializada e fornecida por empresas de fora. Diante do potencial produtor local, o

estado tem investido nas cooperativas apicultoras, e a Lei Estadual nº 3.173, de 27 de dezembro de 2005 obrigou a inclusão do mel artesanal no cardápio escolar, garantindo um perene mercado consumidor e diminuição, a cada ano, dos custos do produto para fornecimento nas escolas públicas, dada a expansão do setor.

3.8.6 O PNAE e a sustentabilidade econômica

Refere-se à organização da vida material, tomando como ponto de partida a dimensão social, de forma a promover o desenvolvimento econômico equilibrado para alcance da soberania interna e externa, principalmente pelo domínio da Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I), como forma de garantir autonomia nos diferentes campos a fim de proporcionar à população, acesso a bens materiais, intelectuais e serviços que garantam o bem-estar social. Para Sachs, é critério pressuposto do desenvolvimento intersetorial equilibrado; segurança alimentar; capacidade de modernização contínua da produção; autonomia na pesquisa em C,T&I; e inserção soberana na economia internacional (SACHS, 2002). Ações do PNAE: A prefeitura de Quissamã-RJ (já citada), aplica cinco vezes mais do valor repassado pelo FNDE. No MA, foi introduzido na alimentação escolar, o mesocarpo do babaçu (bastante nutritivo), adquirido pelo Programa Casa da Agricultura Familiar que beneficia o produto, estimulando as prefeituras a adquirirem dos próprios agricultores dos municípios cadastrados pelos Conselhos Municipais. Pode-se observar na região, produtores inovando e se capacitando para ofertar este e outros produtos que paramos programas de alimentação escolar. No ES, a experiência do projeto Compra Direta Local Capixaba da Agricultura Familiar, é um dos maiores destaques de prefeituras que oferecem tratamento favorável a micro e pequenas empresas. O programa adquire alimentos com isenção de licitação, de agricultores do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O valor total pago pelo estado às prefeituras é de R\$ 150 mil por ano, o equivalente a R\$ 3 mil pagos a cada produtor por emissão de nota fiscal. O programa abastece não só as creches e escolas com produtos de qualidade, como também atende ao agricultor e ao comércio local/regional, gerando mais renda e empregos.

3.8.7 O PNAE e a sustentabilidade política-institucional (nacional e internacional)

Sachs (2002) divide em duas dimensões: a nacional e a internacional. Bartholo Jr. (1999) acrescenta o termo institucional. Bursztyn e Bezerra (2000) afirmam ser a condição de perpetuação de Planos de Ação no tempo; elemento necessário a um Projeto Nacional

fundamentado no processo participativo entre instituições públicas, empresariais, sociedade civil e grupos de interesse organizados, representando requisito para continuidade de políticas, programas, projetos e ações adotadas. Segundo Sachs (2002), o critério de sustentabilidade política nacional tem base na democracia; acesso aos direitos humanos de forma universal; e razoável nível de coesão social. Ações do PNAE: O FNDE, em parceria com a AFZ, secretarias de estado de educação e prefeituras, realiza cursos de capacitação para Conselheiros do CAE, destinados a formar e mobilizar a sociedade civil sobre o correto acompanhamento da aplicação do dinheiro liberado pelo MEC. Isso se reflete na atuação conjunta dos órgãos envolvidos no controle social; esforço orçamentário de emprego de recursos na contrapartida da alimentação escolar; verificação das condições higiênico-sanitárias das escolas; aproveitamento do horário da refeição escolar como momento pedagógico; realização de avaliações nutricionais cíclicas dos alunos; impulso à Responsabilidade Social Empresarial (RSE) dirigida para o desenvolvimento humano, sustentabilidade e prosperidade nos locais de menor IDH; incentivo ao voluntariado corporativo; contribuição para alcance das Metas do Milênio; e intercâmbio de informações entre parceiros. Por sua vez, Sachs (2004) considera a esfera internacional aquela referente à representatividade do País e sua efetiva capacidade de cooperação com organismos internacionais e demais nações mundiais, de forma a compartilhar (favorecendo os mais fracos e frágeis), o desenvolvimento da C,T&I; proteção da diversidade biológica; prevenção de mudanças globais negativas; enfim, gestão adequada do patrimônio global, herança comum da humanidade. Ações internacionais do PNAE: doação de recursos financeiros e alimentos a países da África, Ásia e América Latina e Caribe, além da promoção de capacitação de técnicos locais. Em 2005 e 2006, foram assinadas declarações de intenções entre o Brasil e diferentes países (Angola, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Haiti, Nicarágua, Bolívia, Suriname, El Salvador) e a FAO, com o objetivo de elaborar planos de trabalho de SAN em nível internacional e no âmbito das Metas do Milênio, que têm permitido missões de técnicos do FNDE e respaldado ações para estruturar programas de alimentação escolar em nações com risco de insegurança alimentar, ou que se interessem pelo modelo brasileiro. Em 2007, também foram doados 500 mil dólares para a FAO, com objetivo de estruturar projetos de hortas escolares e comunitárias.

Como estes, existem vários exemplos de PEAES e PMAEs que atendem as dimensões da sustentabilidade no País.

CAPÍTULO 4 – O PROGRAMA ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO DISTRITO FEDERAL (PEAE-DF): ESTUDO DE CASO

4.1 ATIPICIDADES POLÍTICAS, ADMINISTRATIVAS E TERRITORIAIS

Muitos habitantes do DF e de outros estados têm dificuldades em entender suas características e peculiaridades de organização política, administrativa e territorial, que o diferencia dos demais entes autônomos brasileiros, isso por que:

Parte significativa dos habitantes do DF é originária dos mais diversos estados e municípios brasileiros, possuindo culturas, costumes, educação e hábitos heterogêneos, mas tendo em comum o conhecimento tradicional do seu município, da sua prefeitura e prefeito, do governo do seu estado e governador, vereadores, deputados estaduais, e dos três poderes constitucionais do Estado: o Legislativo, Executivo, e Judiciário, existentes em todos os estados brasileiros. (DISTRITO FEDERAL, 2003, p. 50).

A CF/1988 conferiu autonomia ao DF no mesmo pé de igualdade que a União, estados, municípios e territórios (que ainda podem ser criados), mas com uma característica *sui generis*: ora exercendo papel de estado, ora de município, acumulando competências legislativas e executivas reservadas a esses entes autônomos, conforme artigos 23 a 32. Já o GDF o define como unidade atípica da Federação, com particularidades próprias e únicas:

1. É regido pela Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), de 08 de junho de 1993, modelo peculiar aos municípios, mas equivalente à Constituição Estadual. A LODF/1993 o autoriza a exercer todas as competências que não lhe sejam vedadas pela CF/1988.

2. É o menor ente autônomo, com 5.783 km², correspondentes a 26% de Sergipe, menor estado brasileiro. Constitucionalmente, é vedada sua divisão em municípios, o que significa que não tem competência para mudar seus limites territoriais. A LODF/1993 prevê que seu território compreende o espaço físico-geográfico sob seu domínio e jurisdição, organizado em Regiões Administrativas (RAs), com vistas à utilização racional de recursos orçamentários e financeiros, visando garantir o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualidade de vida da população.

3. O DF não tem capital. Apesar de localizar-se em seu território, Brasília não é sua capital e sim “Capital Federal da República do Brasil e sede do governo do Distrito Federal” (BRASIL, 1988; DISTRITO FEDERAL, 1993). No DF, os “municípios/cidades” são as RAs.

Nelas instalam-se as Administrações Regionais (sedes com *status* de prefeitura). Brasília é a sede da RA de Brasília, ou RA I, que já foi denominada de RA I do Plano Piloto.

4. Só tem Poder Legislativo e Executivo. Segundo art. 32 da CF/1988, o primeiro é exercido por uma Câmara Legislativa Distrital (nos municípios, pela Câmara de Vereadores e nos estados, pela Assembleia Legislativa). A Câmara Legislativa do Distrito Federal (CDLF) tem características híbridas. Sua formação é similar à Câmara de Vereadores e não à de Assembleia Legislativa. Mas seus membros, os “Deputados Distritais”, têm atribuições, períodos de eleição e duração de mandatos iguais aos Deputados Estaduais e não de Vereadores. O Poder Executivo é exercido por um Governador e Vice-Governador, com regras relativas iguais aos mandatos dos Governadores e seus Vices nos demais estados.

5. Não pode organizar e manter, em seu âmbito, Ministério Público (como existem os 26 MPes nos estados), Poder Judiciário, (exercido por Comarcas nos estados/municípios), Defensoria Pública, Polícia Civil, Militar e Corpo de Bombeiros. Tais competências são da União, editadas pelo Congresso Nacional.

Existem várias divergências e incongruências na literatura acerca da delimitação territorial do DF, que muito se confunde com conceitos de Brasília, Plano Piloto, Regiões Administrativas, cidades satélites, Área Metropolitana de Brasília (AMB), Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE) e outros.

Foi a Lei nº 2.874, de 19 de setembro de 1956 que criou a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP) a fim de planejar, implantar e construir a futura capital do Brasil. Segundo Lopes L. (1996), foi sua incumbência realizar, em 1957, o “Concurso Nacional para elaboração do Plano Piloto de Brasília”, cujo projeto vencedor foi do urbanista francês Lúcio Costa (1902-1998), dentre 26 trabalhos apresentados.

Nestes termos, em 21 de abril de 1960, Juscelino Kubistchek inaugurou Brasília, transferindo, em definitivo, a Capital Federal instalada no município do Rio de Janeiro para o Planalto Central, local que passou a alojar a alta administração do País, coincidindo com o “Plano Piloto” proposto por Lúcio Costa, tendo Israel Pinheiro como primeiro prefeito.

O processo de transferência inaugurou um ciclo de centrifugação de habitantes como “próteses urbanas”; ou seja, os bolsões populacionais que se instalaram ao redor do círculo fechado do Plano Piloto ora planejado por Lúcio Costa para abrigar apenas a Capital Federal no DF. “A constelação urbana que se formou no processo desmontou o mito do planejamento

‘racional’ (tão decantado nos meios oficiais e na mídia). E por que tal desmonte? A resposta encontra-se na criação de Taguatinga, primeira cidade-satélite, em 1958” (PAVIANI, 2009).

A Lei 3.751, de 13 de abril de 1960 definiu a estrutura da administração da “Nova Capital da República” e citou, oficialmente pela primeira vez, a expressão cidades satélites em seu artigo 4º: “Ao Distrito Federal, no desempenho da missão de promover o bem comum, incumbe: a) zelar pela cidade de Brasília, pelas cidades satélites e comunidades que a envolvem, no território do Distrito Federal”. (BRASIL, 1960).

O Decreto nº 43, de 28 de março de 1961 convalidou a administração regionalizada dos núcleos urbanos formados ao redor da Prefeitura do Plano Piloto em sete Subprefeituras: Planaltina, Taguatinga, Sobradinho, Gama, Paranoá, Brazlândia e Núcleo Bandeirante “com o encargo de representar a Prefeitura do Plano Piloto e promover a coordenação dos serviços em harmonia com o interesse público local”. (BRASIL, 1960).

A Lei 4.545, de 10 de dezembro 1964 estabeleceu a divisão territorial em oito RAs: Brasília, mais sete cidades satélites. O Decreto "N" nº 456, de 21 de outubro de 1965 regulamentou a numeração romana e as respectivas nomenclaturas. (BRASIL, 1964, 1965).

A Lei nº 49, de 25 de outubro de 1989, alterada pela Lei nº 110, de 28 de junho de 1990, ratificou a organização regionalizada do DF, consolidando as expressões “Região Administrativa” e “Administração Regional”, em substituição à “cidade satélite”. Há no ano em exercício (2009), 29 RAs no DF. A criação da 30ª está em tramitação na CDLF.

A Secretaria de Estado de Coordenação das Administrações Regionais (SECAR) considera a estrutura funcional das RAs em Administrações Regionais assemelhada às prefeituras, e o Administrador Regional, à figura do prefeito. Em 2003 foi autorizada escolha de candidatos feita por entidades representativas comunitárias das RAs. Porém, não há normatização relativa ao processo e os Administradores são indicados pelo Governador.

Essas definições sobre a organização política, administrativa e territorial do DF visam esclarecer o desenvolvimento das políticas públicas locais, principalmente em relação à alimentação escolar, haja vista que no quadrilátero, há cidades centenárias e dispersas entre si em até 76 km; e a 45 km de Brasília, considerada como o “centro” (SECAR, 2009).

Segundo Paviani (2009), Brasília e DF, no contexto atual, não podem mais ser vistos como modelos de planejamento urbano, vez que, polinucleados, revelam acentuado contraste em relação ao projeto inicial, denotando o fracasso do que foi proposto pelo “Plano Piloto”, que traz à tona questões sobre o separatismo e exclusão sócio-espacial, pela diversidade dos núcleos espalhados por todo território.

Em artigo publicado no Correio Braziliense, Oscar Niemeyer alerta para a ameaça da expansão urbana desordenada ao redor de Brasília, cidade projetada para abrigar 500 mil habitantes, que possui cerca de 2,5 milhões, conforme última estimativa do IBGE (2008):

Se a idéia inicial de JK, tivesse sido seguida, Brasília seria menor, com certeza [...]. Se esse tivesse sido o programa confiado a Lúcio Costa, Brasília continuaria a apresentar o aspecto monumental que ele tão bem soube conceber [...]. Minha idéia era voltar um pouco ao passado, lamentar que a proposta de uma cidade menor não tivesse sido adotada, [...] que, a meu ver, podia ser mais simples e melhor, como uma flor pousada naquela terra agreste abandonada (NIEMEYER, 2008, p. 27).

Estudo realizado pela UnB em 2006 revela que nos próximos 24 anos, 50% da população da região metropolitana, estimada em 3,2 milhões de habitantes, estarão concentrados no eixo oeste do DF, e a tendência é que o crescimento se estenda ainda mais.

Na contramão do pensamento de Niemeyer sobre o disvirtuamento do “Plano Piloto” concebido por Lúcio Costa para Brasília e o DF, dados sobre a prestação e acesso aos serviços públicos e bens de consumo apresentam um olhar positivo sobre esse crescimento.

Baseados na PNAD/IBGE (2007), e na Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), levantamento realizado também em 2007 pela Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN), a tabela 5 traz alguns indicadores de qualidade de vida dos brasilienses, (pessoas que nasceram no DF) e dos nascidos em outros estados que escolheram o DF como local de moradia (os chamados “candangos”), demonstrando condições acima da média nacional, e elevando Brasília ao *status* de cidade metropolitana em todas as dimensões.

Os números representam um diferencial na disputa com outros estados por investimentos, já que a área de influência transcende suas 29 RAs. Estudos do IBGE (2008) indicam que Brasília é referência para 9.680.621 pessoas em 298 cidades. ‘Brasília agora só

está atrás de São Paulo e essa impotência não é mais somente pela forte presença do governo federal’ [...], analisa técnica do IBGE”. (CORREIO BRAZILIENSE, 2008, p. 33).

Tabela 5 – Indicadores de qualidade de vida da população do Distrito Federal (2007).

Qualidade de vida		DF	Brasil
Indicadores	Renda média (R\$)	1.891,00	956,00
	Domicílios com renda média superior a cinco salários mínimos (%)	21,1	6,5
	Anos de Estudo das pessoas com 15 anos ou mais	9,3	7,3
	Taxa de urbanização (%)	94,2	83,5
	Taxa de mortalidade infantil (por mil)	16,80	24,3
	Expectativa de vida ao nascer (% total de homens e mulheres)	75,3	72,7
	Participação no PIB (%)	1,8	-
	IDH	0,844	0,8
Serviços por domicílio	Rede de água	93,6	83,3
	Rede de Esgoto	95	73,6
	Coleta de lixo	98,6	87,5
	Rede elétrica	100	98,2
Bens duráveis por domicílio	Telefone	95,7	77,1
	Fogão	99,1	98,1
	Geladeira	97,6	90,8
	Freezer	22,9	16,3
	Lavadora de roupas	56,7	39,5
	Rádio	90,7	88,1
	Televisão	98,8	94,5
	Computador	48,4	26,6

Fontes: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): Síntese de Indicadores, 2007; CODEPLAN. Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD): Síntese de Indicadores, 2007.

Por isso o PEAÉ-DF é importante política de alcance do Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), tendo em conta a área de influência formada por cidades de GO, MG, BA e TO, que dependem da Capital Federal e das RAs do quadrilátero distrital, abrangendo um total de 1.760.734 km², com participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional de 6,91% (CORREIO BRAZILIENSE, 2008).

4.2 EVOLUÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO DISTRITO FEDERAL

4.2.1 A alimentação escolar e a construção de Brasília: antecedentes (– 1956)

O DF era território do Estado de GO. O Departamento de Planejamento da Secretaria de Educação (DEPLAN), na publicação “Séries Históricas, Estudo Preliminar” (1976) destaca:

“Antes da construção de Brasília, Planaltina, cidade centenária, a única existente neste Quadrilátero destinado ao Novo Distrito Federal, já contava com um sistema de ensino oficial

e particular, subordinado à Secretaria de Educação do Estado de Goiás” (DISTRITO FEDERAL, 1976).

Segundo os organizadores do documento “A Origem do Sistema Educacional de Brasília: Criação da CASEB, 11.12.1959” (1984), foram realizadas pesquisas *in loco* junto a pessoas que trabalharam como diretores, professores e/ou pais de alunos, registrando que na região, precisamente em Planaltina, existiam as seguintes escolas:

1. O Grupo Escolar Brasil Caiado (1929), posteriormente Grupo Escolar São Sebastião; e em 1960, Escola Classe 01 de Planaltina, assim chamada até os dias atuais.
2. Escola Particular Paroquial (1936) tornou-se pública (1962) como Escola Reunida de São Sebastião e, a partir de 1988, Escola Classe Rural Reunidas Dom Bosco.
3. Escola Normal Regional Dona Olívia Guimarães, (1950); Escola Normal de Planaltina (1960); Escola Normal e de Aplicação de Planaltina (1980); Centro Educacional 01 de Planaltina (a partir de 2005).
4. Escola Rural das Palmeiras (1959), atualmente Escola Classe Rural Palmeiras.

Os autores destacam que no período, além de Planaltina (ou Mestre D’Armas), havia na fazenda Chapadinha (hoje Brazlândia), uma escola primária criada em 1933, mais tarde o GE de Brazlândia; Escola Rural de Brazlândia (1961); e Escola Classe Rural Chapadinha (2009).

O período histórico coincide com a implantação do I PNA (agosto de 1954), pela CNA, com a institucionalização da CME como política de Estado com a doação do leite em pó do FISI. Mas o leite era destinado aos estados do Nordeste, e não atendia o Centro-Sul. Não se tem registros se as escolas possuíam Caixa Escolar, e se ofereciam alimentação aos alunos.

4.2.2 A alimentação escolar durante a construção de Brasília (1956-1959)

Com a construção de Brasília, aglomerados urbanos foram se formando. As primeiras escolas públicas começaram a funcionar antes da inauguração, para atender aos filhos dos trabalhadores vindos de todas as regiões. “No início quase não havia crianças. Só em 1957 começaram a chegar as famílias. A partir de então, o ensino oficial e particular em Brasília tornou-se uma preocupação de todos”. (DISTRITO FEDERAL, 1984, p. 18).

O ensino público em Brasília foi organizado e mantido durante a fase de construção pela NOVACAP. A escola pioneira foi o Grupo Escolar 01 (GE-01), inaugurado em 10 de

setembro de 1957 no Núcleo NOVACAP/Candangolândia. Em 1960 passou a chamar-se Escola Classe Júlia Kubistchek; hoje, Escola Classe 01 da Candangolândia.

Na inauguração, Israel Pinheiro (Prefeito de Brasília) fez uma visita à escola no horário do almoço. Segundo os relatos, “Israel observou as crianças almoçando com prazer indescritível, o prato que lhes era servido em um refeitório com mesas de fórmica, cozinha bem equipada com materiais, utensílios e geladeira. Ficou tão satisfeito que declarou: ‘Está bom demais!’ (DISTRITO FEDERAL, 1984).

O SAPS era responsável pela oferta da alimentação do GE-01, que tinha como atividade, o fornecimento de refeições aos filhos dos trabalhadores. Foi chefiado por Josué de Castro e Dante Costa na década de 1940, que davam grande importância à alimentação escolar. Os alunos do GE-01 foram pioneiros na oferta de refeições escolares como política de Estado:

O GE-01 funcionava em dois turnos, mas as crianças permaneciam três horas extras em atividades sociais. O primeiro turno começava às 7:30 e ia até às 15 horas; o segundo tinha início às 9 horas e terminava às 17:30. As crianças de ambos os turnos tomavam merenda às 10, almoçavam às 12 e faziam nova refeição às 15 h. Nunca houve um grupo escolar que tratasse com tanto carinho a criança e lhe proporcionasse esse suplemento alimentar, tão necessário aos mais pobres (DISTRITO FEDERAL, 1984, p. 20).

O lanche era geralmente composto por pão recheado com ovo (de fácil aquisição, já que muitas famílias criavam galinhas ao redor dos acampamentos) com um copo de leite, suco de fruta ou chá. Como a maioria das crianças era de origem nordestina e sertaneja, os cardápios respeitavam os hábitos alimentares das famílias, com a oferta de arroz com feijão e farinha, galinhada, baião de dois, ovo cozido, às vezes uma sobremesa: rapadura, fruta ou doce, feito com buriti ou cajuzinho do cerrado. (DISTRITO FEDERAL, 1984).

Sucessivamente foram instaladas as seguintes escolas: setembro de 1957, GE-01; março e setembro de 1958, Escola 03 da Granja do Torto e da “Companhia Construção Nacional”; março, abril, maio e agosto de 1959, respectivamente: Escola da “Fundação Casa Popular”, com Jardim de Infância; Escola da Coege-CCBE e Escola Metropolitana; Escola da “Planalto”, Escola do IPASE e Escola da Vila Bananal; Escola 01 da Granja Tamanduá do Núcleo Bandeirante; e Escola da Cerâmica da Benção.

No início de 1960, o ensino público do DF contava com 4.682 crianças distribuídas em 21 escolas públicas de ensino primário (Jardins de Infância, Escolas Classes e Grupos

Escolares); que recebiam o lanche escolar fornecido pelo SAPS, geralmente “o copo de leite ou a sopa escolar”. O período de aula era de 4 horas e meia, com interrupção de 30 minutos para o recreio dos alunos e pausa para o alimento (DISTRITO FEDERAL, 2001).

4.2.3 A instalação do sistema educacional do Distrito Federal (1960-1963)

O Decreto nº 47.472, de 22 de dezembro de 1959 instituiu a Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília (CASEB), transferindo-lhe a responsabilidade da administração do sistema educacional até então desempenhado pela NOVACAP. A CASEB foi concebida para funcionar transitoriamente, até que se organizassem os poderes do governo federal em Brasília e a Prefeitura do Distrito Federal.

Segundo a Subsecretaria de Planejamento e de Inspeção de Ensino da SEEDF (2001), a Portaria nº 04, de 05 de janeiro de 1960 expediu o Regimento da CASEB, constituída de dois órgãos principais: a) a Comissão Deliberativa; e b) a Comissão Executiva. Coube à Comissão Deliberativa, sob a coordenação de Anísio Teixeira (Presidente do INEP/MEC no governo JK e membro da CASEB), elaborar o “Plano de Construções Escolares de Brasília”, que resultou no “I Plano do Sistema Educacional de Brasília” antes da inauguração, assim descrito:

A. Educação Elementar – Oferecida nos “Centros de Educação Elementar”, cada um dos quais constituídos de um conjunto integrado por quatro jardins da infância, quatro escolas-classe e uma escola-parque, assim distribuídas: a) para cada quadra – um jardim de infância e uma escola classe; e b) para cada grupo de quatro quadras – uma escola-parque para atividades lúdico-pedagógicas, recreação e oficinas extra-classe.

B. Educação Média – Oferecida em “Centros de Educação Média”, conjunto de edifícios a serem construídos na proporção de um para cada grupo de 30.000 habitantes, com ensino de cursos básico, clássico e científico; técnicos comerciais e industriais; e de humanidades, devendo o prédio comportar parque de educação física (quadras, piscinas e campo de futebol); centro cultural (teatro, biblioteca e museu); administração e restaurante.

C. Educação Superior – Criação da Fundação Universidade de Brasília (FUB), a ser construída em área própria.

Sobre a alimentação nas escolas, o “I Plano do Sistema Educacional de Brasília” já destacava: “Os alunos frequentarão diariamente a ‘escola-parque’ e a ‘escola classe’, em turnos diferentes, passando 4 horas nas classes de educação intelectual e outras quatro nas

atividades da ‘escola-parque’, com intervalo de almoço” (DISTRITO FEDERAL, 1970, p.30). Para os alunos de educação média, previa-se a construção de restaurantes escolares.

A Portaria da CASEB nº 36, de 29 de janeiro de 1960, dispôs que as aulas nas escolas em Brasília teriam início no dia 16 de maio de 1960. Foi publicada nota anexa à Portaria prestando esclarecimentos e convocando, nominalmente, todos os alunos que reservaram matrícula nas escolas de educação média e do ensino primário existentes. Diz o documento:

“Procurou-se, na medida do possível, situar os alunos o mais próximo de suas residências, mas nem todos os pedidos de matrícula indicavam a residência em Brasília” (DISTRITO FEDERAL, 1960).

Os alunos do ensino primário foram distribuídos nas escolas que estavam prontas: Escolas Classes das Superquadras Sul 108, 206 e 308. As escolas existentes antes da inauguração continuaram com seu atendimento normal (DISTRITO FEDERAL, 1984).

A alimentação escolar, de 1957 a 1963, ficou a cargo do SAPS, com oferta do leite e da sopa escolar, variando os cardápios com doações da comunidade. Com a conclusão das obras das escolas-parque, a primeira foi a Escola Parque 308 Sul, os alunos que as freqüentavam também passaram a receber o “almoço escolar”, conforme previa o I Plano de Estruturação do Sistema Educacional de Brasília. Não há registros sobre os alimentos servidos.

4.2.4 O início do Programa de Alimentação Escolar nas escolas do DF

A oferta da alimentação escolar no DF começou oficialmente nas escolas primárias, concomitante com o início das aulas em 1960, apoiada pelo SAPS, e como política multisetorial, facilitada pela proximidade dos órgãos federais (principalmente MEC e MS).

Acompanhou a dinâmica desenvolvida em todo Brasil, com a “nacionalização”; entre 1954-1982, com os programas: PNME (1954-1955) e CME (1955-1956), quando situava-se no município do Rio de Janeiro, no Estado da Guanabara; CNME (1956-1965); CNAE (1965-1981); e o PNAE (1979-) com a mudança da Capital Federal para o Planalto Central; a partir de 1983, com a “estadualização” e criação da FAE (1983-1998); e a “municipalização/escolarização”, iniciada em 1994 legalmente pela FAE, e consolidada pelo FNDE (1998-).

Com a instalação da Prefeitura do Plano Piloto e dos poderes da República em Brasília, o sistema educacional a cargo da CASEB, foi transferido para a Fundação Educacional do Distrito Federal (FEDF)⁴⁰, vinculada ao MEC, com o dever de assegurar sua qualidade e a eficácia. O primeiro órgão da FEDF com atribuições exclusivas de recebimento e distribuição dos alimentos foi o Setor da Merenda Escolar (SME)⁴¹.

A partir de 1982, com a extinção da CNAE, as atribuições do PNAE no DF foram transferidas para a FEDF, exigindo um planejamento estratégico-operacional de ações e atribuições, normatizado pelo Convênio nº 18/1981, de 18 de fevereiro de 1982, que redefiniu as competências do órgão e do pessoal envolvido com a alimentação escolar no DF.

O Decreto 6.037, de 19 de janeiro de 1983 instituiu o PEAE-DF sob a responsabilidade da Secretaria de Educação do GDF, que desenvolvia ações integradas ao PNAE, coordenado, então, pela FAE. Entretanto, a FEDF assumiu todas as atribuições do PEAE-DF, ficando a parte técnica e de supervisão a cargo do Departamento Geral de Pedagogia (DGP) a ela vinculado e a parte operacional e de execução a cargo da Divisão de Apoio Escolar (DAE).

Apesar da descentralização de ações com a criação do PEAE-DF, a gestão era centralizada pela FAE, que planejava os cardápios, adquiria gêneros por Concorrência Pública, contratava laboratórios especializados para controle de qualidade e distribuía os alimentos. Até meados de 1984, os cardápios eram planejados apenas com alimentos formulados. O GDF garantia os recursos financeiros necessários para gastos com pessoal, armazenagem, transporte de alimentos, gás, uniformes e material de cantina.

Em 1985 a FAE desenvolveu projeto de regionalização dos cardápios. A FEDF passou, então, a ter autonomia para escolher os produtos para compor as refeições a serem servidas nas escolas da rede, reduzindo a participação dos formulados, intercalando com os alimentos básicos. Mas ainda não tinha autonomia para realizar compras.

A descentralização financeira ocorreu de fato com o Convênio FAE/FEDF nº 12, de 16 de abril de 1992 e posteriores (nº 15, de 23/07/1992; nº 18, de 11/11/1992; nº 21, de 30/06/1993 e nº 1.210, de 10/06/1994) que permitiram, pela primeira vez, a compra de

⁴⁰ Decreto nº 48.297, de 17 de junho de 1960.

⁴¹ Decreto nº 230, de 03 de abril de 1963.

alimentos básicos conforme pauta da FAE/FEDF, que garantia 15% das necessidades com a oferta diária de uma refeição (DISTRITO FEDERAL, 1994).

O GDF complementava, com recursos próprios, ações voltadas para alimentação de alunos: “carentes do Curso Magistério; de escolas de educação integral e extensão de jornada; do ‘Projeto Aceleração da Aprendizagem’; PROEM, CAB, CAIC; de creches da FEDF; e que participam de eventos escolares”. (DISTRITO FEDERAL, 1994, p. 6).

A Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 consolidou a descentralização financeira sem a necessidade de convênios. Os cardápios, com alimentos básicos adquiridos pela FEDF e formulados pela FAE, eram: arroz/macarrão com frango, almôndega ou sardinha; arroz carreteiro; baião de dois; feijão tropeiro; sopa de feijão com macarrão; leite caramelado com biscoito; bebidas lácteas, pudim, cremes e mingaus formulados; e sopas de frango, carne ou feijão com massa de cereais e vegetais desidratados (DISTRITO FEDERAL, 1994, p. 11).

No início de 1995, a Divisão de Apoio Escolar (DAE), que já contava com uma seção específica da área, a Seção de Alimentação Escolar (SAE) investiu nas ações de descentralização do PEA-DF, quando foram realizadas visitas *in loco* a alguns estados (MJ, RJ, e GO), que já haviam adotado o modelo na forma municipalizada. Não obstante, o “Projeto de Descentralização da Merenda Escolar do Distrito Federal” visava repassar recursos transferidos do FNDE às escolas de 1º grau a título de “escolarização” e não “municipalização”, posto que a CF/1988 não lhe permitia a divisão em municípios.

Seguindo o sistema de descentralização/municipalização do PNAE adotado pela FAE em nível nacional, o projeto visava valorizar a produção local, reduzir custos, melhorar cardápios e atender às especificidades de cada Região Administrativa. Assim, o Decreto 16.831, de 06 de outubro de 1995, nos termos da Lei 8.913/1994, que consolidou a descentralização municipal em todo País, criou Conselhos de Alimentação Escolar vinculados a cada DRE (à época, Divisões), sendo subordinados ao DGP/FEDF.

A iniciativa da descentralização/escolarização constituía-se em uma das diretrizes do governo do então governador Cristóvam Buarque, que instituiu, por meio da Lei 957, de 22 de novembro de 1995, a Gestão Democrática do Ensino Público no DF, que definia:

Art. 1º São princípios da Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal: [...]. IV – Autonomia das unidades de ensino, no que

lhes couber pela legislação vigente, na gestão pedagógica, administrativa e financeira de seu projeto educativo, sob responsabilidade de um Conselho Deliberativo Escolar, com representação eleita dos quatro segmentos da comunidade escolar: alunos, pais ou responsáveis, professores/especialistas e servidores da carreira assistência à educação, com presença nata diretor eleito. (DISTRITO FEDERAL, 1995).

Por meio da Gestão Democrática, as escolas do DF já tinham certa experiência na área de escolarização de recursos, vez que administravam Suprimento de Fundos, sistemática especial e excepcional de pronto pagamento de despesas miúdas que, por sua natureza ou urgência, não pode aguardar tramitação normal de execução orçamentária. Embora o processo fosse diferenciado, por se tratar de recursos do GDF, não eram sujeitos ao controle do TCU.

De forma experimental, em 1996, iniciou-se a escolarização parcial do PEAE-DF, sendo os recursos repassados diretamente às APMs, Conselhos de Alimentação, Caixas Escolares e similares. Foi assim operacionalizada:

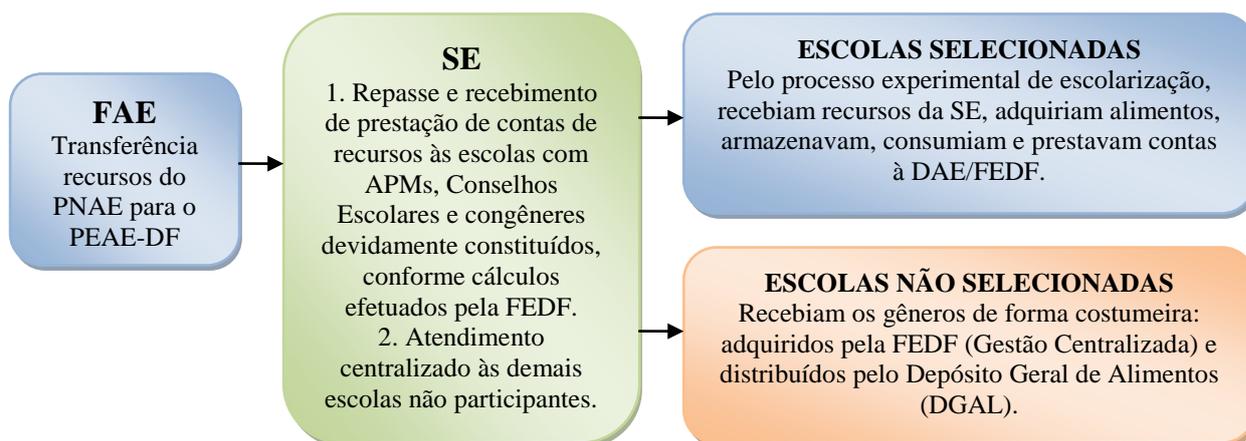


Diagrama 9 – A descentralização/escolarização do PEAE-DF

Fonte: Projeto de Descentralização da Merenda Escolar. GDF/SE/FEDF. Brasília: 1995. Elaborado pela autora.

Pela organização administrativa peculiar do DF, o processo não se consolidou. Mesmo tendo colocado em xeque a padronização dos cardápios que eram oferecidos na modalidade centralizada, o processo foi dificultado pela falta de autonomia política das RAs a intermitência da oferta pelos atrasos nos repasses, haja vista que, até então, o DF era a única Unidade Federativa que oferecia alimentação escolar durante todo o ano letivo, sem interrupção (FEDF, 1995).

Dadas as alegações, entre outras dificuldades apontadas pelos gestores nas DREs, baseados, principalmente no tripé Tempo/Recursos Humanos/Recursos Financeiros, em 1998, a Gestão Centralizada foi restabelecida, e o PEAE-DF é assim executado até hoje.

O PNAE passou a ser coordenado pelo FNDE com a extinção da FAE em 1988. A parceria FEDF/FNDE perdurou até 2000, quando foi criada a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF)⁴², com competência para gerir o sistema de ensino do DF e seus respectivos programas e projetos suplementares à política de educação. Desde então FNDE/SEEDF são responsáveis pelo PNAE/PEAE-DF, respectivamente.

4.3 A GESTÃO DO PEAE-DF E SEU ATENDIMENTO ÀS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE SOCIAL, ECONÔMICA E CULTURAL

4.3.1 A forma e modalidade de gestão do PEAE-DF

A SEEDF leva em consideração uma divisão administrativo-territorial específica que define todo o Sistema de Ensino do Distrito Federal, a fim de otimizar a execução das políticas, programas e projetos vinculados à área educacional, consolidando as 29 RAs existentes, em 14 Diretorias Regionais de Ensino (DREs):

nº	Diretoria Regional de Ensino	Região (ões) Administrativa (s) Correspondente (s)
01	Brazlândia	RA IV Brazlândia
02	Ceilândia	RA IX Ceilândia
03	Gama	RA II Gama
04	Guará	RA X Guará
05	Núcleo Bandeirante	RA VIII Núcleo Bandeirante; RA XVII Riacho Fundo; RA XIX Candangolândia; RA XXI Riacho Fundo II
06	Paranoá	RA VII Paranoá; RA XXVIII Itapoã
07	Planaltina	RA VI Planaltina
08	Plano Piloto/Cruzeiro	RA I Brasília; RA XI Cruzeiro; RA XVI Lago Sul; RA XVIII Lago Norte; RA XXII Sudoeste e Octogonal; RA XXIII Varjão; RA XXIV Park Way; RA XXV Setor Complementar de Indústrias e Abastecimento (SCIA); RA XXIX Setor de Indústrias e Abastecimento (SIA)
09	Recanto das Emas	RA XV Recanto das Emas
10	Samambaia	RA XII Samambaia
11	Santa Maria	RA XIII Santa Maria
12	São Sebastião	RA XIV São Sebastião; RA XXVII Jardim Botânico
13	Sobradinho	RA V Sobradinho; RA XXVI Sobradinho II
14	Taguatinga	RA III Taguatinga; XX Águas Claras; RA XXX Vicente Pires ¹

1 O processo de inclusão da Colônia Agrícola do Vicente Pires como a RA XXX está em tramitação na CDLF.

Quadro 4 – Organização territorial das Diretorias Regionais de Ensino (DREs) do Distrito Federal.

Fonte: DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.districtofederal.df.gov.br>>. Acesso: 20/06/2009.

Cada DRE tem um Núcleo de Assistência ao Estudante (NAE), que é responsável pela coordenação, supervisão, orientação e execução local de ações relativas à saúde, transporte,

⁴² Decreto nº 21.396, de 31 de julho de 2000.

uniforme, alimentação e transferência financeira para as escolas, sendo as atividades do PEAE-DF de responsabilidade dos Orientadores de Merenda (OM).

Segundo o “Manual da Alimentação do Distrito Federal” (2001), tem-se que:

As atividades do Programa de Alimentação do Distrito Federal são desenvolvidas por profissionais da Secretaria de Educação: professores e servidores da carreira assistência à educação. Os profissionais que estão nas atividades do PEAE em nível central são denominados supervisores; em nível intermediário: orientadores e em nível local (escola): encarregados (as) e merendeiras (os) (DISTRITO FEDERAL, 2001, p.17).

A Secretaria de Educação do DF é a Entidade Executora (EE). Por sua vez, a (UEx) responsável pelo PEAE-DF é representada no nível central, em hierarquia crescente, pela Gerência de Merenda Escolar (GME), vinculada à Diretoria de Assistência ao Educando (DAE), que reporta-se à Subsecretaria do Desenvolvimento do Sistema de Ensino (SUBDSE).

O PEAE-DF realiza-se na Modalidade de Gestão Centralizada. O Programa segue as diretrizes, objetivos e princípios do Programa Nacional; a legislação do FNDE e normas superiores; acrescentando-se aquelas originárias da CLDF ou do GDF.

Segundo a GME, são apenas dois os subprogramas do PEAE-DF, para os quais o FNDE repassa recursos em contas específicas, e cuja prestação de contas é feita separadamente:

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar (inclui o PNAP, Pré-Escolar, já que não há repasse desses recursos em conta específica) – Atendem, com uma refeição diária no horário regular de quatro horas/aula, aos alunos de quatro a cinco anos e 11 meses matriculados nas escolas de pré-escolar; e de seis anos acima nas escolas de ensino fundamental, públicas e filantrópicas conveniadas com a SEEDF. Tem tipologia de Jardim de Infância (JI); Centro de Educação Infantil (CEI); Centro de Atenção Integral à Criança (CAIC); Escola Classe (EC); Centro de Ensino Fundamental (CEF); Centro de Ensino Especial (CEE); Centro Educacional (CED); e Escola Parque (EP).

Desde 2007, são fornecidas duas refeições diárias aos alunos de escolas rurais, como desjejum e colação (manhã), ou um lanche na chegada e no intervalo de aula (tarde). Os cardápios extras são custeados pelo GDF com a complementação do valor *per capita* repassado de R\$ 0,22. São beneficiários cerca de 20 mil alunos da região rural do DF.

Há também escolas de regime diferenciado, chamadas de “Escolas de Projetos Especiais”. De 2005 a 2007, elas ofereceram de três a cinco refeições diárias aos alunos, e o GDF complementou o valor *per capita* repassado.

Foram as seguintes escolas de “Projetos Especiais”: Escola Classe Ipê – RA do Núcleo Bandeirante; Centro Integrado de Educação Especial (CIEE), Escola do Parque da Cidade (PROEM) e Escola dos Meninos e Meninas do Parque (EMMP) – RA do Plano Piloto.

O PROEM e a EMMP prestam atendimento a alunos moradores de rua ou que vivem em regiões de alto risco social. Desde 2008 apenas os alunos do PROEM vem sendo atendidos com cinco refeições diárias (DISTRITO FEDERAL, 2005, 2006, 2007, 2008).

Com a criação da Secretaria Extraordinária de Educação Integral (SEEI), foi implantado o “Programa Educação Integral do Distrito Federal” (PEI-DF) nas escolas de ensino fundamental em 2008. No referido ano, foram atendidas 140 escolas com três refeições diárias (desjejum, almoço e lanche). O GDF complementa o repasse *per capita* federal de R\$ 0,22.

Não é atribuição da SEEI-DF realizar atividades relativas à alimentação escolar nas escolas de Educação Integral, pois o PEAE-DF é de responsabilidade da SEEDF, sendo operacionalizado, em todas as suas fases, pelos órgãos executores do nível central (GME/DAE/SUBDSE), com apoio dos NAEs e das DREs, que são unidades intermediárias.

É importante esclarecer que, às escolas do Programa de Educação Integral, o governo local complementou o valor *per capita*; o que não aconteceu com as 25 escolas que aderiram ao Programa Mais Educação (PME), custeadas pelo FNDE.

Do *rol* das 140 escolas que aderiram ao Programa de Educação Integral coordenado pela SEEI-DF, nove fizeram parte do PME e do PEI no DF ao mesmo tempo, recebendo verbas tanto do GDF como do FNDE, para atendimento a um número maior de alunos.

A tabela 6 refere-se às escolas e alunos beneficiados pelo PME em 2008. O MEC pretende dobrar repasse de recursos para o atendimento em 2009.

Tabela 6 – Relação das escolas do Programa Mais Educação (PME) no DF em 2008

DRE	Escola	Alunos
Brazlândia	CED 03	553
Ceilândia	CED 06	489
	CEF 10	798
	CEF 14	1.245
	CEF 19	1.161
	Gama	Não tem
Guará	CEF 04	1.185
Núcleo Bandeirante	CED 01 da Candangolândia	709
Paranoá	CEF Darcy Ribeiro	1.239
	CEF 02	1.284
Planaltina	Não tem	0
Brasília	CEF 01 do Lago Norte	637
	CEF 01 do Cruzeiro	1.099
	CEF 01 do Planalto	498
	CEF 04 de Brasília	600
	CED do Lago Norte	363
Recanto Das Emas	CEF 115	878
	CEF 106	1.260
Samambaia	CEF 411	1.349
	CEF 507	857
	CEF 427	1.023
Santa Maria	EC 316	1.114
São Sebastião	CEF o Bosque	1.193
Sobradinho	CED 04	405
	CEF 01	621
Taguatinga	CEF 10	1.085
	CEF 11	1.261
TOTAL	25 escolas	22.906

Fonte: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Programa Mais Educação:** Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania. Brasília, 2008. Obs: As escolas sombreadas foram atendidas pelo PME e o PEI local.

O custo da alimentação escolar do PME em todo Brasil é pago com verba do PDDE, ressarcidos à conta do PNAE por número de alunos atendidos, triplicando o valor *per capita* de R\$ 0,22 para R\$ 0,66, como determina a PI nº 17/2007, que instituiu o PME, e a Resolução/FNDE nº 38/2008, que regulamenta a oferta de três refeições, que atenda a 70% das necessidades nutricionais diárias dos alunos durante o período de permanência na escola.

PNAC – Programa Nacional de Alimentação de Creches – Atende crianças com idade de zero a três anos e 11 meses, matriculadas nas creches públicas (CRP) e filantrópicas (CRF) conveniadas com a SEEDF. Geralmente, a criança passa oito horas diárias na creche. No DF há oito creches públicas, que são regularmente atendidas desde a inclusão da clientela em

1998. Sete delas funcionam nos CAICs (Brazlândia, Gama, 2 em Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Taguatinga) e uma no CEI de Brasília (Plano Piloto). De 2005 a 2008, foram atendidas creches filantrópicas, diferenciadamente a cada ano. Nas creches públicas, as crianças recebem cinco refeições: desjejum, colação, almoço, lanche da tarde e jantar. Nas filantrópicas, há envio de gêneros para uma refeição. O GDF complementa o valor *per capita* repassado pelo FNDE, suficiente para oferta de apenas uma refeição.

Não há atendimento ao Programa de Alimentação Escolar Indígena (PNAI) e nem ao Programa de Alimentação Escolar Quilombola (PNAQ) pela inexistência de clientela no DF.

No período de estudo, algumas escolas do ensino médio foram atendidas com alimentação custeada pelo GDF. Como a clientela não é obrigatória, não há repasses federais. Até 2005, foram fornecidas três refeições diárias aos alunos das Escolas Normais, extintas por força da LDB/1996. Até 2007, os alunos do Colégio Agrícola de Brasília (CAB)⁴³ recebiam cinco refeições diárias. As escolas de ensino médio profissional exigem a realização de disciplinas técnicas no contraturno do ensino regular e, conforme observado, o GDF tem se empenhado em atendê-las com recursos próprios exclusivos.

Só há uma escola de ensino médio profissionalizante no DF, o Centro de Ensino Médio Integrado (CEMI) no Gama, atendida, desde 2006, com três refeições diárias (desjejum, almoço e lanche vespertino), pois o aluno realiza matérias pertinentes ao ensino médio regular em um período e permanece na escola no contraturno para realização de disciplinas do ensino profissional em informática. Funciona como as ETFs ou EAFs (como o antigo CAB do DF).

A tabela 7 consolida informações acerca da realidade, em 2009, das escolas existentes no DF, classificada por tipologia e localização (RA), com número de Orientadores de Merenda (Oms)s e Manipuladores de Alimentos (MAs), onde também se incluem os auxiliares de cozinha terceirizados. As últimas colunas consolidam o número de escolas atendidas pelo PEAE-DF.

⁴³ O CAB foi transformado em Escola Agrotécnica Federal de Brasília e a partir de 2008, recebe recursos diretos do FNDE, pois passou a fazer parte da rede de ensino federal. Não manifestou interesse em continuar com o atendimento pelo GDF, como é permitido pela Resolução FNDE 32/2006, por estar sob sua jurisdição territorial.

Tabela 7 – Tipologia/quantidade de estabelecimentos de ensino do DF por Região Administrativa em 2009

Região Administrativa (RA)	Orientadores de Merenda (OM)	Manipuladores de Alimentos (MA)	Tipologia																Localização				Total Geral		
																			Urbana		Rural				
			CRP	CEI	JI	CAIC	EC	CEF	EP	CIL	CEE	CED	CEM	CEJA	CEP	CEMI	Vinculadas à SUBEP	Públicas Federais	Públicas no DF não vinculadas à SEEDF	Subtotal da rede	Atendidas pelo PEAE-DF	Subtotal da rede	Atendidas pelo PEAE-DF	Escolas Existentes no DF	Atendidas pelo PEAE-DF
Brazlândia	4	68	1	1	0	1	14	7	0	1	1	2	1	0	0	0	0	0	17	15	12	12	29	27	
Ceilândia	9	210	0	0	0	2	53	17	0	1	2	3	6	0	1	0	0	0	85	76	1	1	86	77	
Gama	4	118	1	1	4	1	23	13	0	1	1	2	3	0	0	1	0	0	44	40	7	7	51	47	
Guará	4	55	0	0	1	0	8	7	0	1	1	4	0	0	0	0	0	0	22	21	0	0	22	21	
N. Bandeirante	4	93	0	3	1	1	14	8	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0	25	24	5	5	30	29	
Paranoá	5	52	1	1	0	1	20	5	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	16	15	14	14	30	29	
Planaltina	7	177	0	0	1	1	37	16	0	0	1	3	2	0	1	0	0	1	38	35	25	24	63	59	
P.Piloto/Cruzeiro	9	190	1	1	17	0	46	15	5	2	3	5	5	2	0	0	3+2	3	2	111	95	0	0	113	95
Recanto das Emas	4	54	0	1	1	0	4	14	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	22	20	0	0	22	20	
Samambaia	6	110	0	0	0	2	22	10	0	0	1	1	2	0	0	0	0	0	37	35	1	1	38	36	
Santa Maria	6	85	2	2	1	2	6	10	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	26	24	0	0	26	24	
S. Sebastião	3	50	1	1	0	1	11	5	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	16	15	5	5	21	20	
Sobradinho	2	82	1	0	2	1	24	10	0	1	1	3	1	0	0	0	0	0	31	29	13	13	44	42	
Taguatinga	11	139	1	5	0	1	33	13	0	1	1	5	4	0	1	0	0	0	61	55	4	4	65	59	
Total	78	1.483	9	16	28	14	315	150	5	8	13	32	31	2	3	1	5	3	3	551	499	87	86	638	585

Fonte: DISTRITO FEDERAL. SE/SUBIP/Diretoria de Promoção e Controle/Gerência de Acompanhamento e Avaliação/Tabelas Listagem Geral. Disponível em: <<http://www.se.df.gov.br/sites/400/402/00000382.pdf>>. Brasília, 2009. Acesso: 01/07/2009.

Nos Centros Interescolares de Línguas (CILs) não é servida alimentação escolar, pois a permanência do aluno é no máximo de uma hora. Atendem a toda população: crianças, adultos, idosos e alunos da rede privada no caso de vagas remanescentes. Os alunos da rede têm prioridade de matrícula no CIL mais próximo de sua casa, entre os oito existentes no DF.

Os Centros de Educação Profissional (CEPs)⁴⁴ são escolas de ensino técnico-profissional (exigem o ensino médio regular como pré-requisito de ingresso). Inclui o CEP Ceilândia (Administração e Informática), CEP Saúde de Planaltina (Enfermagem e Nutrição) e CEP Escola Técnica de Brasília (Informática e Telecomunicações). São escolas vinculadas à Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia (SECT-DF), e não são atendidas pelo PEAE-DF.

Escolas da Subsecretaria de Educação Básica (SUBEB): Escola Meninos e Meninas do Parque (EMMP), Escola do Parque da Cidade (PROEM), Centro Integrado de Educação Física (CIEF), Escola da Natureza, e Escola de Música de Brasília (EMB), que como os CILs, atende a toda população e, em 2009, foi transformada em CEP. Escolas Públicas Federais: Colégio Militar de Brasília, vinculado ao MD; Creche das Pioneiras Sociais, vinculada à Rede Sarah de Hospitais; e a EAF de Planaltina (antigo CAB). Escolas Públicas Não Vinculadas à SEEDF: Colégio Militar Dom Pedro II, vinculada ao Corpo de Bombeiros do DF; Escola do Centro de Atendimento Juvenil Especializado (CAJE), vinculada à Secretaria de Estado de Justiça do DF; e Escola Técnica de Saúde de Brasília, vinculada à Secretaria de Estado de Saúde do DF. Apenas EMMP e PROEM são atendidas pelo PEAE-DF.

Nos Centros de Ensino Médio (CEMs) e nos Centros de Educação de Jovens e Adultos (CEJAs), incluem-se o Centro de Ensino Supletivo da Asa Sul (CESAS) e o Centro de Ensino Supletivo Verde Oliva (CESVO), especial para militares, com convênio com a SEEDF. Não recebem alimentação escolar.

A modalidade EJA de ensino fundamental é oferecida em algumas escolas com ensino fundamental regular noturno. Esses últimos têm direito à alimentação escolar, e há merendeiros (as) com carga noturna para atendê-los. O EJA não é clientela obrigatória.

Entretanto, a MP 455, de 28 de janeiro de 2009, convertida na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, garantiu a alimentação escolar para toda Educação Básica, incluindo alunos do

⁴⁴Os CEPs são também vinculados à Secretaria de Ciência e Tecnologia do DF (SECT-DF), com polos em Santa Maria, Samambaia e São Sebastião.

ensino médio e da modalidade EJA dos três segmentos: 1º (1º ao 5º ano), 2º (6º ao 9º ano) e 3º (ensino médio). Desde a MP 455/2009, o FNDE ampliou o orçamento da alimentação escolar em R\$ 400 milhões, para atender a nove milhões de alunos do ensino médio e três milhões do EJA. Com isso, os recursos saltarão de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 2,1 bilhões, e os beneficiários passarão de 35 milhões para 47 milhões, em média (FNDE, 2009).

Segundo notícia da Assessoria de Comunicação Social no sítio do FNDE, a lei foi assinada pelo presidente em exercício José Alencar, que declarou: “Esse é um ato que ameniza um pouco a desigualdade social”. Para o ministro da Educação, Fernando Haddad, “alimentação na escola não é um luxo, é essencial para aprender” (FNDE, 2009).

Essa situação remete ao pensar de Pedro Demo (2001), que declara:

A desigualdade social tem se avolumado de tal forma, que as ofertas públicas se tornam cada dia mais apequenadas e insatisfatórias. [...]. Temos sempre desculpas objetivas também, a começar pela dificuldade de administrar um país tão grande e tão desequilibrado. É uma façanha notável montar um programa de merenda escolar [...], precisando defrontar-se com sistemas complexos de transporte de bens perecíveis, [...], com distâncias imensas e acesso complicado, sem falar na dificuldade de manter padrão nutritivo de qualidade aceitável. (DEMO, 2001, p. 51).

Desde 2007, também tramita Projeto de Lei sobre a alimentação escolar, aprovado por unanimidade na Câmara dos Deputados, aguardando deliberação do Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 178/2008. Não obstante, até a conclusão da pesquisa, os alunos do ensino médio e EJA do DF ainda não tinham sido contemplados com repasses de recursos federais. Mas já houve momentos na história do PEAE-DF que todos os alunos recebiam alimentação nas escolas do DF.

Segundo os gestores do PEAE-DF, está em fase de conclusão, um levantamento sobre condições de infra-estrutura dos CEMs e escolas de atendimento do EJA, a fim de serem gradativamente equipados em termos de estrutura física do prédio escolar, recursos humanos e materiais, que deverão ser custeados com verbas orçamentárias do GDF. A tabela 8 traz informações prospectivas sobre o número de alunos a serem atendidos pelo PEAE-DF em 2009, com a inclusão da etapa do ensino médio e da modalidade de EJA.

Tabela 8 – Atendimento prospectivo do PEA-E-DF em 2009, com inclusão do ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA)

RA	Educação Infantil				Ensino Fundamental						Ensino Médio				EJA				Total do PEA-E-DF	
	Diurno 01 Ref.	CRP 05 Ref.	Total de Alunos	Total de Ref.	Diurno 01 Ref.	Not. 01 Ref.	Média da Educação Integral 03 Ref.		Total de Alunos	Total de Ref.	Diurno 01 Ref.	Not. 01 Ref.	Total de Alunos	Total de Ref.	Diurno 01 Ref.	Not. 01 Ref.	Total de Alunos	Total de Ref.	Alunos	Ref.
							UE	Ref.												
Braz	1.167	40	1.207	1.367	12.342	281	9	664	13.287	14.615	1.659	2.117	3.776	3.776	291	1.192	1.483	1.483	19.753	21.241
Cei	7.143	0	7.143	7.143	57.999	508	21	1.108	59.615	61.831	6.075	5.739	11.814	11.814	3.807	10.619	14.426	14.426	92.998	95.214
Gam	2.404	61	2.465	2.709	24.395	342	13	655	25.392	26.702	4.628	3.425	8.053	8.053	794	4.570	5.364	5.364	41.274	42.828
Gua	935	0	935	935	11.827	408	8	283	12.518	13.084	1.932	1.849	3.781	3.781	235	2.599	2.834	2.834	20.068	20.634
N.B.	1.663	0	1.663	1.663	14.742	123	21	1.069	15.934	18.072	2.397	2.677	5.074	5.074	198	4.127	4.325	4.325	26.996	29.134
Paran	675	42	717	885	15.387	216	10	301	15.904	16.506	1.627	1.970	3.597	3.597	160	2.580	2.740	2.740	22.958	23.728
Plan	1.940	0	1.940	1.940	30.672	1.303	13	1.791	33.766	37.348	4.147	5.690	9.837	9.837	477	2.919	3.396	3.396	48.939	52.521
PP/C	3.129	111	3.240	3.684	24.261	324	29	4.108	28.693	36.909	6.396	5.798	12.194	12.194	2.845	4.715	7.560	7.560	51.687	60.347
R.E.	1.631	0	1.631	1.631	19.826	826	18	1.644	22.296	25.584	2.439	3.236	5.675	5.675	237	3.309	3.546	3.546	33.148	36.436
Sam	2.769	0	2.769	2.769	26.858	343	13	1.277	28.478	31.032	3.233	3.923	7.156	7.156	372	5.407	5.779	5.779	44.182	46.736
S.Mª	2.240	78	2.318	2.630	17.380	0	7	1.390	18.770	21.550	2.597	3.454	6.051	6.051	209	3.738	3.947	3.947	31.086	34.178
S.B.	987	151	1.138	1.742	13.095	126	9	724	13.945	15.393	1.467	1.654	3.121	3.121	231	2.445	2.676	2.676	20.880	22.932
Sobr	1.844	85	1.929	2.269	19.557	356	8	1.267	21.180	23.714	3.078	2.457	5.535	5.535	338	5.056	5.394	5.394	34.038	36.912
Tagu	2.632	51	2.683	2.887	31.837	444	31	2.168	34.449	38.785	8.561	5.137	13.698	13.698	1.696	4.837	6.533	6.533	57.363	61.903
Tot.	31.159	619	31.778	34.254	320.178	5.600	210	18.449	344.227	381.125	50.236	49.126	99.362	99.362	11.890	58.113	70.003	70.003	545.370	584.784

Fonte: Diretoria de Assistência ao Educando (DAE) – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), 2009

Segundo a Diretora de Assistência ao Educando da SEEDE, a Sra. Carla Eliana Gonçalves de Alcântara, “a programação de cardápios para o ano seguinte é realizada com pelo menos oito meses de antecedência, e a programação orçamentária é feita de acordo com o Censo Escolar do ano anterior. Isso permite o cálculo de valores antecipadamente”. (informação verbal, 2009)⁴⁵.

Isso significa que os dados prospectivos da tabela 7 não são dados bastante verossímeis, haja vista que há todo um planejamento do PEAE-DF do ano seguinte feito quase que *pari passo* com do ano de exercício, a fim de evitar falta de gêneros nos depósitos das escolas e da SEEDF, para que não haja interrupção da oferta da alimentação escolar aos alunos, considerando o princípio legal de atendimento a 200 letivos de efetivo trabalho escolar.

4.3.2 O orçamento do PEAE-DF

O orçamento do PEAE-DF compõe-se de repasses de recursos federais pelo FNDE e da contrapartida do GDF, para pagamento dos custos indiretos e atendimento em qualidade e quantidade aos alunos da rede pública e filantrópica conveniada de Educação Básica.

Os recursos do PNAE são repassados ao GDF em duas contas específicas do Banco do Brasil, em nome da SEEDF, uma para atender ao PNAE e PNAP (ensino pré-escolar e fundamental) e outra para o PNAC (creches). Essa é uma dificuldade apontada pelos gestores, já que o objetivo é o mesmo para ambos os subprogramas, pois a prestação de contas é feita separadamente. Nos relatórios dos quatro anos que foram analisados, há a sugestão de que os repasses sejam feitos em conta única, desburocratizando a execução e prestação de contas (DISTRITO FEDERAL, 2005, 2006, 2007 e 2008).

De acordo com exposição de motivos sobre as dificuldades do PEAE-DF, item do “Relatório de Prestação de Contas PNAE/PNAC ao FNDE”, é entendimento que a sistemática de repasses parcelada em até 10 vezes, conforme determina a lei, dificulta a otimização das atividades, em virtude da pulverização das compras.

A consolidação físico-financeira do período de atendimento do PEAE-DF entre 2005 e 2008 encontra-se detalhada na tabela 9, consolidando os valores de referência do quadriênio de estudo.

⁴⁵ALCÂNTARA, Carla Eliana Gonçalves de. Entrevista concedida à autora. Brasília, jan., 2009.

Tabela 9 – Demonstrativo Sintético Anual Físico-Financeiro (DSAF): prestação de contas dos recursos federais repassados pelo FNDE ao PEA-E-DF (2005-2008)

1. Execução Financeira - Receita Total				
Exercício Financeiro		PNAE	PNAC	PNAE+PNAC
		Pré-Escola + Ens. Fund.	Creches	
2005 oito distribuições	Saldo do exercício anterior	716.655,01	59.673,33	776.328,34
	Total de repasses do FNDE no ano	11.947.735,80	109.355,40	12.057.091,20
	Total de aplicações financeiras no ano	395.089,28	5.942,38	395.089,28
	Subtotal dos repasses federais	13.060.380,29	174.971,11	13.235.351,40
	Gasto dos repasses do FNDE com a aquisição de exclusiva de alimentos	8.584.999,86	107.188,61	8.692.188,47
	Saldo para exercício seguinte	4.475.380,43	67.782,50	4.543.162,93
2006 oito distribuições	Saldo do exercício anterior	4.475.380,43	67.782,50	4.543.162,93
	Total de repasses do FNDE no ano	14.910.313,60	119.856,00	15.030.169,60
	Total de aplicações financeiras no ano	365.576,44	2.121,88	367.698,32
	Subtotal dos repasses federais	19.751.270,47	189.760,38	19.941.030,85
	Gasto dos repasses do FNDE com a aquisição de exclusiva de alimentos	15.408.562,78	169.863,31	15.578.426,09
	Saldo para exercício seguinte	4.342.707,69	19.897,07	4.362.604,76
2007 oito distribuições	Saldo do exercício anterior	4.342.707,69	19.897,07	4.362.604,76
	Total de repasses do FNDE no ano	15.901.072,00	145.596,00	16.046.668,00
	Total de aplicações financeiras no ano	230.080,45	2.607,59	232.688,04
	Subtotal dos repasses federais	20.489.174,08	168.100,66	20.657.274,74
	Gasto dos repasses do FNDE com a aquisição de exclusiva de alimentos	15.820.837,48	82.054,74	15.902.892,22
	Saldo para exercício seguinte	4.688.336,60	86.045,92	4.774.382,52
2008 nove distribuições	Saldo do exercício anterior	4.688.336,60	86.045,92	4.774.382,52
	Total de repasses do FNDE no ano	16.822.540,24	136.589,68	16.959.129,92
	Total de aplicações financeiras no ano	386.163,34	7.437,70	393.601,04
	Subtotal dos repasses federais	21.883.019,41	231.258,91	22.114.278,32
	Gasto dos repasses do FNDE com a aquisição de exclusiva de alimentos	17.561.620,13	137.041,37	17.698.661,50
	Saldo para exercício seguinte	4.321.399,28	94.217,54	4.415.616,82
Total do quadrimestre dos repasses federais		75.183.844,25	764.091,06	75.947.935,31
Total de gastos do quadrimestre dos repasses federais		57.376.020,25	496.148,03	57.872.168,28

Continua...

Tabela 9 – Demonstrativo Sintético Anual Físico-Financeiro (DSAF): prestação de contas dos recursos federais repassados pelo FNDE ao PEA-DF (2005-2008)

1. Execução Física a) Alunos Atendidos					
Exercício Financeiro		PNAE		PNAC	PNAE+PNAC
		Pré-Escola	Ens. Fund.	Creches	
2005	Rede Pública	51.711	294.440	1770	347.921
	Entidades Filantrópicas	3.081	117	860	4.058
	Subtotal de alunos atendidos	54.792	294.557	2.630	351.979
2006	Rede Pública	53.455	299.263	1.706	354.424
	Entidades Filantrópicas	2.921	359	622	3.902
	Subtotal de alunos atendidos	56.376	299.622	2.328	358.326
2007	Rede Pública	51.713	306.243	2.352	360.308
	Entidades Filantrópicas	3.059	373	610	4.042
	Subtotal de alunos atendidos	54.772	306.616	2.962	364.350
2008	Rede Pública	50.034	312.732	1.209	363.975
	Entidades Filantrópicas	2.688	7.584	2.408	12.680
	Subtotal de alunos atendidos	52.722	320.316	3.617	376.655
Total do quadrimestre de alunos atendidos		218.662	1.221.111	11.537	1.451.310
1. Execução Física b) Operacionalização					
Exercício Financeiro		PNAE		PNAC	PNAE+PNAC
		Pré-Escola	Ens. Fund.	Creches	
2005	Nº de dias atendidos	200 dias letivos		250 dias letivos	*
	Nº de refeições servidas	69.869.800		657.500	70.527.300
	Custo per capita PNAE/PNAC (repasso FNDE)	0,18			*
	Custo per capita PEA-DF (repasso FNDE+Contrapartida GDF)	0,25		0,46	*
2006	Nº de dias atendidos	200 dias letivos		200 dias letivos	
	Nº de refeições servidas	71.199.600		963.200	72.162.800
	Custo per capita PNAE/PNAC (repasso FNDE)	0,18 (mar.) e 0,22 (ago.)		0,22	*
	Custo per capita PEA-DF (repasso FNDE+Contrapartida GDF)	0,31		0,36	*
2007	Nº de dias atendidos	200 dias letivos		200 dias letivos	
	Nº de refeições servidas	72.277.600		836.400	73.114.000
	Custo per capita PNAE/PNAC (repasso FNDE)	0,22			*
	Custo per capita PEA-DF (repasso FNDE+Contrapartida GDF)	0,34		0,33	*
2008	Nº de dias atendidos	200 dias letivos		200 dias letivos	
	Nº de refeições servidas	74.607.600		622.997	75.230.597
	Custo per capita PNAE/PNAC (repasso FNDE)	0,22			*
	Custo per capita PEA-DF (repasso FNDE+Contrapartida GDF)	0,38		0,54	*
Total do Quadrimestre da Contrapartida		287.954.600		3.080.097	291.034.697

Continua...

Tabela 9 – Demonstrativo Sintético Anual Físico-Financeiro (DSAF): prestação de contas dos recursos federais repassados pelo FNDE ao PEAE-DF (2005-2008)

2 - Demonstrativo Sintético Físico-Financeiro Contrapartida do GDF (2005-2008)						
Exercício Financeiro		PNAE		PNAC	PNAE+PNAC	
		Pré-Escola	Ens. Fund.	Creches		
2005	Custos em gêneros alimentícios		8.710.438,32		197.720,13	8.908.158,45
	Custos indiretos	Gás de cozinha	1.205.692,50		17.020,00	1.222.712,50
		Equipamentos de cozinha	1.248.324,70		0,00	1.248.324,70
		Transporte	441.598,22		0,00	441.598,22
		Armazenagem	53.284,85		0,00	53.284,85
		Uniformes	74.857,08		0,00	74.857,08
	Subtotal das despesas		3.023.757,35		17.020,00	3.040.777,35
Subtotal da contrapartida		11.734.195,67		214.740,13	11.948.935,80	
2006	Custos em gêneros alimentícios		6.817.937,22		179.527,56	6.997.464,78
	Custos indiretos	Gás de cozinha	1.300.000,00		26.000,00	1.326.000,00
		Equipamentos de cozinha	58.305,00		0,00	58.305,00
		Transporte	435.245,00		0,00	435.245,00
		Armazenagem	116.885,91		0,00	116.885,91
		Subtotal das despesas	1.990.009,31		26.000,00	2.016.009,31
Subtotal da contrapartida		8.807.946,53		205.527,56	9.013.474,09	
2007	Custos em gêneros alimentícios		8.868.028,45		192.768,33	9.060.796,78
	Custos indiretos	Gás de cozinha	1.436.696,25		33.460,00	1.470.156,25
		Equipamentos de cozinha	70.959,17		0,00	70.959,17
		Transporte	484.565,22		0,00	484.565,22
		Armazenagem	119.400,00		0,00	119.400,00
		Subtotal das despesas	2.111.620,64		33.460,00	2.145.080,64
Subtotal da contrapartida		10.979.649,09		226.228,33	11.205.877,42	
2008	Custos em gêneros alimentícios		10.665.870,77		201.768,92	10.867.639,69
	Custos indiretos	Gás de cozinha	35.080,65		17.650,00	52.730,65
		Equipamentos de cozinha	32.268,00		0,00	32.268,00
		Transporte	210.000,00		0,00	210.000,00
		Armazenagem	32.000,00		0,00	32.000,00
		Subtotal das despesas	1.570.329,16		17.650,00	1.587.979,16
Subtotal da contrapartida		12.236.199,93		219.418,92	12.455.618,85	
Total do quadrimestre da Contrapartida			43.757.991,22	865.914,94	44.623.906,16	

Continua...

Tabela 9 – Demonstrativo Sintético Anual Físico-Financeiro (DSAF): prestação de contas dos recursos federais repassados pelo FNDE ao PEAE-DF (2005-2008)

3. Demonstrativo Sintético dos Custos do PEAE-DF no Período 2005-2008 (Recursos Federais + Contrapartida do GDF)					
Exercício Financeiro		PNAE		PNAC	PNAE+PNAC
		Pré-Escola	Ens. Fund.	Creches	
2005	Gasto dos repasses do FNDE com a aquisição de exclusiva de alimentos		8.584.999,86	107.188,61	8.692.188,47
	Contrapartida (gêneros alimentícios + custos indiretos)		11.734.195,67	214.740,13	11.948.935,80
	Total dos gastos		20.319.195,53	321.928,74	20.641.124,27
2006	Gasto dos repasses do FNDE com a aquisição de exclusiva de alimentos		15.408.562,78	169.863,31	15.578.426,09
	Contrapartida (gêneros alimentícios + custos indiretos)		8.807.946,53	205.527,56	9.013.474,09
	Total dos gastos		24.216.509,31	375.390,87	24.591.900,18
2007	Gasto dos repasses do FNDE com a aquisição de exclusiva de alimentos		15.820.837,48	82.054,74	15.902.892,22
	Contrapartida (gêneros alimentícios + custos indiretos)		10.979.649,09	226.228,33	11.205.877,42
	Total dos gastos		26.800.486,57	308.283,07	27.108.769,64
2008	Gasto dos repasses do FNDE com a aquisição de exclusiva de alimentos		17.561.620,13	137.041,37	17.698.661,50
	Contrapartida (gêneros alimentícios + custos indiretos)		12.236.199,93	219.418,32	12.455.618,25
	Total dos gastos		29.797.820,06	356.459,69	30.154.279,75
Total dos gastos quadrimestre da Contrapartida			101.134.011,47	1.362.062,37	102.496.073,84

Fonte: DISTRITO FEDERAL. Relatório de prestação de contas do PNAE/PNAC ao FNDE. Brasília, Secretaria de Educação, 2005, 2006, 2007, vol. Único, e 2008, Volumes I e II.

Os dados compreendem as receitas totais; número de alunos atendidos no período; operacionalização do PEA-DF em si; contrapartida do GDF; e custos anuais obtidos da somatória dos repasses federais e da contrapartida orçamentária do GDF, onde se observa um aporte de quase duas vezes o valor *per capita* repassado para melhoria dos cardápios e extensão de atendimento dos alunos, além do custeio indireto com recursos próprios.

Para levantamento de dados sobre os gastos do GDF, partiu-se de uma análise das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LOAs), em que foi realizado estudo comparativo dos orçamentos fiscais e da seguridade social referentes às receitas e despesas realizadas entre 2005 e 2008 e os valores alocados na educação, com ênfase na alimentação escolar.

No decorrer dos últimos anos, o atendimento a todos os alunos da rede tem sido efetivo, atingindo, desde 2005, as metas previstas nas LOAs, sendo que, em 2007, o atendimento extrapolou em 7,4%. Já em 2008, foram beneficiados 384.594 alunos (média anual), além da implantação do Programa de Educação Integral, que propiciou a oferta de três refeições diárias a quase 15.000 alunos da rede. O número superou em 4,81% o objetivo de atender 366.974 alunos, estabelecido no Plano de Ação de 2008 (DISTRITO FEDERAL, 2009).

4.3.3 A dinâmica de aquisição de bens/serviços e respectivos fornecedores do PEA-DF

A Lei 8.666/1993 e suas alterações posteriores, que dispõem sobre as modalidades de licitações e os contratos de bens e serviços comuns da Administração Pública; o Decreto 3.931/2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços (SRP); a Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão); o Decreto 5.450/2005 que regulamenta o Pregão na forma eletrônica; e o Decreto 5.504/2005 que estabelece a exigência de utilização do Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para as contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União; são as normas que regem as aquisições de alimentos e a prestação dos serviços inerentes à execução do PEA-DF.

O atendimento do PEA-DF no período de estudo foi feito por 38 fornecedores para o PNAE (pré-escolar e ensino fundamental), dos quais 34 atenderam também ao PNAC (creches). Nenhuma aquisição foi feita da agricultura familiar, associações ou cooperativas locais. A maior parte dos fornecedores são indústrias alimentícias de médio e grande porte ou empresas de representação instaladas no DF que fornecem produtos alimentícios fabricados por indústrias de outras regiões do País. O quadro 5 consolida os dados:

Nº	Produto	Fornecedor	Tipo	2005	2006	2007	2008
1	abacate extra	Rep. Montalvão e Siqueira Ltda.	BIN				
2	açúcar cristal	Juno Veloso Vidal dos Santos	B				
		Giuliana Veras Fantinati ME	B				
		MS Atacadista e Dist. Ltda.	B				
		Rep. Montalvão e Siqueira Ltda.	B				
		Socila Alimentos Ind. e Com. Ltda.	B				
		Super Grão Com. Atac. de Cereais Ltda.	B				
3	almôndega bovina conserva	ATV Asse. Téc. em Vendas Ltda.	I				
		Conservas Oderich S.A.	I				
4	amido de milho	Nutribel Nutrição Betim Ltda.	B				
5	arroz polido tipo 1	Juno Veloso Vidal dos Santos	B				
		Meireles Alimentos S.A.	B				
		RCL Comercial Ltda. EPP	B				
		Socila Alimen. Ind. e Com. Ltda.	B				
		Super Grão Com. Atac. de Cereais Ltda.	B				
6	banana nanica (ou d'água)	Comércio de Alimentos PC Ltda.	BIN				
		Rep. Montalvão e Siqueira Ltda.	BIN				
7	batata lisa	Rep. Montalvão e Siqueira Ltda.	BIN				
8	Biscoito doce tipo Maria	Demara Comercial Ltda.	B				
		Objetiva do Brasil Distrib. de Alim. Ltda.	B				
9	Biscoito tipo <i>cream cracker</i>	Comercial Milano do Brasil Ltda.	B				
		Demara Comercial Ltda.	B				
		Juno Veloso Vidal dos Santos	B				
10	Biscoito tipo maisena	Comércio de Alimentos PC Ltda.	B				
		Demara Comercial Ltda.	B				
		Dunga Produtos Alimen. Ltda.	B				
		Socila Alimen. Ind. e Com. Ltda.	B				
11	canjica de milho branco pré-cozida	Comercial Safra de Alimentos	F				
		Vapza Alimentos S.A.	F				
12	carne bov. resfriada patinho	Juno Veloso Vidal dos Santos	BIN				
13	carne moída em conserva	Conservas Oderich S.A.	F				
14	cebola pera	Comércio de Alimentos PC Ltda.	BIN				
15	cenoura extra	Rep. Montalvão e Siqueira Ltda.	BIN				
		Nutrifoods Ind. e Com. de Alim. Ltda.	F				
		RCD Com. Import. e Export. Ltda.	F				
16	cereal de milho	São Braz S.A. Ind. e Com. de Alimen.	F				
			F				
17	charque	Juno Veloso Vidal dos Santos	B				
18	chocolate em pó	Central Dist. de Prod. Lâcteos Ltda.	B				
19	couve manteiga	Rep. Montalvão e Siqueira Ltda.	BIN				
20	coxa/sobrecoxa frango cong.	Juno Veloso Vidal dos Santos	BIN				
21	cúrcuma	Psu Distr. de Alimentos Ltda.	B				
		Juno Veloso Vidal dos Santos	F				
		Psu Distr. de Alimentos Ltda.	F				
22	extrato de tomate	Socila Alimen. Ind. e Com. Ltda.	F				
			F				
			F				
23	farinha de mandioca	Cal Indústria e Com. de Alimentos Ltda.	B				
		Multicom Com. Múlt. de Alim. Ltda.	B				
24	feijão carioca pré-cozido	Comercial Safra de Alimentos	F				
		Vapza Alimentos S.A.	F				

Nº	Produto	Fornecedor	Tipo	2005	2006	2007	2008	
25	hortifrutigranjeiros	aboóbora japonesa						
		alface lisa	CRV Com. de Hortifrutigranjeiros	BIN				
		cebolinha						
		chuchu						
		mamão formosa	Frutella Com. de Alimentos Ltda.	BIN				
	tomate	Toca Com.de Hortifrutigranjeiros S.A.	BIN					
26	iogurte sabor morango	Comércio de Alimentos PC Ltda.	F					
		Juno Veloso Vidal dos Santos	F					
27	leite em pó integral instant.	RLF Están. Com. Atac. Cereais Ltda.	F					
		Exporta Com. Grãos e Logíst.	B					
28	maçã gala	Tangará Import. e Export. S.A.	B					
		Rep. Montalvão e Siqueira Ltda.	BIN					
29	macarrão parafuso sêmola	Domingos Costa Ind. Aliment. S.A.	B					
		Reimassas Produtos Alim. S.A.	B					
30	margarina com sal	Comércio de Alimentos PC Ltda.	B					
		Juno Veloso Vidal dos Santos	B					
		Psu Distribuidora de Alimentos Ltda.	B					
31	melancia	Rep. Montalvão e Siqueira Ltda.	BIN					
32	milho verde em conserva	Conservas Oderich S.A.	I					
33	molho bolonhesa conserva	Conservas Oderich S.A.	I					
34	óleo de soja	Comércio de Alimentos PC Ltda.	B					
		Juno Veloso Vidal dos Santos	B					
		Socila Alimen. Ind. e Com. Ltda.	B					
		Uedama Com. de Prod. Alim. Ltda.	B					
35	ovo de galinha	Comércio de Alimentos PC Ltda.	BIN					
		Rep. Montalvão e Siqueira Ltda.	BIN					
36	pão brioche	Comércio de Alimentos PC Ltda.	B					
		Contrigo Prod. Alimentícios S.A.	B					
37	pão careca	Comércio de Alimentos PC Ltda.	B					
		Contrigo Prod. Alimentícios S.A.	B					
38	peito de frango congelado	Juno Veloso Vidal dos Santos	BIN					
39	requeijão cremoso	Cal Indúst. e Com. de Alim. Ltda.	F					
40	sal refinado	Psu Distrib. de Alimentos Ltda.	B					
41	salsicha congelada	Juno Veloso Vidal dos Santos	F					
42	sardinha óleo comestível	GDC Alimentos S.A.	B					
		Sistema Com. Import. e Export. Ltda.	B					
43	seleta de legumes conserva	Conservas Oderich S.A.	I					
44	suco de caju concentr. 1 l.	Frugor Bebidas e Alimen. Ltda.	F					
45	suco de caju concentr. 20 l.	Comercial Safra de Alimentos	F					
46	suco de uva concentr. 1 l.	Frugor Bebidas e Alimen. Ltda.	F					
47	suco de uva concentr. 20 l.	Comercial Safra de Alimentos	F					
48	tangerina pokan	Rep. Montalvão e Siqueira Ltda.	BIN					
49	tempero completo	Conservas Oderich S.A.	B					

Legenda da classificação dos alimentos: **B** - Básico; **BIN** - Básico *In Natura*; **F** - Formulado; **I** - Industrializado

Quadro 5 – Consolidação das aquisições por produto, fornecedor e ano do PEAE-DF

Fonte: DISTRITO FEDERAL. Relatório de prestação de contas do PNAE/PNAC ao FNDE. Brasília, Secretaria de Educação\Gerência de Merenda e Escolar 2005, 2006, 2007, e 2008, vol I e II.

A modalidade licitatória utilizada pelo PEAE-DF durante o período de 2005 a 2008 para aquisição de gêneros foi o Pregão, prevalecendo, a partir de 2006, a modalidade eletrônica pelo SRP, e para os contratos de distribuição e armazenagem, a modalidade Concorrência.

Cabe salientar que o gestor tem o poder discricionário de escolha da modalidade, desde que obedecidos os tetos dos valores estabelecidos para cada tipo de licitação, inclusive a dispensa ou inexigibilidade, o que tem permitido vários programas municipais adquirirem produtos da agricultura familiar, de cooperativas e associações locais.

Com base na consolidação dos dados do quadro 5, verificou-se que durante os quatro anos, os produtos perecíveis *in natura* foram fornecidos pelas mesmas empresas, com pouca variação, concentrando-se em **quatro** fornecedores nos anos de 2005 e 2006 e ampliando para **seis** em 2007 e 2008.

Observa-se, também, que muitos produtos adquiridos no período, concentraram-se nas mãos de poucos fornecedores. Entre número máximo de fornecedores que foi de 38, **dois** ofertaram 12 produtos, **um** ofertou nove e **outro** forneceu sete. Já **24** fornecedores ofertaram apenas um produto; **seis** dois produtos; **um** cinco produtos; **outro** três; e, por fim, **dois** forneceram quatro tipos de gêneros para compor os cardápios.

Essa realidade é comum nos programas que se desenvolvem na modalidade de Gestão Centralizada, como é o caso do DF, onde o fornecimento dos gêneros se concentra na mão de poucas empresas. Muitas vezes também, mesmo sendo realizada em outra modalidade, com a participação de licitantes diferentes, há um “certo conluio” entre as empresas, tendo em conta que são apenas de fachada ou de um mesmo grupo ou dono, caracterizando um modelo de “formação de cartel” da alimentação escolar, como aconteceu no Estado de São Paulo, conforme dados amplamente divulgados nos mais diferentes meios midiáticos.

Dados coletados de outros programas estaduais revelam que, no modelo municipalizado e escolarizado, há PEAEs que chegam a contar com até 225 fornecedores, a exemplo do estado do Mato Grosso.

4.3.4 O planejamento, programação e oferta dos cardápios do PEA-DF

Segundo os relatórios analisados, os cardápios foram elaborados por nutricionistas capacitadas, atendendo ao preconizado pelo FNDE, além daqueles incrementados pelas escolas para melhorar o sabor e o atendimento diferenciado. Não foram oferecidas guloseimas, alimentos gordurosos e sal em excesso, e nos quatro anos foram utilizados mais de 70% dos recursos federais na compra de produtos básicos, conforme tabela 8:

Tabela 10 – Demonstrativo percentual de gastos dos recursos federais em gêneros básicos no PEA-DF

2005 PNAE (R\$)	B	6.833.862,34 80%	2005 PNAC (R\$)	B	94.162,91 88,08%	2005 PNAE + PNAC (R\$)	B	6.928.025,25
	I	1.710.199,94 20%		I	12.742,82 11,92%		I	1.722.942,76
	Total	8.544.062,28		Total	106.905,73		Total	Total
2006 PNAE (R\$)	B	12.544.571,23 81,54%	2006 PNAC (R\$)	B	147.608,72 87,57%	2006 PNAE + PNAC (R\$)	B	12.692.179,95
	I	2.840.082,20 18,46%		I	20.947,17 12,43%		I	2.861.029,37
	Total	15.384.653,43		Total	168.555,89		Total	Total
2007 PNAE (R\$)	B	11.842.762,31 71,51%	2007 PNAC (R\$)	B	79.979,51 80,14%	2007 PNAE + PNAC (R\$)	B	11.922.741,82
	I	4.718.343,84 28,49%		I	19.821,00 19,86%		I	4.738.164,84
	Total	16.561.106,15		Total	99.800,51		Total	Total
2008 PNAE (R\$)	B	10.425.038,65 74,11%	2008 PNAC (R\$)	B	100.394,34 76,37%	2008 PNAE + PNAC (R\$)	B	10.525.432,99
	I	3.642.657,33 25,89%		I	31.065,44 23,63%		I	3.673.722,77
	Total	14.067.695,98		Total	131.459,78		Total	Total

B: Alimentos básicos. I: alimentos industrializados/formulados

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas PNAE e PNAC (2005-2008) – Conselho de Alimentação Escolar do DF. Consolidação dos dados e tabela elaborada pela autora.

Para realizar o controle de qualidade dos alimentos, a SEEDF estabeleceu Termo de Cooperação com a Secretaria de Estado e Saúde do DF (SESDF); a Vigilância Sanitária do DF (VISA-DF) e o Laboratório Central de Saúde Pública (LACEN-DF), onde são feitas análises laboratoriais. Os órgãos assessoram a UEx no controle e monitoramento conforme Padrão de Identidade e Qualidade (PIQ) exigido pela legislação vigente.

Com base na coleta de dados nos órgãos gestores e nos relatórios de prestação de contas, a consolidação dos cardápios planejados e oferecidos no período, objeto desta pesquisa, encontra-se descrita no quadro 6, a seguir:

nº	Cardápios Servidos	2005	2006	2007	2008	nº	Cardápios Servidos	2005	2006	2007	2008
1	Arroz c/ almôndega e suco de caju		x			28	Arroz c/ sardinha e milho em conserva		x	x	
2	Arroz c/ carne em conserva				x	29	Arroz c/ sardinha e seleta de legumes cons.			X	
3	Arroz c/ carne em conserva e suco de caju		x	x		30	Arroz c/ sardinha e suco de caju		x		
4	Arroz c/ carne em conserva e suco de uva		x	x		31	Arroz c/ sardinha e tangerina de sobremesa			x	
5	Arroz c/ carne resfriada e batata		x	x		32	Arroz c/ sardinha, cenoura e feijão				x
6	Arroz c/ carne resfriada e cenoura		x	x		33	Arroz doce		x	x	
7	Arroz c/ carne resfriada e couve		x	x		34	Arroz, feijão e carne resfriada ao molho				x
8	Arroz c/ carne resfriada e feijão				x	35	Arroz, feijão e frango picadinho				x
9	Arroz c/ carne resfr e seleta de legumes cons.		x	x		36	Arroz, feijão e isca de carne				x
10	Arroz c/ carne resfriada e suco de caju		x			37	Arroz, feijão, isca de carne e farofa de couve				x
11	Arroz c/ carne resfriada e suco de uva		x			38	Baião de dois c/ carne resfriada e couve			x	
12	Arroz c/ cenoura e ovos		x	x		39	Baião de dois c/ charque		x	x	x
13	Arroz c/ charque		x	x	x	40	Baião de dois c/ charque e couve				x
14	Arroz c/ charque e milho em conserva		x			41	Baião de dois c/ frango			x	
15	Arroz c/ charque, couve e feijão		x			42	Biscoito <i>cream cracker</i> e leite achocolatado		x	x	
16	Arroz c/ charque, milho conserva e feijão		x			43	Biscoito <i>cream cracker</i> e leite caramelado		x	x	x
17	Arroz c/ frango		x		x	44	Biscoito <i>cream cracker</i> e vitamina de abacate		x	x	x
18	Arroz c/ frango ao molho				x	45	Biscoito <i>cream cracker</i> e vitamina de banana		x	x	x
19	Arroz c/ frango e banana de sobremesa				x	46	Biscoito maisena e iogurte de morango				x
20	Arroz c/ frango e batata		x	x		47	Biscoito maisena e leite achocolatado		x	x	
21	Arroz c/ frango e cenoura		x	x		48	Biscoito maisena e leite caramelado		x	x	x
22	Arroz c/ frango e couve refogada				x	49	Biscoito maisena e vitamina de banana		x		x
23	Arroz c/ frango e farofa de cenoura				x	50	Biscoito maisena e vitam. banana e mamão				x
24	Arroz c/ frango e milho em conserva		x	x		51	Biscoito maria e leite achocolatado		x	x	
25	Arroz c/ sardinha		x			52	Cachorro-quente c/ pão careca e suco de caju		x		
26	Arroz c/ sardinha e maçã de sobremesa			x		53	Cachorro-quente c/ pão careca e suco laranja	x			
27	Arroz c/ sardinha e melancia de sobremesa			x		54	Cachorro-quente c/ pão careca e suco de uva		x		

Quadro 6 – Consolidação dos cardápios no período 2005-2008

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas PNAE/PNAC – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (2005, 2006, 2007 e 2008, volumes I e II)
Continua...

nº	Cardápios Servidos	2005	2006	2007	2008
55	Caldo de batata c/ charque, couve, tangerina		x		
56	Caldo de feijão c/ carne		x		
57	Canjica		x	x	x
58	Canjica e maçã				x
59	Cereal de milho c/ leite		x	x	x
60	Cereal de milho c/ leite e maçã			x	
61	Feijão tropeiro c/ charque e couve			x	x
62	Macarrão a bolonhesa	x			
63	Macarrão a bolonhesa e suco de caju		x	x	
64	Macarrão c/ almôndega e milho em conser.		x		
65	Macarrão c/ almôndega em conserva	x			
66	Macarrão c/ carne em conser. e suco de uva			x	x
67	Macarrão c/ carne resfriada		x		
68	Macarrão c/ carne resfr. seleta legum. cons.		x		
69	Macarrão c/ carne resfriada e tangerina			x	
70	Macarrão c/ frango		x		
71	Macarrão c/ frango e cenoura		x		
72	Macarrão c/ frango e seleta legumes cons.				
73	Macarrão c/ frango, batata e tangerina		x		
74	Macarrão c/ frango, milho cons. suco caju		x	x	
75	Macarrão c/ sardinha	x			
76	Macarrão c/ sardinha e milho em conserva			x	
77	Macarrão c/ sardinha, seleta de legumes cons.			x	
78	Macarrão c/ sardinha e suco de uva				x
79	Macarrão c/ sardinha e tangerina de sobrem.			x	
80	Pão brioche c/ margarina e iogurte				x
81	Pão brioche c/ margarina e leite achocolatado		x	x	x
82	Pão brioche c/ margarina e leite caramelado		x	x	
83	Pão brioche c/ margarina e suco de caju			x	
84	Pão brioche c/ margarina e suco de pêssego	x			
85	Pão brioche c/ margarina e vitam. de abacate		x	x	
86	Pão brioche c/ requeijão crem. leite caramelado				x
87	Pão careca c/ carne em conser. e suco de caju				x
88	Pão careca c/ carne em cons. e suco pêssego	x			
89	Pão careca c/ carne em conser. e suco de uva	x	x		x
90	Pão careca c/ margarina e leite achocolatado				x
91	Pão careca c/ ovo e suco de caju	x			
92	Pão careca c/ ovo e suco de uva	x			
93	Pão careca c/ requeijão cremoso e leite caramelado				x
94	Sopa de macarrão c/ feijão, leg. e carne resfr.		x		
95	Sopa de macarrão c/ frango e cenoura		x		
96	Sopa de macarrão c/ legumes e carne conser.	x			

Quadro 6 – Consolidação dos cardápios no período 2005-2008

Fonte: Relatórios de Prestação de Contas PNAE/PNAC – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (2005, 2006, 2007 e 2008, volumes I e II)

Em face da dinâmica do Programa, faz-se mister que a programação dos cardápios seja planejada com antecedência, para evitar que a Gerência do PEA-DF se torne refém, em muitas ocasiões, das decisões da Central de Compras da Secretaria de Orçamento e Finanças, que realiza as aquisições de bens e serviços destinados aos órgãos, entidades e secretarias vinculadas à todo GDF.

Por isso, muitas vezes há a dificuldade de oferecer cardápios diferenciados ou mais elaborados, ficando o planejamento comprometido, pois se realiza com base nos alimentos existentes nos estoques das escolas e da SEEDF, e os gestores necessitam fazer “verdadeiras manobras” para que não falte a refeição diária, que é um direito do aluno.

Segundo a Diretoria da DAE, “Os gestores da central de compras não têm a ideia verdadeira da dimensão de atendimento do PEA-DF, tornando as licitações dos gêneros para oferta de cardápios melhorados, com a inclusão de alimentos inéditos, muito moroso”. (informação verbal, 2009)⁴⁶.

Pode-se observar que a alimentação escolar oferecida aos alunos do DF no período de 2005-2008 teve uma melhora considerável em termos de quantidade e qualidade, com a introdução de alimentos *in natura* de primeira qualidade, a exemplo da carne bovina resfriada, variedade de hortifrutigranjeiros e a retirada paulatina de produtos industrializados, embutidos e enlatados.

Como a modalidade de gestão do PEA-DF é centralizada, os cardápios são elaborados por nutricionistas da GME. Isso é feito para que os percentuais das necessidades nutricionais exigidos por lei sejam realmente atendidos. Os quantitativos de alimentos enviados para as escolas obedecem a uma programação mensal, calculada com base *per capita* por gênero, ou seja, a porção necessária para compor os cardápios sugeridos, conforme Anexo IV da Resolução/FNDE nº 32/2006.

Entretanto, a escola pode modificá-los, oferecendo em dias diferentes aos indicados; acrescentando outros ingredientes que realcem o sabor, seja com doações da comunidade, gêneros adquiridos com recursos da APAM e similares ou da horta escolar, desde que não sejam guloseimas, refrigerantes, alimentos gordurosos e industrializados não recomendados; adequando os cardápios às necessidades diferenciadas de alunos portadores de intolerâncias

⁴⁶ ALCÂNTARA, Carla Eliana Gonçalves de. Entrevista concedida à autora. Brasília, jan., 2009.

alimentares; e introduzindo qualquer forma de preparo que aperfeiçoe a alimentação oferecida, sendo proibidas as frituras. É preciso atenção ao *per capita* dos alimentos repassados (quantitativo), caso a escola resolva fazer alterações, para que os cardápios sugeridos não fiquem prejudicados, ocasionando falta de algum gênero ou seu complemento.

No PEAE-DF há 11 nutricionistas atuando no nível central, mas os gestores confirmam que não há nutricionistas para atendimento do Programa em nenhuma escola do DF. Da mesma forma, pouquíssimos NAEs das DREs contam com esses profissionais. Em sua maioria, os Orientadores de Merenda, e os chamados “encarregados de merenda” nas escolas são professores ou auxiliares da carreira de assistência à educação, que realizam cursos periódicos de capacitação e encontros oferecidos pelas respectivas DREs e a DAE/GME, por sua vez, realiza a capacitação dos OMs que trabalham nos NAEs.

Em maio de 2009, foi realizado o “IV Encontro dos Orientadores de Merenda: Responsabilidade e Importância do Orientador de Merenda no Aperfeiçoamento da Alimentação Escolar” e a sustentabilidade do PEAE-DF foi tema contemplado, entre outros relacionados ao desenvolvimento sustentável.

4.4 ESTUDO DE CASO

A metodologia de realização da pesquisa de campo foi baseada na escolha de uma escola que atendesse ao ensino fundamental, cuja clientela para a aplicação de questionários deveria constituir-se de alunos da segunda fase do ensino fundamental (6º ao 9º ano), matriculados no período diurno (manhã e tarde). A escola deveria localizar-se em uma DRE de região de baixa renda. Assim, a escola escolhida localiza-se na RA de Planaltina, ao final de uma rua sem asfalto, em um loteamento que aos poucos foi se urbanizando, mas que ainda conserva ares do que já foi uma área rural.

O local é uma das áreas mais pobres do DF, com alto índice de risco social. A Secretaria de Planejamento do Distrito Federal (SEPLAN-DF), destaca que entre as RAs do DF, Planaltina ocupa o penúltimo lugar no IDH Geral (0,764), à frente apenas de Brazlândia (0,746). Ao se observar os indicadores, está entre as únicas RAs (Brazlândia, Planaltina, Recanto das Emas e Samambaia) que têm IDH geral $\leq 0,800$ (valor de desenvolvimento alto).

O IDH Educação de Planaltina é o menor (0,872) de todas as RAs, que apresentam IDH/Educação $\geq 0,900$. Seu baixíssimo IDH Renda (0,652), expressa grande desigualdade e exclusão social, haja vista que RAs como Lago Sul e Brasília têm IDH Renda = 1,00, e 0,998.

Apesar de mais de 10 anos de construção, o prédio escolar é bem estruturado, em decorrência de ter sido uma das primeiras escolas a participar do PEI. Atende apenas ao ensino fundamental, com 1.496 alunos: 965 no diurno e 281 no noturno, com uma refeição diária, e 250 alunos do PEI, com três refeições diárias. Segundo o Diretor, que ocupa o cargo há oito anos, a inclusão no PEI foi um marco, que possibilitou muitas benfeitorias.

O ensino fundamental da segunda fase (6º ao 9º ano) funciona no turno matutino e noturno, sendo os alunos da 1ª fase (1º ao 5º ano) aqueles matriculados no vespertino. Foram aplicados 300 questionários com os alunos do turno matutino, foco da pesquisa, totalizando mais de 20% da clientela atendida com uma refeição diária pelo PEAE-DF.

Os alunos tinham entre 10 a 16 anos. A opção por essa etapa de ensino se justifica no fato de que, geralmente a idade de 10 a 15 anos é marcada pela pré-adolescência e adolescência, quando se formam alguns hábitos alimentares mais duráveis, principalmente os maus hábitos (vícios), e as aversões. Também é a fase cujos indivíduos passam a exercitar fortemente as próprias escolhas alimentares e a definir seu estilo de vida (FISHLER, 1995).

Os questionários aplicados constituíram-se de questões estruturadas e semi-estruturadas, dando liberdade para que os alunos expressassem suas opiniões a respeito dos hábitos e costumes alimentares de sua família e a alimentação realizada na escola. (Veja apêndice C).

Os resultados das opiniões possibilitaram análise quantitativa e qualitativa sobre a percepção dos alunos sobre a alimentação familiar; seus comportamentos alimentares; a participação na alimentação distribuída pela escola; as preferências alimentares; e qual a importância da refeição que realizam na escola no seu dia a dia.

Em um total de 30 professores, 15 responderam ao questionário porque nem todos estavam presentes, e alguns não quiseram participar. O questionário dos professores também traçou um perfil sucinto da clientela, versando sobre alimentação escolar e educação nutricional.

Com o pessoal da Direção foi feita entrevista semi-estruturada, e por conta de desencontros, o Diretor respondeu a algumas perguntas por telefone. Dados sobre o perfil administrativo e de funcionamento foram obtidos na Secretaria da escola e na DAE/GME.

A seguir, uma síntese avaliativa dos resultados quantitativos e qualitativos obtidos com a aplicação de questionários e entrevistas, incluindo um grupo focal de três merendeiros (as), entre um total de oito que trabalham na escola, sendo três concursados e quatro ajudantes de cozinha terceirizados. Foram entrevistados dois merendeiros concursados e um terceirizado.

4.5 ANÁLISE DA METODOLOGIA DA PESQUISA DE CAMPO: APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIOS E REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS

4.5.1 A fala do ator principal da escola: o aluno

Sobre o perfil da clientela, foram observados os seguintes dados: 64% eram do sexo masculino; o início da escolaridade aos sete anos foi de 51%; o deslocamento para escola a pé foi de 74%; 69% nasceram no DF, predominando a naturalidade da mãe de 46% na região Nordeste, seguida de 29% de Goiás.

A prevalência de alunos do sexo masculino está associada a uma das formas mais comuns e menos visíveis do trabalho infantil no DF (CEDECA, 2009). Nessa faixa etária, muitas meninas optam por estudar à noite para cuidarem dos irmãos enquanto os pais trabalham ou para elas próprias trabalharem. Documentos confirmam que dos 281 alunos do noturno, 86% são mulheres, mas muitas abandonam a escola antes de chegar ao 9º ano.

O alto índice de nascidos no DF é comprovado por pesquisas sobre amostras de domicílios. Apesar de ter menos de 50 anos, o DF já possui mais de 50% da população composta por brasilienses nascidos nas diferentes RAs, com 40% de prevalência de crianças e jovens. A predominância de nascimentos das mães em estados nordestinos é corroborada pela PDAD (2004), quando se diagnosticou que 26% dos habitantes eram nordestinos. O índice de mães goianas deve-se ao fato de Planaltina ter sido município do estado de Goiás.

O início da escolaridade aos sete anos e o deslocamento a pé se justificam pela garantia legal de acesso gratuito à escola pública, com direito a vaga perto de casa garantido na CF/1988; no Decreto 6.094/2007 ou “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (escola próxima à moradia); e na Lei Distrital 3.055/2002, que garante oferta da educação

pelo GDF a todos os alunos na faixa etária condizente, afiançando o acesso e permanência na escola, mesmo pela falta de documentos.

Quanto aos hábitos alimentares, de acordo com condições socioeconômicas e culturais das famílias e as dimensões da sustentabilidade, objeto deste estudo, as respostas evidenciaram que 94% dos alunos fazem as refeições principais e se alimentam antes de ir para escola, sendo as refeições de casa prevalentes no desjejum o pão com manteiga e café (35%); no almoço: arroz, feijão, carne e salada (40%); e jantar: arroz, feijão e farinha (61%).

Os números comprovam que, apesar da baixa renda, ela é suficiente para a oferta das três refeições principais. Os dados podem ser ratificados pelo fato do DF ser a maior renda *per capita* do Brasil, conforme a última PNAD/IBGE. A prevalência da salada no almoço demonstra ser hábito alimentar, comum na região, que é considerada o cinturão verde do DF na produção de hortaliças e grãos, como afirmaram os gestores da EMATER-DF, e que asseguraram que o cardápio é característica cultural do brasileiro e do brasileiro.

Não obstante, observou-se a ausência do consumo de frutas (80%), que ratifica a pesquisa realizada pelo MS em 2008. Apesar da fartura de frutas e verduras no Brasil, apenas 17,7% da população atende à recomendação diária da OMS de ingerir esses alimentos.

As respostas sobre a alimentação caseira confirmam que a alimentação da escola atende ao objetivo maior do PNAE, que é o de suplementar a política de educação com a oferta de uma refeição em quantidade e qualidade adequada durante o período de permanência do aluno na escola. Os respondentes afirmaram que têm garantido o mínimo de três refeições diárias no domicílio (89%). O percentual dos alunos que não repetem (68%) demonstra que aqueles que repetem o fazem porque acham gostoso e não porque têm fome ou necessidade de comer mais.

Ainda sobre o tema, a alimentação da escola tem elevado grau de aceitabilidade (86%), sendo que 55% responderam tratar-se de um lanche, confirmando a percepção dos alunos sobre o papel da refeição escolar de suplementar as demais feitas em casa. A ideia de que a frequência do aluno apenas se vincula à oferta da alimentação escolar não se confirma, haja vista que a região da escola é uma das mais pobres do quadrilátero e até do entorno.

A galinhada (46%) foi o prato preferido, demonstrando ser um hábito alimentar comum do brasileiro, influenciado pela comida goiana e mineira, dados confirmados pelas PNADs/IBGE e pelos órgãos de pesquisa de agricultura e agropecuária local. A canjica, prato típico do nordeste e comum ao brasileiro, teve maior índice de reprovação (52%), justificado pela repetitividade do cardápio. Por ser um alimento formulado semipronto, é de fácil preparo, bastando acrescentar água. Segundo a GME, as escolas são orientadas a enriquecer os cardápios, e no caso da canjica, podem ser acrescentadas especiarias como canela e cravo, ou coco ralado e leite de coco (em pequenas quantidades e sob orientação dos nutricionistas). Não se recomenda acrescentar leite condensado por ser muito rico em açúcar (guloseima).

Apesar de o órgão central encaminhar, mensalmente para as DREs, a programação de cardápios de acordo com o número de distribuições dos gêneros, inclusive com indicação do valor *per capita* a ser utilizado, as escolas podem modificá-los, seja em número de oferta (caso haja gêneros suficientes), seja incrementando com outros produtos para melhoria do sabor. Nesse caso, os alunos consideraram a canjica muito “sem graça” pelo fato do preparo inadequado, que a deixa “rala” e os merendeiros podem estar acrescentando muita água para render. Os merendeiros confirmaram que não acrescentam nenhum produto para melhorar o sabor da canjica. Consideram que o gosto já é bom, fato esse negado pelos alunos.

Cachorro-quente, que não faz mais parte dos cardápios do PEAE-DF desde 2007; bolos com coberturas e suco; e pão recheado (queijo e presunto ou mortadela) e suco; foram os cardápios mais lembrados e servidos apenas em ocasiões especiais, como no dia do estudante ou semana da criança. Muitos solicitaram que o cachorro-quente fizesse parte do cardápio semanal (com refrigerante). No ano de 2007 e 2008 a salsicha foi abolida do PEAE-DF.

Embora os respondentes tenham afirmado que o lanche da escola é diferente do que comem em casa (61%), as respostas se restringiram às diferenças de gosto e tempero e não precisamente de cardápios, que são vistos como comuns aos seus hábitos alimentares. O índice de desconhecimento de alimentos ou cardápios foi nulo.

A maioria (72%) respondeu que não compra lanche. A justificativa é porque a escola não possui cantina comercial em suas dependências e não há comércio e nem ambulantes nas redondezas. Mas, 80% afirmam que gostariam de adquiri-los, citando os alimentos industrializados tipo *chips*, guloseimas, refrigerantes e salgados fritos, como pastel e coxinha.

Verificou-se que esses alimentos não são comuns aos hábitos alimentares dos alunos. Essa premissa é confirmada pela própria condição socioeconômica das famílias, que não permite acesso a esses produtos, normalmente de custo elevado. Porém, 50% consomem de vez em quando, (geralmente fim de semana), a exemplo das “tubaínas”, genéricas dos refrigerantes, e os salgadinhos tipo *chips*, comumente vendidos a granel em feiras da região.

Pode-se afirmar que a clientela pesquisada, composta de adolescentes e pré-adolescentes, independente da condição socioeconômica e cultural, é influenciada a adotar maus hábitos alimentares veiculados na televisão, que associam o produto (alimento) à força física, poder, beleza, e outros aspectos de auto-afirmação característicos dessa fase (BAIOCCHI, 2008). Dados da PDAD/2004 (vide tabela 5) revelam que 98,8% dos brasileiros possuem TV, o que prova o seu influxo nos lares do DF.

Números da pesquisa “Nutri-Brasil Infância” demonstram que o estado nutricional de 25,8% das crianças de escolas públicas apresentam excesso de peso. Nas escolas privadas, o índice é de 33,6%. O pediatra e nutrólogo Mauro Fisberg, coordenador do estudo em oito estados/DF, afirma que as instituições públicas ofereceram cardápios mais saudáveis que as particulares. Destaca, ainda: “O sistema da merenda escolar está muito bom. A escola pública está fazendo um belo papel na alimentação” (CORREIO BRAZILIENSE, 2008, p. 15).

Os alunos que trazem lanche de casa (11%), afirmaram que o fazem porque não gostam do lanche da escola e 67% não sentem falta da alimentação escolar fora do período das aulas.

Sobre os alunos com distúrbios alimentares, os problemas apresentados foram 3% de anemia e 3% de alergia ao leite de vaca (intolerância à lactose). Os alunos que responderam ser portadores de tais doenças afirmam não receber nenhum cardápio diferenciado.

Segundo gestores do Programa, de tempos em tempos é solicitado às escolas levantamento visando identificar esses alunos para elaboração de cardápios diferenciados, a fim de sanar ou suprir deficiências. Porém, em análise sobre cardápios oferecidos aquisições realizadas no período de 2005-2008, não há produtos que se adéquem a esse atendimento. Observa-se, pois, que a escola também não se preocupou em garantir esse direito aos alunos.

A GME esclarece que os cardápios são ajustados conforme os alimentos disponíveis para a programação dos cardápios normais, e a aquisição de ingredientes diferenciados

(adoçantes, alimentos sem glúten, sem açúcar, a base de soja ao invés de lactose etc) destinados aos alunos que sofrem de alguma patologia, não foi possível no período em estudo.

Quanto ao item relacionado à descendência, o índice foi de 69% de respostas em branco. A intenção era colher dados sobre hábitos alimentares de descendentes indígenas ou africanos, para analisar a cultura alimentar desses povos e se ela influenciava nos hábitos dos alunos pesquisados, já que, para esses grupos, o FNDE tem programas com *per capita* maior.

O tema final ensejou oportunidade dos participantes criticarem a alimentação da escola e sugerirem melhorias. Extraído o percentual dos que não quiseram opinar (17%), os demais foram unânimes em afirmar que o lanche é repetitivo e precisa melhorar. Sugeriram a inclusão de novos ingredientes e mais tempero, tornando as refeições mais saborosas e variadas.

Segundo a GME, a escola muitas vezes tem “culpa” na repetitividade e falta de variedade. Os cardápios são elaborados mensalmente pelos nutricionistas e técnicos do PEAE-DF, que enviam a *per capita* correspondente de cada produto a ser utilizado, sempre variando diária e semanalmente e intercalando cardápio doce e salgado. A escola tem o livre-arbítrio de incrementar o lanche com temperos, ervas, especiarias etc, desde que não sejam inseridas gordura, açúcar e sal em excesso. Os gestores afirmam que cabe aos NAEs orientar as Direções das escolas, que por sua vez, devem cobrar dos merendeiros (as); principalmente quanto à necessidade de preparar as refeições com “toques pessoais de requinte e sabor”, de maneira a agradar o consumidor final: o aluno.

4.5.2 Professores opinam sobre a alimentação escolar

O professor também é um dos atores do processo da educação alimentar, já que o seu ofício de educar pode englobar temas sobre a promoção de hábitos e comportamentos alimentares saudáveis e, também despertar a consciência dos alunos sobre os problemas sociais do País, que são ligados à má-alimentação e fome.

Do total de entrevistados, 100% trabalham na 2ª fase do ensino fundamental, (foco da pesquisa) sendo que a maioria atua na escola há mais de cinco anos (72%), com carga horária de 40 horas semanais (90%). 78% atuam 40 horas na escola e 20% em outra escola da rede.

Em relação à capacitação sobre alimentação escolar, 30% possui algum curso relacionado ao tema, seja em área de saúde coletiva, hospitalar, nutrição e esporte, qualidade de vida e afins. O tema, segundo 85%, integra o planejamento das aulas de forma transversal.

Os 15% restantes não opinaram sobre o porquê de não realizar atividades sobre o tema no cotidiano escolar. Houve apenas comentários orais que no horário de aula, mal se desenvolve o currículo regulamentar relativo à sua disciplina, em face da dificuldade de aprendizagem e da defasagem de conteúdos dos alunos, que demanda tempo de revisão.

Entretanto, os hábitos e comportamentos alimentares podem ser formados por intermédio da utilização do conteúdo ou programa desta ou daquela disciplina de um currículo escolar. “Cabe ao professor estudar seu programa e estabelecer oportunidades de realizar a correlação” (CARVALHO V., 1971, p.1).

Quanto ao trabalho com projetos de alimentação escolar, 85% afirmaram gostar do tema, sendo mais citados: importância dos alimentos e hábitos alimentares; alimentação saudável (valores calóricos, energéticos, alimentação balanceada); história e cultura alimentar; educação e higiene alimentar e hortas escolares. Já 30% consideram os alunos desinteressados e 90% gostariam de desenvolver projetos diferenciados em sua área disciplinar.

Sobre as atividades interdisciplinares, utilizando temas da alimentação escolar com os conteúdos das disciplinas curriculares, 100% afirmam que a horta escolar na escola é imprescindível, e um projeto sobre como cultivá-la se relaciona perfeitamente com os conteúdos programáticos de todas as matérias.

A opinião sobre o PNAE demonstrou que 80% desconhecem o seu funcionamento e gestão, e 25% declararam já ter participado diretamente do Programa exercendo atividade técnico-administrativa.

O questionamento da importância da alimentação escolar para os alunos da escola revelou que 90% das opiniões não ratificam os resultados obtidos na pesquisa dos estudantes (cujo resultado foi que a alimentação escolar é vista como complementar as refeições caseiras). As respostas a seguir demonstram o entendimento dos docentes:

“Muitos alunos não tem (*sic.*) o que comer em casa, então se alimentam na escola”.

“Sim, pois muitos alunos tem (*sic.*) sua 1ª refeição na escola”.

“Sim, é uma grande ajuda para algumas famílias”.

“Sim, para uma comunidade (carente) como a nossa, é comum que essa seja a única alimentação do dia”.

“Sim, a maioria dos nossos alunos são de família (*sic.*) carentes e saem de casa sem café-da-manhã, ou até mesmo sem almoço”.

“Muito importante porque às vezes tem aluno que não come em casa”.

As respostas demonstram que os professores consideraram a alimentação escolar fundamental para um melhor rendimento dos alunos, mas condicionaram sua oferta à pobreza dos mesmos, que, em sua maioria, têm o lanche como um dos principais atrativos para frequentarem a escola, pois por serem de baixa renda, as refeições de casa são insuficientes.

As opiniões divergiram das opiniões dos alunos, que, em termos quantitativos, 94% fazem as refeições principais (desjejum, almoço e jantar). Isso prova a visão distorcida dos professores em relação à realidade dos alunos e confirma o desconhecimento das novas diretrizes e princípios do PNAE, colocando o direito humano à alimentação escolar saudável e adequada em segundo plano, e ligando-a a uma política assistencial. As respostas corroboram o fato de que o princípio constitucional do PNAE como programa suplementar à educação (da qual o aluno é personagem principal e o professor, coadjuvante), ainda não está consolidado.

Embora 100% afirmem que o lanche é preparado com cuidado; servido em refeitório adequado e com higiene, 90% sugeriram maior variedade, melhoria no sabor (tempero) e diversificação dos cardápios. Essas opiniões encontram ressonância na opinião dos alunos, que, em sua maioria, apresentaram as mesmas reclamações.

Mas, como os professores opinaram sobre o sabor dos cardápios se a legislação do PNAE é taxativa quanto à clientela a ser atendida pelo PNAE: somente os alunos? A gestão central do PNAE-DF afirma que há orientação constante sobre essa prerrogativa legal e, na realização das supervisões escolares (*visitas in loco*), os diretores e encarregados do programa afirmam sempre que só os alunos consomem o lanche.

A fala dos professores refuta essa afirmativa:

“Eu trabalho o dia inteiro na escola, e moro em Formosa-GO. Como não tem nenhum lugar para que eu possa almoçar aqui por perto da escola, eu sempre lancho com os alunos”.

“Sou professora 20 horas nessa escola e 20 horas na escola X⁴⁷ de Planaltina. Lá, no horário do recreio, as servidoras sempre levam a merenda pra sala dos professores”.

“Tenho 20 anos de casa, e em todas as escolas que trabalhei, sempre vi os servidores, as merendeiras e os professores comendo o lanche dos alunos. Em uma escola, sempre que tinha galinhada, os melhores pedaços iam numa panelinha para sala dos professores. Porque a Fundação não regulamenta logo isso?”.

“Eu já lanchei muitas vezes aqui na escola. A gente sabe que não pode, mas não entendo porque. As professoras de 1^a a 4^a as vezes acompanham os alunos e lancham com eles no refeitório ou na sala de aula”.

Nos documentos avaliados, principalmente o Demonstrativo Trimestral da Merenda Escolar (DTME), cujo objetivo é registrar diariamente o número de refeições servidas (sem contar as repetições por aluno), não é registrado, em nenhum dia, quantas e quais pessoas além dos alunos consumiram o lanche da escola.

A explicação do órgão gestor central quanto à proibição é que todos os servidores das diferentes categorias da SEEDF recebem auxílio alimentação em pecúnia. Ao serem interrogados informalmente, (*in off*), os professores e servidores da escola afirmaram que o valor do auxílio alimentação é irrisório e ainda sofre descontos e que se fossem depender dele para se alimentarem, “morreriam de fome”.

Como foi dito anteriormente, não há comércio de alimentos nas redondezas da escola, a cantina escolar e os manipuladores de alimentos são exclusivos do Programa e preparo da refeição escolar e muitos professores e funcionários afirmam passar o dia na escola porque sua residência fica longe e não têm como ir em casa almoçar ou fazer um lanche.

⁴⁷ O símbolo é utilizado para resguardar a identidade da escola.

4.5.3 A voz dos (as) merendeiros (as)

Foram realizadas entrevistas com um merendeiro e duas merendeiras. A escolha desses profissionais se justifica pelo papel que desempenham tanto na formulação e execução do programa, como também no preparo dos alimentos. Cabe destacar que, segundo análise documental, este é um universo onde o sexo feminino é predominante.

Os entrevistados tinham 30, 42 e 45 anos. O merendeiro de 30 anos passou no último concurso realizado em 2004, que exigiu apenas o ensino fundamental. Cursa Administração de Empresas em faculdade particular, e as duas merendeiras possuem o ensino fundamental.

Sobre a capacitação, os três entrevistados declararam ter feito curso oferecido pela SEEDF nos últimos cinco anos, sendo que dois trabalham há mais de três anos na escola e uma desde que ela foi inaugurada.

Opiniões positivas sobre as refeições servidas na escola foram levantadas em relação aos valores nutritivos balanceados, já que os cardápios são elaborados por nutricionistas da SEEDF. Todos três apresentaram este conhecimento, ou seja, sabiam que o Programa tem nutricionistas para realizar o planejamento das refeições que eles preparam.

Acham os gêneros diversificados; o valor *per capita* por aluno suficiente; e confirmam: “A Secretaria não deixa faltar gêneros para o lanche e nem para o almoço”.

Reconhecem a importância da inclusão de hortifrutigranjeiros nos cardápios mais elaborados e confirmaram que o espaço onde havia uma horta foi usado para fazer o refeitório em 2008. Quando havia, eram usadas cebolinha e salsinha e outras ervas como temperos. Porém, preferem preparar os cardápios que já vêm semiprontos, como a canjica pré-cozida e o feijão pré-cozido, que só precisa acrescentar água. Declaram:

“É muito mais fácil. Não dá tanto trabalho pra fazer. Não precisa de descongelar nada, e a gente começa a fazer quase na hora de servir, ao contrário de outros, que a gente tem que deixar tudo meio pronto no dia anterior, e chegar cedinho pra dar conta”.

Segundo os merendeiros, galinhada, arroz com carne de charque e canjica são os lanches prediletos dos alunos, com quase nada de restos no prato. O macarrão com sardinha e o arroz com almôndegas ou carne em conserva são os que os alunos menos gostam.

No dia a dia de trabalho como merendeiro (a), revelaram que a canjica e o feijão pré-cozidos e embalados a vácuo e o requeijão sem refrigeração foram alimentos que conheceram depois que começaram a trabalhar na escola. Afirmaram, também, que o aprendizado sobre armazenagem, controle de estoque e preparo de grande número de refeições e em pouco tempo, e a realização de toda logística de distribuição e limpeza, foi de grande valia, passando a ser utilizado, inclusive, no ambiente familiar. Disseram que não há a participação dos professores na hora da distribuição do lanche ou almoço. “Às vezes vira uma bagunça”.

Todos informaram que a escola é nova, tem menos de 10 anos, mas, apesar disso, os utensílios de cozinha estragam muito e faltam para todos os alunos e a reposição é demorada. O fogão também dá muitos problemas e às vezes falta gás, falta água, e é preciso substituir cardápios cozidos por cardápios secos como pão ou biscoito com leite frio e sucos.

Confirmam que a escola nunca deixa de oferecer a refeição escolar, sempre se utilizando de “manobras” para substituir os cardápios programados pela GME quando acontece alguma adversidade. Consideram a alimentação escolar importante e foram unânimes em afirmar que não se aprende se estiver com fome.

4.5.4 O olhar do gestor

No período em que foram realizadas as visitas *in loco* para coleta dos dados e informações sobre o funcionamento da alimentação escolar na escola, não foi possível contatar pessoalmente o Diretor. Dados foram colhidos em conversa informal por telefone.

Foram disponibilizados para consulta documentos obrigatórios de execução anual do PEA-E-DF, como: Controle Diário da Alimentação Escolar; Demonstrativo Trimestral de Merenda (DTM); Ficha de Prateleira; Recibos de gêneros semiperecíveis e perecíveis (pães, carne resfriada, ovos, legumes, margarina, hortaliças) e gás; Guia de Recolhimento ou Substituição de Alimentos; e o Termo de Guarda e Responsabilidade.

A análise desses documentos permitiu observar se a escola vem cumprindo com as novas diretrizes, princípios e objetivos do PNAE, especialmente em relação à sustentabilidade do programa, com a oferta de cardápios diferenciados aos alunos com problemas alimentares (respeitando a sustentabilidade da saúde); a oferta de cardápios melhorados, acrescentando gêneros que são produzidos na região e passíveis de serem utilizados na alimentação escolar

(respeito à sustentabilidade cultural); se os produtos adquiridos e entregues na escola, mediante consulta das notas fiscais, são de fornecedores locais ou da agricultura familiar, tendo em conta que, segundo a EMATER-DF, a região de Planaltina é considerada um cinturão verde ao redor do DF (respeito à sustentabilidade social e econômica).

Os depoimentos dos representantes da Direção revelam que a escola desenvolve diferentes projetos pedagógicos que visam promover a educação nutricional. É proibida a cantina comercial; a presença de ambulantes nas proximidades; e a escola segue cardápios elaborados pela GME. Como a comunidade é bastante participativa, sempre há oferta de cardápios incrementados e diferentes do sugerido, respeitando-se as condicionalidades (sem guloseimas, sal e gorduras). A direção afirmou que há identificação de alunos com problemas alimentares no início de cada ano letivo, inexistindo, no momento, tais alunos na escola.

Neste ponto houve divergência em relação às respostas dos alunos e professores que consideraram os cardápios “sem graça” e muito repetitivos. Também, foram encontrados alunos com anemia (3%) e intolerância ao leite (3%). Foi verificada a oferta de biscoito com leite caramelado, canjica, vitaminas de frutas, iogurte, e cereal de milho com leite, como cardápios oferecidos a estes alunos, inclusive os que têm intolerância à lactose.

A maioria dificuldades levantadas refere-se ao absenteísmo e insuficiência de recursos humanos para atendimento da demanda, logística de preparo, distribuição e limpeza nos moldes desejáveis. Todos os segmentos participantes foram receptivos e evidenciaram objetividade, segurança e transparência em suas opiniões. Não se observou divergências nas respostas, com exceção do ponto de vista de alguns professores, que ainda têm uma visão assistencialista do PNAE, talvez pelo desconhecimento da legislação que o orienta.

A análise documental foi bastante facilitada, tanto pelos órgãos gestores (DAE/GME), pelo CAE-DF, pelas DREs/NAEs e pela escola, oportunizando a consulta minuciosa a diversos documentos norteadores e formulários utilizados na execução do PEAE-DF, e as dúvidas suscitadas sempre eram esclarecidas por outros documentos ou mesmo por telefone.

Dessa forma, foi possível verificar que o PNAE, especialmente o PEAE-DF está em pleno processo de desenvolvimento e consolidação como parte integrante e complementar à política de educação.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A criação efetiva, na década de 1930, do modelo escolar público, quando a alimentação passou a ser executada como proposta voluntária e beneficente; sua institucionalização legal como política pública em 1955 para os estados mais pobres; passando por sua nacionalização na década de 1970; a promulgação da CF/1988 que a elevou à condição de direito humano fundamental; a sua descentralização financeira a partir de 1993; e após sua introdução como eixo da PNSAN em 2005; colocou a alimentação escolar como programa suplementar à política educacional, descaracterizando-a do assistencialismo.

Conclui-se, portanto, que a alimentação escolar brasileira, tem mais de 70 anos de história, sendo promovida pelo Estado Nacional desde 1954, e pode ser considerada como um modelo de política pública bem sucedida, que já promoveu mudanças na vida de muitos de seus beneficiários e famílias, e vem, ano a ano, quebrando muitos de seus paradigmas. Observando atentamente o modelo atual, e imiscuindo nas diretrizes, princípios e objetivos, muito se revela sobre sua estreita relação com as dimensões da sustentabilidade, que passaram a ter grande importância após a descentralização legal em 1994.

Por exemplo, a exigência para que as compras da alimentação escolar sejam feitas em 70% de alimentos básicos, têm possibilitado a maior aproximação entre produção e consumo, com o incentivo dos circuitos locais e regionais de abastecimento; estímulo à oferta de produtos diversificados da agricultura familiar; acesso dos pequenos empreendedores aos mercados; e redução do desperdício de alimentos causados pelo transporte a longas distâncias.

As exigências legais atendem claramente às dimensões da sustentabilidade social (inclusão e dinamização do capital social), econômica (geração de emprego/renda), ambiental (aproximação do produtor ao consumidor, reduzindo custos de transporte), ecológica (introdução de produtos orgânicos e oriundos da agricultura familiar), territorial (valorização da produção local; circulação de dinheiro de impostos, realocados na própria região) e outras.

Seguindo o ritmo, a conversão da MP 455/2009 na Lei 11.947, de 16/06/2009, assegurou a alimentação escolar para toda Educação Básica e EJA. Pela Lei, estados e municípios deverão usar 30% dos recursos repassados aos PEAES e PMAES na compra de gêneros da agricultura familiar. Isso é sustentabilidade no contexto da alimentação escolar.

Em resposta às questões e objetivos levantados, é certo afirmar que o modelo atual do PNAE atende à prerrogativa constitucional de suplementar a política educacional na maioria das localidades, em face dos vários exemplos desenvolvidos e aqui relatados, que têm contribuído para o equilíbrio entre os diferentes critérios da sustentabilidade e para o desenvolvimento sustentável local, nacional, regional e internacional, haja vista a ajuda financeira e técnica que os coordenadores vêm prestando a outros países, no sentido de implantar modelos nos moldes brasileiros.

A alimentação escolar deixou de ser uma benesse do Estado; não visa mais atrair o aluno, principalmente o de baixa renda, por meio da oferta de qualquer alimento, que, de certa forma, visava “tapar o sol com a peneira” sobre as consequências verdadeiras da baixa frequência e evasão escolar, advindas de um somatório de fatores.

Muitas políticas socioeducacionais e de segurança alimentar e nutricional implantadas após 2003 também têm contribuído para desmistificar a alimentação escolar como política assistencialista.

Esse é o novo foco dado pelos formuladores das políticas as quais o PNAE e seus congêneres estaduais e municipais fazem parte, visando garantir a refeição ao aluno em termos nutricionais durante o período de permanência na escola, para que as suas funções vitais não alterem seu rendimento e aprendizagem. Isso reitera o papel da alimentação escolar como instrumento da política de educação: complementar a refeição domiciliar, e não mais ser a principal fonte de acesso a um alimento qualquer.

O PNAE é, portanto, um programa que possibilita impactos sociais, econômicos, culturais, entre outros que propiciam o bem-estar, crescimento, desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida de aproximadamente 20% da população, que corresponde às crianças e jovens brasileiros, com um futuro que se propõe ser mais saudável e sustentável.

A pesquisa confirma que, teoricamente, as diretrizes, objetivos e princípios do PNAE atendem ao preceito constitucional de suplementar a política educacional, por refletir os elementos estruturantes do desenvolvimento sustentável e do equilíbrio das dimensões da sustentabilidade. Na prática, em face dessa nova concepção, os gestores vêm modificando seu paradigma, buscando consolidar a alimentação escolar como direito e ato pedagógico, embora em alguns municípios com IDHs muito baixos, e principalmente nas zonas rurais, a refeição

escolar ainda pode ser considerada a única do dia do aluno, haja vista a falta de acesso das famílias aos mínimos sociais, caracterizando a “população dos excluídos”.

Em relação ao programa executado no DF, conclui-se que apesar de representar uma parcela pequena, a escola escolhida como pesquisa de campo respondeu eficazmente às questões. Por ser situada em uma comunidade onde 90% recebe menos do que o salário mínimo para, em média, cinco membros por família; e com o maior percentual de beneficiários dos PTRs federal (Bolsa Família) e do DF (Vida Melhor), conforme consulta à Administração Regional de Planaltina, e à Gerência de Programas de Assistência ao Aluno (GAP), também vinculada à DAE, os dados provam que, apesar da baixa renda, ela tem sido suficiente para a oferta das três refeições principais. Os fatos podem ainda ser ratificados pela última PNAD/IBGE e PDAD/CODEPLAN (2007), que identificaram o DF como a maior renda *per capita* do Brasil.

A prevalência da salada no almoço demonstra ser hábito alimentar, comum na região, e que o PEAE-DF tem conseguido perpetuar, com a inclusão a cada ano, de novos gêneros hortifrutigranjeiros na alimentação oferecida aos alunos, sempre procurando atender à dimensão cultural.

As respostas sobre a suficiência da alimentação caseira acenam para conformação do PEAE-DF como programa que vem atendendo ao objetivo maior do PNAE de suplementar a política de educação com a oferta de uma refeição em quantidade e qualidade adequada durante o período de permanência do aluno na escola, já que os respondentes afirmaram que têm garantido o mínimo de três refeições diárias no domicílio e pela maioria apontar que não sente falta da refeição no período das férias escolares.

A ideia de que o aluno do DF vai à escola apenas para comer não se confirmou, posto que, a escola escolhida para a pesquisa de campo é localizada em uma das regiões mais pobres do quadrilátero e até do entorno. Como a clientela tem esse mínimo social garantido, pode-se deduzir que nas demais, a situação seja igual, ou melhor. A divergência dessa afirmação com a opinião dos professores deve-se ao fato do desconhecimento dos mesmos das novas diretrizes do programa, e pela pré-existência de um preconceito já formado de que “quem come a merenda é a criança ou o adolescente pobre”, reiterada por outros fatores de que o PNAE continua a padecer dos mesmos males de quando foi criado como política de caráter meramente assistencialista, destinado às classes de baixa renda.

Em termos de gestão, percebe-se o esforço da Secretaria de Educação para manter a estrutura do PEAE-DF com um representativo percentual de recursos do GDF, utilizado para cobrir as necessidades emergenciais; aprimorar e melhorar os cardápios oferecidos; incluir maior número de beneficiários (como o ensino médio profissional, os Projetos Especiais, e outros), e consolidar paulatinamente o Programa de Educação Integral nas escolas do DF, cuja alimentação escolar é, praticamente, custeada com recursos locais, o que contribui incontestemente, para a sustentabilidade econômica.

Há também uma preocupação dos gestores em oferecer uma alimentação balanceada, rica em nutrientes, sendo muitas vezes superior ao que preconiza a legislação (15%, no mínimo), vencendo as várias adversidades, principalmente em relação aos processos de aquisição de gêneros, que, por não serem realizados pela UEx, muitas vezes esta “fica refém” do órgão responsável pelas compras, e os gestores têm que fazer verdadeiros malabarismos para programar cardápios com os alimentos disponíveis nos depósitos das escolas.

A equipe da UEx, representada pela GME/DAE, composta por 11 nutricionistas capacitadas e em capacitação, se preocupa em planejar minuciosamente, com quase um ano de antecedência, os cardápios a serem servidos na rede pública do DF; dada a dificuldade logística das aquisições e distribuições, que demandam prazos longos, considerando, assim, o atendimento da sustentabilidade cultural e social, visando a oferta da alimentação escolar saudável e adequada a todos os alunos e em todos os dias de efetivo trabalho escolar.

São utilizados mais de 70% de produtos básicos, como determina a lei, respeitando-se os hábitos alimentares regionais. Como o DF possui uma população de culturas muito variadas, não há um padrão de comportamento alimentar claramente estabelecido, mas percebe-se uma maior influência dos hábitos nordestinos, goianos e mineiros.

Na alimentação escolar do DF são servidos cardápios diversificados que levam em conta a cultura dessas três regiões: galinhada (cultura goiana), feijão tropeiro com couve (cultura mineira), baião de dois com charque e a canjica (cultura nordestina), foram bem servidos nos quatro anos, caracterizando o atendimento à sustentabilidade cultural.

Em 2006, foram incluídos sortidos alimentos *in natura* (cenoura, batata, couve, abacate, melancia e tangerina, além de maçã e banana que já faziam parte do Programa desde 2004). Também foram excluídos dos cardápios alguns produtos que, apesar de serem do agrado dos

alunos, compõem-se de comida tipo *fast food*, e não contribuíam para a saúde e a nutrição: foram abolidas totalmente as salsichas e alguns enlatados (almôndegas em conserva).

Observou-se que a “Alimentação Saudável” foi inserida no currículo de Ciências, a fim de estimular o trabalho pedagógico inter e transdisciplinar sobre o tema. A UEx também realiza cursos de capacitação para o pessoal envolvido com o PEAE-DF no nível central e intermediário, que atuam como multiplicadores nas escolas, promovendo variados projetos de alimentação escolar saudável, atendendo às diferentes dimensões da sustentabilidade.

Face ao exposto, ficou claro que o PEAE-DF atendeu, durante o período de pesquisa, mesmo com algumas adversidades, e em grande medida, às dimensões da sustentabilidade social e cultural, porém, à sustentabilidade econômica deixou a desejar.

Observou-se que 100% das aquisições foram feitas por Pregão Eletrônico/Sistema de Registro de Preços, que beneficiou 90% de fornecedores de outras regiões, sendo que mais de 80% do total foram grandes e médias empresas alimentícias de fora do DF.

Do total de fornecedores, menos de 10% ofertam os principais e mais onerosos produtos adquiridos, o que prejudica a inclusão de cooperativas, associações, pequenas indústrias e agropecuaristas familiares potenciais nos certames, cuja participação foi 0% em todo período.

Há um desconhecimento ou descaso das condições dos certames. Alguns fatores alegados são a falta de divulgação de editais; atrasos nos pagamentos, que levam esse nicho a ignorar a venda para o PEAE-DF; crença de que o governo não cumpre com seus compromissos nos prazos estipulados; falta de crédito e incentivos fiscais para atender à demanda; e outras desculpas.

Não se constatou parcerias da UEx com órgãos públicos e privados para capacitação e inclusão de produtores locais nas concorrências, a fim de instruí-los sobre a forma de organização para atender às exigências da lei quanto à habilitação. Há normas locais, como a Lei 3.794/2006, que se destina ao incentivo dos produtores de leite *in natura* que atendem aos programas sociais do DF que poderiam ser contemplados como fornecedores do PEAE-DF e, no entanto, não são aplicadas.

Há frutas e olerícolas produzidas no DF e entorno disponíveis em quase todo ano, mas que não foram incluídas na programação e nem adquiridas nos anos de análise. Ademais, a

escola do estudo de caso situa-se em região agrícola com alto percentual de habitantes na zona rural e dependente da agricultura familiar. Planaltina representa a RA do DF que mais colabora com a produção de grãos e hortaliças, formando um verdadeiro “cinturão verde”, composto por áreas onde se articulam pesquisas da EMATER-DF e da EMBRAPA-DF.

Tem-se também a RA de Brazlândia, com uma população predominantemente rural, e de produção de hortifrutigranjeiros. A região coloca o DF na sexta colocação nacional de produção de morangos, e também de goiaba, que abastecem a mesa de brasilienses, goianos, baianos e até amazonenses. Entretanto, estes alimentos não são utilizados nos cardápios.

No DF há várias Regiões Administrativas (Planaltina, Brazlândia, Samambaia, Núcleo Bandeirante, e outras) onde a fartura garante maior oferta e, portanto, menores preços, fator que não tem sido considerado nas aquisições do Programa local, desequilibrando o atendimento à sustentabilidade econômica; e, nesse contexto, também, à social e cultural.

Entretanto, há a introdução de outras frutas locais, como abacate e mexerica que são bastante comuns na região e muito utilizadas na programação dos cardápios. O fornecedor do pão (careca e brioche) é um microempresário local, um dos únicos exemplos que contempla a sustentabilidade econômica, já que a empresa, ao vencer a licitação, teve que aumentar número de funcionários, gerando emprego e renda.

Há, também, uma mobilização no planejamento de cardápios diversificados a serem oferecidos a alunos com intolerâncias alimentares (diabéticos, anêmicos, celíacos, e outros), cujas escolas são orientadas a fazerem levantamento periódico e registros quando da matrícula do aluno. Mas a ação do órgão gestor esbarra na burocracia das aquisições pelo Sistema de Registro de Preços, e, apesar da identificação desses alunos, não se procedeu à compra de produtos para compor cardápios específicos (por exemplo, alimentos sem glúten, adoçantes, a base de soja e não de leite e outros). Os cardápios são sempre adaptados, sem, no entanto, considerar a importância dessa dimensão social.

Outro problema que não contempla a dimensão social e que carece de um estudo mais profundo é o atendimento do corpo docente e administrativo como clientela do PNAE, que destina recursos apenas para os alunos, o que de fato não acontece, pois professores e funcionários das escolas também consomem as refeições escolares.

Em muitas localidades, não há comércio de alimentos nas redondezas e, legalmente, a cantina escolar e os manipuladores de alimentos devem ser exclusivos do Programa, destinados apenas ao preparo da alimentação do aluno. Mas, muitos professores e funcionários passam o dia nas escolas porque suas residências ficam longe, e não dá tempo de ir em casa fazer suas refeições no horário do almoço.

O PNAE em todo Brasil e no DF ainda se mostra deficiente em outros aspectos, como falta de infra-estrutura física e recursos humanos aptos para execução do programa. Em várias localidades do País não se tem o profissional de nutrição como executor técnico (exigência da lei), e isso contribui para a inadequação dos cardápios, que se tornam pobres em termos nutricionais, repetitivos e monótonos, além de não obedecerem a um planejamento de acordo com a faixa etária e condições de saúde dos beneficiários.

Segundo o FNDE, em 2005, 18% dos entes federados possuíam nutricionistas à frente dos programas. Em 2008, o percentual teve um aumento considerável, passando para 69%, ou seja, 3.879 municípios, todos os estados e o DF. Mas estatísticas nem sempre demonstram os dois lados da moeda, e às vezes refletem a cultura “do jeitinho brasileiro” em resolver deficiências e ausência do Estado na promoção dos direitos fundamentais.

Há muitas Secretarias de Educação e Prefeituras pelo Brasil afora que não têm em seu quadro de pessoal o cargo de nutricionista (que depende de criação e aprovação do chefe do Poder Executivo), a exemplo do próprio DF, que, “às barbas do governo federal”, tem uma nutricionista como responsável técnica, mas que é desviada de função, sendo o seu cargo da carreira de assistência à educação, e não o profissional de área efetivamente concursado.

A SEEDF não tem no seu quadro de pessoal o cargo de nutricionista em nenhuma instância, ou seja, nem nos órgãos centrais, intermediários ou nas escolas. Quem atua na alimentação escolar prescinde de uma formação nessa área.

Em face dessa deficiência, muitas EEs contratam nutricionistas terceirizados, que muitas vezes exercem papel de figurante, apenas assinando documentos como responsável técnico por exigência da lei, já que o cargo de gestor do programa é de livre nomeação e exoneração (comissionado), e, muitas vezes, preenchido por indicação política.

Ademais, não há padronização de indicadores de avaliação do perfil nutricional da clientela, especialmente aqueles mais suscetíveis à insegurança alimentar como os alunos residentes nas regiões rurais e/ou comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas.

Para o bom funcionamento do PNAE e seus congêneres dos estados e municípios, faz-se necessária a existência de infra-estrutura básica. Isso requer condições físicas e estruturais adequadas ao armazenamento dos alimentos como despensas ou similares nas escolas.

Pressupõem, ainda, treinamentos sobre técnicas de armazenamento, higiene e conservação, assim como conhecimentos de prazos de validade e perecibilidade dos alimentos, pois a preparação requer instalações (água, esgoto), equipamentos (fogão, fornos, *freezers*, geladeira) e quantitativo suficiente de utensílios (panelas, conchas, pratos, talheres).

A inexistência dessas condições favorece perdas do material alimentar, tanto em nível do armazenamento central como em nível escolar, onde são verificadas com maior intensidade. Para atenuar e/ou resolver esses problemas, recursos do estado e municípios devem ser aplicados em ações para melhor qualificação das (os) merendeiras (os) e de pessoal encarregado do armazenamento dos alimentos nas escolas e melhoria da infra-estrutura dos armazéns regionais, depósitos ou despensas escolares e aparelhamento das cantinas.

A questão estrutural e de logística (aquisição, armazenamento e distribuição) sempre foi um elemento dificultador dos programas. Essa etapa sendo vencida, surgem dificuldades orçamentárias e, principalmente, falta de vontade política para solucioná-las.

Em relação à boa quantidade de recursos financeiros, não significa que os alunos terão garantido o direito a uma alimentação escolar de qualidade, pois não faltam casos que comprovam a fragilidade do controle social, seja por meio das recorrentes denúncias de desvio do dinheiro destinado à compra de alimentos, seja pela simples constatação da falta de comida nas escolas ou, ainda, pelo fornecimento de refeições escassas e pobres em nutrientes.

Por isso, há a necessidade de que todo pessoal envolvido direta ou indiretamente com o Programa, como gestores e executores, membros dos Conselhos de Alimentação Escolar, professores, diretores, merendeiras (os) estejam conscientizados da importância do mesmo como programa complementar à política educacional, integrado ao processo de ensino-aprendizagem. A falta de compromisso da escola é fator decisivo para seu mau desempenho.

A inclusão do corpo docente e administrativo como clientela também é algo necessário, seja ela custeada com recursos federais ou locais. Pesquisas nesse sentido podem possibilitar aos gestores e formuladores da política a percepção de que o acesso à alimentação escolar pelo universo da população inserida no contexto é um direito humano de todos os envolvidos, que coloca a alimentação escolar como um dos fatores principais do processo pedagógico.

As mudanças de pessoal treinado e envolvido com o Programa por questões de ordem político-partidária contribuem para o desajuste na execução em todos os níveis. A falta de recursos e meios como: diárias, ajuda de custo, transporte, entre outros, impossibilitam a realização da ação supervisora sistemática, fator crucial para avaliação e controle, tornando-o vulnerável em sua amplitude. Faz-se necessário que os gestores locais e o órgão de coordenação (FNDE) envidem esforços no sentido de suprir as carências.

É necessário (e exigível) que todas as Entidades Executoras contem com o profissional nutricionista e, no caso do Distrito Federal, que pelo menos em cada uma das 14 DREs haja um técnico com essa qualificação (em face do DF não poder ser dividido em municípios).

Em relação aos processos de compras, também é preciso divulgar editais; reduzir os atrasos nos processos licitatórios; cumprir prazos de pagamento (governo); estimular o crédito e incentivos fiscais para pequenos produtores atenderem à demanda; e orientar/capacitar o mercado local para a concorrência. Firmar parcerias com ONGs, universidades, Embrapa, Emater e Sebrae é um bom caminho. A criação de Grupos de Trabalho, que envolvam profissionais capacitados, inclusive dos órgãos de compras para troca de informações sobre orçamento e finanças é indispensável.

Assim, com compromisso e responsabilidade, os gestores do PNAE, PEAes e PMAEs devem trabalhar pela consolidação da ideia de que a alimentação escolar fique realmente reduzida a um “pequeno lanche” durante a permanência do aluno em todas as escolas do País, indistintamente.

Isso, sem dúvida, contribui para o acesso adequado e suficiente às refeições principais diárias, fora do período de aula, a todos os cidadãos brasileiros, dando-lhe condições de trabalho e renda para adquirir seu próprio alimento e de sua família. Então, os alunos irão à escola realmente para aprender (inclusive a ter uma alimentação saudável, que deve ser tema do projeto pedagógico de todas as escolas) e não para se alimentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Mariza. Alimentação escolar na América Latina. **Em Aberto**, Brasília: v. 15, n. 67, pp. 21-32, jul./set., 1995.

AÇÃO FOME ZERO. **Gestão eficiente da merenda escolar**: histórias gostosas de ler e boas de copiar. 1 ed. São Paulo: Margraf, 2005.

_____. **Manual de gestão eficiente da merenda escolar**. 3 ed. São Paulo: Margraf, 2007.

ALCÂNTARA, Carla Eliana Gonçalves. **Entrevista** concedida à autora. Brasília, jan., 2009.

ARAÚJO, Rocival Lyrio de. **Situação alimentar e nutricional do Brasil – 1992**. Brasília: Gráfica Vox Editora, 1992.

ARRETCHE, Marta. O sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo centralizado. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 3, pp. 20-31, 1997.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga; ALMEIDA, Camila Moreira. A mercantilização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Intermeio: revista do Mestrado em Educação**. Campo Grande, v. 11, n. 22, pp. 88-110, 2005.

ATLAS National Geographic: América do Sul. São Paulo, vol 1, fev., 2008. (Abril Coleções).

AZEVEDO, Fernando. O sentido da educação colonial. In: **A Cultura Brasileira**. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1943. pp. 289-320.

BAIOCCHI, Kênia. Nutrição certa na escola pública. **Correio Braziliense**. Brasília, 03 de novembro de 2008. Caderno Saúde, p. 22.

BALABAN, D. S.; PEIXINHO, Albaneide. **School Nutrition**: Ten Key for the Introduction of Sustainable National Programs. Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição do Escolar (REBRAE). [S.I.], jun., 2008.

BARBOSA, Dione Mary de Cerqueira. **Diálogo público: orientações do TCU para os Conselheiros de Alimentação Escolar**. Instituto Serzedello Correa, Tribunal de Contas da União. Brasília, nov.; 2005. 25 slides, color.

BARTHOLO JR, R. dos Santos; BURSZTYN, Marcel. Uma Agenda para o Desenvolvimento Sustentável. **Parcerias Estratégicas (Brasília)**, Brasília, v.1, pp.1-40, 1999.

BEHAR, M. Analisis crítico de los Programas de Nutrición Aplicada en América Latina **Rev. Nutr.** Rio de Janeiro, vol. 4, pp. 9-24, jan/dez, 1991.

BELIK, Walter; CHAIM, Núria Abrahão. A gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar e o desenvolvimento local. In: **XLIV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural - 23 a 27/07/06**, Fortaleza/CE. Anais da SOBER. Brasília: SOBER, 2006. pp.1-19.

BERGER, Manfredo. **Educação e dependência**. São Paulo: Editora Difel S.A., 1980.

BETTO, Frei. **Programa Fome Zero**: como participar. Brasília, 2003.

BONFIM, J. B. B. O Discurso da mídia sobre a fome, 2000. Dissertação (Mestrado em Linguística). Instituto de Letras. Universidade de Brasília. Brasília-DF, 2000.

BOSI, Maria Lúcia M. **A face oculta da nutrição: ciência e ideologia**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/Editora UFRJ, 1988.

BRASIL. **A Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Coleção das Leis do Império do Brasil. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso: 09.06.2009.

_____. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Publicada no DO de 16/07/1934. Republicada no D.O. de 19/12/1935.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Publicada no DOU de 05/10/1988.

_____. **Decreto "N" nº 456, de 21/10/65**. Publicado no DOU de 27/10/1965. Regulamenta numeração e respectiva nomenclatura das oito Regiões Administrativas do Distrito Federal.

_____. **Decreto nº 591, de 06/07/1992**. Publicado no DOU de 07/07/1992. Determina o compromisso do Brasil de reconhecimento do DHAA, estabelecido pelo PIDHESC, 1966.

_____. **Decreto nº 19.402, de 14/11/1930**. Publicado na Coleção de Leis do Brasil em 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública.

_____. **Decreto nº 37.106, de 31/03/1955**. Publicado no DOU de 02/04/1955. Institui a Campanha de Merenda Escolar (CME).

_____. **Decreto nº 39.007, de 11/04/1956**. Institui a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME).

_____. **Decreto nº 40.052, de 01/10/1956**. Publicado no DOU 04/10/1956. Altera a redação do art. 4º do Decreto nº 37.106, de 31/03/1955, sobre a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) e cria o Fundo Nacional de Merenda Escolar (FNME).

_____. **Decreto nº 43, de 28 de março de 1961**. Publicado no DOU de 29/03/1961. Estabelece as Subprefeituras do Distrito Federal.

_____. **Decreto nº 45.582 de 18/03/1959**. Publicado no DOU de 18/03/1959. Dispõe sobre a Campanha Nacional de Merenda Escolar.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31/05/2005**. Publicada no DOU de 01/06/2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.

_____. **Decreto nº 68.092, de 20/01/1971**. Publicada no DOU de 03/04/1973. Aprova o regulamento do Fundo Especial de Alimentação Escolar.

_____. **Decreto nº 72.034, de 30/03/1973**. Publicado no DOU de 03/04/1973. Institui o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), aprova o I PRONAN e dá outras providências. Disponível em: <<http://legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso: 09.06.2009.

_____. **Decreto Presidencial nº 807, de 24/04/1993.** Publicado no DOU de 11/06/1993. Estabelece as normas de criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) como órgão consultivo da Presidência da República.

_____. **Lei 5.525, de 05/11/1968.** Publicada no DOU de 06/11/1968. Dispõe sobre a destinação do Fundo Especial da Loteria Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.346, de 15/09/2006.** Publicada no DOU de 16/09/2006. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Institui o Sistema Integrado de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Publicada no DOU de 17.06.2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, e altera a Lei no 10.880, de 09 de junho de 2004.

_____. **Lei nº 3.751, de 13/04/1960.** Publicada no DOU de 13/04/1960. Dispõe sobre a organização administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 5.829, de 10/12/1964.** Publicada no DOU de 14/12/1964. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 5.829, de 30/11/1972.** Publicada no DOU de 01/12/1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN.

_____. **Lei nº 8.666, de 21/06/1993.** Publicada no DOU de 22/06/1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição e institui normas para licitações e contratos da Administração.

_____. **Lei nº 8.913, de 12/07/1994.** Publicado no DOU de 13/07/1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar e cria os Programas Municipais de Alimentação Escolar.

_____. **Lei nº 9.394, de 20/12/1996.** Publicada no DOU de 23/12/1996 Estabelece as diretrizes e bases e disciplina a educação escolar nacional.

_____. **Medida Provisória nº 2.178-36, de 24/08/2001.** Publicada no DOU de 25/08/2001. Dispõe sobre repasse de recursos financeiros do PNAE e institui o PDDE.

_____. **Medida Provisória nº 455, de 28/01/2009.** Publicada no DOU de 29.01.2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei no 10.880, de 09 de junho de 2004.

_____. **Portaria Interministerial nº 1.010, de 08/05/2006.** Publicada no DOU de 11/05/2006. Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas nacionais.

_____. **Portaria Interministerial nº 17, de 24/04/2007.** Publicada no DOU de 26/04/2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar.

BUARQUE, Sérgio. Assistencialismo impede o crescimento pessoal?. **Jornal da Comunidade.** Edição 1058 - 07/03 a 13/03 de 2009. Brasília, 2009.

BURSZTYN, Marcel. **O país das alianças:** elite e continuísmo no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1990.

CARDOSO, Tereza Fachada Levy. As Aulas Régias no Brasil. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara. **Histórias e Memórias da Educação no Brasil**. V. I – Séculos XVI-XVIII. Petrópolis: Editora Vozes, 2004. pp.179-191.

CARVALHO, D. C. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Rev. Planej. e Pol. Púb.** Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas, n. 32, pp.115-147, dez., 2008, [a ser publicada em julho, 2009].

CARVALHO, Etiene Gomes. **Alimentação nas escolas da Espanha**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por dani.gc@terra.com.br em 25/04/2009.

CARVALHO, M^a Vicentina Campos. **Programa de educação alimentar**. Ensino Primário. Rio de Janeiro: Forum Editora. Copyright, ed. jul., 1971.

CASTRO, Josué de. **Documentário sobre o Nordeste**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1937.

_____. **Geografia a fome**. São Paulo: Brasiliense, 1946.

_____. **Geopolítica da fome: ensaio**. Vol. 1. São Paulo: Brasiliense, 1968.

CASTRO, M. H. de. Assistencialismo, não. **Política de assistência ao estudante: ambição e impasses**. Ministério da Educação. Fundação de Assistência ao Estudante. Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro. Belo Horizonte: 1988, pp. 35-42.

CASTRO, M. V. **Impactos dos programas educacionais Bolsa-Escola no Brasil e Action Zone na Inglaterra**, 2004. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

CECCIM, Ricardo Burg. A merenda escolar na virada do século: agenciamento pedagógico da cidadania. **Em Aberto**. Brasília, ano 15, n. 67, pp. 63-72, jul./set, 1995.

CHAGAS, V. **O ensino de 1º d 2º graus**, antes; agora e depois? São Paulo: Saraiva, 1978.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. rev. e atual, Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COIMBRA, Marcos. **A alimentação escolar no Brasil: Política e Instituição**. Brasília, 1981.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PLANALTO CENTRAL (CODEPLAN). **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD): Sítese de Indicadores**, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. **Convenção de Genebra**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/inedex.htm>>. Acesso: 15.07.2008.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE A NUTRIÇÃO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Organização Mundial para a Saúde. Declaração mundial sobre a nutrição. **Relatório final da Conferência**, n. 1, Roma, 1992.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. 1., jul., 1994. **Documento Final**. Brasília: CONSEA & Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida, 1995.

CFN. **Resolução nº 358, de 18 de maio de 2005**. Publicada no DOU de 22/06/2005, Seção I. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar.

CONSEA. Comissão Permanente de Direito à Alimentação Adequada. **Recomendações ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Brasília, jun., 2005. 19 p.

_____. Documento Base. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Por um desenvolvimento sustentável com soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2007.

_____. Documento síntese das contribuições dos estados. **II Conferência + 2. Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2006. 27 p.

_____. **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília: jul., 2004. 80 p.

_____. Relatório Final. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Por um desenvolvimento sustentável com soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2007. 90 p.

_____. Relatório Final: 2ª versão. **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Olinda, 2004. 46 p.

CONSTANZA, R. Economia Ecológica. In: **Valorando a Natureza**. Análise econômica para o desenvolvimento sustentável, pp. 111-139 Rio de Janeiro: Campus, 1994.

CGU. Olho Vivo no Dinheiro Público. **Cartilha Controle Social e Cidadania**. 1 ed., Brasília, 2008, 39 pp.

CORREIO BRAZILIENSE. **Brasília expandida**: metrópole de fato. Brasília, 19 de outubro de 2008. Caderno Cidades, p. 33.

_____. **Nutrição certa na escola pública**. Brasília, 02 de novembro de 2008. Saúde, p. 22.

COSTA, Dante. **Alimentação do escolar**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação do Ministério da Educação e Saúde, Imprensa Nacional, 1948.

_____. **Merendas escolares**: vinte e cinco sugestões de merendas para crianças escolares brasileiras. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do MEC, 1939.

CRAVEIRO, Rodrigo. 1 bilhão de famintos. **Correio Brasiliense**. Brasília, 20 de junho de 2009. Caderno Mundo, p. 32.

DA MATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?**. 2. ed. Rio de Janeiro-RJ: Rocco, 1986.

DE GROOT, R.S. **Functions of Nature**: evaluation of nature in environmental planning, management and decision making. Groningen, the Netherlands: Wolters Noordhoff, 1992.

DE LAMARE Rinaldo. **Manual básico de alimentação escolar**. Campanha Nacional de Alimentação Escolar. 3 ed. Rio de Janeiro, [1968].

DEMO, Pedro. **Saber pensar**. 3. ed., vol. 6, guia da escola cidadã. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2002

_____. Política social, educação e cidadania. 10 ed. Campinas: Papyrus Editora, 2001, 140 p. (Coleção Magistério Formação e Trabalho Pedagógico).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

DIAMOND, Jared M. **Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso**. Trad. Alex Raposo. Rio de Janeiro: Record, 2005. 685p.

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel: a infância, a adolescência e os Direitos Humanos no Brasil**. 19. ed. Prêmio Jabuti 1994. São Paulo: Ática, 2001.

DISTRITO FEDERAL. **A origem do sistema educacional de Brasília: (criação da CASEB, 22.12.1959)**. Projeto de Arquivo da Memória da Educação em Brasília. Brasília: GDF/SEC/DEPLAN, 1984. 108 p.

_____. **Lei nº 49, de 25/10/1989**. Publicada no DODF de 26/10/1989. Altera a estrutura da administração do Distrito Federal, extingue órgãos e dá outras providências.

_____. **Lei nº 110, de 28/06/1990**. Publicada no DODF de 29.06.1990. Altera a Lei nº 49, de de 25 de outubro de 1989, e dá outras providências.

_____. **Lei 957, de 22 de novembro de 1995**. Publicada no DODF de 23.11.1995. Institui o processo de Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal.

_____. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Publicada no DODF de 09/06/1993.

_____. **Decreto nº 47.472, de 22/12/1959**. DOU 23/12/1959. Instituiu a Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília (CASEB).

_____. **Decreto nº 230, de 03/04/1963**. Publicado no DOU de 04/04/1963. Instituiu o Setor da Merenda Escolar do Distrito Federal dentro da FEDF.

_____. **Decreto nº 6.037, de 19/01/1983**. Publicado no DODF de 20/01/1983. Institui o Programa Estadual de Alimentação Escolar do Distrito Federal.

_____. **Decreto nº 16.831, de 06 de outubro de 1995**. Publicado no DODF de 07/10/1995. Criou Conselhos de Alimentação Escolar vinculados a cada Divisão Regional de Ensino da Fundação Educacional do Distrito Federal.

_____. **Decreto nº 21.396, de 31 de julho de 2000**. Publicado no DODF de 01/08/2000. Extingue a Fundação Educacional e cria a Secretaria de Educação do Distrito Federal.

_____. **Manual de Alimentação Escolar do Distrito Federal**. Brasília: Diretoria de Assistência ao Educando/Gerência de Alimentação Escolar, 2001.

_____. **Plano de ação do governo do Distrito Federal**. Brasília, 2007.

_____. **Portaria nº 04, de 05 de janeiro de 1960**. Regimento da CASEB.

_____. **Relatório de prestação de contas do PNAE/PNAC ao FNDE**. Brasília, Secretaria de Educação, 2005, 2006, 2007, vol. Único, e 2008, vol I e II.

_____. Secretaria de Estado e Educação. **Tabelas Listagem Geral**. Disponível em: <<http://www.se.df.gov.br/sites/400/402/00000382.pdf>>. Brasília, 2009. Acesso: 20/06/2009.

_____. Secretaria de Coordenação das Administrações Regionais. **Projeto Memória**, vol. 1. 11 ed., jun., 2003.

_____. Secretaria de Educação do Distrito Federal. **Alimentação escolar: orientação pedagógica** n. 11, rev. e atualizada. Brasília: FEDF. Departamento de Pedagogia, 1994.

_____. Secretaria de Educação. **40 anos de Educação em Brasília**. Brasília, 2001.

_____. **Brasília: 10 Anos de Educação**. Brasília, 1970.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Manual da alimentação escolar do DF**. Brasília, 2001. 69 p.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **Relatórios Anuais de Prestação de Contas do PNAE/PNAC**. Brasília, 2005, 2006, 2007, 2008.

_____. **Séries Históricas**. Estudo Preliminar. [Brasília], 1976.

_____. Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Distrito Federal (CEDECA/DF). **Situação da Infância e da adolescência Brasileira 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <www.cedecadf.org.br>. Acesso: janeiro de 2009.

DOMENE, S. M. A.; OTA, R. R. L.; NILSON, E. A. F.; OLLERTZ, M. I. S.; WATANABE, T. T.; GALLO, P. R. Experiências de políticas em alimentação e nutrição. **Estud. Av.** São Paulo. Vol. 21, n. 60. pp.161-178, 2007.

DUTRA, Elisabete Gonçalves. **Qualidade protéica dos alimentos formulados utilizados na alimentação escolar**, 1995. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana). Departamento de Nutrição, Universidade de Brasília. Brasília-DF, 1995.

EMER, Ivo Oss. **Desenvolvimento do Oeste do Paraná e a construção da escola**, 1991. Tese (Doutorado em Economia) Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro – RJ.

FENNER, Louise. **Merendas para crianças em idade escolar combatem desnutrição e melhoram frequência na escola**. Programas financiados pelos EUA ajudam bebês, crianças em idade escolar e famílias vulneráveis. Disponível em: <<http://embaixada-americana.org.br/>>. Acesso: 30/11/2008 e 12/05.2009.

FIALHO, Assunção de Maria Ribeiro. **Merenda escolar no Brasil: a ilustração da assistência como política de lógicas contrárias**, 1993. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 1993.

FIORENTINO, A. M. Segurança Alimentar e Nutricional e Sustentabilidade: histórico e desafios. **Nutrição Profissional – Rev. Saúde Coletiva**, pp. 51-56. Rio de Janeiro, n. 18. mar./abr. 2008. Bimestral.

FISCHLER, C. **El (h)ominívoro: el gusto, la cocina y el cuerpo.** Barcelona: Editorial Anagrama, 1995.

FISCHMANN, Roseli. Educação, alimentação e economia: uma relação de coerência ou contradição? **Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 8, n. 24, pp. 75-98, ago., 1986.

FONSECA, W. S. Da. **Bases da Alimentação do Escolar.** Coleção Ensaio e Debate Alimentar, Rio de Janeiro, vol. 1, Série Gigante, SAPS, 1953.

FAE. **O processo de supervisão do Pnae fundamentos e indicações técnicas:** subsídios para concepção, estruturação e desenvolvimento do sistema de supervisão em nível de unidade federada Brasília: FAE, 1983.

_____. **Descentralização/municipalização da alimentação escolar:** versão preliminar do enfoque DAAN/FAE. Ministério da Educação. Brasília, jun., 1985.

_____. **Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Ministério da Educação e do Desporto. Brasília, 1996.

_____. **FAE – Ano 10 – 1993: Novos Desafios.** Brasília, 1993.

_____. **O controle de qualidade da merenda escolar a nível de município.** Brasília: MEC. FAE, vol. 39, n. 1, 1994.

_____. **Orientações técnicas para a programação do Pnae/1984 em nível de unidade federada:** sistemática operacional. Brasília: MEC/FAE, v. 1, 1983.

_____. **Programa Estadual de Alimentação Escolar do Ceará.** Fortaleza, 1997.

FNDE. **Boletim PNAE.** Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, n.1, jun./jul., 2007.

_____. **Capacitação dos conselheiros de alimentação escolar e agentes envolvidos na execução do PNAE.** UTF/BRA/067/BRA. [Brasília, 2007].

_____. **Educando com a horta escolar.** Disponível em: <www.educandocomahorta.org.br>. Acesso: 22.12.2008.

_____. **Lei garante transporte e alimentação escolar para educação básica e de jovens e adultos.** Notícia [online]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/noticias/releases/2009/06_17.html?>. Acesso: 20/06/2009.

_____. **Manual do Conselho de Alimentação Escolar – CAE.** Brasília: FNDE, 1999.

_____. **Programa Nacional de Alimentação Escolar** (folder). Brasília, 2009.

_____. **Resolução nº 005, de 24/03/2006.** Publicada no DOU de 24/03/2006.

_____. **Resolução nº 15, de 16/06/2003.** Publicada no DOU de 16/06/2006.

_____. **Resolução/FNDE/CD/Nº 32, de 10 de agosto de 2006.** Publicada no DOU de 11/08/2006, Seção I, p. 27. Estabelece as normas para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

_____. **Resolução/FNDE/CD/Nº 38, de 19 de agosto de 2008.** Publicada no DOU de 22/08/2008, Seção I, p. 28. Estabelece os critérios para o repasse de recursos financeiros à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

GUNDERSON, Gordon W. **The national school lunch program: background and development.** Disponível em: <<http://www.fns.usda.gov/cnd/lunch/AboutLunch/NSLP-Program%20History.pdf>>. Acesso: 30/03/2009.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios-PNAD: Síntese de Indicadores, 2007.**

_____. **Regiões de influência nas cidades.** 10 de outubro, 2008.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – **PNAD (1969-1990).** Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br>>. Acesso: 29.01.2009.

_____. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Resultados Preliminares da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição.** Brasília: Ministério da Saúde, 1978.

INAN. **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição: PRONAN.** 1973-1979. Ministério da Saúde. Brasília: Documento Técnico 6, 1976.

INAE. **Relatório 180 dias, anexo VIII-F e VIII-I.** Documentos básicos de reformulação operacional do PNAE. Brasília: MEC/INAE, 1982.

L'ABBATE, Solange. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil II. A partir dos anos setentas. **Rev. de Nutr.**, 1989, n. 2, pp. 7-54.

LIMA, Elinete Eliete de. **Alimentos orgânicos na alimentação escolar pública catarinense: um estudo de caso.** 2006. Dissertação (Mestrado em Nutrição) – Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

LOPES, Eliane Marta Teixeira. O ensino público e suas origens. **Revista da Associação Nacional de Educação – ANDE,** São Paulo, ano 1, n. 5, pp. 5-7, 1982.

LOPES, Luiz Carlos. **Brasília: o enigma da esfinge, a construção e os bastidores do poder.** Ed. Unisino, Porto Alegre, 1996.

MALUF, Renato S. e MENEZES, Francisco Antônio da F. **Caderno de Segurança Alimentar.** Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/sos/alimentacao/tconferencias.html>. Acesso: 04/09/2008.

MALUF, Renato S. Segurança Alimentar e fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. **Relatórios Técnicos 2.** Rio de Janeiro: Centro de Segurança Alimentar e Nutricional – CERESAN, ago., 2006. 67p.

_____. **Segurança Alimentar e Nutricional.** Petrópolis: Vozes, 2007.

_____. **Segurança Alimentar, resgate e valorização da cultura alimentar.** Disponível em: <<http://www.sescsp.org.br/sesc/images/upload/conferencias/290.rtf>>. Acesso: 26/02/2009.

MARQUES, Fabrício. Da privação ao excesso de comida. Entrevista Carlos Augusto Monteiro. **Rev. Pesquisa FAPESP** [online]. Edição Impressa 111, mai., 2005. Disponível em: <www.fapesp.org.br>. Acesso: 20.03.2008.

MASSIMI, Marina. Alimentos, palavras e saúde, em sermões de pregadores brasileiros do século XVII. **Hist. cienc. saúde-Manguinhos**. 2006, v. 13, n.2, pp. 253-270.

MAZZILLI, Rosa Nilda. A merenda no dia alimentar de crianças matriculadas em centros de educação e alimentação do pré-escolar. **Rev. Saúde Públ.** São Paulo, 1987a, pp. 317-25.

MAZZILLI, Rosa Nilda. Valor nutricional da merenda e sua contribuição para as recomendações nutricionais do pré-escolar matriculados em CEAPE. **Rev. Saúde Públ.** São Paulo, 1987b, pp. 246-254.

MIELNICZUCK, Vívian Braga de Oliveira. **Gosto ou Necessidade?** Os significados da Alimentação Escolar no Município do Rio de Janeiro. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

MINAS GERAIS. **Merenda:** alimentação também se aprende na escola. Minas Gerais, 1999.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Cartilha da merenda escolar**. 3 ed. Rio de Janeiro: CNME, 1960.

_____. **Educação Alimentar**. Coletânea de documentos da Campanha Nacional de Alimentação Escolar. S.E.P., vol. 1, Brasília, 1979.

_____. **Portaria nº 0037, de 20/01/1981**. Publicada no DOU de 22/01/1981. Estabelece diretrizes para atuação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar.

_____. **Portaria nº 0177, de 25/05/1982**. Publicada no DOU de 27/05/1982. Determina que o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante, instituído pela Portaria nº 708, de 22/12/1981, passe a denominar-se Instituto Nacional de Assistência ao Educando – INAE.

_____. **Portaria nº 0708, de 22/12/1981**. Publicada no DOU de 29/09/1981. Institui o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante – INAE.

_____. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1993.

_____. **Programa Mais Educação:** manual de educação integral para obtenção de apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2008. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania. [Brasília, 2008].

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Proposta do II Programa Nacional de Nutrição**, 1976. Texto mimeografado.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Agência Brasileira de Cooperação**. Cooperação Técnica. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/ct/ct.asp>>. Acesso: 29.01.2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E COMBATE À FOME. <http://www.mds.gov.br/secretarias/secretaria01_33.asp>. Acesso: 29/04/2009.

_____. **Fome Zero: balanço dos programas e ações.** O Brasil está vencendo a fome. Brasília, out., 2005. Semestral.

MONCORVO FILHO, Arthur. **Historico da protecção à infância no Brasil 1500-1922.** Rio de Janeiro: Empreza Graphica Editora, 1927, p. 230.

MORIN, Edgar. **O método.** Vol 4., Lisboa, 1999.

MOSCOSO, Alexandre. **Alimentação do trabalhador.** 5 ed. Rio de Janeiro: Barbero, 1939.

MOURA, H. J. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar: problemas e perspectivas. João Pessoa, set., 1989. **Trabalho apresentado no Encontro Nacional de Saúde Escolar,** Uberlândia-MG e no III Encontro dos Executores dos Programas de Assistência ao Estudante, Belo Horizonte-MG.

MOYSÉS Maria Aparecida A; COLLARES Cecília Azevedo L. Desnutrição, fracasso escolar e merenda. In: PATTO, Maria Helena Souza (org.). Introdução à Psicologia Escolar. 3. Ed. rev. e atual. **Casa do Psicólogo.** pp. 225-256. São Paulo: 1996, 468p.

MURRIETA, R. S. S. Dilema do papa-chibé: consumo alimentar, nutrição e práticas de intervenção na Ilha de Ituqui, baixo Amazonas, Pará. **Rev. Antrop.** 1998, vol.41, pp. 97-150.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso: 15.07.2008.

_____. **Resolução n. 2.200-A (XXI), de 16 de dezembro de 1966.** Estabelece o Pacto Internacional dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDHESC). Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso: 15.07.2008.

NIEMEYER, Oscar. Brasília desvirtuada. **Correio Braziliense.** Brasília, 27 de agosto de 2008. Caderno Cidades, p. 27.

NOGUEIRA, R. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP, 2005.** Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP.

FAO/OMS. **Terminologia sobre alimentos e nutrição.** Definições de alguns termos e expressões de uso correntes. Edição em português promovida pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – INAN/MS, título original em inglês: “Food and nutrition terminology”, 1984. 121p.

_____. Comentário Geral nº 12: o direito humano à alimentação, 1999. Trad. José Fernandes Valente. **ÁGORA – Segurança Alimentar e Cidadania.** Disponível em: <<http://www.agora.org.br>>. Acesso: 09.02.2009.

PASQUALI, Mauricio. **Índice de Desenvolvimento Humano.** PCOPDE Marília-SP: [2008].

PASSMORE, R.; NICOL, B. M.; NARAYANA RAO, M. **Manual das necessidades nutricionais humanas.** Rio de Janeiro e São Paulo: Edições Atheneu, 1986. (Série Endocrinologia, Metabolismo e Nutrição).

PAVIANI, Aldo. **Brasília no contexto local e regional: urbanização e crise.** Adaptado do artigo apresentado no seminário "Brasília: passado, presente e futuro", Brasília, 2001.

_____. Próteses urbanas em Brasília. **Correio Braziliense**. Brasília, 04 de abril de 2009. Caderno Cidades, p. 10.

PEIXINHO, Albaneide. Programa Nacional de Alimentação Escolar na perspectiva dos direitos humanos. **II Congresso Internacional de Alimentação Escolar para América Latina**. Pernambuco, 2007. 34 slides color.

PELIANO, A. M. T. M. (Org.). **O mapa da fome: subsídios à formulação de uma Política de Segurança Alimentar**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1993.

PELIANO, A.M.M.; BEGHIN, N. Os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 90. Brasília, **IPEA**, abr., 1994.

PEREIRA, Potyara. Limites e perspectivas da assistência social na nova ordem constitucional brasileira. **Oficina de Trabalho sobre Política Social do Projeto Pró-Lei Orgânica do Distrito Federal 90/91**. 28/08/1990. Brasília: Departamento de Extensão, UnB.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. **Relatório da Consultoria Técnica: prestação de serviços de consultoria técnica à Secretaria Municipal de Educação de Campinas**. São Paulo, mar., 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Segurança alimentar e nutricional: a experiência de Curitiba**. Curitiba, dez., 2003.

RODRIGUES, Jaime. Alimentação popular em São Paulo (1920 a 1950): políticas públicas, discursos técnicos e práticas profissionais. **Anais do Museu Paulista**. São Paulo, vol. 15, n. 2. pp. 221-255. jul./dez, 2007.

ROSENBERG, Ondina. A merenda escolar dos alunos das quatro primeiras séries de nível I das escolas da Rede Municipal de Ensino de São Paulo, Brasil. **Rev. Saúde Públ.**, vol. 12, n. 1. São Paulo: 1978.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Tradução de José Lins Albuquerque Filho. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 95 p.

SAVIANI, D. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. Campinas: Autores Associados, 1996.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**. Vol. 9, pp. 87-107, 1995.

SILVA, M. Z. T.; DUQUE-ARRAZOLA, L. S. Mulher, Política Pública de Segurança Alimentar e Relações de Gênero: Proposta para um debate In: **XIV Encontro da Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos sobre a Mulher e Relações de Gênero**, 2007. Gênero, Segurança Alimentar e Meio Ambiente ST. 37, 2007.

SILVA, M.V. A trajetória do Programa de Merenda Escolar (1954-1994) e o estado nutricional de crianças brasileiras. **Cadernos de Nutrição**, vol. 11, pp. 31-49, 1996.

SOARES, M. N. **A escola japonesa**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por dani.gc@terra.com.br em 02/02/2009.

SOUZA, Luzia Tomé de. **Alimentação Saudável** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por dani.gc@terra.com.br em 13/07/2008.

SPINELLI, M. A. dos Santos; CANESQUI, Ana Maria. Descentralização do Programa de Alimentação Escolar em Cuiabá: 1993-1996. **Rev. Nutr.**, vol.17, n. 2, pp. 151-165, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. In: **Serviço Soc. & Societ.** Assistência e proteção social. Nº 68. Ano XXII. São Paulo: Cortez, 2001. pp. 54-82.

STEFANINI, M. L. R. **Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança**, 1997. Tese (Doutorado em nutrição). Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo, São Paulo.

STURION, Gilma Lucazechi. **Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros**. Tese (Doutorado em Engenharia de Alimentos). Faculdade de Engenharia de Alimentos da Universidade de Campinas, Campinas, 269 p., 2002.

SUPERINTENDÊNCIA DO PLANO DE VALORIZAÇÃO ECONÔMICA DA AMAZÔNIA . Primeiro plano quinquenal. Vol. 2. [Brasília]: Presidência da República, Setor de Coordenação e Divulgação. [Rio de Janeiro], 1955.

TAETS, Silvana Pinheiro. **É hora da merenda!** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Brasília: FNDE; MEC, 2001. 52p: Il.

TCU. **Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. 6 ed. Secretaria de Controle Externo, Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2004. 47 p.

UCHIMURA, Kátia Yumi; BOSI, Maria Lúcia Magalhães. Programas de comercialização de alimentos: uma análise das modalidades de intervenção em interface com a cidadania. **Rev. Nutr.** 2003, vol.16, n.4, pp. 387-397, out/dez, 2003. Trimestral.

FOOD AND NUTRITION SERVICE (USDA). **National School Lunch Program**. Disponível em: <http://www.fns.usda.gov/cnd/Lunch>>. Acesso: 01.06.2009.

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, pp. 9-42, 2002. (Coleção Lições de Minas, XX).

VASCONCELOS, F. A. G. Arquivos brasileiros de nutrição: uma revisão sobre produção científica em nutrição no Brasil (1944 a 1968). **Cad. Saúde Públ.** 1999, v. 15, n. 2, pp. 303-316, abr./jun., 1999.

VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. A. de R.; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WACHOWICZ, L. Anna. **A relação professor-Estado no Paraná**. São Paulo: Cortez, 1984.

WADSWORTH, James E. Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. **Rev. bras. Hist.**, vol.19, n.37 São Paulo, Set., 1999.

WCED. **Our common future: the world commission on environment and development**. Oxford: Oxford University Press, 1987.

YUNUS, M. Uma solução para a falta de alimentos. MELLO, Hélio Campos. **Revista Brasileiros**. Rio de Janeiro, 11. ed. jun. 2008. Mensal.

ZANETI, I. C. B. B. **As sobras da modernidade**. CORAG. Porto Alegre: 2003.

Apêndice A – Nomenclatura, classificação e especificação dos alimentos

ALIMENTO	CARACTERIZAÇÃO
Alternativo	Alimento nutritivo e pouco usado na alimentação do dia a dia, mas que enriquece refeições, como folhas verdes (de batata-doce, mandioca, abóbora e couve-flor), farelo de trigo e arroz, sementes (abóbora, melão, caju, girassol, amendoim, gergelim) e cascas (banana, melancia, melão, abacaxi, ovos).
“Apto p/ consumo humano”	Considerado como alimento que atende ao padrão de identidade e qualidade pré-estabelecido, nos aspectos higiênico-sanitários e nutricionais. (ANVISA, 1997).
“À Vácuo”	Alimento lacrado em embalagem da qual foi removido o ar (oxigênio).
Básico	É alimento de qualidade nutricional comum à alimentação da população brasileira que apresenta condição de armazenamento, preparo e consumo (FNDE, 2006). Três cereais compõem grande parte dos alimentos básicos no mundo: trigo, arroz e milho, que é o mais polivalente, plantado há pelo menos quatro mil anos. Dos alimentos básicos deriva a expressão “cesta básica”, composta por produtos comuns a todas as regiões brasileiras como arroz, feijão, farinha, leite, café, óleo, sal e açúcar, que variam na quantidade e qualidade.
Biodinâmico	Alimento cultivado por preceitos da agricultura biodinâmica e comercializado com esse selo. É tipo de alimento orgânico cujo cultivo leva em conta “ritmos cósmicos”, fases da lua e posição dos planetas. Não há comprovação científica que o método resulte em qualquer benefício nutricional.
Cristalizado	Geralmente é alimento doce, em que é usada solução de cal hidratada ou cal virgem e água, cujos pedaços de frutas ou legumes (abóbora e batata-doce são os mais comuns) ficam imersos durante um período de tempo para que a superfície seja impregnada. Em seguida, os pedaços são lavados e cozidos em calda de açúcar. Postos para secar, a cal hidratada reage com o CO ² da atmosfera e cria uma fina camada, dando aspecto cristalizado.
“De carbono neutro”	Não se refere à composição de nutrientes, mas sim à produção. São alimentos produzidos de acordo com normas que evitam a emissão de gases nocivos ao ambiente (CO ² e outros). É conferida uma certificação a estes tipos de produtos, que vêm impressos em seus rótulos.
Defumado	A defumação é técnica milenar de conservação. Os produtos ficam pendurados perto do fogo, mas recebendo somente a fumaça, por vários dias. Carnes e queijos são os alimentos mais apropriados para serem defumados e cujo resultado, em termos de sabor, é apreciado em diversas partes do mundo.
Desidratado	É o alimento que utiliza ar aquecido em secadores de túnel, com temperaturas entre 45-85°C, que faz a água do produto evaporar. Arroz semipronto, certos tipos de sopa (<i>cup nudles</i>) e macarrão (miojo) são os mais comuns. É alimento típico de alpinistas, haja vista sua praticidade e baixo custo.
<i>Diet</i>	É produto que tem um ou mais ingredientes retirados de sua forma original, como açúcares, gorduras, lactose, sódio, proteínas ou outros.
“Enriquecido de”	Expressão que aparece em alimentos industrializados, aos quais se adiciona algum nutriente quimicamente processado, como vitaminas e minerais. Inscrita no rótulo, significa que foi adicionado ao produto quantidade de tais nutrientes recomendada para consumo diário. Não substituem as presentes nos alimentos naturais, absorvidas facilmente pelo organismo.
Ecológico	Alimento alternativo, produzido pro meio da agricultura orgânico-ecológica que possui legislação para ser comercializado com este selo.
Edulcorado	Vide alimento saborizado.
Elaborado e semi-elaborado	Alimento processado a partir de produtos <i>in natura</i> ou matéria-prima alimentícia que precisa ser acrescida ou não de outras substâncias (água, leite, por exemplo), ou de preparo mais rápido (cortado em cubos ou pré-cozido), utilizando técnicas de culinária, da cozinha industrial e/ou da industrialização.
Embutido	Alimento artesanal, de aroma e sabor marcante, obtido por meio de técnicas centenárias da charcutaria mundial. Os salames são os embutidos mais consumidos no mundo. No Brasil, os mais conhecidos são as lingüiças calabresas, o charque e as salsichas. Seu preparo varia conforme o gosto cultural.
Enteral ou Paraenteral	Alimento para fins especiais, de consistência líquida, com ingestão controlada de nutrientes, especialmente formulado para uso por sondas. É industrializado e caro, substituindo total ou parcialmente a alimentação oral de pacientes em regime hospitalar, com dificuldades de deglutição.
Fermentado	É alimento obtido por processo bioquímico em que microorganismos retiram do meio em que vivem, o material nutritivo que necessitam e, ao mesmo tempo, sob a ação de catálise de enzimas, produzem substâncias das quais se utilizam a indústria, que converte junto com matérias-primas como grãos, açúcares, e subprodutos industriais em outros produtos sinteticamente diferenciados. A fermentação pode ser por bactérias vivas, leveduras e mofo.
Fitoterápico	É tipo de alimentação baseada na medicina tradicional chinesa, com mais de 4.000 anos, que utiliza alimentos/nutrientes, comidas/ ingredientes para fins terapêuticos de cura e prevenção de doenças; e estímulo de processos metabólicos que ajudam a manter o organismo em equilíbrio. O uso correto dos fitoterápicos passa pela necessidade de avaliar impactos das diferentes etapas de sua produção na eficácia, segurança e qualidade de sua ação terapêutica.

Fluido	É alimento <i>in natura</i> , resfriado ou não, pasteurizado ou não. Muito utilizado para tipos de leite de vaca (integral, semidesnatado, ou parcialmente desnatado e desnatado).
Formulado	Mistura de vários alimentos desidratados como farinhas de cereais e vegetais, leite em pó, condimentos, massas alimentícias, extratos e outros, acrescida de nutrientes sintéticos, nem sempre em quantidade equilibrada. De armazenamento fácil e preparo rápido, não são alimentos tradicionais, e apresentam vida de prateleira de, no mínimo, seis meses.
Funcional	Alimento com substância biológica que promove saúde e previne doenças. Pode ser natural/orgânico, natural/não-orgânico ou industrializado. Ex.: Ômega 3 , ação antiinflamatória, controle de triglicérides; viscosidade do sangue, e formação de coágulos; Soja , tem Isoflavona, atua na terapia hormonal e prevenção do câncer de mama e osteoporose; Iogurtes Probióticos com Fibras , contém bactérias equilibrantes da flora intestinal.
Hidropônico	Alimento produzido em ambiente tipo estufa, cultivado sobre suportes artificiais em água (sem terra), recebe soluções químicas para nutrição e tratamento de doenças. Eventuais excessos de nutrientes ou impurezas na solução podem se acumular no alimento. É modo de produção de metabolismo desequilibrado, suscetíveis a ataque de pragas e doenças.
Hiperimunizado	O <i>Stolle Milk</i> , um tipo de leite hiperimunizado chegou recentemente ao Brasil e foi desenvolvido por intermédio de vacinas contra diversas substâncias que podem provocar a formação de anticorpos. Assim, as vacas vacinadas transmitem estes anticorpos para o leite, tornando-o hiperimunizado.
Hortifrutigranjeiro	Horticultura é ciência que engloba estudos sobre a olericultura , produção de hortaliças e leguminosas (em flor, folha ou raiz) e a fruticultura , produção de frutas. Granjeiro refere-se à avicultura , produção de aves e ovos. A palavra granjeiro deriva de granja, local de criação de aves e coelhos para o abate. O termo é uma aglutinação das palavras, que formaram um neologismo, cujos agrônomos são desafetos, haja vista a mistura de conceitos.
<i>In natura</i>	É alimento de origem vegetal ou animal, que prescinde para consumo imediato apenas da remoção de parte não-comestível (embalagem), e tratamento adequado para a sua perfeita higienização e consumo. Ex: banana: despreza-se a casca e come-se a polpa ou, tomate: higieniza-se e consome-se.
Integral	Alimento que contém em si todos os nutrientes necessários naturais (vitaminas, proteínas e minerais) juntos e equilibrados, que facilita correta e eficiente absorção. Produzido de forma natural, ao qual nada é acrescentado (aditivos nutricionais sintéticos) e do qual nada é retirado (como os produtos refinados ou que passam por processos de conservação).
Irradiado	Sofre processo de irradiação como forma de conservar a longevidade. A OMS (1997) avaliou e concluiu que “são toxicologicamente seguros para consumo humano” sintetizando quais os alimentos permitidos, de que maneira e dose de irradiação. No Brasil, devem trazer dizeres “alimento tratado por processo de irradiação” no rótulo ou nos locais de venda.
Isotônico	Posicionado no mercado com a mensagem de que qualquer pessoa poderia ingeri-lo, em qualquer situação. Mas tem em sua fórmula básica sódio, potássio, cloreto e glicose, que nada mais é do que soro, que acelera a hidratação. Por isso, só deve ser ingerido em situações de desidratação, geralmente, após prática de esportes ou forte exposição ao sol. Os disponíveis no mercado contêm água, corante, aromas artificiais e conservantes. O isotônico natural dispensa esses recursos e preserva o sabor e o aroma das frutas originais.
Liofilizado	É tipo de alimento desidratado. A liofilização é processo de retirada da água do alimento sem submetê-lo à alta temperatura, como na desidratação. É mais leve e conserva todos os nutrientes, incluindo vitaminas e proteínas. A desvantagem é preço, dada escassez de produção pelo alto custo. Pode ser encontrado como pacotes de sopa que contêm vegetais ou carnes liofilizados. São pequenos flocos de comida que ocupam pouco espaço no pacote, e, após cozidos, se expandem, sem perder o gosto. O café solúvel é outro exemplo clássico.
<i>Light</i>	O termo <i>light</i> designa alimentos com redução calórica de pelo menos 25% em relação ao produto original. Para que isso há redução na quantidade de algum nutriente (carboidratos, gorduras ou proteínas). São indicados para controle de peso. Ao modificar a formulação, reduzindo teor calórico, a quantidade de outros nutrientes pode ser aumentada.
Macrobiótico	O alimento macrobiótico pode ser orgânico ou não, e associa valor nutricional à particularidade curativa. Como os funcionais, os macrobióticos ajudam na prevenção e cura de doenças. São cereais integrais, frutas, suco de frutas, chás e legumes. A macrobiótica é a arte da longevidade e do rejuvenescimento, de tradição milenar, introduzida pelo Dr. George Ohsawa. Vem de "macro" - maior e "bio" - vida. É abordagem sensata de um regime alimentar com objetivo de criar uma vida mais harmoniosa entre ser humano e a natureza.
Minimamente Processado	É o alimento <i>in natura</i> convenientemente descascado, sem caroço, fatiado e totalmente comestível ou pronto para ser preparado. O mínimo processo inclui cuidados com manuseio, estocagem pós-colheita, resfriamento e a utilização de embalagens adequadas. Sua limitação é a vida útil relativamente reduzida, em consequência de alguns fatores como: escurecimento enzimático, deterioração microbiana, descoloração e desidratação. É alimento de quarta geração, de origem vegetal com validade de 4 a 6 dias.
Não-Perecível	Apesar de também serem perecíveis em sua constituição, por terem prazos de validade, são alimentos que podem ser armazenados e consumidos em longo prazo e não necessitam de refrigeração, como arroz, açúcar, sal, macarrão, leite em pó etc. São alimentos básicos e formulados. Precisam sempre de lugares secos e ventilados para serem guardados.
Natural	O alimento natural não admite nenhum coadjuvante ou aditivo na sua composição. Significa que foi supostamente cultivado sem agrotóxicos. No Brasil não há nenhum tipo de certificação legal que comprove a veracidade do rótulo. Independente do sistema de produção (convencional ou orgânico), do grau de contaminação ou da qualidade nutricional que apresentam qualquer hortifrutí é natural. A palavra "natural" nas embalagens não significa que esteja isento de agrotóxicos e outras substâncias que trazem riscos para a saúde.
Oleaginoso	São óleos e azeites extraídos de vegetais, frutos e sementes, que exibem aspecto líquido (as gorduras apresentam aspecto sólido à 20°C). Ex: óleos de soja, canola, girassol, milho, arroz, uva, coco, babaçu, palma, palmiste e gergelim e azeites extraídos termicamente de sementes, como oliva e dendê. Castanhas, nozes, amêndoas e avelãs são frutos oleaginosos. Há, também, os óleos de origem animal e microbiana.
Orgânico	Alimento produzido ecologicamente, sem uso de fertilizantes, pesticidas, hormônios ou outros aditivos químicos, incluindo métodos de engenharia genética e a irradiação. O produto

	orgânico, ao trazer este nome na embalagem com o Selo Certificador, demonstra a quem compra que o alimento é isento de substâncias nocivas à saúde, e que foi gerado dentro de um sistema produtivo de preservação ambiental, que contribui para a melhoria de qualidade de vida não de um consumidor isolado, mas de toda a sociedade.
“Para fins especiais”	Alimento especialmente formulado ou processado, no qual se introduzem modificações no conteúdo de nutrientes adequados para dietas diferenciadas ou opcionais, atendendo a necessidades em condições metabólicas e fisiológicas específicas (estado de saúde precária, ou quando da necessidade de se aumentar a força e massa física, a exemplo dos atletas).
Pasteurizado	É aquele submetido a um tratamento térmico que elimina grande parte dos microrganismos patogênicos. O método de pasteurização emprega temperaturas inferiores a 100°C. O aquecimento é feito normalmente por vapor d’água, em equipamentos onde o alimento percorre em tubos e o vapor faz o aquecimento do mesmo pelo lado externo dos tubos.
Perecível	Entende-se por produto perecível aquele que necessita de refrigeração e consumo imediato como pães, carnes, margarina, iogurte, salsicha, hortifrutigranjeiros etc. É alimentos que estraga com muita facilidade e, por este motivo, deve ser guardados sob refrigeração.
Prebiótico e Próbiótico	Prebiótico é aquele que possui em sua composição, bactérias não patológicas e fungos (leveduras) semelhantes às encontradas no intestino, que ajuda promover uma digestão saudável. Compõe-se de microrganismos vivos que exercem efeitos benéficos sobre o equilíbrio bacteriano intestinal, com a função de suprimir a atividade de outras bactérias que produzem substâncias tóxicas. É encontrado na chicória, aspargos, alho-poró, folhas de alcachofra, e cebola. O Probiótico está em leites fermentados, mas pode ser encontrado em forma de cápsulas ou pó. Compõe iogurtes e produtos com “culturas vivas” ou “culturas ativas” de <i>Lactobacillus</i> , bactérias não patológicas presentes no corpo que, tomadas como suplementos, podem ajudar no tratamento de distúrbios digestivos e controlar infecções vaginais fúngicas. Essas bactérias produzem antibióticos que destroem micróbios perigosos. Ingerido em grandes quantidades, pode causar diarreia ou outras queixas gastrointestinais. O consumo regular de pré e probióticos pode reforçar a resposta imune, porque aumenta a atividade das células de defesa (leucócitos), e o organismo se torna mais resistente a infecções e tumores.
Refinado	Alimento que passa por processo mecânico que retira partes comestíveis com o intuito de torná-lo mais durável e de fácil preparo, além de retardar a ação de microrganismos. O refinamento é processo utilizado principalmente em cereais, trigo, arroz, açúcar e sal. Como consequência, grande parte dos minerais, vitaminas, proteínas e fibras são perdidas.
Saborizado	É o alimento açucarado ou edulcorado, ao qual se adicionam sabores artificiais como morango, canela, baunilha, cacau em pó etc.
“Sem glúten”	Glúten é uma substância fibrosa, elástica, que fornece extensibilidade e resistência à massa, sendo formada pelas proteínas do trigo (gliadina e glutenina). A ANVISA exige que todos os alimentos contenham a expressão, haja vista que o glúten provoca vários distúrbios alimentares nos indivíduos que apresentam intolerância à proteína, inclusive predisposição ao câncer de intestino, sendo o princípio ativo dos doentes celíacos.
“Sem gorduras <i>trans</i> /Og de gordura <i>trans</i> na porção”	A expressão aparece muito em rótulos de biscoitos, pães, maionese e caldos de carne. É resultante de processo químico da gordura vegetal, substituída por outras menos nocivas, mas sempre costuma permanecer resíduos nos alimentos. Não há regulamentação para este tipo de rotulagem. Fica a critério do fabricante definir se os resquícios são insignificantes para igualá-los a zero, o que implica muitas vezes serem os rótulos falsos.
Semi-Elaborado	É o alimento que contém substâncias ou mistura de substâncias ainda sob processo de fabricação que precisa de pré-preparo antes do consumo, ou de acréscimo ingredientes, como água ou leite. Significa que a matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral não sofreu modificações física, química ou biológica originária. Ex: banana desidratada: transformação física, retirada da água. Polpa de tomate: transformação física, fruto prensado e batido.
Semi-perecível	É alimento que não se estraga com facilidade como os perecíveis e não precisa ser guardado sob refrigeração por um determinado tempo antes de abertos. Entretanto, se abertos, podem ser conservados em geladeira, ainda, por um curto período de tempo. Ex: maionese, requeijão, extrato de tomate.
Transgênico	Alimento geneticamente modificado, que utiliza engenharia química e genética p/ potencializar determinados nutrientes. Tem a vantagem de poder ser enriquecido com componente nutricional essencial a fim de prevenir doenças (como iogurtes fermentados com microrganismos geneticamente modificados), que estimulam o sistema imunológico. Entretanto, pode aumentar alergias. Muito se fala que o alimento transgênico é inimigo número 1 do meio ambiente, por afetar o equilíbrio ecológico, com consequências imprevisíveis.
Vegetariano	Vegetariano não origina da alimentação vegetal, mas da expressão latina <i>vegetus</i> : forte, vigoroso, saudável. A alimentação vegetariana exclusiva é baseada no consumo de verduras, raízes, legumes, tubérculos cereais integrais, açúcar e sal, e não utiliza nenhum produto animal. O ovo-vegetariano consome, também, ovos, e o lacto-vegetariano, leite e laticínios.
“Zero colesterol”	Essa inscrição aparece em alimentos como óleos de canola, azeite, aveia, produtos a base de soja e pães de forma. O colesterol é um derivado de gordura saturada. Como o colesterol ruim (LDL) eleva o risco de doenças cardíacas, o fato de o alimento ter teor igual a zero é bom. O rótulo faz crer, que o colesterol foi retirado da fórmula, haja vista que é um atributo natural do alimento. Se de origem animal, sempre tem. Se de origem vegetal, nunca tem.

Fontes: CFN. Resolução nº 380/2005, anexo I. ANVISA. Portaria/SVS/MS nº 326, de 30/07/1997. Regulamento Técnico das Condições Higiênicas-Sanitárias e de Boas Práticas de Fabricação de Alimentos. FNDE. Resolução nº 32/2006, e Resolução 38/2008. ORGÂNICOS EM REVISTA. Reorganizando a natureza. Editora Minuano. Ano I, nº 1, out., 2008. REVISTA GLOBO RURAL. Editora Globo, dez. 2007, ago., 2008. CORREIO BRAZILIENSE. Saúde à Mesa. Revista do Correio. Brasília, 11/01/2009. REVISTA VIDA SIMPLES. Comida de Verdade. 76 ed. Editora Abril, fev., 2009. SCIENTIFIC AMERICAN BRASIL. O que provoca enxaqueca. Ano 6, n. 76, set., 2008. REVISTA EDUCAÇÃO. Feias, sujas e malvadas. Ano 28, n. 252, abr., 2002. NESTLÉ. **Alimentos e nutrição:** síntese metabólica. 3 ed. Publicação semestral, tópicos de nutrição e saúde.

Apêndice B – Modalidades licitatórias utilizadas pelos programas de alimentação escolar da União, Estados, Distrito Federal e Municípios

Modalidade	Características	Vantagens para o PNAE	Desvantagens para o PNAE
<p>Direta Até 8 mil reais (10% do valor exigido para Convite) <u>Instrumento convocatório:</u> Convite Livre</p>	<p>Dispensa de licitação, com consulta mínima a três fornecedores (pesquisa de mercado). A escolha é feita segundo o menor orçamento, dando possibilidade ao fornecedor que ofereça produto ou serviço de melhor qualidade, para cobrir a oferta.</p>	<p>Celeridade no processo, haja vista que os fornecedores são escolhidos conforme suas condições de atendimento e às reais necessidades dos programas, com ênfase nos impactos sociais, econômicos, ambientais, regionais, culturais etc.</p>	<p>Compras condicionadas a apenas um fornecedor escolhido ao arbítrio do gestor público, o que pode deixar outros com propostas mais vantajosas fora do processo, inclusive por divergências pessoais.</p>
<p>Carta-Convite De 8 a 80 mil reais <u>Instrumento convocatório:</u> Carta-Convite feita a no mínimo 3 interessados que são escolhidos e convidados 5 dias úteis antes do certame</p>	<p>São convidados número mínimo de 3 interessados do ramo pela UEx, sendo obrigatório, a cada novo convite, que seja selecionado mais um, enquanto existirem na lista interessados cadastrados ou não, que se manifestem em até 24h antes do certame. A atualização do cadastro é anual. É conduzida por Comissão ou servidor designado.</p>	<p>É ato convocatório por si só, cumprindo papel de Edital, cujo objeto a ser contratado é descrito de forma precisa, satisfatória suficiente e objetiva, sem onerar a Administração e impor ao particular exigência desnecessária. Não obriga assinatura de Contrato, que pode ser substituído por Nota de Empenho, nota de fornecimento, ordem de serviço ou autorização de compra.</p>	<p>Demora na realização do certame em virtude dos prazos estabelecidos na Lei. Limitação do número de interessados do ramo para o fornecimento dos produtos, além da exigência de um contrato único licitatório, “engessando” muitas vezes a programação e o planejamento das ações, que tem o dinamismo como característica.</p>
<p>Tomada de Preços De 80 a 650 mil reais <u>Instrumento Convocatório:</u> Edital publicado com no mínimo 15 dias corridos antes da realização do certame</p>	<p>Interessados do ramo, previamente cadastrados ou com cadastramento feito até o 3º dia anterior à data de recebimento das propostas (72h). O fornecedor que apresentar proposta de menor valor será o escolhido. É opcional ao gesto fazer a tomada de preços para valores abaixo de 80 mil. É conduzida por uma Comissão Julgadora, sendo obrigatória a assinatura de Contrato Administrativo.</p>	<p>Ocorrem situações conflituosas cujos órgãos, para atender determinada demanda, afastam-se dos procedimentos estabelecidos em Lei. Por exemplo, compras de diversos produtos em diversas parcelas fracionadas. Sendo contratações que se mostram de maior complexidade, a Tomada de Preços, atendendo ao limite de valores, deve ser adotada, pois evita que em curto espaço de tempo se processe nova contratação do mesmo produto. Sabendo-se que haverá demanda durante período certo, deve-se proceder um único ato licitatório. É ideal para contratação de modalidades terceirizadas e prestação de serviços de armazenagem/ transporte.</p>	<p>Demora na realização do certame em virtude dos prazos estabelecidos na Lei. Há enorme dificuldade de se programar as compras para alimentação escolar em longo prazo. Na utilização desta modalidade, mesmo sabendo que haverá demanda meses afora, ela requer que se realize a contratação com um único procedimento licitatório. Entretanto, os programas sofrem diversas variações e oscilações durante sua execução, que exigem muitas vezes demandas específicas, com a aquisição fracionada ou substituição de produtos, com a realização de uma nova licitação, o que não é possível caso haja estoques dos produtos adquiridos na licitação anterior, que devem ser totalmente consumidos antes de nova aquisição. Muitas vezes sobra gêneros que não têm condições de compor cardápios, pela falta de seu complemento. Exs: estoque de achocolatado sem leite; estoque de arroz ou feijão sem óleo.</p>
<p>Concorrência Pública Acima de 650 mil reais <u>Instrumento Convocatório:</u> Edital, com publicação obrigatória no Diário Oficial e em jornais de grande circulação com no mínimo 30 dias corridos antes da realização do certame</p>	<p>Existe uma fase de habilitação preliminar, onde os interessados devem comprovar requisitos mínimos de qualificação exigidos no Edital para execução do seu objeto. Não há cadastro prévio de participantes. Será escolhido o fornecedor que apresentar proposta de menor valor e atender às exigências contidas no Edital. É conduzida por uma Comissão de Licitação, sendo obrigatória a</p>	<p>Pelos mesmos motivos da modalidade anterior, atentando apenas que a Tomada de Preços é preterida pela Concorrência Pública quando os valores das aquisições forem superiores a 650 mil reais, ou seja, compras de grande vulto, principalmente para a aquisição de produtos não-perecíveis. Não é modalidade utilizada para valores inferiores a 650 mil, pois seu processo é muito</p>	<p>Mesmo sabendo que haverá demanda por períodos certos, essa modalidade exige contratação com único processo licitatório. Entretanto, os programas sofrem diversas variações durante execução, que exigem muitas vezes demandas específicas e aquisição fracionada. Isso “engessa” a dinâmica, já que são feitas aquisições de grande vulto e em grandes quantidades. Geralmente, é utilizada para compra de produtos de consumo a longos prazos, para atendimento a várias escolas e em períodos</p>

	assinatura de Contrato Administrativo.	demorado.	fracionados, pois em sua maioria, não possuem estrutura física para armazenagem, ficando os produtos estocados em galpões próprios ou alugados pelo órgão gestor. Isso pode ocasionar perdas, pois muitos armazéns são improvisados e não atendem exigências higiênico-sanitárias. Como os produtos devem ser consumidos para evitar descarte e desperdícios, isso torna os cardápios repetitivos pela necessidade de “desova” dos gêneros que se encontram na iminência do vencimento do prazo de validade.
<p>Sistema de Registro de Preços (SRP)</p> <p>Valor de acordo com a modalidade escolhida pela UEx, ou seja, os valores são estipulados com base na previsão de compras</p> <p><u>Instrumento Convocatório:</u> Não tem, pois, não se trata de modalidade de licitação. É um procedimento, uma forma de compra que evita demora nos processos licitatórios.</p>	Segue os procedimentos da Concorrência. O licitante concorre isoladamente para cada item do Edital. Após homologação do vencedor, o produto é registrado no SRP da unidade fazendária da esfera de governo. Qualquer órgão poderá lançar mão para suprir demandas, inclusive de outros estados, até findar a quantidade registrada, em até 12 meses. O documento que orienta o processo é a Ata de Registro de Preços, prorrogável, a pedido da Administração, por mais 12 meses. As Atas dos gêneros da alimentação escolar têm a prerrogativa de serem utilizadas somente pelos programas. Porém, nada impede que se comprem gêneros registrados em Atas de outras ações. Ex: O governo do DF realizou licitação para compra de banana para a alimentação de animais do zoológico. A ata de registro da banana perdeu validade não pode ser adquirida. O gestor, verificando que a Ata do zoológico estava vigente e tinha quantidade para atender sua demanda, lançou mão do produto. A realização de outra licitação poderia onerar o preço, além de ser mais demorada, não atendendo a tempo e a hora o cardápio programado.	É feita uma grande licitação, com vários itens perecíveis e não-perecíveis que serão utilizados no período, cujos preços vencedores e respectivas quantidades ficam registradas, sem a necessidade de se adquirir tudo de uma vez. Os pedidos são realizados aos poucos, com emissão de Nota de Empenho, à medida que houver necessidade, reduzindo custo de armazenagem e imobilização de capital. Não há obrigatoriedade de contratar todo o montante registrado. Após pesquisa de mercado, basta solicitar os alimentos desejados ao fornecedor que apresentou o menor preço, respeitando-se a quantidade e os valores máximos de compra do Edital. A inteligência do uso desta forma de compra diz respeito à economia de escala, evitando-se, procedimentos licitatórios sucessivos que oneram a Administração. Permite, também, amplo cadastro de empresas com preços registrados e que podem fornecer, caso necessário. Sempre que possível, a UEx deve informar que o preço a ser registrado corresponderá a um acréscimo ou desconto acima das cotações publicadas por instituições que analisam produção agrícola, <i>commodities</i> (Bolsas de Mercadorias, Institutos de Economia Agrícola etc). Esta providência elimina risco de registro de preço elevado por conta das entressafras.	Uma vez registrado o produto, em quantidades e valores homologados no processo licitatório, a Administração não poderá adquirir produto diverso enquanto não “zerar” a quantidade registrada. Portanto, a perfeita definição do objeto quando da elaboração do Edital, é o instrumento que dispõe os programas de alimentação para garantir a qualidade do produto, pois nas licitações de uma forma geral, o que se preza é o menor preço. Dada sua dinâmica, ou até mesmo casos fortuitos não planejados (o que é muito comum), muitas vezes é necessário se fazer ajustes na programação dos cardápios. Da mesma forma, caso se queira adquirir algum produto que não esteja na Ata de Registro de Preços, ou que não tenha quantidade suficiente registrada, ou, ainda, que a Ata já tenha seu prazo de validade vencido, não há como adquirir o produto, sendo necessária realização de novo certame. Esta é uma situação que acontece muito ao início e final do ano letivo, em que sobra produtos e falta complementos. Daí a necessidade de um bom planejamento e atenção aos valores e quantidades registrados, bem como os prazos de vencimento e de renovação das Atas.
<p>Pregão Presencial</p> <p>Qualquer valor para a aquisição de bens e serviços comuns, facilmente encontrados no mercado.</p> <p>Excetua-se a aquisição de obra, e a prestação de serviços de alienação e locação. Para a contratação de transporte e armazenagem de</p>	Modalidade instituída pela Lei 10.520/2002 para a aquisição de bens e serviços comuns. Os interessados apresentam propostas e lances em sessão pública onde o licitante deve estar presente ou representado por pessoa documentalente competente para prática de todos atos inerentes ao certame, que é presidido por um Pregoeiro legalmente constituído, com apoio de uma	Celeridade; inversão das fases de análise da documentação, que ao contrário das demais, somente tem a documentação do vencedor analisada e, caso o produto não atenda às especificações, ou o ganhador não apresente a documentação conforme estabelecido é analisada a proposta do 2º menor preço e assim sucessivamente, até chegar a um preço irredutível.	Contribuiu para flexibilização e dinâmica das compras do PNAE. No entanto, muitas vezes os interesses neste tipo de licitação, bem como nas demais modalidades, são antagonônicos, tendo em vista que a Administração pretende adquirir produtos de baixo preço e o licitante obter lucro com o contrato, o que, conseqüentemente pode comprometer a qualidade. Muitas vezes, o produto apresentado como amostra, carece de maior análise, o que não é possível pela celeridade das suas fases. Daí

<p>gêneros, esta modalidade não pode ser utilizada</p> <p><u>Instrumento Convocatório:</u> Edital e Aviso, em um prazo mínimo de oito dias úteis antes da realização do certame</p>	<p>Comissão de Licitação formada por representantes que tenham afinidade e capacidade de avaliação do objeto a ser contratado, que conduzem todo o processo negociando e escolhendo a proposta de menor preço. Ex.: no caso dos pregões da alimentação escolar, o pregoeiro é auxiliado por comissão composta por representantes da Vigilância Sanitária, das Entidades Executoras, e outros. É obrigatória a assinatura de Contrato Administrativo se houver obrigações futuras. Caso contrário, se a entrega do bem for feita de uma única vez, basta a emissão de Nota de Empenho.</p>	<p>Possibilita maior poder de negociação, inclusive com alteração das propostas para um menor preço. É realizada para qualquer valor, desde que atendida a exigência de que o objeto seja um bem ou serviço comum, o que facilita a obtenção de orçamentos no mercado. É de diminuta exigência técnica, fácil habilitação, discussão e acompanhamento pelos licitantes. A viabilidade de julgamento (<i>in loco</i>) possibilita a redução de preços, garantindo a transparência de todo procedimento.</p>	<p>a importância da perfeita definição do objeto. Na sessão, são mostrados produtos de ótima qualidade e, quando da entrega dos produtos em grande escala, estes perdem muito em qualidade, principalmente quando as exigências, mesmo que mínimas, mas que fazem diferença, não são definidas no Edital.</p>
<p>Pregão Eletrônico Qualquer valor para a aquisição de bens e serviços comuns</p> <p><u>Instrumento Convocatório:</u> Edital e Aviso, em um prazo mínimo de oito dias úteis antes da realização do certame</p>	<p>Estabelecido pelos Decretos 5.450/2005 e 5.404/2005, segue os procedimentos do modelo anterior, com mesmas características. O que muda é que a sessão pública é realizada por meio da <i>internet</i> em uma sala virtual, sem o deslocamento físico do licitante para a sede da central de compras, conforme hora e data marcadas no Edital. Os lances são dados eletronicamente até que seja proclamado o vencedor e emitido o aviso de fechamento do processo pelo o sistema.</p>	<p>Celeridade, flexibilidade e dinamismo ao procedimento licitatório. Esta modalidade permite maior número de empresas participantes, por não necessitar de deslocamento físico, além da economia de fluxo de papéis, pois tudo é feito via <i>internet</i> em tempo real. Para a alimentação escolar, o Pregão Eletrônico foi uma grande inovação, ampliou a gama dos fornecedores o que, concomitantemente, aumentou as possibilidades de diversificação dos cardápios, facilitando a aquisição de produtos com tecnologias agregadas, a exemplo de diferentes produtos que se apresentam em embalagens que não necessitam de refrigeração ou semi-elaborados facilitando o preparo e demandando menos tempo e mão de obra.</p>	<p>Na medida em que expandiu a participação de outras empresas grandes indústrias, situadas em pontos longínquos, passaram a fornecer gêneros em diversas localidades. Por serem de grande porte, podem assumir menores preços ao produzirem em grande escala. Isso dificultou a introdução, neste mercado institucional, de empresas de menor porte existentes no próprio entorno das cidades e dos estados, prejudicando, assim o desenvolvimento local. Além disso, no caso da aquisição de gêneros perecíveis, muitas vezes eles se deterioram mais facilmente, por serem amadurecidos à força, por conterem produtos químicos que aumentam seu prazo de validade e por não serem frescos e de boa qualidade, como acontece com os hortifrutigranjeiros, que viajam quilômetros para chegar a um destino que tem pequenos e médios produtores que oferecem esses produtos em condições muito mais saudáveis e com mais qualidade. Há dificuldades no conhecimento do sistema, que exigem treinamento e operacionalização, como queda do sistema.</p>

Apêndice C: Roteiro de Questionários e Entrevistas da Pesquisa de Campo

I – Entrevista: Representante da Direção/Identificação da Unidade de Ensino

Nome do (a) entrevistado (a): _____ Contato: _____
Diretoria Regional de Ensino: _____ Data: _____
Estabelecimento de Ensino: _____ Índice do IDEB: _____
Documento/data de fundação: _____ Localização: (1) Rural (2) Urbano
Possui cantina comercial: (S) ou (N) Há quanto tempo? _____ Responsável: _____
Possui horta escolar: (S) ou (N) Há quanto tempo? _____ Responsável: _____
Possui APAM, Conselho Escolar ou entidade Similar: (S) ou (N) Há quanto tempo? _____
Clientela: (1) Creche (2) Pré-Escola (3) EF 1ª fase (4) EF 2ª fase (5) EM (6) EJA (7) EE
Matrículas Totais: _____ Gênero: (M) _____ (F) _____ Turno: (M) _____ (V) _____ (N) _____ PEI _____
Idade: 0-3 ___ 4-5 ___ 6-7 ___ 8-9 ___ 10-11 ___ 12-13 ___ 14-15 ___ 15-16 ___ 17-18 ___ >18 ___
Alunos que recebem a alimentação escolar: _____ Média mensal de refeições servidas: _____
Vezes que são servidas as refeições: 1X/nº de alunos ___ 2X/nº de alunos ___ 3X/nº de alunos ___
Nº de professores: 20h ___ 40h ___ Há professores que atuam na alimentação escolar?(S) ou (N) _____
Nº de merendeiros concursados¹/terceirizados²: 20h ___¹ ___² 30h ___¹ / ___² 40h ___¹ / ___²
Nº de pessoal limpeza concursados³/terceirizados⁴: 20h ___³ / ___⁴ 30h ___³ / ___⁴ 40h ___³ / ___⁴
Anos de maior reprovação: 2005/2006/2007/2008. Por série: EF (1º/9º) ___ EM: (1º/3º) ___
Anos de maior aprovação: 2005/2006/2007/2008. Por série: EF (1º/9º) ___ EM: (1º/3º) ___
Anos de maior evasão: 2005/2006/2007/2008. Por série: EF (1º/9º) ___ EM: (1º/3º ano) ___
Índice de reprovação: **2005** (10-20%) (30-40%) (>50%) **2006** (10-20%) (30-40%) (>50%) **2007** (10-20%) (30-40%) (>50%) **2008** (10-20%) (30-40%) (>50%)
Índice de evasão: **2005** ((10-20%) (30-40%) (>50%) **2006** (10-20%) (30-40%) (>50%) **2007** (10-20%) (30-40%) (>50%) **2008** (10-20%) (30-40%) (>50%)

1. Qual a sua formação?
2. Qual sua função e há quanto tempo a desempenha na escola?
3. Qual sua carga horária semanal na escola? (1) 20 horas (2) 40 horas (3) 60 horas
4. Quais pessoas (respectiva formação) estão envolvidas com atividades de alimentação na escola?
5. A escola realiza algum projeto sobre alimentação? Qual?
6. A escola desenvolve algum projeto sobre horta escolar? Qual?
7. A alimentação escolar faz parte do projeto pedagógico da escola?
8. O que você pensa a respeito?
9. Quem é responsável pela elaboração dos cardápios e qual a periodicidade?
10. O número de merendeiros é suficiente para atender a demanda e a logística de preparo, distribuição e limpeza?
11. Há alguma adaptação do cardápio por parte da escola? O que é levado em conta?
12. Existe algum alimento da região da escola utilizado na alimentação escolar? (S) ou (N)
13. Caso a resposta seja afirmativa, cite.

14. Caso a resposta seja negativa, diga o porquê.
15. A comunidade escolar externa contribui para a melhoria dos cardápios? De que forma?
16. E a comunidade interna?
17. A alimentação deixou de ser fornecida pela escola algum dia do ano? (S) ou (N)
18. Em caso afirmativo, cite os principais motivos.
19. Faça uma pequena avaliação da estrutura física e ambiental do local de processamento e distribuição das refeições (cantina, depósito e refeitório) em sua escola.
20. Você conhece os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar? (S) ou (N)
21. Se a resposta for afirmativa, como tem sido o papel da sua escola para o alcance dos objetivos?
22. Você sabe o que são alimentos básicos *in natura* e semi-elaborados? (S) ou (N). Dê exemplos:
23. Como você avalia os alimentos que são comprados pelos órgãos centrais para a alimentação escolar?
24. Como a escola mede a satisfação dos alunos em relação aos cardápios oferecidos?
25. Você sugeriria alguma mudança?
26. No desempenho de suas funções em relação à alimentação escolar cite as facilidades e as dificuldades:
27. As diferenças climáticas, as datas festivas, as diferenças de idade, os distúrbios alimentares ou outro aspecto que queira considerar interferem no planejamento dos cardápios, no preparo e na distribuição dos alimentos? Como?
28. Existem alunos com distúrbios alimentares na sua escola? (S) ou (N) (3) desconheço
29. Em caso afirmativo, é servido algum cardápio diferenciado?
30. Considerando a pergunta anterior, de quem foi a iniciativa?
31. Em sua opinião, você acha que existem diferenças na alimentação oferecida pela escola daquela que o aluno recebe em casa? Justifique.
32. Faça sugestões/críticas sobre o Programa de Alimentação Escolar em relação aos hábitos e comportamentos alimentares dos habitantes do DF, em especial da região da escola.

II – Entrevista: Encarregado da Alimentação Escolar na Unidade de Ensino

Nome do (a) entrevistado (a):

Contato:

1. Qual a sua formação?
2. Qual sua função e há quanto tempo a desempenha na escola?
3. Qual sua carga horária semanal na escola? (1) 20 h (2) 30 h (3) 40 h
4. Você possui algum tipo de capacitação para o desempenho de suas funções de encarregado da alimentação escolar? (S) ou (N)
5. No caso da resposta afirmativa, qual tipo?
6. Considerando a pergunta anterior, qual curso fez e há quanto tempo (cite o ano):
7. Como você se capacitou: (1) por conta própria (2) pela SEEDF (3) pelo FNDE
8. Se a resposta 4 for negativa, diga o por quê.
9. Quais as funções e atividades que desempenha na escola?

10. Você conhece os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar? (S) ou (N)
11. Como a escola mede a satisfação dos alunos em relação aos cardápios oferecidos?
12. Cite os cardápios mais apreciados pelos alunos:
13. Cite os cardápios menos apreciados pelos alunos:
14. Qual a sua participação no planejamento, elaboração e distribuição das refeições?
15. Você acha que a alimentação escolar da sua escola necessita de mudanças? Justifique:
16. No desempenho de suas funções cite as facilidades e as dificuldades encontradas:
17. Qual a relação da alimentação oferecida pela escola e os hábitos alimentares dos estudantes?
18. O que não pode faltar na alimentação oferecida na escola?
19. A escola possui *freezer* e geladeira?

III – Entrevista: merendeiros (as)

Nome do (a) entrevistado (a):

Contato:

1. Qual a sua formação?
2. Há quanto tempo trabalha na escola?
3. Qual sua carga horária semanal na escola? (1) 20 horas (2) 30 horas (3) 40 horas
4. Há quanto tempo você é merendeiro(a)?
5. Fez algum curso de capacitação nos últimos 5 anos? (S) ou (N)
6. Qual, onde e quem promoveu?
7. Dê sua opinião sobre as refeições servidas na sua escola:
8. Aspectos positivos:
9. Aspectos negativos:
10. Qual o cardápio que mais gosta de preparar e por quê?
11. E o que menos gosta e por quê?
12. *A per capita* dos cardápios é: (1) insuficiente (2) suficiente (3) + que suficiente
13. Qual o cardápio que os alunos mais gostam? Cite na ordem de preferência:
14. E o que eles menos gostam? Cite na ordem de “não-preferência”:
15. Há algum tipo de alimento ou modo de preparo que você conheceu no desempenho das suas funções? Cite:
16. Cite algum tipo de alimento ou forma de preparo que você acha que deveria ter na alimentação da escola.
17. Se sua escola possui horta escolar, quais são os alimentos produzidos que você utiliza no preparo das refeições?
18. Você considera a alimentação escolar importante? Por quê?
19. Faça uma pequena avaliação da estrutura física de seu ambiente trabalho.

IV – Questionário para Estudantes (Selecione apenas uma resposta de cada questão)

Nome:

Contato:

1. Sexo: (M) ou (F)
2. Idade: (até final de dezembro/2008): (1) 9 anos (2) 10 anos (3) 11 anos (4) 12 anos (5) 13 anos (7) 14 anos (4) 15 anos (6) 16 anos (7) 17 anos (8) + de 17 anos
3. Faça um (X) no estado em que você nasceu e circule o estado em que sua mãe nasceu: (AC) (AL) (AP) (AM) (BA) (CE) (DF) (ES) (GO) (MA) (MT) (MS) (MG) (PA) (PB) (PR) (PE) (PI) (RJ) (RN) (RS) (RO) (RR) (SC) (SP) (SE) (TO)
4. Você nasceu em área: (1) urbana (2) rural
5. Qual sua série/ano? (1) 5^a/6^o ano (2) 6^a/7^o ano (3) 7^a/8^o ano (4) 8^a/9^o ano
6. Em que turno você estuda? (1) matutino (2) vespertino (3) noturno (4) período integral
7. Com que idade começou a estudar? (< 4) (4 anos) (5 anos) (6 anos) (7 anos) (>7 anos)
8. Como se desloca para a escola? (1) ônibus coletivo (2) transporte escolar público (3) transporte escolar particular (4) carro particular (5) carroça (6) bicicleta (7) a pé (8) a cavalo (9) outro
9. Você come antes de vir para a escola? (1) todos os dias (2) de vez em quando (3) nunca
10. O que você costuma comer no café da manhã?
11. O que você costuma comer no almoço?
12. O que você costuma comer no jantar?
13. Você se alimenta durante as refeições principais (desjejum, almoço e jantar)? (S) ou (N)
14. Como você costuma chamar a alimentação que recebe na escola? (1) merenda (2) lanche (3) alimentação (4) comida (5) cardápio (6) refeição (7) outros _____
15. Você consome a alimentação oferecida pela escola? (sempre) (às vezes) (não como)
16. Você recebe a alimentação da escola com que frequência? (1) todos os dias (2) de vez em quando (3) nenhum dia
17. Quais os motivos que impedem você de receber a alimentação na escola? (1) Falta de alimentos (2) falta d'água (3) falta de merendeiros (4) falta de professores (5) dispensa de aula nos dias quentes e secos (6) outros ____
18. A quantidade servida é: (1) muita (2) suficiente (3) pouca
19. Você costuma repetir? (S) ou (N)
20. Quais lanches/cardápios?
21. A alimentação da escola é: (1) sempre diferente (2) muda de vez em quando (3) repetitiva
22. A escola serve lanche/cardápio diferenciado em datas comemorativas ou em ocasiões especiais? (S) ou (N)
23. Em quais datas? Cite exemplos.
24. Que tipo de lanche/cardápio é servido em ocasiões especiais?
25. Cite os lanches/cardápios que você mais gosta.
26. Cite os lanches/cardápios que você menos gosta.
27. Que alimento não é servido na escola que você gostaria de comer?
28. A comida da escola é diferente da que você come em casa ou em outro lugar? (S) ou (N)
29. Cite as diferenças, se houver.
30. Há algum alimento ou cardápio que você não conhecia e foi servido na escola? (S) ou (N)
31. Quais?

32. Você compra lanche na cantina comercial ou no comércio fora da escola? (S) ou (N)
33. Que alimento costuma comprar?
34. Você traz lanche de casa para consumir na escola? (S) ou (N)
35. Por quê?
36. Você sente falta da alimentação oferecida pela escola fora do período de aulas?
37. Você tem algum tipo de problema alimentar que precise de cuidados especiais? (S) ou (N)
38. Se você marcou S, que tipo de problema? (1) *alergia* (3) *pressão alta* (4) *obesidade* (5) *anemia* (6) *se tem alergia a algum tipo de alimento, qual _____* (7) *outra doença alimentar, qual _____* (8) *não tenho*
39. Se você marcou algum tipo de problema, a sua escola lhe oferece algum cardápio diferenciado? (S) ou (N)
40. Você tem alguma descendência (pais, avós, bisavós) indígena ou quilombola (africanos escravos)? (S) ou (N)
41. Você tem alguma sugestão/crítica a fazer sobre a alimentação da sua escola?

V – Questionário para Professores

Nome:

Contato:

1. Qual a sua formação?
2. Com que turmas atua? (1) *Educ. Inf.* (2) *EF 1ª Fase* (3) *EF 2ª Fase* (3) *EM* (4) *EJA* (5) *EE*
3. Há quanto trabalha na escola (marque o ano)? (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (+ de 10)
4. Qual sua carga horária semanal na escola? (20h) (40h)
5. Possui alguma capacitação sobre alimentação, saúde, nutrição ou afins? (S) ou (N)
6. Os temas integram, em alguma medida, seu planejamento de ensino? (S) ou (N)
7. No caso da resposta afirmativa, quais são os temas abordados?
8. No caso da resposta negativa, quais os temas que você acha que deveriam ser abordados?
9. Você acha que os alunos demonstram interesse pelo tema? (S) ou (N)
10. Gostaria de desenvolver algum projeto sobre alimentação na escola? (S) ou (N)
11. Que tipo? (1) *nutrição* (2) *segurança alimentar* (3) *hábitos e comportamentos alimentares* (4) *horta escolar* (5) *economia doméstica* (6) *estudos sobre doenças alimentares* (7) *educação ambiental* (8) *outros _____*
12. Dê sua opinião sobre a alimentação escolar servida na sua escola.
13. Acha que a alimentação servida na escola é condizente com hábitos/cultura alimentar dos alunos? (S) ou (N)
14. Por quê?
15. Você considera a alimentação escolar importante? Por quê?
16. Na escola é permitido ao professor consumir a alimentação servida aos alunos? (S) ou (N)
17. Se a resposta anterior for positiva, onde acontece? (1) *na sala dos professores* (2) *no refeitório com os alunos* (3) *na sala de aula com os alunos* (4) *não consumo a refeição servida pela escola*
18. Você acha importante o professor consumir a alimentação com os alunos? (S) ou (N) Por quê?

Anexo A – Organização Hierárquica e Cronológica das Leis e Instrumentos Normativos do PNAE

ATO NORMATIVO	FUNDAMENTAÇÃO LEGAL
Carta Magna e Emendas Constitucionais	
Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988, alterada pelas ECs nº 01/1992 a 56/2007 e pelas ECRs nº 01 a 06/1994	Art.37, inciso XXI e Emendas Constitucionais modificadoras (ECs nº 18, 19 e 20/1998, 34/2001, 41 e 42/2003 e 47/2005); art.163, incisos I; V e VII, (modificado pela EC nº 40/2003); art.205; art.208, incisos I; IV; VII e §1º; art.211, §1º a §5º; art. 212, §3º e §4º e art.213 (modificados pelas ECs nº 14/1996 e 53/2006).
Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos	
Pacto Internacional sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)/1966	Considerado legalmente pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo 591, de 06/07/1992, que ratificou o compromisso e reconhecimento do País sobre o DHAA.
Leis Complementares	
Lei Complementar 101 de 04/04/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF)	Estabelece normas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, traçando as diretrizes norteadoras das finanças públicas, consoante determinação expressa do artigo 163 da CF/1988, aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
Leis Ordinárias Federais, Códigos ou Consolidações	
Lei 1.806, de 06/01/1953	Criou a região da Amazônia Legal e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) que fornecia com recursos próprios alimentação escolar às escolas da região.
Lei 1.920, de 25/06/1953	Cria, autonomamente, o Ministério da Educação e Cultura e o Ministério da Saúde. A Lei foi omissa quanto à vinculação da Comissão de Nacional e Alimentação (CNA), tendo a situação regularizada com o Decreto 37.106/1955, vinculou a CNA ao Ministério da Saúde.
Lei 3.751, de 13/04/1960	Definiu a estrutura da administração da “Nova Capital da República”.
Lei 4.320, de 17/03/1964 (Consolidação)	Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle orçamentário e balanços da União, Estados, dos Municípios e do DF.
Lei nº 5.525, de 05/11/1968	Disponha sobre os recursos oriundos da Loteria Federal, destinando 20% à constituição de Fundo Especial de Alimentação Escolar (FEAE), a ser aplicado pela CNAE integralmente, no atendimento de suas atividades fins e movimentado pelo Ministério da Educação e Cultura.
Lei 5.692, de 01/08/1971	Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB-antiga).
Lei 5.829, de 30/11/1972	Cria o Instituto de Alimentação e Nutrição (INAN).
Lei 6.583, de 20/10/1978	Dispõe sobre as competências do Conselho Federal de Nutricionistas.
Lei 7.091, de 18/04/1983	Cria a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE).
Lei 8.029, de 12/04/1990	Autoriza as atividades da Companhia Nacional de Abastecimento (CNA), ou CONAB, pelo Decreto 369, de 19/12/1991
Lei 8.078, de 11/09/1990	Lei de Defesa do Consumidor – Código de Defesa do Consumidor.
Lei 6.437, de 19/09/1990	Lei Orgânica da Saúde, que institui o Sistema Único de Saúde (SUS), e estabelece a necessidade da melhoria da qualidade de vida decorrente da utilização de bens, serviços e ambientes oferecidos à população na área de alimentos.
Lei 8.234, de 17/09/1991	Regulamenta a profissão de nutricionista.
Lei 8.666, de 21/06/1993 alterada pelas Leis 8.883, de 08/06/94 e 9.648, de 27/05/1998	Regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública.
Lei 8.742, de 07/12/1993	Registro de Entidades Filantrópicas – Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
Lei 8.913, de 12/07/1994	Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar, cria os Programas Municipais de Alimentação Escolar (PMAEs).
Lei 9.394, de 20/12/1996 (LDB)	Estabelece as diretrizes e bases e disciplina a educação escolar nacional.
Lei 9.649, de 27/05/1998	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e transfere as competências da FAE para o FNDE.
Lei 10.028, de 19/10/2000	Altera o Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10/04/1950, o Decreto-Lei nº 201, de 27/02/1967, em relação aos crimes contra finanças públicas.
Lei 10.048, de 08/11/2000	Dá prioridade de atendimento às pessoas portadoras de deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes e as pessoas acompanhadas por crianças de colo.
Lei 10.098, de 19/12/2000	Estabelece normas gerais e critérios para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Lei 10.172, de 10/01/2001 (PNE)	Aprova o Plano Nacional de Educação.
Lei 10.520, de 17/07/2002	Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação denominada Pregão.
Lei 10.539, de 23/09/2002	Dispõe sobre a estruturação de órgãos, cria cargos em comissão no Poder Executivo Federal e dá outras providências.
Lei 10.683, de 28/05/2003	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.
Lei 10.696, de 02/07/2003	Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
Lei 11.274, de 06/02/2006	Obriga a matrícula aos seis anos de idade e fixa a duração do Ensino Fundamental em nove anos.
Lei 11.346, de 15/09/2006	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).
Lei 11.947, de 16/06/2009	Dispõe sobre o atendimento sobre a alimentação escolar do PDDE aos alunos da educação básica.
Planos Plurianuais (PPAs)	Planos que prevêm as diretrizes, objetivos e metas dos quatro anos de governo, e sempre abrange o 1º ano do governo seguinte.
Leis de Diretrizes e Orçamentárias (LDOs)	Instrumentos que orientam as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), define metas, prioridades e despesas do exercício subsequente, válidas por um ano, representam o elo entre os PPAs e as LOAs.
Leis Orçamentárias Anuais (LOAs)	Com base na LDO, estimam as receitas e fixam as despesas do Poder Executivo para o exercício financeiro, evidenciando a política econômica e financeira e os Programas de Trabalho (PT) dos respectivos governos.
Tratados Internacionais	
Protocolo de Kyoto, de 21/11/1997	Acordo internacional para reduzir as emissões de gases-estufa dos países industrializados e para garantir um modelo de desenvolvimento limpo aos países em desenvolvimento até 2012.
Declaração das Metas do Milênio, de 20/08/2000	Acordo internacional de reduzir à metade o número de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia até o ano 2015.
Medidas Provisórias	
Medida Provisória 1.651-43, de 05/05/1998	Convertida na Lei 9.649/1998, que extingue a FAE e passa suas competências para o FNDE.
Medida Provisória 1.784, de 14/12/1998	Revoga a Lei 8.913/1994. Dispõe sobre o repasse de recursos em parcelas, sem necessidade de convênios, ajustes, acordo ou contrato.
Medida Provisória nº 1.784-1, de 13/01/1999	Reedição da MP 1.784/98. Instituiu o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e possibilitou o repasse de recursos financeiros direto a todos os municípios e Secretarias de Educação dos Estados sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo.
Medida Provisória 1.979-19, de 09/03/2000	Reedição da MP-1.784/1998. Obrigou a instituição, em cada município brasileiro, do CAE como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa, e os CAEs passaram a serem formados por membros da comunidade, professores, pais de alunos e representantes do poder Executivo e Legislativo.
Medida Provisória 2.100-33, de 21/01/2001	Reedição da MP-1.784/1998. Definiu que os cardápios deveriam respeitar os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos <i>in natura</i> .
Medida Provisória 2.178-34, de 28/06/2001	Reedição da MP-1.784/1998. Passou a exigir a obrigatoriedade de que 70% dos recursos repassados fossem utilizados para compra de produtos básicos, preferencialmente <i>in natura</i> ou semi-elaborado. O Anexo IV lista os produtos considerados básicos.
Medida Provisória 2.178-36, de 24/08/2001	Reedição da MP-1.784/1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE, institui o PDDE, dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional.
Medida Provisória 455 de 28/01/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do PDDE aos alunos da educação básica, altera a Lei no 10.880, de 09/06/2004.
Leis Delegadas	
Lei Delegada de 06/09/1962	Cria a Companhia Brasileira de Abastecimento Alimentar (COBAL)
Decretos Legislativos	
Decreto 19.402, de 14/11/1930	Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (1º MEC)
Decreto-Lei 2.040, de 17/02/1940	Cria o Departamento Nacional da Criança (DNCR), vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, que buscava dar à assistência alimentar da criança, em especial aquela em idade escolar (até os 14 anos), um caráter mais científico.
Decreto-Lei 2.478, de 05/08/1940	Cria o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS).
Decreto-Lei 7.328, de 17/02/1942	Cria a Comissão Nacional de Alimentação (CNA).
Decreto-Lei 5.812, de 13/09/1943	Cria os Territórios Federais de Rio Branco (+ tarde Roraima, em 1962), Amapá, e Guaporé (+ tarde Rondônia, em 17/03/1956)

Decreto 29.850, de 06/08/1951	Aprova o Regulamento da Comissão Nacional de Alimentação (CNA).
Decreto 37.106, de 31/03/1955	Instituiu a Campanha de Merenda Escolar (CME).
Decreto 39.007, de 11/04/1956	Modificou denominação da CME para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com intenção de promover atendimento nacional.
Decreto 40.052, de 01/10/1956	Cria o Fundo Nacional de Merenda Escolar (FNME), formado por contribuições da União, Estados, Municípios e convênios privados.
Decreto 45.582, de 18/03/1959	Regulamentou a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNME) como órgão autônomo, vinculada ao Departamento Nacional de Educação do MEC, com suas divisões básicas.
Decreto 56.886, de 20/09/1965	Altera o nome da CNME para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), quando foram incluídos programas de ajuda internacional: “Programa Alimentos para a Paz”, “Programa de Alimentos para o Desenvolvimento” e “Programa Mundial de Alimentos”.
Decreto 59.308, de 23/09/1966	Promulgou o acordo básico de assistência técnica com a ONU, suas agências especializadas e a agência internacional de energia atômica.
Decreto-Lei 224, de 28/02/1967	Dispõe sobre a extinção do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS).
Decreto nº 68.092, de 20/01/1971	Aprovou o Regulamento do FEAE criado pela Lei 5.525/1968. Possibilitou maior aporte financeiro à CNAE atendendo até o ensino médio.
Decreto nº 72.034, de 13/03/1973	Regulamenta e define o Programa Nacional de Alimentação (PRONAN).
Decreto 84.444, de 30/01/1980	Regulamenta o exercício das competências do CFN.
Decreto 6.037, de 19/01/1983	Institui o Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE).
Decreto 88.295, de 10/05/1983	Aprova o Estatuto da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE).
Decreto n.º 591, de 06/07/1992	Determina o compromisso do Brasil de reconhecimento do Direito Humano à Alimentação Adequada, estabelecido pelo PIDHESC, 1966.
Decreto 5.296, de 02/12/2004	Regulamenta as Leis nºs 10.048/00 e 10.098/00, que estabelecem normas gerais para acessibilidade das pessoas com deficiência.
Decreto 6.447, de 07/05/2008	Regulamenta o art. 19 da Lei 10.696, de 02/07/2003, que institui o PAA.
Resoluções	
Resolução FNDE 06, de 13/05/1998	Instituiu a forma de repasse mensal dos recursos, de acordo com o nº de dias previstos pelo FNDE: mar. (30), abr.(19), mai.(20), jun.(20), jul.(14), ago.(21), set.(21), out.(18), Nov.(20) e dez.(17), autoriza repasse para entidades filantrópicas a critério do FNDE.
Resolução FNDE 24, de 21/01/1999	Dispõe sobre o repasse de recursos em parcelas, sem necessidade de convênios, ajustes, acordo ou contrato.
Resolução FNDE 07, de 08/03/2000	Revogou as Resoluções nº 02/1999 e 10/1999.
Resolução FNDE 15, de 25/08/2000	Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos do PNAE e as exigências de realização de controle de qualidade dos alimentos, elaboração de cardápios por nutricionistas, com no mínimo 70% de produtos in natura e aplicação de Teste de Aceitabilidade.
Resolução FNDE 01, de 06/02/2001	Sistematiza e consolida procedimentos administrativos de prestação de contas dos recursos do PNAE, estabelecendo os critérios de análise por meio do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, com parecer favorável e não-favorável do CAE.
Resolução RDC/ANVISA 39, de 21/03/2001	Dispõe sobre “Tabela de Valores de Referência para Porções de Alimentos e Bebidas Embalados para Fins de Rotulagem Nutricional”.
Resolução RDC/ANVISA 40, de 21/03/2001	Dispõe sobre “Regulamento Técnico para Rotulagem Nutricional Obrigatória de Alimentos e Bebidas Embalados.
Resolução FNDE 02, de 10/01/2002	Estabelece critérios para a transferência de recursos financeiros, à conta do PNAE para as escolas; suspensão de repasses de recursos, caso a EE não utilize os recursos de acordo com as normas do FNDE, ou inviabilize a ação do CAE e aplicação de Testes de Aceitabilidade para introdução de cardápios novos com índice de aceitabilidade não inferior a 85%.
Resolução FNDE 01, de 19/02/2003	Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE e dispõe sobre a inclusão da Secretaria do Tesouro Nacional – STN na rede arrecadadora de contribuições do Salário-Educação administradas pelo FNDE.
Resolução FNDE 15, de 16/06/2003	Estende o atendimento do PNAE a creches, estabelece valores <i>per capita</i> s e dias letivos do 2º semestre de 2003, e define a lista dos produtos básicos a serem utilizados com, no mínimo, 70% dos recursos financeiros destinados ao PNAE Anexo IV desta Resolução.
Resolução FNDE 35, de 01/10/2003	Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE e 250 dias de atendimento para creches.
Resolução FNDE 45, de 31/10/2003	Estabelece critérios para repasse de recursos da alimentação escolar da educação escolar indígena.
Resolução CFN 320, de 02/12/2003	Aprova o Regimento Interno do CFN, e revoga a Resolução CFN 174/1996 (Regimento anterior) e Resolução/CFN 210/1998 (Estatuto).
Resolução FNDE 38, de 23/08/2004	Estabelece critérios para a execução do PNAE (Alterada pelas resoluções nº 01/2005, 21/2005 e 05/2006).
Resolução RDC/ANVISA 216, de 15/09/2004	Dispõe sobre Regulamento Técnico de boas práticas para serviços de alimentação.
Resolução FNDE 01, de 26/01/2005	Altera dispositivos da Resolução 38, de 23/06/2004, e revoga a Resolução nº 1, de 6/2/2001, dispondo sobre a prestação de contas do PNAE.

Resolução CFN 358, de 18/05/2005	Dispõe sobre as atribuições do nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar.
Resolução CFN 380, de 28/12/2005	Dispõe sobre a definição das áreas de atuação do nutricionista, e estabelece parâmetros numéricos de referência por área de atuação.
Resolução FNDE 35, de 01/09/2005	Dispõe sobre as prestações de contas do PNAE no exercício de 1999.
Resolução FNDE 05, de 24/03/2006	Estabelece 200 dias de atendimento para toda clientela beneficiária do PNAE a partir do ano de 2006.
Resolução FNDE 32, de 10/08/2006	Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, e anexos I a VI: I – Modelo do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira; Anexo I-A – Instruções para preenchimento do Anexo I; Anexo II – Termo de Compromisso, exclusivo para municípios; Anexo III – Termo de Compromisso, exclusivo para Secretarias de Estado de Educação; Anexo IV – Tabela com Valores de Referência de Macro e Micronutrientes – RDA/NRC, 1989, sobre o atendimento a 15% das necessidades nutricionais; Anexo V – Tabela com Valores de Referência de Macro e Micronutrientes – RDA/NRC, 1989, sobre o atendimento a 30% das necessidades nutricionais; Anexo VI – Procedimentos para inclusão, alteração e exclusão do cadastro de nutricionistas.
Resolução FNDE 33, de 24/08/2006	Altera o disposto no art. 9º da Resolução 32, de 2006, que dispõe sobre repasse direto dos recursos às escolas que atendam o PNAE.
Resolução FNDE 26, de 06/06/2006	Aprova a assistência financeira suplementar a projeto educacional, no âmbito da Educação Básica, para o ano de 2006.
Resolução FNDE 25, de 14/06/2007	Altera o disposto no art. 25 da Resolução 32, de 10/08/2006, que dispõe sobre a suspensão do repasse dos recursos pela não apresentação do demonstrativo físico-financeiro com parecer do CAE no prazo estabelecido.
Resolução FNDE 19, de 15/05/2008	Dispõe sobre o processo de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE e dá outras providências.
Resolução CFN 417, de 18/03/2008	Dispõe sobre procedimentos nutricionais para a atuação dos nutricionistas.
Resolução FNDE 38, de 19/08/2008	Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na MP 2.178-36, de 24/08/2001, para o atendimento dos alunos do ensino fundamental matriculados em escolas de Educação Integral, participantes do Programa Mais Educação.
Resolução FNDE 43, de 14/10/2008	Altera a Resolução nº 19, de 15/05/2008, referente ao PDDE para ampliar o atendimento na modalidade de adequações arquitetônicas à educação especial, autorizar incremento nos repasses destinados à educação integral e destinar recursos à implementação de projetos pedagógicos de disseminação e da outras providências.
Decreto Executivo	
Decreto 5.450, de 31/05/2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns.
Decreto PR 6.447, de 07/05/2008	Amplia o PPA, determinando que cada produtor familiar poderá vender R\$ 3.500 por ano diretamente para as escolas. Ainda falta definir como será feita a comercialização. As normas estão sendo analisadas pelo FNDE, CONAB (que vai fazer as compras) MDS, MAPA, universidades, representantes da sociedade e de agricultores.
Instruções Normativas	
Instrução Normativa STN 01, de 03/04/1997	Estabelece as normas de repasse financeiro da EE diretamente às escolas, que somente poderá ser feito mediante termo de convênio.
Instrução Normativa STN 06, de 01/11/2001	Altera a redação do inciso IV do art. 18 da I. N. STN 011, de 15/01/1997, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira.
Instruções Administrativas	
Não tem	
Atos Normativos	
Não tem	
Atos Administrativos	
Ofício Circular FNDE 066/97, de 15/05/1997	
Manual da ANVISA/MS, 2001	Publicação da Gerência Geral de Alimentos da ANVISA/MS em parceria com a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC) e o Departamento de Nutrição da UnB (NUT-UnB) sobre “Rotulagem Nutricional Obrigatória – Manual de Orientação aos Consumidores – Educação para o Consumo Saudável”.
Portarias	
Portaria SCm 136, de 25/10/1939	Cria o Serviço Central de Alimentação (SCA), vinculado ao Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio com objetivo fornecer elementos para a criação de restaurantes populares, de refeitórios, de serviços de distribuição de alimentos.
Portaria MS nº 5, de 19/10/1942	Cria o Serviço Técnico Nacional – STAN.

Portaria de março de 1944	Cria o Instituto Técnico de Alimentação – ITA.
Portaria Ministerial nº 388-A, de 22/11/1957	Regulamenta a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNME).
Portaria MEC nº 0037, de 20/01/1981	Propôs adoção de cardápios qualitativa e quantitativamente adequados, respeitando hábitos alimentares locais e garantindo padrão nutricional, com adoção de programas de educação nutricional objetivando fortalecer hábitos compatíveis com a produção e com padrões satisfatórios.
Portaria CNAE 708, de 22/12/1981	Cria o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE).
Portaria MEC 0.177, de 25/05/1982	O Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE) passa a chamar-se Instituto Nacional de Assistência ao Educando.
Portaria MS 1.428, de 26/11/1993	Aprova o Regulamento Técnico para Inspeção Sanitária de Alimentos; Diretrizes para o Estabelecimento de Boas Práticas de Produção e Prestação de Serviços; e Regulamento Técnico para o Estabelecimento de Padrão de Identidade e Qualidade (PIQs) na Área de Alimentos.
Portaria FAE 291, de 08/08/1996	Modificou o sistema de Controle de Qualidade dos Alimentos (CQA), estabelecendo nova metodologia.
Portaria FAE 351, de 10/10/1996	Criou o Núcleo de Promoção de Qualidade (NPQ).
Portaria SVS/MS 326, de 30/07/1997	Aprovação pela Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde do Regulamento Técnico “Condições Higiênico-Sanitárias e de Boas Práticas de Fabricação para Estabelecimentos Produtores/Industrializadores de Alimentos”.
Portaria ANVISA 710, de 10/06/1999	Aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição.
Portaria FNDE 251, de 03/03/2000	Dispõe sobre a transferência automática dos recursos do PNAE em 10 parcelas mensais, para cobertura de 20 dias letivos.
Portaria interministerial 1.010, de 08/05/2006	Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.
Portaria interministerial 17, de 24/04/2007	Institui Programa Mais Educação, para fomentar a educação integral por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar.
Portaria Normativa 27, de 21/06/2007	Institui o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE-Escola, no âmbito do MEC/FNDE
Avisos	
Não Tem	



QUESTIONÁRIO DO MERENDA ESCOLAR

Este questionário tem por objetivo orientar a participação do cidadão na gestão pública a partir do controle das despesas públicas efetuadas e da oferta de sugestões aos órgãos do governo, para que estes adotem medidas que realmente atendam ao interesse público. Seu conteúdo foi elaborado por técnicos da CGU em uma linguagem simples e acessível, de modo que qualquer cidadão possa efetuar a verificação da correta e regular aplicação dos recursos públicos federais repassados ao município.

MUNICÍPIO: _____

ESTADO: ____

DATA: ____/____/____

MERENDA ESCOLAR Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), implantado em 1955, prevê a transferência de recursos financeiros, com vistas a garantir, de forma suplementar, a alimentação escolar dos alunos da educação infantil (creches e pré-escola) e do ensino fundamental, inclusive das escolas indígenas, matriculados em escolas públicas e filantrópicas.

Seu objetivo é atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

O PNAE tem caráter suplementar e, atualmente, o valor per capita repassado pela União é de R\$ 0,22 por aluno de creches públicas e filantrópicas, de R\$ 0,22 por estudante do ensino fundamental e da pré-escola. Para os alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor per capita é de R\$ 0,44. O repasse de recursos é feito diretamente aos estados e municípios, em contas correntes específicas abertas pelo próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sem necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo, contrato ou qualquer outro instrumento, com base no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. O programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), pelo FNDE, pela Controladoria-Geral da União (CGU), pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério Público.

A transferência é feita em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro, para a cobertura de 200 dias letivos. Cada parcela corresponde a vinte dias de aula. Do total, 70% dos recursos são destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semi-elaborados e *in natura*. O valor a ser repassado para a entidade executora é calculado da seguinte forma: $TR = \text{Número de alunos} \times \text{Número de dias} \times \text{Valor per capita}$, onde TR é o total de recursos a serem recebidos. Outros produtos, equipamentos, materiais devem ser fornecidos pela prefeitura (utensílios de cozinha, gás, etc.)

A aquisição dos gêneros alimentícios para o cumprimento do cardápio é de responsabilidade dos estados e municípios, os quais devem efetuar complementação financeira para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal.

A elaboração do cardápio escolar, sob responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, deve ser feita por nutricionista habilitado, com o acompanhamento do Conselho de Alimentação Escolar e ser programado de modo a suprir, no mínimo, 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias dos alunos das creches e escolas indígenas e das localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e 15% (quinze por cento) para os demais alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, respeitando os hábitos alimentares e a vocação agrícola da comunidade.

INSTRUÇÕES PRELIMINARES PARA O PREENCHIMENTO DO QUESTIONÁRIO

Como a prefeitura municipal é responsável pelo procedimento de aquisição dos alimentos, deve-se tentar ter acesso aos documentos que registram a compra (licitações, contratos, notas fiscais, etc.). No caso das notas fiscais, deve-se procurar obter cópias desses documentos para que se possa analisar se os preços da compra estão de acordo com o mercado local, se os produtos ali descritos realmente foram entregues nas escolas, se as quantidades estão de acordo com o que foi recebido pelas escolas e se as empresas existem de fato.

É importante destacar, porém, que a falta de acesso a esses documentos não impossibilita o preenchimento de outras partes deste questionário. Deve-se, então, selecionar algumas escolas para analisar as condições de armazenagem e fornecimento da merenda.

PREFEITURA

Verifique as notas fiscais das compras do Programa Nacional de Alimentação Escolar deste ano e do ano anterior, e informe:

1 - O dinheiro foi gasto somente com alimentos?

- () SIM. TOTALMENTE.
- () NÃO. PARTE DO DINHEIRO FOI GASTO COM OUTROS ITENS QUE NÃO SÃO ALIMENTOS.
- () NÃO. TODO O DINHEIRO FOI GASTO EM ITENS QUE NÃO SÃO ALIMENTOS.
- () O DINHEIRO AINDA NÃO FOI GASTO.

COMENTÁRIOS:.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Escolha cinco itens de maior valor das notas fiscais e compare com os preços do comércio de sua cidade. Com base nessa pesquisa, responda:

2 - Os preços dos alimentos pesquisados são?

- () PRÓXIMOS DOS PREÇOS DO COMÉRCIO LOCAL.
- () MAIORES QUE OS PREÇOS DO COMÉRCIO LOCAL.
- () MENORES QUE OS PREÇOS DO COMÉRCIO LOCAL.
- () NÃO FOI POSSÍVEL A AVALIAÇÃO DOS CUSTOS.

COMENTÁRIOS:.....
.....
.....
.....
.....
.....

Verifique na Prefeitura o último processo licitatório (ou processo de compra) da merenda. Anote o nome e o endereço de todas as empresas participantes. Visite as empresas e responda as perguntas a seguir:

3.1 – As empresas participantes estão localizadas no endereço informado no processo?

- () SIM, TODAS ESTÃO LOCALIZADAS NO ENDEREÇO INFORMADO NO PROCESSO.
- () NÃO, PELO MENOS UMA NÃO ESTÁ LOCALIZADA NO ENDEREÇO INFORMADO.
- () IMPOSSÍVEL AVALIAR. NÃO EXISTE PROCESSO LICITATÓRIO (PROCESSO DE COMPRA).

COMENTÁRIOS:

.....

.....

.....

3.2 – Todas as empresas que participam do processo vendem alimentos?

- () SIM, TODAS VENDEM ALIMENTOS.
- () NÃO, PELO MENOS UMA NÃO VENDE ALIMENTOS.
- () IMPOSSÍVEL AVALIAR. NÃO EXISTE PROCESSO LICITATÓRIO (PROCESSO DE COMPRA).

COMENTÁRIOS:

.....

4 - O cardápio utilizado nas escolas/empresas é elaborado por nutricionista?

- () SIM.
- () NÃO. ELABORADO PELA MERENDEIRA.
- () NÃO. POR OUTROS.

COMENTÁRIOS:

.....

ESCOLAS

Pergunte aos professores, à merendeira e aos pais de alunos da comunidade se falta merenda na escola. Se houver faltado merenda algum dia no ano, pergunte também quais foram os motivos da falta de merenda. Com base na pesquisa, responda as questões a seguir:

5 – Faltou merenda algum dia no ano?

- () NÃO.
 - () SIM. EM QUAIS ESCOLAS E QUANTOS DIAS POR ESCOLA?
-
-
-
-
-

6 – Se faltou merenda, quais foram os motivos? (Pode ser marcada mais de uma opção)

- () FALTA DE ALIMENTOS.
- () FALTA DE MERENDEIRA.
- () FALTA DE CONDIÇÕES DE PREPARO.
- () ALIMENTOS ESTRAGADOS.
- () OUTROS
- () NÃO FALTOU MERENDA.

COMENTÁRIOS:

.....

.....

7 – Os produtos descritos nas notas fiscais obtidas na prefeitura correspondem ao que foi recebido pelas escolas? (ex: se na nota fiscal consta a compra de salsicha, a escola deve ter recebido esse produto para que ele seja oferecido na merenda)

- () SIM.
- () NÃO. DESCREVA ABAIXO QUAIS PRODUTOS QUE ESTAVAM DESCRITOS NA(S) NOTA(S) FISCAL(IS) E QUE AS ESCOLAS NÃO RECEBERAM

.....

.....

.....

8 – As quantidades descritas nas notas fiscais obtidas na prefeitura correspondem ao que foi recebido em todas as escolas da rede municipal beneficiadas com produtos para a merenda? (ex: se na nota fiscal consta a compra 20kg de carne, a(s) escola(s) deve(m) ter recebido essa quantidade)

- () SIM.
- () NÃO. DESCREVA ABAIXO QUAIS AS QUANTIDADES DESCRITAS NAS NOTAS FISCAIS E QUANTO A(S) ESCOLA(S) RECEBERAM.

.....

.....

.....

.....

Verifique as condições de armazenamento dos alimentos na escola. O ambiente deve ser limpo e arejado. Os alimentos não devem estar em contato com o chão, nem com a parede. E também não devem estar misturados com medicamentos nem produtos de limpeza. Verifique a data de validade dos alimentos. Com base nesse procedimento, responda a pergunta:

9 - Em que condições os alimentos estão armazenados?

- () EM BOAS CONDIÇÕES.
- () EM CONDIÇÕES RUINS, MAS NÃO APRESENTA RISCO PARA OS ALIMENTOS.
- () EM CONDIÇÕES RUINS, COM RISCO PARA OS ALIMENTOS.
- () OS ALIMENTOS NÃO SERVEM PARA O CONSUMO (PRAZO DE VALIDADE VENCIDO OU ALIMENTO ESTRAGADO).
- () A ESCOLA NÃO ARMAZENA ALIMENTOS.

COMENTÁRIOS:

.....

.....

.....

Verifique as condições de preparo dos alimentos no colégio. A cozinha deve ser limpa e arejada. As panelas e os talheres devem ser limpos. Os alimentos devem ser preparados com higiene. Com base nessa verificação, responda a pergunta:

10 - Em que condições os alimentos são preparados?

- () EM BOAS CONDIÇÕES.
- () EM CONDIÇÕES RUINS.
- () A ESCOLA NÃO PREPARA OS ALIMENTOS.

COMENTÁRIOS:

.....

.....

.....

.....

.....

11 - O Conselho de Alimentação Escolar atua de forma satisfatória no acompanhamento das compras e do fornecimento da merenda escolar?

- () SIM E REGISTRA EM ATA O RESULTADO DESSE TRABALHO.
- () SIM, MAS NÃO HÁ REGISTRO EM ATA.
- () NÃO.

COMENTÁRIOS:

.....

.....

.....

.....

.....

Comentários adicionais:

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Observações:

A) LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

ESPECÍFICA DA MERENDA ESCOLAR

- [Resolução nº 33, de 24/08/2006](#) - Altera o disposto no art. 9º da Resolução CD/FNDE nº 032, de 10 de agosto de 2006.
- Resolução nº 32, de 10/8/2006 - Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).
- Resolução CFN nº 358/2005, do Conselho Federal de Nutrição - Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.
- Portaria Interministerial nº 1.010/2006 - 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.
- Medida Provisória nº 2.178-36/2001 - Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do PNAE.

GERAL

- Constituição Federal/1988, arts. 205 e 208
- Lei nº 4.320, de 17.3.1964 - Institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal
- Lei nº 8.666, de 21.6.1993 - Normas sobre licitações e contratos
- Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal
- Lei nº 10.172, de 09 de junho de 2001 - Plano Nacional de Educação
- Outras informações - ver o Site <http://www.fnde.gov.br/>

B) PRINCIPAIS FALHAS ENCONTRADAS PELA CGU:

Dados consolidados em 2006, referentes a 199 Municípios e a 1302 escolas visitadas, apresentaram os seguintes resultados:

- Em termos de efetividade, 89,55% das escolas disseram ter servido alimentação aos alunos todos os dias letivos, contra 6,61% que apontaram falta de fornecimento de alimentação, como principal motivo do atraso na distribuição dos alimentos pelas prefeituras. Em 82,95%, a avaliação dos fiscais considerou a forma de preparo das refeições adequada. Já o armazenamento inadequado dos alimentos foi registrado em 17,82% das escolas.
- Cardápio utilizado nas escolas/empresas elaborado por merendeira e não por nutricionista (14,07%) e 30,15% foi elaborado por outras pessoas.
- Na aquisição dos gêneros alimentícios, 55,28% das prefeituras revelaram problemas nos processos licitatórios/pagamentos, sendo que 26,64% apresentaram irregularidades, envolvendo, dentre outros fatos, manipulações de propostas/preços, e/ou desvios e fraudes.
- O CAE não está constituído em 6,53% dos municípios fiscalizados; em 44,22% os membros foram indicados em conformidade com a legislação; 7,04% não comprovaram que tenham se reunido; 64,05% não atuam no processo de licitação; 41,09% não participam do processo de escolha dos alimentos para composição do cardápio; 45,05% não estão atuando na verificação do tipo e da quantidade de alimentos entregues nas escolas; 31,66% nunca visitaram os locais de armazenagem dos produtos alimentícios a serem distribuídos às escolas; 36,10% das escolas não têm conhecimento das atribuições do CAE; 32,66% ainda não visitaram os locais de armazenamento de alimentos na escola; 68,32% não estão atuando na divulgação dos recursos recebidos pela entidade executora; e 32,87% não dispõem de infra-estrutura para a realização de suas atividades.

