

APLICAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DA FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE NA GESTÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR — o caso de Campinas

Galeazzi, M. A. M.*

Vianna, R. P. de T.**

Zabotto, C. B.***

O início da década de 90 se caracteriza como um marco importante na história da alimentação escolar no Brasil. A partir dele, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) implementou a política de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), fato este que consideramos de extrema relevância em se tratando do maior e mais abrangente programa de alimentação do País.

No contexto da descentralização, a FAE recomenda algumas ações que devem permear o gerenciamento local do programa, visando à elevação dos níveis de alimentação e nutrição para melhoria do rendimento escolar, tais como: *melhoria da eficiência, adequação dos hábitos alimentares, revitalização da economia local e controle social.*

* Professora adjunta da FEA/Unicamp e coordenadora do Nepa.

** Pesquisador do Nepa/Unicamp.

*** Pesquisadora associada do Nepa/Unicamp e comissionada da P.M.C.

Faz-se necessário discutir como viabilizar essas recomendações em nível de município, a partir desta nova realidade. Tomamos, como exemplo, a cidade de Campinas (SP), que tem sido nosso objeto de estudo.

Devemos ressaltar que a vontade política é fator determinante para alavancarmos mudanças. E preciso pensar a gestão do programa na contextualização das diretrizes do poder municipal, tendo como pano de fundo os planos de outras esferas governamentais (estadual e federal).

Por parte do governo federal, um grande passo foi dado em direção à *melhoria, da eficiência*, com a criação dos Núcleos de Controle de Qualidade (NCQs), organização em nível de município com atribuições que vão desde orientação na aquisição de alimentos, assessoramento para seleção de produtos e fornecedores, bem como atuação na produção, transporte, armazenagem, distribuição, estocagem na escola, preparo de alimentos e distribuição aos alunos. A redução nas possíveis perdas e desperdícios envolvidos neste processo, principalmente em nível de unidade escolar, bem como a incorporação dos conceitos de garantia de qualidade no cotidiano das atividades dos programas tendem a garantir a melhoria da eficiência. Embora a região de Campinas apresente a maior concentração de municípios que já criaram os seus NCQs, a cidade de Campinas não implementou esta política de qualidade em nível local.

Em relação à *adequação aos hábitos alimentares*, incorporar ao cardápio dos escolares produtos ofertados no município ou região é tarefa bastante simples, já que passa a ser responsabilidade do município a aquisição dos alimentos, o que traz como conseqüência a melhor aceitabilidade do cardápio pelo fato destes alimentos já estarem incorporados ao hábito alimentar desta população.

Segundo levantamento feito pelo Nepa/Unicamp com as famílias dos escolares das escolas públicas de Campinas em 1994, com vistas a estabelecer o padrão de consumo destas famílias, dois aspectos foram verificados: primeiro, que o consumo de calorias e proteínas aumenta em função da faixa de renda familiar *per capita* (renda total da família dividida pelo número de integrantes da família), sendo que o aporte de caloria é insuficiente nas faixas de renda mais baixa, isto é, até 0,50 salários mínimos *per capita* (SMPC), o que corrobora com os dados levantados pelo Mapa da Fome do IPEA que aponta, de acordo com a FAO, uma recomendação *per capita* diária da população de 2.242 quilocalorias e 53 gramas de proteínas. Com relação à proteína, sem entrar no mérito do seu valor biológico, o aporte verificado na população estudada foi suficiente para todas as faixas de renda (Tabela 1, Gráfico 1 e 2).

Tabela 1—Aporte calórico e protéico: avaliação do consumo familiar dos escolares do município de Campinas, por faixa de renda (Nepa-94)

Faixas	SMPC	Calorias	Proteínas
F1	0,01-0,25	1.943,74	55,23
F2	0,26-0,50	2.056,03	61,91
F3	0,51-1,00	2.365,83	73,29
F4	1,01-1,50	2.491,15	77,09
F5	1,51-2,00	2.566,12	87,88
F6	2,01 - 3,00	2.453,24	87,19
F7	3,01 - 5,00	2.808,68	91,15
F8	5,01 ou mais	3.183,13	105,82

Gráfico 1 — Aporte calórico: avaliação do consumo familiar dos escolares do município de Campinas, por faixa de renda (Nepa-94)

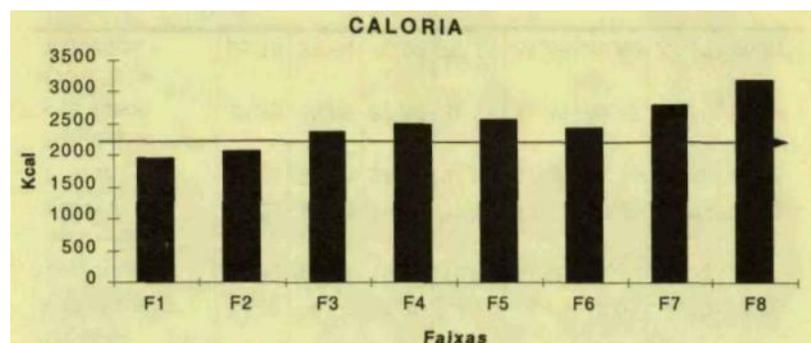
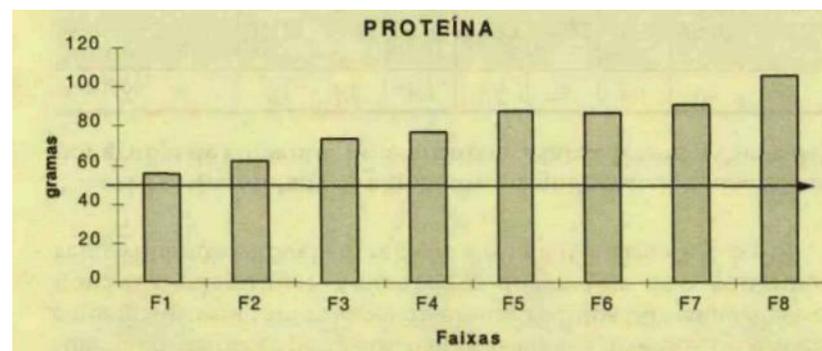


Gráfico 2 — Aporte protéico: avaliação do consumo familiar dos escolares do município de Campinas, por faixa de renda (Nepa-94)



Outro aspecto verificado é que, dentre os 82 alimentos pesquisados, foi possível verificar 29 alimentos que são consumidos por todas as famílias independentemente de sua renda familiar (Tabela 2).

Tabela 2 — Alimentos de consumo comum a todas as faixas de renda pesquisadas (Nepa-94)

Grupos de alimentos	Alimentos
Cereais e derivados	Arroz, macarrão, pão francês, farinha de trigo
Leguminosas	Feijão
Tubérculos	Batata, mandioca
Carnes e pescados	Carne bovina com osso, carne bovina sem osso, frango, salsicha, lingüiça, peixe
Óleos e gorduras	Óleo de cozinha
Legumes	Repolho, tomate, cenoura, cebola
Açúcares e doces	Açúcar
Frutas	Banana, laranja, melancia, melão, mamão, manga
Bebidas e diversos	Cerveja, refrigerante, suco artificial
Ovos, leite e queijo	Ovos e leite

Pode-se afirmar, portanto, que o uso destes itens no cardápio dos escolares, excetuando-se por razões óbvias cerveja e refrigerantes, teria um impacto positivo em relação à aceitação por parte dos escolares.

O hábito alimentar se relaciona com fatores estruturais de uma população como cultura, regionalidade, característica produtiva — urbana ou agrícola —, e neste sentido podemos dizer que é muito menos dinâmico que o consumo. Entretanto, os dois estão intimamente ligados e interferem-se mutuamente. Ao identificar qualitativamente o hábito alimentar, pode-se adequar a alimentação escolar dentro dos padrões culturais em que estes estão inseridos.

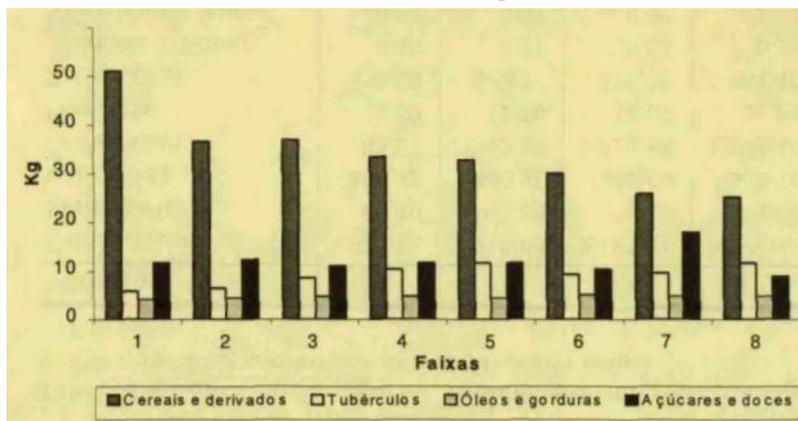
Outro fato verificado é o comportamento do consumo dos alimentos ante a renda familiar (Tabela 3). Verificou-se que alimentos do grupo de cereais e derivados e leguminosas têm seu consumo diminuído, conforme aumenta a renda familiar, e alimentos como tubérculos, carnes e pescados, frutas, bebidas e diversos, ovos, leite e queijo apresentam relação inversa. Produtos tais como óleos e gorduras, legumes, açúcares e doces têm seu consumo relativamente estável em relação à renda (Gráficos 3, 4, 5 e 6).

Tabela 3 — Quantidade de alimentos, em quilograma, consumidos por grupos de alimentos de acordo com a faixa de renda (Nepa-94)

Grupos	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8
Cereais e derivados	51,18	36,45	36,80	33,37	32,92	29,85	26,01	25,31
Leguminosas	6,80	8,34	6,75	5,80	5,73	5,13	4,50	3,82
Tubérculos	6,00	6,58	8,47	10,21	11,79	9,23	9,74	11,58
Carnes e pescados	25,51	21,64	24,55	27,79	28,41	29,11	29,56	34,49
Óleos e gorduras	4,18	4,55	4,91	4,77	4,48	5,02	4,70	4,70
Legumes	11,37	11,71	10,23	12,77	11,66	13,77	12,93	14,67
Açúcares e doces	11,73	12,34	10,99	11,67	11,67	10,45	17,77	8,92
Frutas	26,75	26,80	28,48	31,35	37,25	36,74	36,89	40,28
Bebidas e diversos	29,89	25,68	37,32	39,78	41,85	58,47	68,86	65,04
Ovos, leite e queijo	25,18	22,64	30,57	37,57	37,35	33,80	37,17	45,87

	Consumo decrescente
	Consumo estável
	Consumo crescente

Gráfico 3 — Consumo, em quilograma, de alimentos de contribuição calórica de acordo com a faixa de renda (Nepa-94)



60

Gráfico 4 — Consumo, em quilograma, de alimentos de contribuição protéica de acordo com a faixa de renda (Nepa-94)

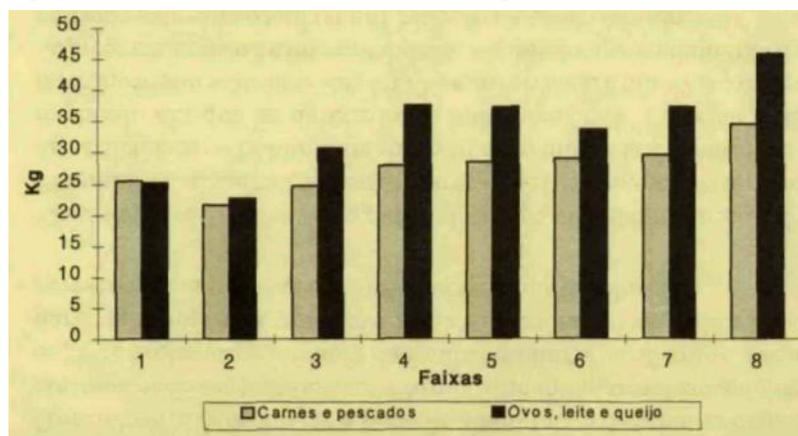
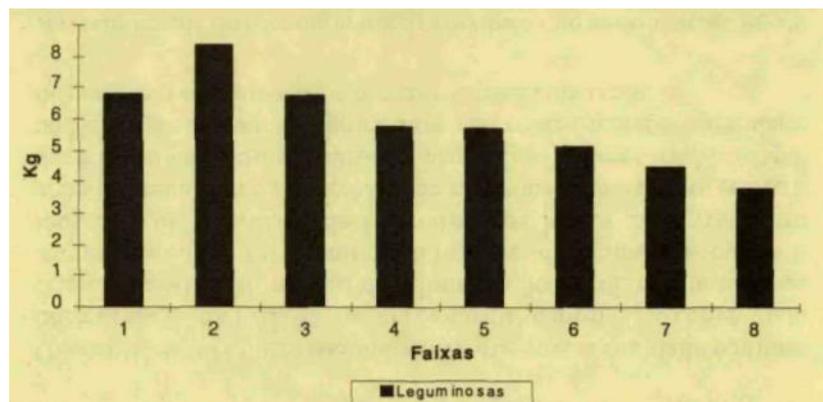
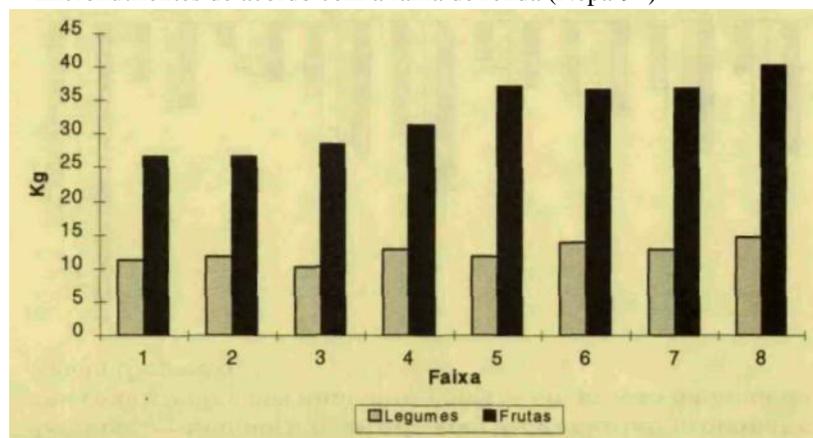


Gráfico 5 — Consumo, em quilograma, de alimentos de contribuição protéica (baixo valor biológico) de acordo com a faixa de renda (Nepa-94)



9

Gráfico 6 — Consumo, em quilograma, de alimentos de contribuição de micronutrientes de acordo com a faixa de renda (Nepa-94)



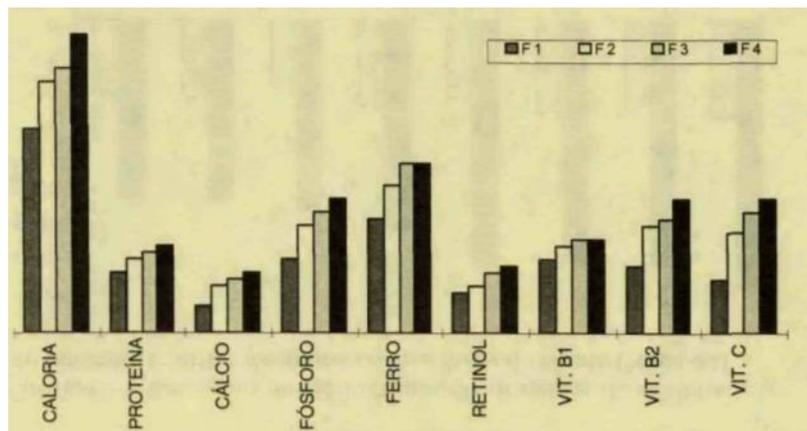
Com o objetivo de comparar a variação quantitativa dos alimentos que são consumidos em todas as faixas de renda, analisou-se exclusivamente os 29 itens comuns em função da renda familiar, e verificou-se que a participação calórica, protéica e de micronutrientes destes alimentos apresenta uma correlação positiva com a renda (Gráfico 7).

Esses dados são importantes para subsidiar o planejamento local do Programa de Alimentação Escolar tanto qualitativamente, no sentido de caracterizar o hábito alimentar, quanto quantitativamente no momento em que se determina o aporte calórico, protéico e de micronutrientes da dieta das famílias envolvidas. Embora o caráter do programa seja o da universalidade, regiões comprovadamente de extrema pobreza podem ter sua refeição na escola diferenciada, com vistas a suplementar as possíveis carências da família verificadas pelo levantamento de consumo.

Tabela 4 — Contribuição calórica, protéica e de micronutrientes dos 29 alimentos comuns a todas as faixas de renda

Nutrientes	F1	F4	F6	F7
Calorias (kcal)	1.637,78	2.012,89	2.191,31	2.399,22
Proteínas (g)	50,10	65,88	72,40	74,60
Cálcio (mg)	269,59	440,32	462,66	510,10
Fósforo (mg)	700,27	942,95	1.026,88	1.082,40
Ferro (mg)	9,69	12,70	14,09	14,04
Retinol (mg)	327,69	442,74	527,15	554,40
Vitamina B1 (mg)	0,59	0,77	0,83	0,83
Vitamina B2 (mg)	0,56	0,92	0,99	1,11
Vitamina C (mg)	47,58	84,43	104,25	110,61

Gráfico 7 — Comportamento do aporte de calorias, proteínas e micronutrientes dos alimentos comuns em função da faixa de renda (Nepa-94)



O *controle social* é outra recomendação que vem respaldada por uma normatização da FAE, já que ela exige que o município conveniado crie o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, que em sua composição deve ter membros do poder municipal (executivo e legislativo), comunidade e produtores locais com vistas ao acompanhamento do programa, principalmente no que se refere à adequada aplicação dos recursos públicos. Cabe à Secretaria Municipal de Educação que tem na figura de seu secretário a responsabilidade de gerenciar este processo e tornar o conselho atuante.

A *revitalização da economia local* pressupõe que as aquisições sejam feitas no próprio município ou região para minimizar gastos com transportes de alimentos oriundos de localidades distantes do município. Ao utilizarmos os equipamentos de abastecimento do

próprio município e região, temos a pulverização dos recursos sem a concentração das compras nas grandes empresas, que ao longo da existência do programa fizeram do governo seu principal cliente. Ressaltamos que o fato de descentralizar o programa não impede que sejam ainda as mesmas empresas que monopolizem esta fatia do mercado, em nível de município.

Segundo a FAE, os produtos formulados e liofilizados representavam 60% das aquisições feitas anteriormente à descentralização e, em 1995, já significavam apenas 5%. Este fato demonstra que alimentos formulados e liofilizados estão sendo substituídos por alimentos básicos, mas que não necessariamente estes alimentos estejam sendo adquiridos nas proximidades do município.

É interessante observar que pouco se tem caminhado em relação ao cumprimento desta recomendação em Campinas, e um dos aspectos que consideramos ser necessário abordar é que o porte do município acaba por determinar a modalidade de compra permitida pelo processo licitatório. Como garantir a participação de pequenos produtores e comerciantes neste trâmite, já que a documentação exigida por lei, principalmente para as concorrências públicas, é por si só excludente?

Ao avaliarmos as empresas que registraram seus preços na última concorrência pública para o Programa de Alimentação Escolar em Campinas (novembro/dezembro de 1995), verifica-se que de 14 empresas que ofertam produtos básicos e industrializados apenas uma empresa é estabelecida em Campinas.

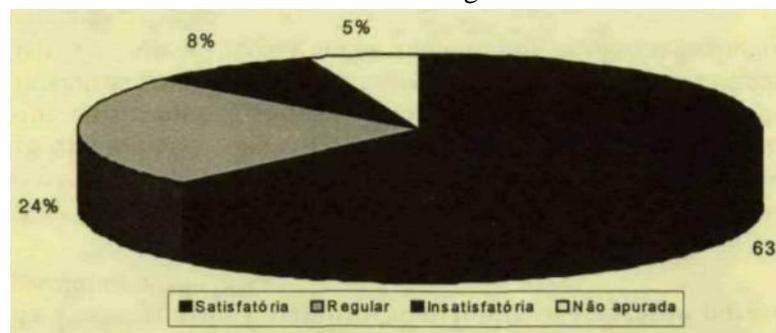
Como exemplo, destacamos a região norte de Campinas, e traçamos um paralelo entre as escolas da região — que são 37 escolas, sendo cinco municipais e 32 estaduais, dentro de um universo total de 204

escolas de ensino fundamental, da rede pública de Campinas —, as condições destas escolas em termos de instalação para a elaboração da alimentação escolar (Tabela 5 e Gráfico 8) e os equipamentos de abastecimento disponíveis (Tabela 6 e Gráfico 9).

Tabela 5 — Condições de instalação das escolas municipais e estaduais de ensino fundamental da região norte

Condição	Número de escolas
Satisfatória	23 9
Regular	3 2
Insatisfatória	
Não apurada	
Total	37

Gráfico 8 — Condições de instalação das escolas municipais e estaduais de ensino fundamental da região norte



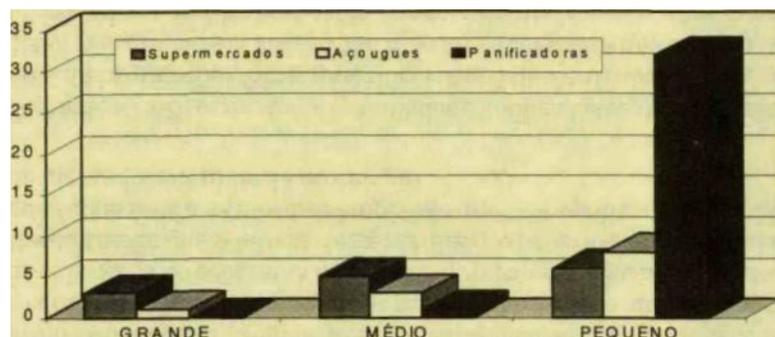
Estes dados foram obtidos através de um levantamento feito nas escolas de Campinas, sobre as condições de instalação da cozinha, despensa,

refeitório, equipamentos básicos, utensílios e recursos humanos, sendo que, quando estas atenderam aos requisitos mínimos para o estoque, manipulação, preparação e distribuição das refeições, foi atribuída a pontuação "satisfatória" à escola. Sob o mesmo critério, atribuiu-se as pontuações "regular" e "não satisfatória". Notamos que, dentre as 37 escolas de ensino fundamental da região norte, 87% têm condições de instalação satisfatória e regular para a elaboração da alimentação escolar.

Tabela 6 — Número de equipamentos de abastecimento disponíveis na região norte

Equipamentos	Grande	Médio	Pequeno
Supermercados	3	5	6
Açougues	1	3	8
Panificadoras	0	1	32
Total	4	9	46

Gráfico 9 — Número de equipamentos de abastecimento disponíveis na região norte



Pode-se verificar uma maior concentração de equipamentos de abastecimento de pequeno porte em relação aos outros tipos de equipamentos. Este levantamento foi feito de acordo com os critérios da Prefeitura de Campinas, dentro da classificação para o recolhimento do ISS.

A análise conjunta destes dados demonstra o alto potencial de abastecimento da região onde poderiam estar sendo aplicados os recursos públicos, bem como da capacidade instalada das escolas que poderiam ser melhor exploradas, minimizando o uso de produtos industrializados em favor dos produtos *in natura*, fazendo uma aproximação com o hábito alimentar do escolar, reduzindo o custo da refeição.

As recomendações sugeridas pela FAE vêm imbuídas de um forte caráter gerencial, que caso sejam levadas a frente, o município tem grande chance de alcançar a eficácia.

A exemplo do que foi feito pelo Nepa/Unicamp para a cidade de Campinas, o uso do inquérito familiar como ferramenta para adequação do programa aos hábitos alimentares pode ser amplamente utilizado em nível de Brasil, por ser rápido e de baixo custo. A estratificação por renda relacionada ao aporte energético, protéico e de micronutrientes e associada a outros indicadores socioeconômicos direciona as ações que podem ser efetivadas através do programa.

A atuação conjunta do Conselho Municipal de Alimentação Escolar e dos Núcleos de Controle de Qualidade tem papel fundamental na otimização dos recursos com garantia de qualidade na refeição dos escolares.

A incorporação dos pequenos produtores e comerciantes ao programa depende do esforço de várias instâncias do poder público municipal para criar mecanismos que viabilizem sua participação nas licitações públicas que, por hora, se concentram em grandes empresas e, na sua maioria, em localidades distantes do município.

Referências bibliográficas

ATA de Registro de Preços, Concorrência 039/95. Campinas: Secretaria Municipal da Educação, nov./dez. 1995.

BRASIL. Decreto-lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 jun. 1994.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar no governo federal*. Relator: ministro F. Gonçalves. Brasília, 1993.

CAMPINAS. Prefeitura Municipal. *Listagem dos equipamentos de abastecimento de Campinas*. Campinas, 1993.

CAMPINAS. Secretaria Municipal da Educação. *Levantamento dos equipamentos de infra-estrutura das escolas*. Campinas, [19--].

CAMPINAS. Secretaria Municipal da Educação. *Listagem das escolas de Campinas*. Campinas, [19--].

FALEIROS FILHO, A. *O Programa de Alimentação Escolar no Brasil*. Palestra apresentada no Simpósio Programas de Alimentação Escolar na América Latina, Rio de Janeiro, nov. 1995.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. *Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional*. O controle de qualidade da merenda escolar em nível de município. Brasília, 1994.

PINTO, A.P.M. (Coord.). *A batalha da alimentação no governo Montoro*. São Paulo: Secretaria de Agricultura e Abastecimento, 1987.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. NEPA. *Inquérito de consumo alimentar*. Campinas, 1994. mimeo.