

## **ESPAÇO ABERTO: Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, experiências, traduções, etc.**

### **EXPERIÊNCIAS DE "MUNICIPALIZAÇÃO" DA MERENDA, PROBLEMAS E TENDÊNCIAS ATUAIS**

Mariza Abreu\*

A maioria dos estudos e análises produzidos no Brasil sobre a merenda escolar data do período anterior ao processo de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), desencadeado pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) a partir de 1993. Considerando que a chamada municipalização da merenda cria uma nova realidade ainda pouco conhecida, estamos divulgando nesta publicação relatos de experiências de municípios que tenham assumido a administração do programa de alimentação escolar. Nosso objetivo é, pois, dar maior visibilidade ao processo de municipalização do programa da merenda no Brasil, com seus problemas e tendências atuais.

Através da indicação pelas Representações da FAE de municípios com experiências significativas, enviamos correspondência a cerca de 70 prefeituras em todo o País, solicitando um relato de sua gestão do programa da merenda. Trinta e sete municípios das diferentes regiões brasileiras responderam à nossa solicitação<sup>1</sup>.

\* Representante da FAE no Rio Grande do Sul.

<sup>1</sup> Esses municípios são: Aliança/PE, Ananindeua/PA, Aparecida do Taboado/MS, Apucarana/PR, Campo Grande/MS, Corumbá/MS, Criciúma/SC, Curitiba/PR, Dourados/MS, Governador Valadares/MG, Itapiranga/SC, Ituberá/BA, Jacobina/BA, Jataí/GO, Joaçaba/SC, Juazeiro do Norte/CE, Lagoa da Prata/MG, Macapá/AP, Macatuba/SP, Marabá/P A, Mirassol D'Oeste/MT, Montenegro/RS, Morrinhos/GO, Neópolis/SE, Passo Fundo/RS, Porto Alegre/RS, Presidente Prudente/SP, Quixaba/PE, Recife/PE, Rondonópolis/MT, Santo André/SP, São Vicente Ferrer/PE, Toledo/PR, Três Pontas/MG, Triunfo/RS, Tubarão/SC, Vitória da Conquista/BA.

Na impossibilidade de publicar todos os relatos e diante da riqueza das experiências recebidas, decidimos selecionar alguns textos e, ao mesmo tempo, sintetizar aqui o conteúdo do conjunto de experiências de gestão da merenda sobre as quais recebemos informações. Na seleção dos relatos dos municípios, publicados em ordem alfabética, levou-se em consideração as diferentes regiões brasileiras, a variedade dos temas e a singularidade na abordagem de diferentes aspectos da gestão municipal do programa de alimentação escolar.

Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que alguns municípios já possuíam ações próprias na área de alimentação escolar, anteriores à chamada municipalização da merenda. Nesses casos, a participação da FAE — antes com gêneros, agora com recursos financeiros — complementa programas desenvolvidos fundamentalmente com recursos municipais.

Em Santo André/SP, desde a década de 60, a Prefeitura Municipal é a responsável pela gestão da merenda, que tem sido administrada de forma centralizada, através de um cardápio único, elaborado em uma cozinha central. Hoje, os recursos da FAE (no valor *per capita* de R\$ 0,13) compõem o custo da alimentação escolar no município, que varia de R\$ 0,43 a R\$ 2,40.

Em Porto Alegre/RS, desde 1985, o serviço de alimentação escolar da prefeitura passou a servir aos alunos da rede municipal de ensino duas refeições diárias, sendo uma delas um almoço chamado de merenda-refeição, por oposição ao sopão ou merendão anteriormente servido. Desde então, a prefeitura vem adquirindo, com recursos próprios, gêneros alimentícios — inclusive produtos

*in natura* — para a merenda escolar, sendo que, hoje, a FAE participa com cerca de um terço do total dos recursos utilizados na compra de alimentos.

Em Itapiranga/SC, a partir de 1988, quando foi interrompida a experiência de descentralização que a FAE então realizava, com a suspensão do repasse de recursos financeiros federais e a retomada do envio somente de alimentos adquiridos de forma centralizada, a Prefeitura Municipal manteve seu programa de alimentação escolar, com recursos próprios para a aquisição de gêneros alimentícios.

Em Curitiba/PR, para fazer frente à instabilidade no envio dos gêneros, que caracterizava a execução centralizada do programa da merenda pelo governo federal, a Prefeitura Municipal passou a suprir, nas faltas, com recursos próprios, os gêneros necessários à alimentação escolar. Dessa forma, garantia-se a distribuição da merenda em todo o ano letivo, mantendo-se os padrões da FAE quanto ao tipo de gêneros adquiridos — básicos e formulados.

Em geral, os demais municípios passaram a ter uma ação mais significativa na área da alimentação escolar após firmarem o convênio de descentralização do PNAE, o que ocorreu já em 1993<sup>2</sup>, em 1994<sup>3</sup> ou apenas em 1995<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Por exemplo, Apucarana/PR, Campo Grande/MS, Corumbá/MS, Governador Valadares/MG, Joaçaba/SC, Marabá/PA, Mirassol D'Oeste/MT, Montenegro/RS, Recife/PE, Vitória da Conquista/BA.

<sup>3</sup> É o caso de Dourados/MS, Lagoa da Prata/MG, Três Pontas/MG.

<sup>4</sup> Como aconteceu em Aparecida do Tabuado/MS e Quixaba/PE.

Na municipalização da merenda, junto com o repasse dos recursos financeiros para as prefeituras, são transferidas para os municípios, a partir de orientações técnicas de ordem geral expedidas pela FAE, as deliberações relativas à elaboração dos cardápios a serem oferecidos aos alunos. Em consequência, o principal resultado imediato da municipalização da alimentação escolar apontado pela ampla maioria dos municípios é a possibilidade de adequar os cardápios aos hábitos alimentares regionais e locais e de neles incorporar produtos *in natura*<sup>5</sup>.

Exceção a essa regra é o município de Campo Grande/MS, onde a diversificação do cardápio, ao mesmo tempo que significou o aumento do número de gêneros adquiridos para a merenda, não implicou a introdução de produtos *in natura*, sendo que, a partir de 1995, estão sendo comprados pela Prefeitura Municipal vegetais supercongelados para a alimentação escolar. Exceção também é o município de Quixaba/PE, onde a municipalização teve início em 1995 e onde apenas 30% das escolas têm energia elétrica, inviabilizando, portanto, a refrigeração e a aquisição de perecíveis, situação que a prefeitura tem como meta reverter.

<sup>5</sup> Fazem referência direta a esse fato: Aliança/PE, Ananindeua/PA, Aparecida do Tabuado/MS, Apucarana/PR, Corumbá/MS, Criciúma/SC, Curitiba/PR, Dourados/MS, Governador Valadares/MG, Itapiranga/SC, Ituberá/BA, Jacobina/BA, Jataí/GO, Joaçaba/SC, Juazeiro do Norte/CE, Lagoa da Prata/MG, Macapá/AP, Marabá/PA, Mirassol D'Oeste/MT, Montenegro/RS, Morrinhos/GO, Neópolis/SE, Presidente Prudente/SP, Recife/PE, Rondonópolis/MT, São Vicente Ferrer/PE, Toledo/PR, Três Pontas/MG, Tubarão/SC, Vitória da Conquista/BA.

É bom destacar as dificuldades encontradas em muitas unidades escolares, especialmente em regiões como o Nordeste, para implementar o programa da merenda: se em Quixaba/PE falta energia nas escolas, em São Vicente Ferrer, também em Pernambuco, a maioria das escolas não tem água encanada—o que, de acordo com o depoimento da prefeitura, tem sido contornado pelas merendeiras.

Em conseqüência da falta de infra-estrutura das escolas rurais, alguns municípios<sup>6</sup> declaram que os cardápios precisam ser adaptados a essas condições, diferenciando-se dos cardápios servidos nas escolas urbanas.

Como resultado da gestão descentralizada da merenda, com a variedade dos cardápios e dos gêneros adquiridos, outros aspectos passam a caracterizar a execução do programa de alimentação escolar pelos municípios, como: variação do número e do tipo de refeições servidas diariamente aos alunos, aumento do pessoal envolvido e dos equipamentos necessários à execução do programa, crescente participação da comunidade nessa execução, diversificação das fontes de abastecimento do programa, desenvolvimento de novos modelos de controle de qualidade, surgimento da proposta de incorporação da merenda às atividades pedagógicas da escola.

Quanto às refeições servidas, verificam-se duas tendências que alteram o objetivo do PNAE de oferecer uma refeição diária por aluno, correspondente a uma merenda ou um lanche. Por um lado, observa-se o aumento do número de refeições diárias e, por outro, a diversificação de cardápios para diferentes tipos de escolas e clientela.

<sup>6</sup> Como Aparecida do Tabuado/MS, Corumbá/MS e Governador Valadares/MG.

Em Porto Alegre/RS, nas escolas regulares de 1<sup>a</sup> grau, servem-se duas refeições—café da manhã e almoço —, e nas escolas infantis e especiais, quatro refeições diárias são servidas. Em Triunfo/RS, servem-se três cardápios diferentes: para 38% dos alunos é oferecido um lanche; para 48%, lanche e almoço; e para 14% dos estudantes, lanche e almoço com maior valor nutricional do que o cardápio anterior.

Em Joaçaba/SC, serve-se almoço nas escolas mais carentes. Em Apucarana/PR, o almoço é servido às segundas e sextas-feiras. Em Macatuba/SP, servem-se café da manhã e almoço. Em Santo André/SP, nas creches são oferecidas cinco refeições aos alunos, e no ciclo básico, duas—café da manhã e lanche. Estas duas refeições também são servidas em Campo Grande/MS, Corumbá/MS e Jataí/GO. Em Dourados/MS, servem-se duas refeições para alunos que retornam à escola num segundo turno e para os que frequentam as creches.

Em Ituberá/BA, está se realizando a experiência de servir duas refeições em três escolas mais carentes. Em Macapá/AP, realiza-se também experiência de oferecer duas refeições diárias. Em Aparecida do Tabuado/MS, há a proposta de café da manhã para a zona rural. Para a Prefeitura de Marabá/P A, o ideal deve ser duas refeições por dia, e, em Quixaba/PE, existe o projeto de oferecer um número maior de refeições aos escolares.

Segundo vários relatos, a merenda tem sido servida também em períodos de férias<sup>7</sup>. Em alguns casos, é oferecida ainda para alunos do 2º grau, principalmente do noturno<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Como em Criciúma/SC, Mirassol D'Oeste/MT, Neópolis/SE, Presidente Prudente/SP e Recife/PE.

<sup>8</sup> Como em Apucarana/PR e Tubarão/SC.

Em geral, os municípios não informam os requerimentos nutricionais diários que efetivamente garantem às crianças e aos jovens através da alimentação escolar. Algumas vezes, há referência aos padrões estabelecidos pela FAE como os parâmetros seguidos<sup>9</sup>. Outras vezes, afirma-se garantir mais do que a FAE determina<sup>10</sup>. Entretanto, poucos são os municípios que especificam os requerimentos efetivamente oferecidos aos alunos na merenda escolar. Santo André/SP e Triunfo/RS são os únicos que declaram os requerimentos nutricionais diários garantidos em cada um dos três diferentes cardápios servidos aos alunos por eles atendidos.

Essas informações permitem formular duas observações de caráter geral. Em primeiro lugar, proposto de forma abrangente para diferentes tipos de escolas e clientela em todas as regiões do País, o objetivo do PNAE não corresponde às condições de execução do programa da merenda escolar. Para responder à diversidade das situações encontradas na realidade social e educacional brasileira, municípios e estados vêm-se obrigados a flexibilizar e a adequar esse objetivo às diferentes necessidades dos alunos da rede pública de ensino. Em segundo lugar, de uma maneira geral, o objetivo do PNAE, no que se refere à oferta de uma única refeição por dia letivo correspondente a 15% dos requerimentos nutricionais diários, tem se mostrado insuficiente diante das condições de vida de grande parcela dos alunos dos estabelecimentos públicos de ensino fundamental. Em consequência, os executores do programa têm sido levados a ampliar esse objetivo, garantindo um aporte nutricional

<sup>9</sup> É o caso de Aparecida do Tabuaçu/MS, Apucarana/PR, Corumbá/MS, Governador Valadares/MG, Tubarão/SC, Vitória da Conquista/BA.

<sup>10</sup> É o que acontece em Jataí/GO, Macatuba/SP e Triunfo/RS.

diário maior, na maioria das vezes através da oferta de mais de uma refeição por dia, além da extensão do funcionamento do serviço de alimentação escolar para o período de férias escolares — em Neópolis/SE, por exemplo, serve-se merenda em uma colônia de férias em funcionamento em dez escolas do município.

A participação direta dos municípios na gestão do programa de alimentação escolar, com a diversificação e o enriquecimento dos cardápios servidos aos alunos, tem consequências imediatas em relação aos equipamentos e recursos humanos envolvidos no programa. Nesse período inicial da municipalização da merenda, as prefeituras têm realizado gastos, com recursos próprios, para constituir a infraestrutura necessária ao funcionamento do programa da merenda. Por exemplo, têm comprado veículos para transporte exclusivo da merenda e têm adquirido ou ampliado prédios para servirem como depósito ou armazém para os gêneros alimentícios. Além disso, têm equipado as escolas com bens permanentes, como fogões e *freezers*, e com uma maior quantidade e variedade de material de cantina, como pratos, canecos e talheres. Na execução do programa, diferentes municípios têm encontrado soluções semelhantes para problemas comuns, como, por exemplo, a entrega dos produtos perecíveis pelos fornecedores diretamente nas unidades escolares<sup>11</sup>.

Em relação aos recursos humanos, não só verifica-se a necessidade de um maior número de servidores envolvidos na execução do programa da merenda, como também se observa uma diversificação desse pessoal e, principalmente, a exigência de sua maior

<sup>11</sup> É o caso de Governador Valadares/MG, Porto Alegre/RS e Toledo/PR.

capacitação. De fato, antes da municipalização, poucos municípios contavam com a presença de nutricionistas para a implementação das ações de alimentação escolar; hoje, com a responsabilidade assumida de elaboração dos cardápios, as prefeituras vêm-se na contingência de contar com o trabalho desses profissionais. Além da equipe de coordenação da merenda em nível municipal, que, ao lado do nutricionista, precisa contar com pessoal administrativo e de apoio, os recursos humanos em exercício nas escolas tornam-se fundamentais para o sucesso do programa. Em consequência, muitos municípios informam sobre ações de capacitação — palestras, cursos, treinamentos, cartilhas, etc. — que têm sido dirigidas principalmente às merendeiras (ou cantineiras como são chamadas em Lagoa da Prata/MG e Governador Valadares/MG), atingindo também serventes, pessoal docente e direções das escolas. Algumas atividades de capacitação têm sido desenvolvidas com o apoio das REFAEs<sup>12</sup> e/ou de instituições de ensino superior<sup>13</sup>.

Aspecto enfatizado por vários municípios é a crescente participação da comunidade na execução do programa da merenda. Muitas vezes, os cardápios são elaborados a partir de consultas ou em reuniões de que participam merendeiras e/ou professores e/ou diretores e/ou pais e/ou alunos. Em muitos municípios, já se encontra em funcionamento, ou está em fase de implantação, o Conselho de Alimentação Escolar, exigência da lei federal de descentralização da merenda, datada de 1994. Não há, entretanto, maiores informações sobre o funcionamento desses órgãos colegiados.

<sup>12</sup> Como em Aparecida do Tabuado/MS, Criciúma/SC, Montenegro/RS, Presidente Prudente/SP.

<sup>13</sup> Como em Montenegro/RS e Toledo/PR.

Formas diferenciadas de participação de pais e alunos são também relatadas. Em Ituberá/BA, a ocorrência de desvios de gêneros por parte de funcionários foi constatada a partir de questionário aplicado às crianças, pois as informações aí obtidas não correspondiam aos dados dos relatórios apresentados pelos responsáveis; nesse município, os alunos participam de todo o processo, inclusive conferindo a mercadoria e informando o quê e em quantos dias merendam. Em Itapiranga/SC, a administração municipal repassa, mensalmente, para as APPs o valor de um salário mínimo com o objetivo de viabilizar a contratação de uma merendeira para o preparo da merenda escolar; além disso, os pais aportam gêneros (como laranjas) para a merenda de seus filhos. O mesmo acontece em Mirassol D'Oeste/MT, onde os pais participam do enriquecimento da merenda, enviando para a escola produtos (ovos, verduras, etc.) por eles produzidos.

Dentre os resultados da municipalização da merenda, vários municípios apontam como positiva a aquisição de gêneros alimentícios dos fornecedores locais, na região, o que, segundo eles, resulta em estímulo e fortalecimento da produção e comércio do município, contribuindo para reduzir os custos da merenda e, ao mesmo tempo, viabilizando um aumento da arrecadação local de impostos. Em Ituberá/BA, os comerciantes locais colaboram com a merenda através da doação de sobras de perecíveis.

No que se refere ao abastecimento do programa, além da possibilidade — já referida — do aporte de produtos pelos pais dos alunos, outros municípios possuem experiências de produção de certos gêneros que integram o cardápio da merenda — é o caso, por exemplo, da Central de Alimentos, que produz leite de soja, e da padaria da Prefeitura de Criciúma/SC. Por outro lado, em muitos

CASOS, a descentralização do PNAE tem se feito acompanhar da implementação ou do revigoramento de programas de hortas escolares que, além de produzirem gêneros para a alimentação escolar, possibilitam o desenvolvimento de ações educativas e de um trabalho pedagógico interdisciplinar que promove a integração da merenda ao currículo da escola.

O controle de qualidade da merenda escolar tem se constituído em tema recorrente de vários municípios, muitos dos quais já encaminharam pedido de criação do Núcleo de Controle e Qualidade (NCQ), por orientação da FAE, enquanto outros estavam implantando seus sistemas de controle de qualidade em 1995<sup>14</sup>.

Muitos municípios<sup>15</sup> indicam que o NCQ tem participado de toda a execução do programa, desde as compras dos alimentos até o treinamento e as orientações às merendeiras, através, por exemplo, de visitas periódicas às escolas. Uma das preocupações manifestadas é garantir, no edital do processo de compras, as necessárias especificações de qualidade do produto, de forma a evitar que o uso isolado do critério do menor preço faça a escolha recair sobre um bem de qualidade inadequada para a merenda escolar. A aquisição de gêneros perecíveis torna mais complexo o processo de controle de qualidade que, além de contar com a participação do NCQ ou de outro grupo de servidores em nível municipal, passa a depender da participação insubstituível do pessoal das escolas que, em geral, passa a receber as mercadorias diretamente dos fornecedores. Alguns municípios têm realizado experiências

singulares na área do controle de qualidade: em Juazeiro do Norte/ CE, realizam-se testes em uma cozinha experimental; em Macatuba/SP, executa-se uma coleta diária de amostras e análise laboratorial periódica; em Passo Fundo/RS, desenvolve-se um Modelo Simplificado de Controle de Qualidade, implementado pelo NCQ do município que participa de todas as fases da execução da merenda: programação de alimentos, especificação dos produtos, seleção de fornecedores, aquisição dos gêneros, recebimento e inspeção dos produtos, estocagem central, distribuição às escolas, preparo e distribuição da merenda aos alunos.

Em nosso entendimento, a incorporação da merenda ao processo educacional, implementando-a como uma das atividades pedagógicas desenvolvidas na escola, consiste no resultado mais significativo e transformador do processo de reformulações que tem vivenciado o programa de alimentação escolar em alguns municípios do Brasil nos últimos anos, processo esse que tem se expandido por um número maior de municípios e regiões a partir da descentralização do PNAE desencadeada em 1993. Essa integração da alimentação ao espaço pedagógico da escola, superando o entendimento de que a merenda é algo estranho à unidade escolar, é simultaneamente evidência e pressuposto da construção do programa de alimentação escolar como direito da cidadania, e não como mecanismo de atendimento a carentes.

Embora vários relatos façam referências à necessidade de integração da merenda ao currículo da escola, é provável que convivam diferentes

<sup>14</sup> Como Joaçaba/SC e Macapá/AP.

<sup>15</sup> Como, por exemplo, Jacobina/BA, Montenegro/RS e Neópolis/SE.

compreensões e propostas de como atingir esse objetivo. Ao lado de referências genéricas relativas à preocupação pedagógica com a merenda, alguns municípios apresentam dados mais concretos, como o objetivo de formar hábitos alimentares saudáveis através da introdução de conteúdos sobre alimentação e saúde nos programas de Ciências das séries iniciais do 1º grau (Criciúma/SC), o desenvolvimento na escola de atividades de dramatização sobre alimentos (Apucarana/PR), a integração da merenda às atividades pedagógicas da escola através de conteúdos relativos ao valor dos alimentos e a mudanças de hábitos alimentares (São Vicente Ferrer/PE).

Em Porto Alegre/RS e Macatuba/SP, essa preocupação com o caráter pedagógico da alimentação escolar tem um peso bastante grande. Nesses municípios, a implantação do sistema de *buffet* ou *self-service* tem por objetivo transformar as refeições em um momento educativo: através da aprendizagem do quê e do quanto comer, as crianças e jovens desenvolvem sua independência e autonomia. O caráter educativo da merenda evidencia-se ainda no material de cantina utilizado nas escolas: de acordo com os relatos recebidos, no Rio Grande do Sul, as colheres vêm sendo substituídas pelos garfos e facas (Montenegro, Porto Alegre e Triunfo), e começam a ser utilizados pratos e canecas de vidro tipo duralex (Montenegro).

Por outro lado, dificuldades são apontadas pelos municípios. Além da falta de condições ou de pessoal das escolas, os municípios enfrentam outros problemas na execução do PNAE. Entre eles, o referido com mais frequência é o atraso no repasse dos recursos financeiros federais, o que acarreta, entre outras consequências, a liberação de parcelas em épocas impróprias

(como em períodos de férias) e a insegurança quanto à continuidade do programa da merenda. Igualmente indicadas são as dificuldades decorrentes da legislação em vigência sobre compras pelo poder público: as elevadas exigências quanto à documentação têm eliminado dos processos licitatórios pequenas empresas da região.

São citados, ainda, como aspectos negativos da descentralização do PNAE: a defasagem entre o número de alunos cadastrados no MEC, usado para o cálculo do montante de recursos a serem repassados aos municípios, e a matrícula real; a falta de orientações da FAE quanto à verificação, nas prestações de contas do PNAE, dos requerimentos nutricionais oferecidos na merenda; a excessiva centralização das orientações e dos procedimentos na FAE em Brasília.

Apesar dessas dificuldades, registra-se no relato de vários municípios analisados a observação de que um dos principais resultados da municipalização da merenda é o aumento do número de dias e a regularidade do atendimento, tornando possível servir merenda durante todo o ano letivo. Para superar dificuldades, diferentes municípios programam realizar pesquisas para conhecer os hábitos alimentares de seus alunos, avaliar o estado nutricional de crianças e jovens e/ou avaliar a qualidade da alimentação escolar como um todo. Iniciativas como essas estão sendo tomadas na perspectiva de que se possa dizer com mais frequência que "a hora da merenda é uma festa!"<sup>16</sup>.

Como declara Governador Valadares/MG.