

DIREITO E GARANTIA A MERENDA ESCOLAR

Mourad Ibrahim Belaciano*
Dione de Oliveira Moura**
Ana Cláudia Pinheiro da Silva***

Contando uma história

Nosso imenso país enfrenta grandes desafios. São 4.970 municípios agrupados em 26 estados e o Distrito Federal. Um dos desafios da família brasileira é garantir o direito à merenda escolar a mais de 30 milhões de crianças, na faixa de 4 a 14 anos, matriculadas nas escolas públicas municipais, estaduais e federais de ensino fundamental e parte dos alunos das escolas filantrópicas.

Também faz parte desse desafio garantir uma merenda de boa qualidade, comprada e distribuída pelas secretarias municipais de educação, preparada na escola com gêneros produzidos e comercializados no próprio município ou região e servida durante os 180 dias letivos do ano escolar, satisfazendo a 15% das necessidades nutricionais diárias do escolar.

* Consultor da FAE e professor da Faculdade de Ciências da Saúde, Departamento de Saúde Coletiva da UnB. ** Consultora da FAE e professora assistente da Faculdade de Comunicação, Departamento de Jornalismo da UnB. *** Consultora da FAE e assessora de Comunicação do Programa Saúde Brasília: união com a comunidade (Prouni/Brasília).

Em Aberto, Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995

A regra constitucional também estabelece a *descentralização e a repartição de responsabilidades públicas* entre a União, os estados e os municípios. Estabelece, ainda, que a *execução dos programas assistenciais deve ser transferida para os municípios*. Em consequência disso, o Estado brasileiro constrói hoje uma nova forma de relações entre os governos federal, estadual e municipal, que promove, dentro das competências de cada um, a busca de resoluções conjuntas dos problemas da alimentação escolar, tendo como compromisso os direitos da criança.

Com a *descentralização das políticas públicas*, o Plano de Combate à Fome e à Miséria, lançado em 1993, e o Plano Decenal de Educação, aprovado pelo governo federal no mesmo ano, passam a definir o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como estratégia essencial para que todas as crianças tenham igualdade de condições de acesso e permanência na escola. O Ministério da Educação e Cultura e a Fundação de Assistência ao Estudante, responsáveis pelo programa, estabeleceram que o PNAE seria descentralizado gradualmente.

Dessa forma, o MEC, através da FAE, define, planeja e coordena diversos programas, aperfeiçoando continuamente suas estruturas e mecanismos para atender a esses imperativos constitucionais.

O PNAE, além de ser um programa, é uma proposta

Temos visto, nos últimos anos, um movimento de muitos que tem possibilitado algumas providências indispensáveis ao auxílio da erradicação da fome e da miséria. Temos visto também que tais

providências pressupõem os princípios da *solidariedade* (vontade de todos para resolvermos problemas que não são nossos), do *estabelecimento de parcerias* (aquele que nos faz identificar as pessoas que querem as mesmas coisas que nós queremos, que consegue unir o setor público — municipal, estadual e federal — e a sociedade civil para assumirem a responsabilidade de desempenhar a preciosa tarefa que precisa ser realizada) e da *descentralização* (que facilita a administração).

Dessa forma, estamos aqui discutindo como vamos juntos, através da solidariedade, das parcerias e da descentralização, cumprir o objetivo do PNAE de fazer chegar a todas estas crianças matriculadas na rede pública de ensino fundamental, a tempo e a hora, em todos os 180 dias letivos, uma merenda escolar nutritiva, saborosa e de boa qualidade.

Assumindo a descentralização como uma boa forma de operacionalização do PNAE, não cabe mais à FAE assumir as questões relativas às compras. Cabe estabelecer políticas, propor os mecanismos de organização administrativa do programa, estabelecer e executar a forma de acompanhamento e avaliação.

Como estratégia para descentralizar o Programa Nacional de Alimentação Escolar, a FAE adotou as seguintes alternativas:

1) Quanto ao repasse dos *recursos financeiros*:

— Os recursos financeiros são repassados diretamente aos municípios para aquisição dos alimentos necessários ao fornecimento da alimentação escolar nas escolas municipais e/ou também na rede estadual e federal.

— Os recursos financeiros são transferidos aos estados para aquisição dos alimentos necessários ao fornecimento da alimentação escolar para sua própria rede e para os municípios que não aderirem à proposta de descentralização.

— Os recursos financeiros são repassados aos estados, que os repassam para cada direção de escola fazer suas próprias compras.

2) Quanto ao *aspecto gerencial*, está sob a responsabilidade da FAE a análise dos documentos contábeis e fiscais para habilitação dos convenientes, a emissão dos instrumentos de convênio, a liberação dos recursos financeiros e a análise dos documentos de prestação de contas. Cabe também à FAE acompanhar e avaliar o funcionamento do programa em todo o território nacional. É importante ressaltar que todo o processo, desde a apresentação da proposta até a execução do programa, pode ser coordenado diretamente pela Prefeitura Municipal, não havendo necessidade de intermediários.

3) Quanto ao *controle de qualidade* da alimentação escolar, são recomendadas duas formas diferentes: quando o estado recebe o recurso financeiro e operacionaliza e quando ocorre a municipalização.

— Quando o estado compra os alimentos, o controle de qualidade é realizado de acordo com as normas estabelecidas pela FAE. Segundo os padrões de qualidade do sistema, são feitas inspeções e coletas de amostras dos lotes de alimentos e é conferido, através de análise laboratorial, se o alimento está de acordo com o especificado na compra. Na capital de cada estado brasileiro funciona pelo menos

uma destas unidades de análise de qualidade que foram credenciadas pela FAE, podendo ser uma universidade federal, um laboratório de saúde pública ou um centro de pesquisa.

— No caso das prefeituras que passam a executar suas próprias compras, a FAE propôs outro modelo de controle de qualidade. Nesse modelo, o município cria uma comissão denominada Núcleo de Controle de Qualidade (NCQ) que implanta, acompanha e avalia as atividades de controle de qualidade do Programa Municipal de Alimentação Escolar.

Ao mesmo tempo em que o PNAE garante uma merenda de boa qualidade, cria um espaço político que valoriza o envolvimento e a participação das secretarias estaduais e municipais de educação, das prefeituras, das câmaras municipais, diretores de escolas, professores, associações de pais e mestres, comerciantes, produtores rurais e de qualquer cidadão.

No *aspecto econômico*, a descentralização poupa gastos com transporte e armazenamento de grandes quantidades de alimentos, evita que os alimentos percam o prazo de validade e se estraguem, revitaliza a economia dos médios e pequenos municípios (incentiva o crescimento da produção de hortifrutigranjeiros, do consumo de alimentos *in natura* produzidos na região, do comércio local e dos níveis de emprego e renda da população). Por outro lado, respeita os hábitos alimentares e culturais de cada localidade.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar destaca-se como o maior programa de suplementação alimentar em todo o mundo. Além disso, sua proposta é grandiosa porque promove a

descentralização administrativa, a participação social e o desenvolvimento da economia local.

Acompanhando o programa

Para conferirmos o andamento do PNAE, já em 1993, quando começou a ser implantada a descentralização, eram 310 municípios conveniados com a FAE. Número que incluía 23 capitais e 287 municípios com população acima de 50 mil habitantes (critério adotado com o objetivo de ir aos poucos implantando o processo de descentralização). Em 1994, o número de municípios chegou a 1.536, sendo importante frisar que os municípios não conveniados tinham seu atendimento garantido pelos governos estaduais através de convênios assinados entre a FAE e as secretarias estaduais de educação.

Em 1995, nova estratégia de atendimento começou a ser implantada por alguns estados, que consiste em descentralizar os recursos através da escolarização da merenda escolar. Com a escolarização, cada escola recebe e administra o recurso da merenda.

Atualmente, dos 4.974 municípios brasileiros mais de 80% firmaram convênios com a FAE ou com o estado, aderindo à descentralização, e recebem os recursos diretamente. O objetivo da FAE é descentralizar a administração dos recursos da merenda escolar em todos os municípios.

Vale lembrar que o orçamento federal do PNAE cobre os gastos relativos exclusivamente à compra de alimentos, calculado da seguinte forma: R\$ 0,13 (treze centavos) para cada aluno,

multiplicados pelo total de alunos matriculados, multiplicados pelos dias letivos. A previsão da FAE é que os recursos garantam a distribuição da merenda escolar durante os 180 dias letivos. Esse valor foi estabelecido de forma a satisfazer 15% das necessidades nutricionais diárias do escolar, levando-se em consideração os 10 cardápios mais utilizados nas cinco regiões do País.

A avanço do programa

Cabe ainda destacar que, de acordo com estudos que vêm sendo realizados pela FAE, os valores de 1995 para a cesta básica brasileira apontam uma outra situação de cobertura nutricional do PNAE: a cesta básica, da forma como é composta hoje, cobre 100% das necessidades nutricionais de uma família com dois adultos e duas crianças, sendo que o custo por cada um equivale a R\$ 0,41 por dia. Esse dado nos oferece a possibilidade de verificar que os R\$ 0,13 (*per capita*) podem comprar o equivalente a 31% das necessidades diárias nutricionais de cada aluno. O que corresponde dizer que se pode aumentar a quantidade e melhorar a qualidade da merenda escolar.

Enfim, com a descentralização, os recursos antes sob total responsabilidade do governo federal passam a ser transferidos aos estados e municípios através de convênio. Com a descentralização, cada um cumpre a sua parte na garantia do recurso, na execução, na elaboração dos cardápios, ou nos processos de compras e de abastecimento das escolas. Tais ações contribuem para que as crianças, melhor alimentadas e mais dispostas, tenham melhores condições de aprendizagem.

Em Aberto, Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995

Todos estes ganhos na otimização dos recursos, na autonomia político-administrativa dos municípios, na participação social e na qualidade da prestação dos serviços públicos tornam a descentralização irreversível no gerenciamento do PNAE.

Perguntas e respostas sobre o PNAE

Para a participação efetiva de todos na descentralização da merenda escolar, é preciso compreender quais são as premissas de funcionamento do PNAE.

Qual é o nosso objetivo?

Garantir que a merenda escolar de boa qualidade seja oferecida a tempo e a hora, em todos os 180 dias letivos do ano, a todas as crianças de 4 a 14 anos matriculadas em escolas públicas do ensino fundamental, com o propósito de atingir maior rendimento escolar. O PNAE, um dos programas suplementares do MEC/FAE, é destinado a garantir ao escolar igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

A quem atender?

A mais de 30 milhões de crianças brasileiras, matriculadas no ensino fundamental da rede pública (municipal, estadual e federal) e parte das matriculadas em entidades filantrópicas, devidamente cadastradas.

Como garantir que sejam repassados recursos para todos os alunos?

Para que não faltem recursos, as secretarias estaduais e municipais de educação devem manter atualizado, no MEC, o cadastro de alunos.

Por quantos dias as crianças receberão a merenda?

O atendimento deverá ser feito durante os 180 dias letivos do ano.

O que é a programação de alimentos?

É uma atividade fundamental de planejamento, onde são definidos o cardápio, o cálculo de custo, a previsão de compras, o armazenamento, o fornecimento e as quantidades necessárias ao atendimento de um determinado período letivo. A elaboração da programação deve ser feita antes da compra dos alimentos, pois determina o quê comprar e quando comprar.

Quais são as recomendações sobre as necessidades nutricionais?

É importante fornecer uma refeição diária com no mínimo 15% das necessidades nutricionais diárias dos escolares. Este percentual representa uma cobertura de 350 quilocalorias e 9 gramas de proteínas. (Nos casos em que os recursos cobrirem os 15% e houver saldo, sugerimos melhorar a qualidade das refeições ou fornecer mais de uma refeição por dia).

Em Aberto, Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995

Como elaborar o cardápio?

O planejamento do cardápio deve ser feito com bastante antecedência, levando-se em conta o valor nutricional dos alimentos, os hábitos alimentares, a aceitação e o custo acessível, assim como para evitar dificuldades de fornecimento.

Na hora da elaboração do cardápio, alguns aspectos são muito importantes e devem ser lembrados:

—Variar sempre, usando alimentos que combinem seus sabores e a consistência; exemplo: não misturar na mesma refeição somente alimentos pastosos ou secos.

—Variar as cores dos alimentos (isso estimula o apetite das crianças).

— Incluir pelo menos um alimento de cada grupo: proteínas, carboidratos e fibrosos.

Assim, podemos ter cardápios mais nutritivos e equilibrados.

Recomenda-se que o cardápio seja sempre variado; que sejam utilizados alimentos que combinem seus sabores; que seja combinada a consistência dos alimentos; que o apetite das crianças seja estimulado pela composição de um prato com alimentos de várias cores; que seja incluído pelo menos um alimento de cada grupo (construtores, energéticos e reguladores, de acordo com o quadro no item seguinte) em cada refeição; que seja dada preferência aos produtos da época, de boa qualidade e de preço acessível.

160

Como selecionar e escolher os alimentos?

As recomendações são para fornecer cerca de 15% das necessidades diárias a cada refeição, conforme as disponibilidades de alimentos (produção e comércio). Os alimentos selecionados devem ser, prioritariamente, fontes de calorias e proteínas. Como exemplo, sugerimos a inclusão de:

- Proteínas (construtores): frango, leite, ovos, peixe.
- Carbo-hidratos (energéticos): açúcar, arroz, biscoitos, farinha, feijão, fubá, macarrão, óleo, pão, sal.
- Fibrosos (reguladores): verduras, legumes, frutas.

Como comprar?"

A compra deverá ser feita de acordo com o planejamento do cardápio, observada a Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações Públicas). A aquisição deve ser de alimentos de boa qualidade. Para isso, é necessário que se observe o período da safra para a garantia da qualidade e do bom preço. No caso dos alimentos *in natura*, as compras deverão ser feitas preferencialmente nos municípios e, sendo possível, do produtor, devendo também ter sempre os comprovantes de pagamento (notas fiscais ou recibos).

Quando comprar?

Os períodos para o abastecimento deverão ser escolhidos levando-se em conta algumas observações muito importantes, como:

— Tipo dos alimentos: gêneros não-perecíveis (arroz, feijão, macarrão, etc.) ou gêneros perecíveis (carnes, frango, peixe, ovos, frutas, legumes e verduras).

— Capacidade de armazenagem.

— Prazo de validade de cada produto.

De que forma os produtores rurais ou comerciantes locais podem oferecer seus produtos aos compradores da merenda escolar?

Os produtores rurais e comerciantes locais devem procurar por informações públicas, nas prefeituras e secretarias estaduais e municipais de educação, sobre os processos de compra de alimentos e produtos destinados à merenda escolar, oferecendo produtos a preços competitivos. As orientações para a regularização fiscal dos pequenos produtores podem ser fornecidas pela Coletoria ou Posto da Receita Estadual localizado no próprio município ou município vizinho.

Como preparar e distribuir a merenda?

A merenda, além de ser nutritiva, deve ser bem preparada e ter um aspecto agradável, para ser aceita e apreciada pelas crianças. O capricho, o cuidado e o carinho no preparo da merenda são fundamentais.

Ao se preparar a merenda, é muito importante observar as quantidades corretas e suficientes, a fim de se evitarem faltas ou desperdícios.

O local de preparação e distribuição da merenda deve estar em perfeitas condições de higiene. (Lembre-se de que é durante o preparo que os alimentos ficam mais expostos à contaminação).

A merenda deve ser preparada em tempo hábil para ser servida no horário determinado e na temperatura adequada.

Como participar do PNAE?

Apenas os estados e municípios estão aptos a assinar convênio com a FAE para participar do PNAE. Informe-se com as secretarias estaduais e municipais de educação.

O que você deve saber e como agir para garantir o direito à merenda

Qual a responsabilidade das prefeituras em relação à merenda?

— Oferecer alimentação escolar em sua rede de ensino fundamental de acordo com as orientações técnicas e nutricionais estabelecidas pela FAE.

— Garantir estrutura administrativa capaz de gerenciar o programa para aquisição dos alimentos, seu armazenamento, transporte e distribuição às escolas.

— Destinar recursos próprios, no valor de 30% do repasse financeiro feito pela FAE, ao custeio e manutenção do programa, podendo ser contratação de pessoal, treinamento, espaço físico e equipamentos, armazenamento, transporte, compra de alimentos e outros que estejam relacionados com o atendimento da alimentação escolar.

— Garantir a qualidade dos aumentos.

— Prestar contas à FAE da aplicação dos recursos financeiros recebidos.

— Criar mecanismos de participação da sociedade civil, respeitada a competência das câmaras legislativas, na gestão do programa, através de conselhos, comitês e outras formas já existentes de organização local.

— Manter o cadastro de alunos atualizado na Secretaria Estadual de Educação.

Qual o dever das secretarias estaduais de educação na descentralização da merenda?

— Oferecer alimentação escolar em sua rede de ensino fundamental de acordo com as orientações técnicas e nutricionais estabelecidas pela FAE.

— Garantir acesso às informações relativas à municipalização do PNAE.

— Manter atualizado, no MEC, o cadastro de número de alunos matriculados na rede oficial de ensino fundamental (estadual e municipal) e em escolas filantrópicas.

— Destinar recursos próprios, no valor de 30% do repasse financeiro feito pela FAE, ao custeio e manutenção do programa, podendo ser contratação de pessoal, treinamento, espaço físico e equipamentos, armazenamento, transporte, compra de alimentos e outros que estejam relacionados com o atendimento da alimentação escolar.

— Garantir estrutura administrativa para gerenciar o programa na compra, armazenamento, transporte e distribuição da merenda escolar.

— Submeter-se ao controle de qualidade dos alimentos específicos pela FAE.

— Prestar contas à FAE dos recursos financeiros recebidos.

— Supervisionar e avaliar a aplicação dos recursos financeiros e o efetivo atendimento da alimentação escolar.

— Assessorar, quando solicitadas, os municípios no controle de qualidade dos produtos adquiridos.

— Articular-se com as universidades locais e escolas agrotécnicas, visando à cooperação dos *campi* agrícolas no aproveitamento da produção de alimentos e de recursos humanos.

Qual é a competência do MEC/FAE quanto à merenda escolar'?

— Estabelecer políticas, propor os mecanismos de administração do programa, definir e executar as formas de acompanhamento e avaliação do PNAE em todo o território nacional.

— Repassar os recursos financeiros aos estados e municípios, com base no *per capita* estabelecido e no número de alunos matriculados na rede oficial de ensino fundamental e nas escolas filantrópicas.

— Definir os critérios de controle de qualidade dos alimentos para as compras estaduais e municipais.

— Prestar contas dos recursos financeiros recebidos ao Tribunal de Contas da União.

— Assessorar as secretarias estaduais de educação e prefeituras municipais na implementação e gestão do PNAE.

— Acompanhar e avaliar a execução do programa nas secretarias estaduais e municipais para garantir os seus objetivos.

— Dispor de documentos técnicos e legislativos referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, cujos exemplares podem ser solicitados à FAE ou às Representações da FAE nos estados.

O que a comunidade escolar deve fazer para garantir o direito à merenda escolar'?

Toda e qualquer pessoa da comunidade escolar (Direção da Escola, Caixa Escolar, Associação de Pais e Mestres, Conselhos de Alimentação Escolar, pais de alunos, professores) tem o dever de garantir a merenda escolar e sua qualidade. Hoje, todas as escolas públicas municipais, estaduais ou filantrópicas têm condições de oferecer a merenda para suas crianças durante os 180 dias letivos.

Há duas formas da comunidade escolar agir em favor da merenda escolar:

1) Através do Conselho de Alimentação Escolar, criado pela Lei nº 8.913 de 12/7/94, e constituído por representantes do órgão de administração da educação pública, professores, pais e alunos, trabalhadores e entidades sociais interessadas no sucesso da merenda escolar.

O Conselho tem a função de:

— Fiscalizar o controle dos recursos.

— Acompanhar a programação e a distribuição da merenda, cuidando para que as crianças recebam uma alimentação de boa qualidade, nutritiva e saborosa, priorizando os hábitos alimentares de cada região.

2) Qualquer indivíduo da comunidade escolar pode verificar:

— se o cardápio está sendo planejado com antecedência e levando em consideração o valor nutritivo dos alimentos, os hábitos alimentares das crianças e o custo acessível;

— se os alimentos estão sendo adquiridos no próprio município ou região e, de preferência, diretamente do produtor;

— se estão sendo comprados alimentos de boa qualidade;

— se os produtos estão sendo comprados levando em consideração a capacidade de armazenagem da escola e o prazo de validade dos gêneros não-perecíveis (enlatados, arroz, feijão, macarrão) e dos gêneros perecíveis (carne, frango, peixe, frutas, legumes, verduras);

— se a cantina na qual são preparados os alimentos está em perfeitas condições de higiene;

— se a merenda é preparada de forma a que as crianças comam no horário determinado e na temperatura adequada;

— se a merenda faltar;

— se a qualidade não é boa;

— se há qualquer outra irregularidade.

Caso haja irregularidades com a merenda escolar, como agir?

Comunique sobre a irregularidade, entrando em contato com a autoridade mais próxima que pode ser:

— a diretora;

— o Conselho de Alimentação Escolar;

— o Núcleo de Controle de Qualidade;

— o prefeito;

— as secretarias estaduais ou municipais de educação;

— as Representantes da FAE nos estados;

— os meios de comunicação;

— através do *Fala Brasil*, pelo telefone (0800-616161), ligação gratuita.