



Revista de Políticas Públicas

ISSN: 0104-8740

revistapoliticaspUBLICASUFMA@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Colle Flores, Tânia Mara; Camargo Almeida, Luiz Manoel de Moraes; Botta Ferrante, Vera Lucia  
Silveira

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP:  
efetividades, entraves e diferenciações entre unidades escolares

Revista de Políticas Públicas, vol. 18, núm. 1, enero-junio, 2014, pp. 281-292

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Maranhão, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131780023>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## **PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP: efetividades, entraves e diferenciações entre unidades escolares**

**Tânia Mara Colle Flores**

Centro Universitário de Araraquara (UNIARA)

**Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida**

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

**Vera Lucia Silveira Botta Ferrante**

Centro Universitário de Araraquara (UNIARA)

**PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP:** efetividades, entraves e diferenciações entre unidades escolares

**Resumo:** Este trabalho avalia a efetividade social, os entraves e as diferenciações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sob o olhar dos eixos da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no município de Araraquara-SP. Considera que o alimento oferecido pelo PNAE não tem efetividade, quando não são consideradas diferenciações de localização dos estabelecimentos educacionais, bem como não são respeitadas as desigualdades culturais, sociais e econômicas dos beneficiários e oferece subsídios à reflexão crítica da ação permitindo diagnósticos dirigidos à reformulação e planejamento do programa local.

**Palavras-chave:** Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), efetividade social e entraves.

**NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM IN THE CITY OF ARARAQUARA-SP:** effectivities, barriers and distinctions between school units

**Abstract:** This study evaluates the effectiveness of social barriers and distinctions of the National School Nutrition Program (PNAE) under gaze axes Food Safety and Nutrition (SAN) in the city of Araraquara-SP. It considers that the food offered by PNAE has no effectiveness when location of educational establishments differences are not considered, as well as the inequalities are not respected such as cultural, social and economic beneficiaries, and offers subsidies to critical reflection of action that allow diagnosis and planning in reshaping the local program.

**Keywords:** National School Nutrition Program (PNAE), Food and Nutrition Security (FNS), effectiveness and social barriers.

Recebido em 03.07.2013 Aprovado em 22.04.2014.

## 1 INTRODUÇÃO

A incessante busca do entendimento dos trilhos e de avaliação da efetividade de políticas públicas que se desenvolvem nas mais diversas áreas sociais são fatores norteadores deste trabalho que tem como objeto avaliar a efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sob o olhar dos eixos da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) (PAULILLO; PESSANHA, 2009) dos alunos do ensino fundamental de 3 (três) escolas públicas do município de Araraquara-SP, localizadas em regiões diferenciadas: central, periférica e rural. Essas escolas foram escolhidas com o intuito de correlacionar os efeitos e os entraves que o programa de alimentação escolar proporciona aos alunos, considerando as diferenças culturais e socioeconômicas das famílias e especificidades das gestões locais, mesmo estando sob uma governança municipal.

O Eixo da Noção de saúde é relativo à composição nutricional dos alimentos nas dimensões dietéticas e farmacêuticas no que tange a seu conteúdo protéico, de fibras e colesterol. O Eixo de Higiene e Seguridade dos Alimentos refere-se aos alimentos oferecidos e dispostos à população envolvida, os quais não devem ser providos de toxinas ou nocivos à saúde. O Eixo Ecológico ou Orgânico refere-se à produção de alimentos sem riscos tóxicos e o respeito ao meio ambiente, considerando a qualidade e a maneira como estes alimentos são produzidos. O Eixo da Autenticidade é pertinente aos valores naturais e tradicionais da produção dos alimentos, a origem dos produtos e processos produtivos agrícolas e agroindustriais. Finalmente, o Eixo da Solidariedade é quando os valores morais e ideológicos incentivam a população a participar humanitariamente no processo de consumo e compra dos produtos social e ecologicamente corretos, mesmo com valores acima dos produtos cultivados em grande escala (PAULILLO; PESSANHA, 2009).

Ao problematizar o estudo, indagamos se os mecanismos institucionais do PNAE têm participação fundamental na segurança

alimentar dos seus beneficiários, principalmente nas escolas periférica e rural. Tal questionamento reforça a hipótese do trabalho de que o alimento oferecido pelo PNAE não tem efetividade, quando não são consideradas diferenciações de localização dos estabelecimentos educacionais, bem como não são respeitadas desigualdades culturais, sociais e econômicas dos beneficiários.

A avaliação da efetividade do PNAE em Araraquara-SP teve o propósito de oferecer subsídios à reflexão crítica da ação e possibilitar o acesso a informações que permitam diagnósticos na reformulação e planejamento do programa, visando irradiar conhecimento do PNAE aos seus beneficiários, considerando a lacuna que existe sobre estudos relacionados à merenda escolar não só no município investigado.

## 2 MÉTODOS E CAMINHOS DA PESQUISA

O estudo pretendeu avaliar a efetividade do PNAE também no que tange às condições socioeconômicas dos beneficiários, pautando-se em indicadores ou variáveis analíticas, tais como: a) a EBIA (Escala Brasileira de (In) Segurança Alimentar), instrumento perceptivo valioso na identificação do nível de (In) Segurança Alimentar (SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEON, 2009); b) o período em que estes alunos permanecem na escola com o intuito de analisar se a alimentação disponível no período é suficiente para que se evite fraqueza pela não ingestão alimentar ou por falta de nutrientes necessários; c) composição e características dos cardápios das escolas pertencentes ao universo empírico; d) aceitabilidade da merenda; e) representatividade da merenda escolar no total da alimentação diária, f) renda familiar dos alunos beneficiários; g) gastos destas famílias com a alimentação; e h) especificidades das escolas e regiões onde estão localizadas.

Segundo Almeida, Ferrante e Paulillo (2010), tendo em conta a complexidade conceitual de segurança alimentar, sobretudo por ser abrangente e multidimensional, foram levantadas metodologias utilizadas em outros

países (para acompanhar os níveis de segurança alimentar da população) no sentido de subsidiar a proposta de investigação para a realidade brasileira (países menos desenvolvidos). Dessa forma, o método utilizado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2004) foi baseado numa *concepção de escala de medida direta* do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América (EUA). Nos EUA, o instrumento de medida chama-se *Household Food Security Survey Module (HFSSM)* e contém 18 itens, os quais apresentam indicadores referentes não somente à disponibilidade calórica por pessoa, mas ao acesso aos alimentos como: rendimentos, gastos com alimentação e consumo alimentar familiar (SEGALL-CORRÊA; MARIN-LEON, 2009).

A EBIA é um método de mensuração da situação alimentar domiciliar, que objetiva captar distintas dimensões da Insegurança Alimentar (IA), desde o receio de sofrer a privação alimentar no futuro, passando pelo comprometimento da qualidade da dieta, limitação da qualidade de alimentos consumidos, até o nível mais grave de fome já atingido. Ou seja, é uma escala que mede a percepção da pessoa de referência sobre a situação alimentar domiciliar. Segundo Segall-Corrêa e Salles-Costa (2008), essa escala permite a classificação das famílias em quatro categorias: Segurança Alimentar (SA): quando não há restrição alimentar de qualquer natureza, nem mesmo a preocupação com a falta de alimentos no futuro; Insegurança Alimentar Leve (IAL): quando há preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos, portanto, risco para a sustentabilidade e, ainda, comprometimento da qualidade da dieta; Insegurança Alimentar Moderada (IAM): quando aparecem restrições quantitativas especialmente relevantes entre pessoas adultas, e; Insegurança Alimentar Grave (IAG): quando há redução importante da quantidade de alimentos disponíveis, tanto para a alimentação de adultos, como para a de crianças que residem no domicílio. Nesta última, há evidente quebra nos padrões usuais

de alimentação das famílias, com alta possibilidade de ocorrência de fome.

Para a investigação e análise de dados, a pesquisa pautou-se em questionários semiestruturados aplicados aos beneficiários para verificação da aceitabilidade da merenda e aos pais para obtenção de dados socioeconômicos das famílias. Esse instrumento de pesquisa foi elaborado a partir da metodologia da Rede Alimenta da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Nutrição da Universidade de Brasília (UNB). Visitas às escolas, participação e acompanhamento de todo o processo da merenda, entrevistas abertas com Secretários de Agricultura e Educação, bem como Gerentes de Nutrição e Abastecimento municipais; diários de campo elaborados a partir de conversas informais com pessoas envolvidas na merenda (merendeiras, alunos, professores, gerências pertinentes), igualmente, dados coletados em outras pesquisas e fontes institucionais do PNAE e SAN subsidiaram e permitiram a coleta dos dados necessários para o resultado desta pesquisa.

Foram entrevistadas 76 crianças do 6º ano do ensino fundamental, Conjunto total das crianças do 6º ano do ensino fundamental das três escolas escolhidas como universo empírico, nas dependências escolares e durante os intervalos destinados à hora da merenda. Em sala de aula foram aplicados questionários sobre a reação de aceitação e/ou recusa dos beneficiários. A escolha dos alunos deu-se por orientação da coordenação pedagógica das escolas por se tratar de crianças com capacidade para responderem às questões descritivas e fornecerem informações relativas às preferências alimentares, convivência com merendeiras, ambiente da escola, motivos pelos quais se alimentam ou não da merenda, posição sobre a falta de cantina no caso das escolas municipais, dentre outras.

Várias visitas foram feitas em cada estabelecimento de ensino para um maior conhecimento do ambiente. Para a apresentação do modelo de gestão do PNAE

no município de Araraquara e sua aplicabilidade nas escolas, foram realizadas entrevistas abertas com a gerência de nutrição e gerência de abastecimento da Segurança Alimentar do Município, utilizando questões objetivas elencadas no trabalho de Almeida e outros (2010) e atualizadas neste trabalho.

Objetivou-se obter, na entrevista com a gerência de abastecimento, vinculada à Coordenadoria de Segurança Alimentar do município, as seguintes informações: a) Dados gerais do programa nacional da alimentação escolar no município; b) Recursos destinados para a compra de alimentos para a merenda escolar; c) Execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); d) Operação e funcionalidade do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); e, e) Módulo final contendo outras informações relevantes para avaliação do modelo de gestão da alimentação escolar de um município como a inserção da Agricultura Familiar, presença de hortas escolares, dentre outras.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

#### 3.1 A rede de segurança alimentar em Araraquara SP: embrião de um modelo de desenvolvimento alternativo

O município de Araraquara foi um dos pioneiros no lançamento de políticas locais de Segurança Alimentar, situação em que buscou envolver produtores rurais da região e, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), dinamizar iniciativas sob o olhar do desenvolvimento regional, formando uma rede de políticas de Segurança Alimentar de forte coesão social (ALMEIDA et al., 2010).

A proposta de gestão centralizada dos programas permite uma maior dinâmica em relação aos produtos recebidos pelo PAA e ao destino dos mesmos. Os produtos do PAA são destinados ao Banco de Alimentos e posteriormente às entidades e escolas municipais. Alguns produtos recebem um pré-processamento ou preparo final nos programas da Gerência de Abastecimento antes de serem enviados às unidades executoras (UEX). Também há o Programa Direto do Campo e

outras iniciativas da rede primária que promovem resultados significativos de inclusão social e desenvolvimento local.

Os principais atores dessa rede são o diretor geral de coordenadoria, os gerentes coordenadores dos programas, secretarias municipais, professores e funcionários da rede de ensino, alunos, produtores familiares e o conjunto de beneficiários e funcionários dos programas.

As relações estruturais da rede, as regras estabelecidas e a centralização das decisões pela prefeitura municipal foram as mais relevantes iniciativas desde o começo do processo de inserção de produtos provenientes da agricultura familiar nos programas de Segurança Alimentar via PAA do governo Federal. Consequentemente, a agilidade nas decisões entre atores públicos e privados foi fator fundamental à funcionalidade no contorno dos problemas de enquadramento dos produtores às condições de fornecimento dos alimentos aos programas municipais de SAN, possibilitando o pagamento regular garantido pelo governo federal (ALMEIDA et al., 2010).

Até o ano de 2008, os programas de Segurança Alimentar e Nutricional (PAA, Banco de Alimentos, Merenda Escolar - PNAE e Direto do Campo) no município de Araraquara, eram centralizados e geridos pela Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar e considerados como origem de modelo de desenvolvimento alternativo às economias regionais, capaz de promover padrões de segurança alimentar e responsabilidade social do município.

Em 2009, com a entrada em vigor do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PAA) e a Lei nº. 11947, de 16 de junho de 2009, que exige dos municípios uma compra mínima de 30% dos alimentos destinados à merenda escolar dos pequenos produtores, maior espaço se abriu e a participação desses na aquisição de alimentos para o mercado institucional do município teve um sutil aumento.

Esse sistema de gestão representava limites e entraves, como a falta de regularidade e dependência por parte dos agricultores na entrega de alimentos, condições logísticas e



burocráticas dos agricultores familiares e falta de organização em associações ou cooperativas, morosidade dos pregões, atraso de pagamentos, bem como restrição de recursos federais fundamentais aos programas envolvidos (Banco de Alimentos, Merenda Escolar (PNAE) e Restaurante Popular).

A partir de 2009, já numa nova administração municipal, a então Coordenadoria de Agroindústria e Segurança Alimentar é transformada em Secretaria de Agricultura, órgão mais independente capaz de promover também a diminuição na burocracia, agilizando a execução dos programas. Entretanto, novos bloqueios entram em cena, o que vai levar, por exemplo, os agricultores assentados do município a venderem sua produção basicamente para a Prefeitura de São Carlos. Situação a exigir uma análise das influências da gestão municipal na maior ou menor efetividade dos programas.

### **3.2 O Programa da Merenda Escolar (PNAE) em Araraquara-SP: dinâmica, bloqueios e perspectivas**

No município de Araraquara, a alimentação escolar faz parte do conjunto de políticas de SAN que interagem e se complementam numa gestão centralizada. O FNDE repassa os valores totais (extraídos do cadastramento anual dos alunos inseridos nas escolas públicas) à Secretaria da Agricultura que transfere à Coordenadoria de Segurança Alimentar com o objetivo de adquirir alimentos destinados à merenda escolar para escolas públicas (municipais e estaduais).

A Gerência de Abastecimento do Município de Araraquara tem a responsabilidade administrativa da dinâmica dos alimentos que compõem a merenda escolar, que vai desde a escolha das empresas fornecedoras dos alimentos (as empresas são escolhidas por pregão através de uma empresa administradora terceirizada) e a administração orçamentária para este fim, até a entrega destes alimentos às Unidades Executoras, mediante pedidos feitos antecipadamente. Algumas vezes ocorre excedência no orçamento devido gastos não previstos no setor

ou necessidade de maior compra de alimentos por um aumento de ingestão ou outro fator, porém, esta verba é completada pela administração municipal mediante documentos comprobatórios desta necessidade. A complementação esporádica do orçamento do PNAE é um ponto positivo na administração municipal considerando que as UEx não têm comprometimento na quantidade e qualidade dos alimentos.

A entrega dos alimentos é feita no sistema ponto a ponto: partem da empresa distribuidora, passam pela coordenadoria de SAN para vistoria e análise dos alimentos pelas técnicas em nutrição e seguem diretamente para as UEx, onde são entregues, conforme pedidos feitos anteriormente, conferidos pelas merendeiras responsáveis de cada escola ou entidade, às segundas e terças-feiras da semana. Esta fiscalização corrobora o eixo de SAN que prima pela higiene e embalagem dos alimentos, mas, não assegura que a produção e manuseio dos alimentos correspondam aos demais requisitos da sustentabilidade, já que agrotóxicos, transgenia e valores sociais não podem ser detectados a olho nu.

Os recursos enviados pelo Fundo permaneceram no percentual dos 30%, sendo a prefeitura a maior financiadora da alimentação escolar. Porém, o valor per capita da refeição diária teve um decréscimo, passando de R\$ 1,20 ao custo de R\$ 0,56/dia por aluno, totalizando R\$ 21.715,68/dia, R\$ 4.343.136,00/ano considerados os 200 dias letivos pelo FNDE, segundo legislação (este decréscimo deu-se em função do uso de pregões eletrônicos, segundo informações da Gerência de Abastecimento). O valor restante do orçamento mensal do PNAE no município, ou seja, R\$ 4.056.864,00 (num total de R\$ 8.400.000,00), é gasto com salários, materiais, veículos e manutenção da Coordenadoria de Segurança Alimentar e suas gerências, retratando gastos médios mensais de R\$ 338.072,00.

Até o ano de 2010, as escolas estaduais no município recebiam esporadicamente do Governo Estadual, alimentos pré-prontos como: enlatados de almôndegas, *hamburgers*, feijão e outros pacotes de desidratados para preparo

de arroz-doce, canjica e leite. Atualmente, isto não mais procede; cada escola estadual recebe semanalmente os alimentos perecíveis, e mensalmente, os secos, ou não perecíveis, segundo seus pedidos enviados previamente à Gerência de Abastecimento. Embora a Gerência de Nutrição não se mostre contrária a alimentos pré-prontos, os mesmos oferecidos à alimentação na escola divergem dos princípios que reza o PNAE sobre respeito aos costumes e produção locais e alimentos frescos, considerando-se a diversificação e riquezas agrícolas da região. A partir de dados obtidos, foi elaborado o Quadro 1 sobre entraves e eficácias do PNAE de Araraquara-SP.

A conduta de compra dos alimentos direcionados à merenda escolar está pautada na praticidade e eficiência ao ofertar produtos aparentemente saudáveis e em quantidade suficiente para suprir as necessidades das UExs. Porém, as diretrizes de sustentabilidade verbalizadas em seus eixos não são

respeitadas, sendo até mesmo desconhecidas pelos sujeitos executores do programa. Fatores relacionados aos eixos de Segurança Alimentar puderam ser analisados, como mostra o Quadro 2.

### 3.3 O PNAE nas Unidades Escolares Locais: o resgate das diferenciações

Com o intuito de apresentar a significância da merenda escolar e seu contexto em diferentes locais onde o PNAE é executado, 03 escolas do município de Araraquara foram selecionadas de forma não aleatória, mas sim, a partir de um pré-conhecimento de localização e realidades sociais destas escolas, bem como seu sistema de gestão e o entorno de cada uma delas. O **Quadro 3** traz uma síntese das diferenciações entre as unidades escolares segundo variáveis econômicas dos alunos, da infraestrutura das escolas, de gestão do programa e das

**Quadro 1 – Entraves e eficácias do PNAE do município de Araraquara-SP**

<b>Eficácias</b>	Complemento financeiro de cerca 70% do município para compra de alimentos; atendimento a todas as escolas municipais e extensão às entidades carentes; centralização da merenda escolar das escolas estaduais; redução de custo e de desvios através da compra feita por pregões eletrônicos; diversidade dos cardápios da merenda escolar e respeito às diretrizes do FNDE; centralização dos recursos destinados às compras para a merenda na Coordenadoria de SAN; aporte calórico e proteico da merenda respeitando as tabelas do FNDE; treinamentos e reciclagens oferecidos às merendeiras anualmente; melhorias nas cozinhas das escolas; nutricionistas e técnicas específicas para o atendimento da merenda escolar; cardápios elaborados com alimentos que fazem parte da cultura alimentar regional; participação efetiva do CAE; exigência de vestimentas apropriadas no manuseio dos alimentos e permanência nas cozinhas.
<b>Entraves institucionais e organizacionais</b>	Morosidade com que os pregões acontecem; apenas cerca de 20% dos alimentos de hortifruti oriundos da agricultura familiar devido à falta de organização e enquadramento destes produtores no sistema institucional; (fatores alegados, ainda que existam indícios da pouca vontade política da Prefeitura de Araraquara incorporar a produção local) poucas nutricionistas e técnicas no atendimento da merenda nas escolas e poucas visitas destas profissionais às UEx; falta de informação pedagógica sobre a merenda escolar aos alunos das escolas; reciclagem das merendeiras, limitada ao manuseio e higiene dos alimentos e não à sua elaboração; reduzido número de hortas escolares e o não uso das existentes como fornecedoras de alimentos; desrespeito por parte de algumas merendeiras no uso de vestimentas apropriadas nas cozinhas.

**Fonte:** Elaborado pelos autores, conforme a Pesquisa de Campo, 2011.

**Quadro 2 – Eixos de SAN – Entraves e eficácias na execução do PNAE em Araraquara**

Eixos de SAN	Entraves	Eficácias
Eixo da Noção de saúde:	Não há.	Há respeito nos cardápios baseados em tabelas informativas fornecida pelo FNDE.
Eixo de Higiene e Seguridade dos alimentos	Não são exigidos pela administração municipal, portanto, não são fiscalizadas pela gerência competente.	Devem respeitar a institucionalidade do PNAE.
Eixo Ecológico ou orgânico	Não há produção suficiente de apenas alimentos orgânicos para a merenda escolar, considerando o alto custo deste sistema, o que elevaria o valor per capita da alimentação escolar. Também não é especificado qual alimento deverá ser fornecido sob cultivo orgânico.	Consta em cláusula de licitação da merenda, a exigência, por parte do PNAE municipal, da existência de alguns alimentos orgânicos. (referidos na teoria, não estimulados na prática)
Eixo da Autenticidade:	Não são considerados os produtos cultivados na região, contrariando o sistema de produção e cultura alimentar locais.	É servido suco de laranja fornecido por empresa da cidade, o que, por outro lado, é incentivado por não ser suco natural.
Eixo da Solidariedade	A falta de execução da Lei 11947/2009 sem que favoreça as famílias dos beneficiários do PNAE. Não utilização da padaria dos pequenos produtores.	20% dos produtos horti-fruti serem provenientes da agricultura familiar, índice bem maior na Prefeitura de São Carlos.

**Fonte:** Elaborado pelos autores, conforme a Pesquisa de Campo, 2011.

**Quadro 3 – Quadro comparativo da Escola Central X Escola Periférica X Escola de Campo.**

Variáveis	Escola Central	Escola Periférica	Escola de Campo
Nível socioeconômico dos alunos	Classe média e baixa	Classe baixa	Classe baixa (pobre)
Localização da escola	Área Central	Periferia	Zona Rural
Instalações da escola	Boas	Precárias	Muito boas
Ambiente do recreio	Deixa a desejar	Precárias	Boas
Instalações da cozinha	Precárias	Precárias (em construção)	Muito boas
Quantidade de merendeiras	02	04 merendeiras e 01 auxiliar	02
Instalações do refeitório	Deixam a desejar	Precárias	Boas
Frequência de visitas das técnicas em nutrição	01 mês	02 meses	02-03 meses
Frequência de visitas das nutricionistas	Nunca apareceu	01 ano	01 ano
Cantina	Possui	Não possui	Não possui
Horta Escolar	Não possui	Não possui	Possui
Respeito aos cardápios	Não respeita	Respeita	Respeita
Respeito das merendeiras às vestimentas apropriadas	Não há	Respeitam	Respeitam
Quantidade de refeições servidas dia (média)	335	847	198
*Percentual de equivalência entre nº de alunos e nº de refeições	27,92%	115,71%	108,20%

**Fonte:** Elaborado pelos autores, conforme a Pesquisa de Campo, 2011.



refeições, mostrando diferenciações das localidades que vão culminar em resultados de efetividades e entraves a serem discutidos na sequência deste trabalho.

Condições socioeconômicas das famílias das escolas corroboram a compra de alimentos em desacordo com as premissas do programa. Apenas 35% das famílias dos alunos da Escola Central demonstraram pouca dificuldade para a compra de alimentos, fator explicado pelos 27% do salário médio das famílias serem comprometidos com a alimentação mensal.

Contrariando o cenário da Escola Central está a Escola Periférica. Enquanto a primeira demonstra descaso na elaboração da merenda e todo seu entorno, a segunda apresenta total comprometimento em sua dinâmica, desde o recebimento dos alimentos, armazenamento, manuseio e elaboração até seu cliente, o beneficiário. Diante desta realidade são registrados 115% de consumo da merenda pelos alunos por consequência dos vários horários de distribuição da merenda, conforme **Quadro 4**. Também quantidade expressiva de merendeiras, num total de 05 pessoas envolvidas, é fundamental para toda a movimentação diária relacionada à elaboração da merenda. Embora com instalações da cozinha, do refeitório e do local de armazenamento de mantimentos passando por reformas, há organização, higiene e respeito às normas do PNAE, como o uso de vestimentas, separação de produtos químicos e alimentares, higienização dos alimentos e ferramentas utilizadas na elaboração e consumo da merenda. A escola recebe esporadicamente diversificados tipos de frutas que são transformadas em sucos para as crianças que participam do PEC.

A merenda da Escola Periférica tem representatividade na alimentação diária dos alunos, considerando que 53% da renda média mensal de suas famílias são comprometidos com a compra dos alimentos e 38% destas famílias alegam dificuldade na compra de alimentos.

As merendeiras não têm conhecimento relacionado ao Programa de Alimentação Escolar, não recebem informação extramaneuseio dos alimentos ou treinamento para uso de criatividade na elaboração da merenda; são executoras da merenda e mensageiras de boa vontade.

Na Escola de Campo temos um cenário contrário à Escola Central, algumas semelhanças com a Escola Periférica e particularidades pontuais. Considerando que a escola possui 138 alunos no ensino fundamental I e II e 45 alunos no CER, há alta ingestão da merenda escolar: 198 refeições diárias, totalizando 3.775 mensais, segundo informações da Gerência de Nutrição, média acima dos 100%. Segundo pesquisa realizada em 2011, 44% das famílias dos alunos da Escola de Campo afirmam terem alguma dificuldade na compra de alimentos. Com renda mensal média em torno de R\$ 940,00, 44% destes são destinados à compra de alimentos, apesar de estas famílias estarem alocadas em região rural e ser significativa a produção destinada ao autoconsumo.

No caso específico da Escola de Campo, o objetivo do PNAE, quanto à inclusão social, tem dupla falha em sua dinâmica no município: a primeira através da Lei 11947/2009, segundo a qual as famílias dos beneficiários deveriam ter a posição de fornecedores de alimentos ao programa por serem assentados e pequenos produtores, principalmente na escola de campo; segundo, no eixo de solidariedade de SA, quando os filhos destes mesmos beneficiários não participam da gestão do PNAE quanto à responsabilidade social de valores morais e ideológicos.

O Quadro abaixo sintetiza as principais informações coletadas durante a pesquisa em 2011 e busca retratar diferenças quando se universaliza a dinâmica da merenda sem que sejam considerados o local, sua gestão e público beneficiado pela merenda.

**Quadro 4 – Dados comparativos entre Escola Central X Escola Periférica X Escola de Campo**

Variável	Escola Central	Escola Periférica	Escola de Campo
Nível de (In) Segurança Alimentar	55% SA* 35% IAL** 5% IAG*** e 5% RR****	54% SA 38% IAL 8% RR	56% SA 44% IAL
Aceitabilidade da Merenda Escolar	75% afirmam que nunca se alimentam com merenda e 20% esporadicamente.	46% gostam dos alimentos oferecidos ou de alguns alimentos e 23% afirmam não comerem merenda.	88% se alimentam da merenda escolar
Mudanças nos hábitos alimentares.	Pouco significativa	Pouca significância	Alguma significância
Uso de produtos cultivados na horta para a merenda.	Não há	Não há	Não há
Efeito da Lei 11947/2009 nas famílias dos beneficiários.	Total insignificância	Total insignificância	Insignificante (cerca de 20% dos produtos de horti-fruti e não do total dos alimentos destinados à merenda)
Comprometimento da renda mensal das famílias com alimentação.	R\$ 708,00 (27%) da renda média das famílias.	R\$ 460,66 (53%) da renda média das famílias.	R\$ 413,60 (44%) da renda média das famílias
Quanto à tranquilidade promovida às famílias pela alimentação oferecida na escola.	60% sentem-se tranquilos.	53,85% sentem-se mais tranquilos.	89% sentem-se mais tranquilos.
Conhecimento dos pais sobre o PNAE	40% conhecem	42,85% conhecem	67% conhecem
Esclarecimentos sobre o PNAE aos alunos	Não há	Não há	Não há

**Fonte:** Elaborado pelos autores, conforme a Pesquisa de Campo, 2011.

\*AS: Segurança Alimentar; \*\*IAL: Insegurança Leve; \*\*\*IAG: Insegurança Grave \*\*\*\*RR: Recusa responder.

#### 4 CONCLUSÃO

Considerando os níveis de SA, as três escolas se equiparam. Acredita-se que a Escola Central, pelo poder de compra das famílias, sem um alto comprometimento da renda na compra de alimentos; a Periférica, pela oferta e ingestão de alimentos na escola; e a de Campo, também, pelo alto nível de ingestão e pela oferta de produtos no local. A aceitabilidade da merenda na Escola Central é inversamente proporcional à Escola de Campo e parcialmente à Escola Periférica, dado que comprova a importância de fatores como comprometimento dos dinamizadores locais da merenda, ambientes adequados para a elaboração do cardápio, bem como para a ingestão da alimentação escolar. Em

contrapartida, a existência de cantina na Escola Central ajuda a desviar a ingestão do alimento oferecido pelo PNAE.

Os cardápios elaborados pela Gerência de Nutrição são semelhantes entre todas as escolas, sem respeito às diferenças socioeconômicas e culturais, o que contraria as diretrizes do programa. A alimentação dos alunos da Escola Central é ainda mesclada por alimentos pré-prontos ou artificiais, tanto em seus domicílios quanto na escola, considerando a permissão do lanche de casa e a venda de salgadinhos e doces na cantina. Embora 75% dos alunos da Escola Central terem respondido *nunca* se alimentarem da merenda, 20% que esporadicamente se alimentam apresentaram mudanças nos hábitos alimentares, como aumento na ingestão de frutas, verduras e legumes e diminuição na ingestão de

refrigerantes e de produtos prontos, informação oferecida pelos pais destes alunos. Na Escola Periférica, apenas 15% dos alunos mostraram mudanças nos hábitos alimentares. Porém, este dado não confirma a não ingestão de alimentos saudáveis, mas sim, a hipótese de haver consumo de alimentos similares aos oferecidos na escola em seus domicílios.

A mudança nos hábitos alimentares, um dos pilares das políticas de Segurança Alimentar através da merenda escolar, é significativa nos alunos da Escola de Campo, quando 33% dos pais dos alunos responderam afirmativamente a esta questão. A alta ingestão da merenda e a significância desta alimentação aos beneficiários forçam esta mudança, bem como a cultura familiar, condições financeiras e a facilitação local pela alimentação baseada em verduras, frutas, feijão, arroz e demais alimentos saudáveis.

Acredita-se que medidas educacionais no âmbito escolar e familiar, no qual se incluem os alunos, pais, professores, direção das escolas e demais órgãos relacionados à SA e PNAE, como as Secretarias da Educação e Agricultura e Gerência de Nutrição, poderiam reverter este quadro, promovendo uma alimentação mais saudável aos beneficiários e suas famílias, e que estas mobilizações poderiam se refletir no comportamento de todos os envolvidos, não apenas nas questões alimentares, mas sim, na responsabilidade social que o programa exige.

A horta na Escola de Campo não tem relevância para a merenda. Sua existência dá-se apenas como ferramenta e cenário pedagógico em aulas de Biologia e Química, e uso particular para o cultivo de chás e temperos. O espaço disposto à horta da Escola de Campo permitiria cultivo de hortaliças a serem utilizadas na merenda da escola dentro das diretrizes da política e ecologicamente corretas, sem uso de agrotóxicos e degradação do meio ambiente, agregando valores à merenda e aos alunos que supostamente cultivassem os alimentos. Nas demais escolas, lamentavelmente, sequer existem hortas.

Considerando a questão da inclusão social que o PNAE busca através da Lei nº 11.947/2009, que rege que 30% do total dos

alimentos destinados à merenda escolar devem ser oriundos na agricultura familiar ou assentamentos, há muito a ser modificado. Os alimentos, desde *hortifruti* à farinha, provêm de fornecedores ganhadores de licitações através dos pregões, sistema utilizado para a compra dos produtos para a execução do PNAE. Essa realidade poderia ser corrigida com medidas políticas de incentivo aos pequenos produtores locais promovendo divisas internas, considerando que municípios vizinhos adquirem alimentos de produtores araraquarenses para a merenda de seus beneficiários do programa, dando passos significativos para o bom andamento do PNAE.

Outro exemplo desta falha é a maçã, presente nos cardápios e fornecida por produtores da região Sul do país, descumprindo diretrizes do programa. A maçã aparece na pesquisa como fruta de preferência da maioria das crianças, embora seja acompanhada na diversidade das frutas dos cardápios apenas pela banana. Segundo justificativa da Gerência de Nutrição, além de suas propriedades nutricionais, a facilidade de manuseio por parte dos beneficiários é considerada na elaboração dos cardápios e inclusão nas listas licitatórias. Porém, frutas regionais como a manga, que poderiam ser incluídas na época de produção, têm componentes nutritivos similares e não são aproveitadas, bem como a mandioca, castanhas e oleaginosas, as quais não constam dos cardápios. A laranja, riqueza produzida em grande escala na região, aparece em forma de suco sem que seja oferecida diariamente aos alunos, mas sim, duas a três vezes na semana.

O descaso dado às riquezas do contexto do programa da merenda escolar pode ainda ser percebido pelo desconhecimento do assunto por parte dos pais e alunos. Na Escola de Campo esta informação se faz mais presente pela dupla participação dos pais no cenário: uma, como pais dos beneficiários do PNAE e outra como possíveis fornecedores dos alimentos ao programa. Na Escola de Campo, o relacionamento entre pais e direção é diferenciado. A escola trabalha questões de inclusão com os alunos através de dança, artes e conhecimentos gerais e inclui as famílias na

participação administrativa escolar, com a finalidade de esclarecer os sistemas, metodologia e dinâmicas utilizadas com os alunos, proporcionando interação comunitária. Porém, o conhecimento confirmado pelos pais limita-se à merenda propriamente dita e não ao compromisso social dos eixos de Segurança Alimentar.

Leis não cumpridas, como a nº 11.947/2009, que subsidia o eixo social da inclusão bem como produções agropecuárias locais não aproveitadas, como carnes, frutas, cereais descumprem premissas do programa. Verduras, frutas, legumes com aparências apetitosas para cumprimento de contratos camuflam sistemas produtivos que vão na contramão de procedimentos ecologicamente corretos.

A união de setores envolvidos nas Políticas de Segurança Alimentar, mais precisamente no Programa Nacional de Alimentação Escolar, é fundamental para que seus pilares sejam originalmente respeitados: a federação deveria criar incentivos fiscais que estimulasse produtores no cultivo de alimentos produzidos social e ecologicamente corretos, com a finalidade de baratear preços destes alimentos. Sequencialmente, as administrações federal, estaduais e municipais destas políticas deveriam consumir (inserir nos programas) os produtos que participassem destes incentivos e, automaticamente, fossem efetivos na compra de alimentos livre de agrotóxicos, formando uma cadeia na qual as escolas representam seu ponto final.

Por trás do prato de comida que ilustra a merenda escolar há um entorno de responsabilidades muito maiores do que as conhecidas popularmente. Responsabilidades sociais com o meio ambiente, inclusão de pequenos produtores, promoção de hábitos alimentares mais saudáveis, suporte nutricional diário aos beneficiários, respeito à cultura alimentar local estão presentes antes mesmo do prato servido nas unidades escolares. O Programa Nacional de Alimentação Escolar só será realmente efetivo quando houver conhecimento teórico, social e prático por parte dos implementadores, dos gestores, dos executores e dos beneficiários do programa. A

par disso principalmente, tem que existir vontade política para que os pequenos produtores e assentados não sejam aprisionados às armadilhas da burocracia que os impede, muitas vezes, de vender seus produtos para a merenda.

Não existe uma fórmula final de sucesso ou insucesso do PNAE, mas há caminhos e exemplos importantes a serem seguidos que exigem nada mais do que uma boa articulação entre poder público – prefeituras municipais participativas que articulam projetos efetivos de geração de trabalho e renda e de qualidade de vida; gestores que em pouco tempo demonstram perspectivas de efetividade dos programas, ainda que essa não seja a situação predominante e associações de pequenos produtores comprometidos com uma forma de produção para um viver mais saudável. Desafios a ser inseridos na agenda política do desenvolvimento local e regional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. M. M. C. et al. Redes e Programas de Segurança Alimentar no Município de Araraquara SP como instrumento de Desenvolvimento Rural. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 422-458, out. 2010.

\_\_\_\_\_; FERRANTE, V. B.; PAULILLO, L. F. Rede de Segurança Alimentar de forte coesão social a partir do programa de aquisição de alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, MG, v. 12, p. 370-385, 2010.

PAULILLO, L. F.; PESSANHA, L. Segurança Alimentar e Políticas Públicas: conexões, implicações e regionalização. In: \_\_\_\_\_. ALVES, F. **Reestruturação Agroindustrial: políticas públicas e segurança alimentar regional**. São Carlos, SP: EDIFSCAR, 2009. p. 17-55.

SEGALL-CORRÊA, A. M.; MARIN-LEON, L. A Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009.

**Segurança Alimentar e Nutricional**,  
Campinas, SP, v. 16, n. 2, p. 1-19, 2009.

\_\_\_\_\_; SALLES-COSTA, R. Novas  
possibilidades de alimentação a caminho?  
**Democracia Viva**, n. 39, p. 68-73, jun. 2008.

**Tânia Mara Colle Flores**

Gestora de Comunicação Empresarial  
Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente  
pelo Centro Universitário de Araraquara (UNIARA)  
E-mail: colletania@terra.com.br

**Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida**

Engenheiro  
Doutor em Sociologia  
Pesquisador do Programa de Mestrado em  
Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente do Centro  
Universitário de Araraquara (UNIARA)  
Professor do Campus Lagoa do Sino da Universidade  
Federal de São Carlos (UFSCar)  
E-mail: manael77@yahoo.com.br

**Vera Lucia Silveira Botta Ferrante**

Cientista Social  
Doutora em Sociologia  
Coordenadora do Programa de Mestrado em  
Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente do Centro  
Universitário de Araraquara (UNIARA)  
E-mail: vbotta@techs.com.br.

**Centro Universitário de Araraquara - UNIARA**

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro, Araraquara/SP  
CEP: 14801-320

**Universidade Federal de São Carlos - UFSCar**

Rodovia Lauri Simões de Barros, km 12 - SP-189  
Bairro Aracaçú Buri/SP  
CEP: 13290-000