



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

**Uma Avaliação da Efetividade do Programa de Alimentação
Escolar no Município de Guaíba**

**Orientadora:
Profa. Dra. Nalú Farenzena**

Linha de Pesquisa: Política e Gestão de Processos Educacionais

Porto Alegre
2007

Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

**Uma Avaliação da Efetividade do Programa de Alimentação
Escolar no Município de Guaíba**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora:

Prof. Dra. Nalú Farenzena

Porto Alegre
2007

Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

**Uma Avaliação da Efetividade do Programa de Alimentação
Escolar no Município de Guaíba**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em --- de janeiro de 2007.

Profa. Dra. Nalú Farenzena (Orientadora) _____

Profa. Dra. Maria Beatriz Moreira Luce (PPGDU/UFRGS) _____

Profa. Dra. Naira Lisboa Franzoi (PPGDU/UFRGS) _____

Profa. Dra. Flavia Obino Werle (UNISINOS) _____

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

B624a Bittencourt, Jaqueline Marcela Villafuerte

Uma avaliação da efetividade do Programa de Alimentação Escolar no município de Guaíba / Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt. Porto Alegre: UFRGS, 2007.

f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2007 Porto Alegre, BR-RS. Orientadora: Nalú Farenzena.

1. Alimentação infantil – Escola – Políticas públicas – Rio Grande do Sul. 2. Ensino fundamental – Merenda escolar. 3. Financiamento da educação. 4. Política social – Avaliação – Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. I. Farenzena, Nalú, orient. II. Título.

CDU : 371.217.2(816.51)

Bibliotecária Neliana Schirmer Antunes Menezes – CRB 10/939

Para Miguel e Otávio, que estiveram ao meu lado em todos os momentos. Sua participação com altas doses de paciência e carinho fez com que esta caminhada estivesse repleta de alegrias.

Ao concluir este trabalho quero agradecer a todas as pessoas que de alguma forma apoiaram minha empreitada.

De forma muito especial a minha orientadora Nalú Farenzena, que com muita paciência e dedicação acreditou na minha metamorfose.

Às professoras do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, pelo apoio e, em especial, à professora Maria Beatriz Luce pelo impulso inicial e a Vera Peroni pela confiança.

As professoras Naira Lisboa Franzói e Flávia Obino Werle, pelas contribuições trazidas quando da defesa do projeto.

Ao professor Dr. Luiz Antônio Slongo, pela orientação metodológica.

Um agradecimento carinhoso para minhas amigas Cleusa e Neusa, com as quais dividi meus conflitos pessoais e intelectuais; à primeira por abrir as portas e à segunda por fazer crescer dentro de mim o desejo de aperfeiçoamento.

Aos amigos e parceiros Anunciação, Calinca, Emílio, Goreti, Jorge, Patrícia e Rosa, com os quais divido minhas preocupações com o financiamento da educação.

Ao grupo de amigos que formei dentro da FACED, em especial o grupo de colegas do Núcleo, em particular Daniela, Fabiana, Janaina e Juliana.

Ao João, meu auxiliar muito atento.

A minha família, que sempre acreditou que eu conseguiria.

À CAPES por financiar este projeto de trabalho e de vida acadêmica.

Ao Município de Guaíba por ter permitido a realização deste trabalho avaliativo, nas pessoas da Cidia, Vera e Maria Cristina.

Aos diretores, professores, merendeiras das escolas que acolheram o estudo com entusiasmo e presteza.

Finalmente, agradeço de forma muito especial aos estudantes que colaboraram com a pesquisa, principalmente por terem permitido refletir sobre suas percepções.

RESUMO

Trabalhar pela defesa de uma escola pública, gratuita e de qualidade requer, entre outros requisitos, entender como as políticas governamentais interferem neste meio. Um requisito é realizar avaliações que retratem pontos positivos e negativos e que guiem a consecução ou reformulação de políticas.

O tema dessa investigação é o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) uma política social pública que atende, em caráter suplementar, alunos do Ensino Fundamental e da Educação Infantil. Parte-se da compreensão de que o Programa articula-se com o emergente direito alimentar e com princípios que regem a educação brasileira, especialmente a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a oferta de padrões de qualidade na educação.

O trabalho que se apresenta é uma incursão pelos fios que tramam a construção dessa política e, ao mesmo tempo, mostra como ele é percebido por sujeitos que atuam na implementação do Programa e pelo seu público alvo. Foi elaborada uma avaliação da efetividade do PNAE no Município de Guaíba, abrangendo aspectos da gestão municipal da educação e estudos de caso em quatro escolas públicas, sendo duas estaduais e duas municipais.

A efetividade é entendida como a relação entre os objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Com esta compreensão foram levantados indicadores qualitativos e quantitativos que medem a percepção e os níveis de satisfação dos atores.

A estratégia de pesquisa utilizada foi a junção de dois métodos: o Estudo de Caso Descritivo e o da Sondagem de Opinião – *Survey* – ; o primeiro foi escolhido por se adaptar à questão de pesquisa e ao reduzido grau de controle que se tinha sobre os eventos. O segundo, a *survey*, por oferecer a possibilidade de visualizar e de criar indicadores para cada uma das dimensões desenhadas na pesquisa. Assim pode-se dizer que o trabalho foi qualitativo e quantitativo e que conseguiu que as pessoas envolvidas pudessem significar seu cotidiano, relacionando-o com o Programa.

As dimensões levadas em conta na pesquisa e análise foram: a organização e gestão; as condições físicas; os aspectos intrínsecos; o atendimento. Elas foram organizadoras de um conjunto de aspectos considerados inerentes à própria política.

A intenção foi colocar a questões alimentar, pedagógica e de gestão no foco investigativo e proporcionar, tanto aos gestores deste Programa como aos demais personagens que integram esta rede, informações analíticas para avançar na consolidação de um direito alimentar mais adequado e de um direito à educação pública de qualidade.

RESUMEN

Para trabajar por la defensa de una escuela pública, gratuita y de calidad requiere, entre otros indispensables requisitos, entender como las políticas gubernamentales interfieren en este medio. Un requisito es realizar evaluaciones que retraten puntos positivos y negativos que dirijan en el logro o en la reformulación de la política.

El tema de esta investigación es el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) una política social pública que atiende, en carácter suplemental, alumnos de la Enseñanza Fundamental y de la Educación Infantil.

Se parte de la comprensión de que el Programa se articula con el emergente derecho alimenticio y con los principios que conducen la educación brasileña, especialmente la igualdad de las condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela y la oferta de estándares de la calidad en la educación.

El trabajo que se presenta es una incursión en los hilos que traman la construcción de esta política y, al mismo tiempo, demuestra como es percibido por los sujetos que actúan en la puesta en práctica del programa y para sus beneficiarios.

Fue elaborada una evaluación de la efectividad del PNAE en la ciudad de Guaíba, incluyendo aspectos de la gestión municipal de la educación y de los estudios de caso en cuatro escuelas públicas, siendo dos de la red municipal y dos de la red estadual.

La efectividad es entendida como la relación entre los objetivos y las metas, de un lado, y los impactos y efectos, de otro. Con esta comprensión fueron levantados indicadores cualitativos y cuantitativos que midieron la percepción y los niveles de la satisfacción de los actores.

La estrategia de la investigación usada fue la reunión de dos métodos: el Estudio del Caso Descriptivo y el sondeo de opinión - Survey -; el primero fue elegido por haberse adaptado a la cuestión de la investigación y al grado reducido de control que se tenía de los eventos. El segundo, survey, por ofrecer la posibilidad de visualizar y de crear indicadores para cada una de las dimensiones diseñadas en la investigación. Así puede decirse que el trabajo fue cualitativo y cuantitativo y que se logro que las personas implicadas pudiesen indicar el significado de su día a día, relacionándolo con el Programa.

Las dimensiones tomadas en cuenta en la investigación y el análisis fueron: la organización y la gestión; las condiciones físicas; los aspectos intrínsecos; Y la atención. Estas fueron organizadoras de un conjunto de aspectos considerados inherentes a la política.

La intención fue colocar las cuestiones alimenticias, pedagógicas y de gestión en el foco del investigativo y proporcionar, tanto a los encargados de este Programa como a los demás personajes que integran esta red, informaciones analíticas para avanzar en la consolidación del derecho alimenticio más adecuado y del derecho a la educación pública de buena calidad.

ABSTRACT

Working in the defense of public, free and quality school requires, among other requisites, understanding how government policies interfere with this process. One requisite is to perform evaluations showing positive and negative aspects in order to guide the pursuit or reformulation of policies.

The theme of this investigation is the School Feeding National Program (PNAE), a public social policy aimed at aiding students in Elementary School and Children Education on a supplementary basis. It is based on the comprehension that the Program articulates with the arising right for feeding and with principles ruling Brazilian education, especially equality of conditions to access to and permanence in school and provision of quality education standards.

The work presented hereon is an incursion into the threads that run through the construction of this policy while showing how it is perceived by the subjects that act in the Program's implementation and by its target audience. An evaluation was conducted on the effectiveness of PNAE in the City of Guaíba, including aspects of the education management by the city government and case studies in four public schools, two of them being state schools and two of them being city schools.

Effectiveness is understood as the relationship between purposes and goals on one side and impact and effects on the other side. With this comprehension, qualitative and quantitative indicators were surveyed measuring the perception and satisfaction levels of the actors.

The research strategy employed was the combination of two methods: Descriptive Case Study and Opinion Survey. The former was chosen for its suitability to the research matter and the reduced degree of control that was had over the events. The survey was chosen for providing the possibility of viewing and creating indicators for each of the dimensions represented in the researched. Therefore, it can be said that the work was both qualitative and quantitative and that it managed to get the people involved to signify their everyday life, relating it to the Program.

The dimensions considered in the research and analysis were: organization and management; physical conditions, intrinsic aspects; and service. They were the organizers of a set of aspects considered inherent to the policy itself.

The intention was to place feeding, educational and management matters under an investigative focus and provide both the managers of this Program and the other characters forming this network with analytical information enabling them to consolidate a more suitable feeding right and right to quality public education.

LISTA DE TABELAS

TABELA 6.1 APORTE ORÇAMENTÁRIO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS, POR REGIÃO - 2005.....	72
TABELA 7.1 MATRÍCULA NAS ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA GUAÍBA - 2005.....	87
TABELA 7.2 NÚMERO DE ESCOLAS ATENDIDAS PELO PAEG - 2006.....	88
TABELA 7.3 NÚMERO DE ALUNOS ATENDIDOS PELO PAEG E VALORES REPASSADOS PELO FNDE - MAIO DE 2006.....	89
TABELA 7.4 AMOSTRA DE ALUNOS POR SÉRIE, SEXO E FREQUÊNCIA DE CONSUMO DE MERENDA.....	98
TABELA 8.1 POPULAÇÃO INVESTIGADA POR SÉRIE E SEXO.....	124
TABELA 8.2 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - ORGANIZAÇÃO E GESTÃO.....	126
TABELA 8.3 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - ORGANIZAÇÃO E GESTÃO, POR ESCOLA.....	127
TABELA 8.4 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - CONDIÇÕES FÍSICAS.....	128
TABELA 8.5 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - CONDIÇÕES FÍSICAS, POR ESCOLA.....	130
TABELA 8.6 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - ASPECTOS INTRÍNSECOS.....	131
TABELA 8.7 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS -ASPECTOS INTRÍNSECOS, POR ESCOLA.....	132
TABELA 8.8 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - ATENDIMENTO.....	134
TABELA 8.9 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS – ATENDIMENTO, POR ESCOLA.....	135
TABELA 8.10 TRAZEM LANCHE DE CASA.....	137
TABELA 8.11 A COMIDA É DIFERENTE À DE CASA?.....	138
TABELA 8.12 QUESTÃO: “A MERENDA DA ESCOLA É SUFICIENTE PARA NÃO SENTIRES FOME?”.....	139
TABELA 8.13 CONHECIMENTO DE ALIMENTOS NOVOS.....	139
TABELA 8.14 QUESTÃO: “RELAÇÃO COM O RENDIMENTO ESCOLAR”.....	140
TABELA 8.15 “RELAÇÃO COM A FREQUÊNCIA ESCOLAR”.....	141
TABELA 8.16 CUSTO DA MERENDA ESCOLAR.....	141
TABELA 8.17 DA DISTRIBUIÇÃO DA MERENDA.....	142
TABELA 8.18 RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS DE MERENDA DENTRO DA ESCOLA.....	143
TABELA 8.19 DO CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	144
TABELA 8.20 DA MERENDA EM OUTRAS ESCOLAS.....	144
TABELA 8.21 PONTOS POSITIVOS PARA OS ALUNOS DA 4º SÉRIE.....	145
TABELA 8.22 PONTOS POSITIVOS PARA OS ALUNOS DA 7º SÉRIE.....	146
TABELA 8.23 PONTOS NEGATIVOS PARA OS ALUNOS DA 4º SÉRIE.....	146
TABELA 8.24 PONTOS NEGATIVOS PARA OS ALUNOS DA 7º SÉRIE.....	147

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 2.1 ARCABOUÇO TEÓRICO.....	19
FIGURA 5.1 A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO CENTRO DAS CONFLUÊNCIAS E CONTRADIÇÕES INTERDIMENSIONAIS.....	50
FIGURA 7.1 FLUXO DE COMPRAS NO MUNICÍPIO.....	91
FIGURA 8.1 ESCALA DE SATISFAÇÃO.....	125

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 6.1 MODALIDADE DE DESCENTRALIZAÇÃO SEGUNDO A INSTÂNCIA RESPONSÁVEL PELA AQUISIÇÃO DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS - 1997.....	70
GRÁFICO 6.2 NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE NÃO CONSTITUÍRAM CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, POR ESTADO - 2004	75
GRÁFICO 8.1 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - ORGANIZAÇÃO E GESTÃO	126
GRÁFICO 8.2 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - ORGANIZAÇÃO E GESTÃO, POR ESCOLA	127
GRÁFICO 8.3 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - CONDIÇÕES FÍSICAS.....	129
GRÁFICO 8.4 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS – CONDIÇÕES FÍSICAS, POR ESCOLA	130
GRÁFICO 8.5 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - ASPECTOS INTRÍNSECOS.....	132
GRÁFICO 8.6 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - ASPECTOS INTRÍNSECOS, POR ESCOLA.....	133
GRÁFICO 8.7 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS - ATENDIMENTO	134
GRÁFICO 8.8 GRAU DE SATISFAÇÃO DOS ALUNOS – ATENDIMENTO, POR ESCOLA.....	136

LISTA DE QUADROS

QUADRO 4.1 ENQUADRAMENTO DE DESPESAS COMO MDE	42
QUADRO 4.2 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO	45
QUADRO 5.1 RESUMO DAS DIMENSÕES E INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS	54
QUADRO 6.1 EVOLUÇÃO DA AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA.	59
QUADRO 6.2 ESCOLARES MATRICULADOS E ESCOLARES ATENDIDOS PELA CNME, BRASIL, 1960 - 1964....	65
QUADRO 6.3 RECURSOS FINANCEIROS E NÚMERO DE ALUNOS ATENDIDOS NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR 1995–2005	73
QUADRO 6.4 RECURSOS DE CONTRAPARTIDA DO ESTADO PARA MERENDA ESCOLAR PARA OS MUNICÍPIOS CONVENIADOS - RIO GRANDE DO SUL - 1999 E 2000.....	79
QUADRO 7.1 NÍVEIS DE INVESTIGAÇÃO E RESPECTIVOS ATORES	83
QUADRO 7.2 DIMENSÕES E ASPECTOS DA INVESTIGAÇÃO.....	93
QUADRO 7.3 INSTRUMENTOS PARA COLETA DE DADOS POR NÍVEL E ATORES DE INVESTIGAÇÃO	95
QUADRO 8.1 DIMENSÕES E ASPECTOS INVESTIGADOS NOS DIFERENTE NÍVEIS.....	100
QUADRO 8.2 PERFIL DAS ESCOLAS EM RELAÇÃO À MERENDA	111

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTOR MUNICIPAL/ ESCOLAR	160
ANEXO 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO	161
ANEXO 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – MERENDEIRAS	162
ANEXO 4 - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS ALUNOS	163

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
I	Parte	18
2	ARCABOUÇO TEÓRICO - METODOLÓGICO	19
2.1	CONCEITOS DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS E GOVERNAMENTAIS	20
2.2	FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO, DESCONCENTRAÇÃO E AUTONOMIA.	25
3	A EMERGÊNCIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	32
3.1	(RE) CONSTRUINDO ESTA IDÉIA	32
3.1.1	O Caminho do Direito à Alimentação Escolar	33
4	ASPECTOS GERAIS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	40
4.3.1	Aspectos Gerais do Financiamento do Programa de Alimentação Escolar	46
5	AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS SOCIAIS	49
5.1	TERMINOLOGIAS E CONCEITOS ADOTADOS	49
5.1.1	Efetividade.....	49
5.1.2	Tipos de Avaliações de Políticas Sociais	51
5.1.3	Avaliação de resultados	53
5.1.4	Indicadores de Eficiência, Eficácia e Efetividade.	54
6	O PROGRAMA DE NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: SUA HISTÓRIA E SEU FUNCIONAMENTO	57
6.1	EVOLUÇÃO DA AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA	60
6.1.1	Primeira Era Vargas (1930-1945)	60
6.1.2	Populismo (1945-1960)	63
6.1.3	Crise do Populismo (1960-1964).....	64
6.1.4	Autoritarismo Burocrático (1964 - 1973).....	65
6.1.5	Distensão e Transição (1974 - 1984).....	66
6.1.6	Nova República (1985 -1989)	67
6.1.7	Collor e Franco (1990 - 1993).....	68
6.1.8	Fernando Henrique Cardoso (1994 - 2002).....	70
6.1.9	Luis Inácio Lula da Silva (Desde 2003)	71
6.2	O PNAE NO RIO GRANDE DO SUL	76
II	Parte	82
7	DESCRIÇÃO METODOLÓGICA	83
7.1	A ESCOLHA DO MUNICÍPIO	86
7.2	PERFIL DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA E DAS ESCOLAS ESTUDADAS	87
7.1.1	O Programa de Alimentação Escolar do Município de Guaíba	88
7.1.2	Forma de Aquisição dos produtos	90
7.1.3	Perfil das Escolas em Estudo.....	91
7.3	DIMENSÕES ESTUDADAS	92
7.4	FASES DA COLETA DOS DADOS	94

7.4.1 Instrumentos para Coleta de Dados	94
7.5 DESCRIÇÃO DO PROCESSO ANALÍTICO.....	98
8 APRESENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE	100
8.1 NÍVEL DE GESTÃO	100
8.1.1 O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de Guaíba.....	101
8.1.2 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	103
8.1.3 A Secretaria Municipal de Educação de Guaíba	104
8.1.3 A Nutricionista	107
8.1.4 Os Gestores Escolares	111
8.2 OS AGENTES DA POLÍTICA.....	117
8.2.1 Gestão e Organização do Trabalho.....	118
8.2.2 Cardápio	120
8.2.3 Capacitação.....	120
8.2.4 Atendimento	121
8.2.5 Condições Físicas	121
8.2.6 Relações com os Gestores	122
8.2.6 O Processo de Integração na Escola.....	122
8.3 OS ALUNOS.....	123
8.3.1 Grau de Satisfação.....	124
8.3.2 Conhecimento e Relação dos Alunos com o Programa.....	137
8.3.3 Percepção de Pontos Positivos e Pontos Negativos do Programa.....	145
9 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
10 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	154
10.1 LEGISLAÇÃO E NORMAS	154
10.2 LIVROS, ARTIGOS E TESES	154
10.3 SÍTIOS DA INTERNET	159
ANEXOS	160

1 INTRODUÇÃO

Ao levantar a bandeira pela defesa de uma escola pública de qualidade, faz-se necessário entender e enfrentar os desafios presentes na sociedade brasileira. Desafios que vão da difícil tarefa de superar as enormes desigualdades sócio-econômicas no cotidiano escolar, ao não menos difícil empreendimento de gerir e distribuir equanimente as riquezas produzidas no país mediante a formulação, a implementação e o acompanhamento das políticas sociais.

A preocupação por entender como essas políticas sociais públicas se desenvolvem, particularmente na área de educação, permitiu a aproximação com a política que é hoje objeto de investigação: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Esta política educacional e assistencial teve como nascedouro a idéia de criar um mecanismo de atendimento à população carente, para que essa pudesse sentir a presença do Estado como protetor – ideário de pós-guerra –, ao passo que tentava recuperar uma sociedade estagnada pela desnutrição e a falta de instrução – diagnóstico de reformistas e revolucionários desenvolvimentistas. Na sua trajetória, no entanto, em sintonia com a evolução do próprio papel do Estado, essa política foi se transformando, tornando-se uma das garantias de atendimento do emergente direito à alimentação escolar e um dos mais importantes fatores de qualidade da escola pública.

O trabalho que se apresenta é, pois, uma incursão pelos fios que tramam essa construção e, ao mesmo tempo, mostra como o PNAE é percebido pelo seu público alvo e como é tratado num município que, se não representa a enorme variabilidade de municípios do país, constitui um bom exemplo de município de porte médio.

Nesse sentido, o objetivo central da pesquisa foi o de avaliar a efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Município de Guaíba.

Este trabalho de avaliação pela efetividade não tem o propósito nem o valor de alterar ou de desestimar o programa e seus processos e sim se propõe oportunizar a reflexão crítica da ação e possibilitar o acesso a informações que podem consubstanciar diagnósticos na reformulação e planejamento do próprio Programa.

A efetividade é entendida como a relação entre os objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Com esta finalidade foram levantados indicadores qualitativos e quantitativos que medem os níveis de satisfação dos atores envolvidos na implementação da política, dando um panorama da rede de articulações presente na sua execução.

O trabalho partiu de alguns desafios previamente entendidos, os quais delimitaram as opções metodológicas e de arcabouço conceitual. O primeiro desafio foi avaliar um programa

que já possuía vida e história própria, o que envolvia trabalhar com um objeto amplo que está em constante evolução; assim, o trabalho seria, apenas, um retrato ou um indicativo e, para tanto, ele deveria focar um alvo principal, correndo o risco de deixar muitas variáveis de lado. Além disso, este objeto já tinha sido alvo de vários estudos das áreas mais variadas, ampliando ainda mais a necessidade de garimpo de informações.

O segundo desafio era retomar uma política um pouco fora da agenda de preocupações prementes da escola, posto que ela recebeu, nas últimas décadas, injeções de instrumentos que a qualificaram, como a indução à descentralização, a participação social mediante o uso dos Conselhos de Alimentação e, o elemento mais qualificativo de uma política social, recebeu aumento orçamentário distribuído pelo governo federal.

O terceiro desafio, de ordem metodológica, era a utilização de um pressuposto que acabou determinando o desenho da pesquisa e a definição da amostra; uma pesquisa que estudou condicionantes da adesão dos alunos à merenda em diversas regiões do país, realizada por Sturion, et. al. (2005), orientou a escolha das turmas de quarta e sétima séries como fontes de diferentes tipos de percepção.

A estratégia de pesquisa utilizada foi a junção de dois métodos importantes: o Estudo de Caso descritivo e o da Sondagem de Opinião – *Survey* –; o primeiro foi escolhido por se adaptar à questão de pesquisa e ao reduzido grau de controle que se tinha sobre os eventos.

A *survey*, por outro lado, oferecia a possibilidade de poder visualizar e de criar indicadores para cada uma das dimensões desenhadas na pesquisa. Assim, pode-se dizer que o trabalho foi qualitativo e quantitativo e que conseguiu que as pessoas envolvidas pudessem significar seu cotidiano relacionando-o com o Programa.

O projeto de pesquisa que deu origem a este trabalho foi recortado e focado em relação ao tamanho da amostra, mas manteve a proposta de uma avaliação da efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Esse Programa foi instituído pelo Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, e se caracteriza, na atualidade, pelo repasse de recursos financeiros da União para estados, municípios e Distrito Federal. Este programa suplementar do setor da educação é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia que cuida de vários outros programas educacionais. Esta política social, definida como focada, compensatória e distributiva e assistencial, está relacionada intimamente com a efetivação do direito à educação e do direito à alimentação adequada.

O direito à educação é um direito social reconhecido, consta na legislação do Brasil e sua preocupação maior é a de garantir o desenvolvimento e a formação dos cidadãos. O

direito à alimentação adequada, por outro lado, está ligado à vida, à própria existência do cidadão, é praticamente um direito natural, no entanto, não consta na legislação e tem sido reivindicado para constar na letra da lei. Nessa convergência, se evidencia a emergência do direito à alimentação escolar.

Direito que vem tomando forma, corpo e alma na evolução do Programa de Merenda, como também é conhecido o PNAE. Hoje, este é considerado o maior programa de alimentação escolar do mundo, tanto pelo volume de recursos como pelo número de crianças atendidas. Esta política, iniciada com finalidade assistencial foi, na sua evolução, se tornando uma das mais importantes políticas sociais públicas, transitando de um caráter de política de governo para política de Estado.

Numa perspectiva histórica, e levando em conta que todas as políticas governamentais são cíclicas e que acompanham tipos específicos de governos, pode-se dizer que esta política rompe com essa lógica, ela sobrevive a governos, partidos e ideologias e cresce e se aperfeiçoa. Criada, em 1955, pelo Ministério da Saúde e Educação, é gerida e mantida pela área de educação. Acompanha o desenvolvimento da escola pública brasileira, apesar de ter sido combatida e negada em diferentes oportunidades pelos próprios educadores e educandos.

Diferentes avaliações do PNAE dizem que este Programa tem obtido efetividade ao longo dos seus mais de 50 anos de existência. Dois movimentos colaboraram para que isto se realizasse: primeiro, o movimento de descentralização e, segundo, a inserção de controle social na gestão do programa. Essas foram, então, dimensões tratadas no estudo. As outras dimensões vêm de um conjunto de aspectos que se consideraram inerentes à própria política. Essas dimensões são: a organização e gestão; as condições físicas; os aspectos intrínsecos; o atendimento.

O trabalho está desdobrado em duas partes. A primeira apresenta a revisão do arcabouço teórico e metodológico que alicerçou a pesquisa. Destacam-se: o apanhado conceitual sobre as políticas sociais públicas, a construção do ideário que envolve a emergência do direito à alimentação escolar, fundamentos sobre financiamento da educação e do Programa, a “visita” ao campo da avaliação de políticas sociais e uma breve reconstrução histórica do PNAE.

A segunda parte apresenta o trabalho propriamente dito. Este momento é descritivo e perpassa as nuances da metodologia utilizada, as dimensões estudadas e os instrumentos utilizados. Na seqüência, apresentam-se os resultados da avaliação da efetividade do Programa no Município de Guaíba e sua respectiva análise. A parte analítica descritiva utiliza

a seqüência dos níveis investigados. Inicia-se pelos gestores, na seqüência os agentes da política e no epílogo a percepção dos alunos.

Finalizando o trabalho aparecem as considerações finais e os apontamentos para futuras pesquisas e a relação da bibliografia consultada.

O aporte teórico foi colocar a questão alimentar e a questão pedagógica no foco investigativo e proporcionar, tanto aos gestores deste Programa como aos demais personagens que integram esta rede, informações analíticas para avançar na consolidação de um direito alimentar mais adequado e de um direito à educação pública de qualidade, particularmente, em um município do Rio Grande do Sul, Estado que ocupa lugar de destaque, no cenário nacional, por oferecer boas condições de qualidade da educação.

I Parte

Nascemos fracos,
precisamos de força;
Nascemos desprovidos de tudo,
temos necessidade de assistência;
Nascemos estúpidos,
precisamos de juízo.
Tudo o que não temos ao nascer,
e de que precisamos adultos,
é-nos dado pela educação.

Jean-Jaques Rousseau,
Emílio ou da educação

2 ARCABOUÇO TEÓRICO - METODOLÓGICO

Esta parte do trabalho é dedicada à apresentação do ferramental teórico- metodológico que orientou o desenvolvimento da dissertação. Inicialmente expõe-se a base teórica em relação às políticas públicas e seus movimentos de descentralização e autonomia. Em seguida, apresenta-se uma breve discussão sobre a emergência do direito à educação. Continuando, apresenta-se um apanhado sobre o Programa em estudo e suas relações históricas com a educação, assim como com o financiamento da educação. Finalmente, discorre-se sobre a metodologia central do trabalho, a avaliação de políticas sociais pela efetividade. O esquema que segue busca representar o foco no PNAE no “*cruce*” de distintos canais, estradas, veios ou troncos analíticos.

Figura 2.1 Arcabouço Teórico



Nota: Adaptado de Oliver e Ebers (1998)

2.1 CONCEITOS DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS E GOVERNAMENTAIS

Nesta parte do trabalho apresenta-se uma sistematização de conceitos que deram suporte ao estudo. Esclarecer o entendimento que se tem das políticas sociais é fundamental ao se realizar um trabalho de avaliação. Existem muitas formas, bem diferenciadas, de conceber essas políticas. A importância deste levantamento informará ao leitor as crenças que alicerçaram este trabalho de pesquisa.

A educação é reconhecida como prática social que acompanha os movimentos da sociedade, tanto no seu desenvolvimento como nos seus conflitos. Essa noção segue o pensamento de Boaventura Santos (2000) que reconhece a educação como um dos elementos que conformam o espelho das sociedades contemporâneas, onde o que se reflete é o que elas são.

Para fazer tal reflexão foi necessário entender melhor alguns elementos conceituais que se conectam com a área de educação no momento em que esta requer o planejamento e a implementação de políticas que norteiem seu funcionamento. Mas, que elementos são esses? A ‘política’, o ‘poder’, a ‘política e o direito’.

A Política será o primeiro conceito a ser pontuado e será pelas mãos de Norberto Bobbio, que disse: “o termo política emprega-se normalmente para designar a esfera das ações que têm relação, direta ou indireta, com a conquista e o exercício do poder último (supremo ou soberano) sobre uma comunidade de indivíduos em um território” (BOBBIO, In SANTILLÁN, 2003, p. 137). É necessário, assim, determinar as relações de poder dentro dos grupos sociais.

O Poder, para este autor, é entendido como “a capacidade de um indivíduo influir, condicionar e determinar o comportamento de outro indivíduo”. (Ibid. Id, 2003, p. 137). O poder pode ser distinguido com base nos meios usados para obter determinados efeitos. O poder político utiliza-se da força, embora em última instância. Esse poder, portanto, constitui-se como o poder supremo ou soberano. O poder econômico se vale da posse de bens necessários, ou considerados como tais, em uma situação de escassez, para induzir aqueles que não os possuem a adotar determinado comportamento, como por exemplo, a realização de um trabalho tido como útil à coletividade. Em qualquer sociedade onde haja proprietários e não-proprietários, os primeiros controlam com exclusividade um bem que os segundos necessitam para trabalhar; assim, detêm um poder e podem impor condições. O poder ideológico baseia-se na posse de certas formas de saber inacessíveis para a maioria – doutrinas, conhecimentos, informações, códigos de conduta –, de modo a exercer uma

influência nas atitudes alheias e induzir o comportamento do grupo a atuar de uma determinada forma, em vez de outra. (Ibid. Id, 2003, p. 141).

Outra relação importante de se entender é o do direito com a política. Para Bobbio (2003) o problema da relação entre política e direito se constituiria numa questão complexa, pois existe entre eles uma interdependência recíproca.

Se por Direito se entende o conjunto de normas, ou ordem normativa, sobre o qual se desenvolve a vida de um grupo organizado, então a Política tem a ver com o direito sob dois pontos de vista: a) até que ponto a ação política se desenvolve por meio do direito; a ordem jurídica é produto do poder político, trata-se do direito positivo e não do direito natural, não há outro direito se não o existente, direta ou indiretamente reconhecido pelo poder político, b) até que ponto o direito delimita e disciplina a ação política.

Nesta relação entre o poder político e outras formas de poder “agora entra em cena outra distinção, aquela entre poder de direito e poder de fato.” (Ibid. Id, 2003, p. 153). O poder político envolve a legalidade do poder, que não se refere a quem tem o direito de governar, mas ao modo como o poder de governar deve ser exercido. O oposto do poder legítimo é o poder de fato. O contrário do poder legal é o poder arbitrário. (Ibid. Id, 2003, p.155).

Para Maria das Graças Rua (s.d.), a sociedade é complexa pela própria diferenciação entre seus membros, que possuem valores, idéias e interesse particulares e desempenham papéis nos diferentes momentos da sua vida. Essas diferenças podem provocar conflitos que, se não resolvidos, poderiam levar à destruição do grupo social. No entanto, a autora aponta dois meios de administração desses conflitos, um seria a pura e simples coerção e, o outro, a política. A primeira opção acarreta custos de todos os tipos, ela se sustenta no uso da força crescente, normalmente acompanhada da resistência, também crescente. Já a política, é uma opção que poderá utilizar a coerção, mas que oferece a possibilidade de criar um conjunto de mecanismos formais e informais que poderá expressar as relações de poder de forma pacífica, principalmente os conflitos que envolvem os bens públicos.

O termo política pode ser entendido, também, em três dimensões conceituais que são de importante apropriação: *polity*, *politics* e *policy*. *Polity* está relacionada com a estrutura constitucional do estado e define as condições do jogo político. *Politics* é o jogo propriamente dito. *Policy* é a ação.

Maria das Graças Rua (s.d.) explica que as *policies*, como políticas públicas, são resultantes da atividade política, *politics*; as políticas públicas seriam o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, ou, se quisermos, de bens. Para

delimitar o conceito, é necessário diferenciar a política pública da decisão política. Para a autora:

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. (s.d.)

A educação é uma política pública. Política pública era, tradicionalmente, definida como uma ação de uma autoridade pública ou o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. Atualmente, entende-se uma política pública de forma mais abrangente, correspondendo a cursos de ações e fluxos de informação, relacionados com um objetivo público definido de forma democrática, que se desenvolvem pelo setor público e, freqüentemente, com a participação da comunidade e do setor privado (PARADA, 2006).

Por outro lado, Maria das Graças Rua lembra que “as políticas públicas são públicas e não são privadas ou apenas coletivas” (s.d). A dimensão *pública* das políticas é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem e sim pelo seu caráter *imperativo*, que é uma característica central da atividade política, e pelo fato de que as decisões e ações estão revestidas de soberania do poder público.

Dessa forma, a atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas dos atores sociais ou aquelas formuladas pelos agentes do sistema político, paralelamente articulando os apoios sociais necessários.

Estas ações, na área educacional, são diversas e respondem a necessidades e crenças de governantes e governados. Cada uma das políticas revela, portanto, orientações, conteúdos, instrumentos e mecanismos próprios e que, na maioria das vezes, modificam as instituições. Cada política persegue objetivos e prevê resultados.

Para Janete M. Lins de Azevedo (2004) o estudo da educação, na qualidade de uma política pública, necessariamente implica o enfrentamento da tensão entre a necessidade de uma postura objetiva nas práticas investigativas e o comprometimento político com a luta pela construção de alternativas sociais significativas, que resultem na emancipação e felicidade humanas. A política educacional definida como *policy* – programa de ação – é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas nas *politics*, quer dizer, no

contexto das relações sociais que plasman as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade.

As *policies* – ações – constituem programas e projetos governamentais, consubstanciam as políticas governamentais ou as políticas de Estado. As políticas governamentais são as ações que seguem o direcionamento do governo vigente. As políticas de Estado são aquelas que transcendem os governos.

Dentro de uma política social, por exemplo, a de educação, encontram-se envolvidos diferentes programas educacionais. O programa de alimentação escolar constitui uma entre tantas ações em que se desdobra aquela política. Dentro de cada programa podem ser verificados projetos. O projeto de descentralização do programa de merenda escolar constituiria uma unidade ainda menor de ação dentre outros projetos que integram o programa de alimentação escolar. (DRAIBE, 2001).

No caso do PNAE, trata-se de uma política educacional que é um programa de Estado, posto que, independentemente do governo, o Programa não foi abandonado nos últimos cinquenta anos.

As ações governamentais podem ter seu público alvo definido e delimitado, tornando-se uma política focada, ou podem, simplesmente, ter uma direção para a sociedade como um todo. O Programa de merenda escolar está focado, no sentido de que prioriza os educandos da educação infantil e do ensino fundamental da rede pública. Entre os educandos dessas etapas, contudo, não há focalização, posto que todos podem ter acesso à merenda e os recursos repassados pelo governo federal aos estados e municípios levam em conta a totalidade das matrículas. Instituições filantrópicas também podem receber recursos, dadas algumas condições.

Outra diferenciação interessante está na separação de programas assistenciais, distributivos, compensatórios e os que garantem direitos efetivos. Estas possíveis classificações vão além da simples diferenciação de adjetivos, são conceituais. Dizem da importância da existência dos programas e da sua relevância no momento de implementação. O tratamento ao programa alimentar em estudo será de um Programa que responde a um direito efetivo.

Esse direito vem sendo construído e adquirido ao longo da sua evolução cíclica. Esta é outra característica das políticas sociais. Elas nascem, desenvolvem-se e desaparecem, tal como os organismos vivos, posto que são pensadas por pessoas, colocadas em funcionamento por pessoas ou representantes da sociedade que as solidificam, como é o caso do PNAE, ou as

sepultam dentro dos seus períodos de mandato. Por isto há sempre uma construção histórica dentro dos programas.

A emergência deste direito será mais bem trabalhada em dois itens dessa dissertação, mais adiante. Um tratará desse tema, especificamente, enquanto o outro é o estudo da evolução cíclica do Programa, traçando uma construção histórica. É necessário pontuar, contudo, que nas suas raízes na Era Vargas, e por muito tempo, o PNAE incorporou características assistenciais e assistencialistas.

Entende-se que assistência, longe de ter um sentido negativo, vem da necessidade de prover um serviço ou da oferta de uma ajuda com objetivo de proteger, amparar ou auxiliar os direitos dos cidadãos. Já o termo assistencialista tornou-se pejorativo, em função da sua vinculação com governos clientelistas e populistas. Nesse caso, a assistência não é mediação para a efetivação de direitos e sim um favor, uma dádiva, esgotável em si mesma.

O PNAE é, também, um programa distributivo, isto porque provoca, na sua existência, certa equidade entre a população alvo hoje atendida, ou seja, os alunos da educação infantil e do ensino fundamental de todas as tipologias e tamanhos de escolas públicas que contam com a oferta de alimentação escolar. Esta acepção, no entanto, deve estar descolada da idéia de qualidade da oferta dos alimentos e ser, assim, simplesmente entendida como a distribuição equitativa de recursos financeiros. Esta noção não tem relação com o conceito economicista/tributário de distributivo.

Alguns programas são, ao mesmo tempo, compensatórios. Significa que o programa cuidará somente de alguns indivíduos ou famílias que reconhecidamente estão desprovidos do atendimento ou do serviço. Existe dentro do programa de alimentação um projeto dirigido exclusivamente para a população indígena e de áreas remanescentes de quilombos. Este projeto tenta compensar as desigualdades históricas para com esses grupos sociais. Através desse projeto, há uma diferenciação no valor *per capita* por aluno, sendo o mesmo o dobro (44 centavos/dia por educando) do valor comum.

Diante da classificação apresentada, entende-se que o Programa em estudo atende ao direito à alimentação escolar, levando em conta que objetiva cobrir um percentual da fome do estudante no período escolar. A colocação do Programa nessa condição fornece elementos conceituais para superar a abordagem apenas assistencial que opera de forma focalizada.

Entende-se que existe uma conexão entre a exigência de oferta de alimentação escolar e o princípio constitucional de “igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola”. De outra parte, discute-se o entendimento da formulação genérica do direito à alimentação escolar quando ele é apresentado como um programa suplementar.

Suplementar é um conceito pertinente. Do sentido que se dá ao termo “suplementar” depende o tipo de tratamento fornecido pelo governante. Este adjetivo pode significar: a) o suprimento de uma falta; b) uma ampliação e complementação; c) um suplemento que se adiciona sem alterar o objeto principal. (Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa).

Esses significados, sutis nas suas diferentes acepções, fazem com que alguns programas e projetos sejam entendidos como de maior ou menor importância, principalmente do ponto de vista do seu financiamento. Tudo depende deste significado e do nível de compromisso que o gestor apresente diante desta ação. Por exemplo: se no entendimento do PNAE, por parte do gestor federal, suplementar tiver o sentido de suprimento de uma falta, ele poderá exigir que estados e municípios complementem com seus recursos próprios. Se for com o sentido complementar, serão os projetos municipais e estaduais de alimentação que serão adicionados por recursos federais.

Este entendimento tem ficado a critério do gestor local. Entender e aplicar o melhor conceito ao programa suplementar faz toda a diferença. Por isto, no caso do PNAE, dependendo de quem o gere, ele é complementar ou complementável.

Esse é um aspecto central do referencial teórico da pesquisa e tem-se consciência de que é necessário ainda seguir a trajetória de estudos e reflexão para que a construção se torne mais defensável ou consistente.

Para o entendimento do Programa, faz-se mister o conhecimento de outros elementos que dizem respeito, particularmente, à situação do país e a sua forma de organização. Para isto foram revisados conceitos e situações de federalismo, descentralização, desconcentração e autonomia.

2.2 FEDERALISMO, DESCENTRALIZAÇÃO, DESCONCENTRAÇÃO E AUTONOMIA

O Brasil é um país que adotou a organização federativa. Os sistemas federativos descrevem uma organização política que vincula unidades políticas distintas dentro de um sistema global e que guarda entre essas unidades um pacto (o termo federalismo é derivado do latim – *foedus*: pacto). Este sistema permite que cada unidade mantenha sua integridade política fundamental e requer como base, nos seus princípios constitucionais, a pluralidade de centros de poder autônomos, coordenados entre si.

Em sentido político, o federalismo pode ser concebido como um tipo de ordem política inspirada por princípios políticos que privilegiam a primazia da negociação e a coordenação entre diversos centros de poder e que acentuam o valor dos centros de poder dispersos como

meio para salvaguardar as liberdades individuais e locais (ELAZAR, 1974). Kugelmas e Sola (1999) adicionam um elemento relevante a este conceito, a questão da soberania. Essa é assegurada não somente com a distribuição territorial de poder, mas, principalmente, pela garantia de independência de ação própria das esferas nacional e subnacionais.

Para Arretche (2000) o Brasil retoma, nos anos 1980, as bases de Estado Federativo, quebradas no regime militar, recuperadas pelas eleições diretas para governador e pela aprovação da Constituição de 1988. Neste período, é recomposta a autoridade de governadores e prefeitos, ao mesmo tempo em que os governos subnacionais passam a receber um maior volume de recursos fiscais advindos de transferências federais.

Em suma, como em qualquer federação, no Brasil pós-88, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais. No caso brasileiro, acrescente-se o fato de que os municípios foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição (ARRETCHÉ, 2000, p.47).

Celina Souza (2003) atribui os desequilíbrios regionais que marcam a federação brasileira à disputa entre os estados pela distribuição de recursos federais. Nela convivem múltiplos centros de poder que utilizam diferentes formas de influenciar as políticas públicas e de assegurar recursos federais adicionais para os estados.

Para Celina Souza (2005), os principais constrangimentos hoje enfrentados pelo federalismo brasileiro decorrem mais da dificuldade dos governos de redirecionar o rumo de certas políticas públicas e de lidar com questões macro-econômicas não-antecipadas pelos constituintes de 1988 do que de problemas decorrentes do desenho constitucional.

Para Souza (1998, p. 2):

A experiência brasileira tem mostrado não só os limites da descentralização e do federalismo em países onde as disparidades regionais e sociais são muito profundas, mas também que a descentralização dificulta a redução das referidas desigualdades regionais pelo enfraquecimento político e financeiro do governo federal, o que coloca novos desafios e tensões para o enfrentamento de velhos problemas, como o das disparidades regionais.

Portanto, ao analisar um programa deve-se identificar em que nível (is) está (estão) a formulação, a gestão e a implementação do mesmo. No caso brasileiro, os programas podem ser centralizados pelo governo federal ou estadual, descentralizados para os estados e/ou municípios ou desconcentrados para instituições ligadas a algum desses entes. Por esta razão, as relações interinstitucionais e intergovernamentais adquirem uma importância notável.

Ainda em relação ao caso brasileiro e, particularmente, na oferta de alimentação escolar, as relações federativas traçam formas singulares à concepção, à gestão e à

implementação de ações governamentais. Tem-se um programa federal gerido, financeiramente, e do ponto de vista normativo, pelo MEC/FNDE, executado pelos governos estaduais e municipais, mostrando que está descentralizado, e, em alguns casos, está, também, desconcentrado para as próprias escolas.

Segundo Arretche (2000), estas formas de operacionalização das políticas sociais no país - centralizadas, descentralizadas e/ou desconcentradas -, dependem da estrutura e dos incentivos que cada nível de governo esteja interessado em transferir e, com isto, o número de atribuições e recursos que são oferecidos.

Ao longo da história brasileira, podem ser identificados momentos de maior ou menor centralização e descentralização, que Kugelmas e Sola (1999) denominam de movimento pendular assimétrico. Esta idéia de movimento e de continuidade é a que descreve melhor o relacionamento entre componentes da federação. Há que ponderar que algumas políticas surgiram descentralizadas, ou passaram gradativamente da responsabilidade de um ente para outro ente da Federação.

Torna-se relevante o entendimento da descentralização e a diferenciação desse conceito da noção de desconcentração, posto que existe uma certa confusão entre os dois conceitos, como Theresa Lobo alerta:

Confundir os conceitos e aceitar a desconcentração como descentralização implica em encobrir as dificuldades do encaminhamento concreto desta última. Isto porque a desconcentração não ameaça tanto as estruturas consolidadas quanto a descentralização. Esta sim, em seu sentido e práxis real, significa uma alteração profunda na distribuição do poder. (LOBO, 1990, p.6)

A desconcentração consiste em “mudanças que levam em conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente” (LOBO, 1990, p.6). Como exemplo, a desconcentração identificada na gestão do PNAE é a escolarização do programa; nesta modalidade a escola recebe os recursos oriundos da sua mantenedora e, seguindo determinadas regras, compra, armazena, prepara e distribui os alimentos. Assim, a desconcentração se dá quando uma instância (que antes concentrava a oferta de um serviço) transfere a execução de uma ação ou programa para as instituições da sua jurisdição, tendo essas uma responsabilidade direta de atendimento. Outro exemplo na área da educação é o das coordenadorias regionais de ensino no Rio Grande do Sul. Elas representam a Secretaria de Educação Estadual dentro de regiões específicas e cumprem funções específicas.

A descentralização implica, então, na transferência não só de responsabilidades de execução, mas, principalmente, de poder de ação, de recursos e de autonomia na tomada de decisões.

Theresa Lobo (1990) identifica, na sua exposição, três formas ou vertentes de descentralização: (1) da administração direta para a indireta, (2) entre níveis de governo e (3) do Estado para a sociedade civil.

A primeira vertente, da administração direta para a indireta, acontece sob justificativa de necessidade de agilização das ações governamentais, transferindo-se funções da administração direta para empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias. O melhor exemplo, dentro da temática dessa dissertação, é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia ligada ao Ministério de Educação, braço de ação de muitos dos programas educacionais, dentre eles o PNAE, que incluem relações da União com os governos subnacionais no país.

A segunda vertente, da descentralização intergovernamental, coloca em foco a existência de encargos paralelos ou superpostos entre os entes federados. A definição de competências diminui a dispersão de esforços e recursos, além de deixar claro quem é o responsável pela tarefa ou a prestação de serviço. Os exemplos mais recentes são a *estadualização* e a *municipalização* da merenda escolar; embora a responsabilidade pela oferta da merenda escolar tenha sido historicamente assumida pelo governo federal, a sua concretização é hoje feita por estados e municípios que atendem, de fato, as suas redes escolares. Com esta finalidade, estados e municípios podem administrar seus programas de forma isolada, em parcerias ou convênios com outras redes.

A terceira vertente, e a mais polêmica, é a que transfere funções executadas pelo setor público para a sociedade civil ou para a iniciativa privada. Para Lobo, essa vertente não é só privatização. É, também, participação da sociedade civil na concepção, controle e acompanhamento das políticas sociais. No caso do PNAE, existe um mecanismo de descentralização deste último tipo, é o CAE – Conselho de Alimentação Escolar. Esse órgão deve fiscalizar e controlar as atividades relacionadas à execução do Programa. Esse conselho tem representação da sociedade civil e dos gestores municipais. Outro exemplo, dentro deste Programa, é a terceirização do serviço de atendimento da merenda escolar, por parte de prefeituras municipais, para empresas que preparam, entregam e servem as refeições nas escolas. A este respeito, podemos transpor as reflexões de Adrião e Peroni (2005, p.150), no sentido de que há formatos de descentralização que envolvem a sociedade civil que induzem à

“constituição de uma estrutura formal de gestão paralela à do estabelecimento público de ensino”.

Embora a classificação proposta por Theresa Lobo seja bastante útil, sabemos que há outras, no entanto, se reconhece nesta uma clareza e consistência que permite compreender os movimentos de centralização - descentralização.

A partir deste entendimento, pode-se conjecturar que a descentralização é um instrumento para melhor atingir os objetivos da federação e não os objetivos de governos. A descentralização pode trazer benefícios sociais importantes, principalmente no que tange à aproximação da administração pública com o público-alvo. Ao mesmo tempo, sua exacerbação coloca em risco as próprias relações federativas, caso cada município, estado ou a União não trabalhem em sintonia e, claro, caso o controle social não seja estimulado. A autora (Therese Lobo) resume em quatro os princípios a serem levados em consideração quando instaurado um processo de descentralização: a flexibilidade, o gradualismo, a transparência no processo decisório e criação de mecanismos de controle social.

Os críticos da descentralização utilizam argumentos muito fortes, como por exemplo, a afirmação de que governos subnacionais podem ser tão centralizadores como os nacionais; argumentam, ainda, que os governos subnacionais, ao se fecharem, perdem força no contexto globalizado; reconhecem que os recursos, que são poucos, ficam desperdiçados quando pulverizados e, diferentemente, quando geridos globalmente, podem ser aplicados em ações de maior relevância. De fato, todos estes elementos são fundamentais, se pensarmos no resgate da idéia de integração e promoção do desenvolvimento nacional.

Está presente, também, diante do entendimento do conceito de descentralização, a percepção do recuo do Estado nacional em assumir as políticas sociais, a ponto de deixar certo “vazio”. Este fenômeno letárgico, traduzido nas ações governamentais, em todos os níveis governamentais, pode ser explicado, em grande parte, pela força ideológica do capitalismo (no seu formato neoliberal) e pela sua dinâmica de “desterritorialização”, combinada com a autonomização dos agentes financeiros supranacionais (NOGUEIRA, 2004).

Esta variabilidade na concepção da descentralização, muitas vezes ligada à da própria democracia, dificulta o seu entendimento discursivo dentro dos programas sociais. O ideal é não dissociar a descentralização, enquanto estratégia, do papel do Estado, em qualquer das suas instâncias, e da noção de trabalho conjunto, permeado, sempre, no caso do setor da educação, pelo regime de colaboração intergovernamental (como proposto na Constituição

Federal), tendo na cooperação uma forma de otimização de ações e de democratização da educação e não um processo de (re) centralização.

Outro fator presente, este levantado por Maria Ângela Maria Martins (2002), se refere à consolidação da noção de pluralismo político e cultural revalorizador do poder local, ou seja, a idéia de descentralização e de defesa da autonomia como possibilidade de afirmação de singularidades. Essa perspectiva, no entanto, vem construindo, em algumas circunstâncias, uma noção de autonomia esvaziada de seu significado original.

Qual este significado original? Provavelmente é a autonomia que Rousseau utilizou como noção do princípio democrático, a liberdade. Nesta perspectiva, na sociedade moderna, o exercício da autonomia e a participação são elementos da democracia. Paulo Freire (1996, p.66) afirma que “o respeito à autonomia e à dignidade de cada um é um imperativo ético e não um favor que podemos ou não conceder uns aos outros”.

Na prática, a autonomia, dentro da democracia, é impossível de ser traduzida em participação direta. Essa afirmação se baseia na idéia que Bobbio (2000, p. 54), para quem a participação direta é limitada pela representatividade, já que “é algo materialmente impossível” todo indivíduo ter participação.

Assim, a autonomia não pode estar dependente de justificações de ordem econômica ou ideológica, constitui um valor que capacita a nossa participação no percurso de todas as circunstâncias da existência humana. Neste sentido, há muito a se conhecer a respeito da real possibilidade da utilização desse valor (PEREIRA e SIQUEIRA, 1998).

A participação de atores em processos de decisão institucional, seja no ambiente político e/ou seja no ambiente organizacional, tem sido condicionada pelo contexto histórico que molda os mecanismos de funcionamento desses processos. Por isso mesmo, Martins (2002, p. 15) coloca o elemento participação no “cerne da questão de desenvolvimento e exercício da autonomia na sociedade moderna”.

Nos tempos atuais confunde-se a defesa da autonomia com a defesa de processos descentralizadores. Por este motivo é importante fazer estas distinções.

Nos níveis locais, a autonomia financeira, administrativa e pedagógica das escolas é conquista das comunidades escolares e do movimento docente. São processos de desconcentração que justificaram diversas reformas, reordenamentos dos sistemas educacionais, sempre com foco na obtenção de autonomia e na promoção da crescente participação da comunidade nos processos decisórios.

A repartição de responsabilidades administrativas, políticas e financeiras entre instâncias, através de negociações transparentes entre gestores que se revezam no poder, são

amplamente defendidas por muitos estudiosos, no entanto, os críticos chamam a atenção para o fato de poder configurar um processo de descompromisso do Estado das suas responsabilidades constitucionais.

Os processos de descentralização e desconcentração, na área educacional, com objetivo de consolidar a autonomia escolar, têm produzido efeitos institucionais importantes e, ao mesmo tempo, não têm sido acompanhados por reformas administrativas capazes de potencializar as vantagens e as capacidades das escolas e das prefeituras envolvidas, mesmo quando ocorre melhora no comportamento organizacional e administrativo dessas estruturas (DRAIBE, 1999).

Martha Arretche (1999) analisa o processo de descentralização em cinco programas, entre eles a merenda escolar. Ela levanta alguns fatores que influenciaram o sucesso ou o fracasso na implementação da estratégia de descentralização, avaliando que o PNAE obteve sucesso nesse processo, atribuindo-o aos incentivos oferecidos pelo governo federal (indução) e ao seu formato (na gestão e execução) relativamente simples. A autora demonstra que num país federativo, com soberania compartilhada, não basta um centro – governo federal ou estadual – querer descentralizar; o ente que “recebe” tem que concordar, ter incentivos e identificar vantagens que vão além do bem estar local.

Tendo sido colocados, neste segmento, algumas das discussões conceituais que embasam o estudo, espera-se que estas robusteçam o trabalho empírico propriamente dito. Apresenta-se a seguir o apanhado teórico sobre o a emergência do direito à alimentação escolar.

3 A EMERGÊNCIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Esta parte do trabalho se detém na discussão da idéia da emergência do Direito à Alimentação Escolar. A construção desta idéia não é nova e entende-se que é necessária na realização da pesquisa. No entanto, este item não se consubstanciou como um direcionador analítico principal durante a investigação, provavelmente, por ela estar em estado de emergência. Ao mesmo tempo, ela não ficou totalmente fora do espectro investigativo, pois é um pressuposto teórico rico e muito presente na nossa tarefa de avaliação.

3.1 (RE) CONSTRUINDO ESTA IDÉIA

A discussão sobre a existência de programas de alimentação nas escolas tem sido permeada por tensões e ambigüidades. Por um lado estão os que acreditam que não está no papel da escola o dever de oferecer alimentação aos estudantes. Por outro lado estão os que acreditam que a alimentação não é um serviço ou benefício de simples assistência e sim a resposta a um direito que está em emergência.

Esta discussão está sempre, velada ou explicitamente, presente nas discussões entre educadores. Neste sentido, suscitou atenção especial a leitura da matéria publicada no informativo eletrônico *Jornal da Educação*, na sua edição nº 2848, de 01 de setembro de 2006, sob o título “Direitos na educação – Alimentação nas escolas públicas”, que dizia:

Muitos sistemas públicos de ensino, especialmente os mantenedores de escolas de educação infantil e fundamental, fornecem alimentação para os alunos matriculados. Esse benefício representa um adicional aos serviços de ensino, contudo não é obrigatório. O que a Constituição Federal exige é o ensino gratuito. O fato de ser dado lanche ou almoço durante um longo período não representa um direito adquirido pelo aluno.

Sabe-se que a manchete está direcionada aos gestores e educadores das escolas de ensino privado, nas quais, realmente, o amparo legal ainda não chegou.

Este tópico busca (re)construir a idéia da emergência do Direito à Alimentação Escolar. Essa reconstrução leva em conta que no Brasil a alimentação escolar se tornou uma das mais antigas políticas de Estado, através do PNAE, cujas características têm relação com a forma como esse Programa foi se constituindo e com a percepção histórica de um serviço de assistência aos estudantes vulneráveis à desnutrição. No entanto, acredita-se que hoje responde à efetivação de um direito.

De outra parte, é verificável que o programa funciona somente na rede escolar pública e não para toda a população que está na escola. O ideal de política alimentar, contudo, consistiria em que todas as escolas, públicas e privadas, oferecessem este atendimento como forma de ampliar o espectro educativo dos estudantes. Mesmo assim, é bom lembrar que a rede pública acolhe 90% da população que frequenta a escola no segmento do ensino fundamental.

Como já referido, o PNAE é reconhecido como o maior programa de alimentação do mundo, tanto em volume de recursos como em número de estudantes atendidos. Constatase que o programa abrange o universo dos estudantes das escolas públicas do ensino fundamental, inclusive das escolas indígenas, assim como dos alunos da educação infantil (creches e pré-escolas, públicas e privadas filantrópicas).

Na atualidade, o dispositivo legal que fundamenta o programa está na Constituição Federal (CF) de 1988, artigo 208, inciso VII. Nesse item está afirmado o caráter suplementar do Programa, quando é estabelecida, entre os deveres do Estado (ou seja, das três esferas governamentais: União, estados e municípios) para com a educação, a garantia de “atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, *alimentação* e assistência à saúde.” [grifos da autora]. Nesse item pode-se reconhecer um instrumento para efetivar o princípio de garantia de permanência no ensino fundamental, ou melhor, o princípio de “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (art. 206, I, CF/1988). De outra parte, a oferta de merenda na educação infantil, através do PNAE, estende a essa etapa da Educação Básica a mesma garantia, fortalecendo o dever do Poder Público de “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 208, IV)¹.

3.1.1 O Caminho do Direito à Alimentação Escolar

A construção aqui apresentada está baseada, em termos de entendimento geral, no pensamento de Norberto Bobbio, que, em seus diferentes trabalhos, trata do assunto dos direitos humanos e de cidadania. A idéia é tecer relações que descortinem a emergência do direito à alimentação escolar.

¹ Com a Emenda Constitucional nº 53/06este inciso passou a ter a seguinte redação: “creche e pré-escola às crianças de zero até cinco anos de idade”

Este autor sustenta a tese dos direitos naturais como direitos históricos que nasceram no início da era moderna e se tornaram indicadores de progresso humano. Assim, pode-se dizer que os direitos vieram em gerações e que atualmente a fase de desenvolvimento da teoria e da prática dos direitos se caracteriza pela proliferação dos direitos sociais. Faz-se referência, principalmente, aos direitos afirmados no ordenamento jurídico e que compreendem reconhecimento e proteção.

Sendo históricos, os direitos podem ser identificados pelo período do seu surgimento. Os direitos civis e políticos são, portanto, de primeira geração. Nasceram das doutrinas jusnaturalistas, “fundadas na existência de direitos naturais, pertencentes ao homem enquanto tal, independente a qualquer consideração histórica”. (BOBBIO, 1992, p. 49) Nessa fase, século XVIII e XIX em sociedades européias, as exigências fundamentais eram as de ampliar os espaços de liberdade dos indivíduos, tratava-se da exigência de colocar limites aos poderes opressivos, como os das igrejas e dos governantes. Ou, como explica Marchand (2005), foi necessário, primeiro, conquistar o direito de ter direitos, ao mesmo tempo em que ia sendo substituída a concepção de súdito pela de cidadão.

A segunda geração está composta pelos direitos sociais. Esses são resultado das transformações de muitas sociedades que avançaram no sentido da universalização e no sentido da multiplicação dos direitos de cidadania. Para Bobbio (1992) os três direitos sociais fundamentais são: o trabalho, a instrução e a saúde.

Na interpretação de Marchand (2005), foi sendo constituído, neste passo, um Estado democrático, no qual os direitos civis pudessem ser garantidos. Assim, os direitos sociais são fruto das transformações sociais, políticas e econômicas que conduzem à demanda e afirmação desses direitos de acordo com as necessidades da população. Entendida aqui a democracia como a forma de governo do Estado moderno, que abriga cidadãos, os quais se constituem a partir do momento que há direitos fundamentais garantidos e assegurados.

Neste sentido, o reconhecimento dos direitos sociais é a resposta positiva que a sociedade moderna dá aos grandes problemas humanos que surgiram ao longo da história. Eis o caso do direito à educação, que teve seu nascimento, desenvolvimento e afirmação após a Declaração dos Direitos do Homem (1948) e/ou quando é agregado ao ordenamento jurídico dos estados liberais. (BOBBIO, 1992, p. 49).

Esses direitos de cidadania são reconhecidos quando colocados no arcabouço legal de caráter nacional, momento este indispensável para sua garantia e efetividade; este conjunto indica: os deveres, as proibições, as possibilidades e os limites de atuação dos cidadãos, e

tudo isto tem reflexo no cotidiano das pessoas, mesmo que elas não tenham consciência do fato e do que isto representa nas suas vidas. (CURY, 2002, p.246).

O direito à educação faz parte da maioria das constituições das nações. Ele é resultado da evolução social e econômica das sociedades.

O surgimento dos direitos de terceira e até os de quarta geração dão-se após a conquista dos direitos sociais. Eles, do mesmo modo como os outros direitos, “nascem quando devem ou podem nascer”. (BOBBIO, 1992, p.6).

Fazendo outro tipo de apreciação, pode-se entender que antes de um direito se constituir como tal ele é posicionado como uma “exigência” e, como tal, se ampara em princípios que posteriormente o sustentarão e o confirmarão como “Direito”, ou seja, direito em linguagem normativa. No caso do direito à educação esse princípio maior é o da igualdade social. (BOBBIO, 1992).

O mesmo autor lembra que os direitos de terceira e quarta geração foram inseridos na literatura por Jean Riveira, incluindo os direitos à comunicação, à solidariedade, ao desenvolvimento, à paz internacional e a um meio ambiente protegido. Lembra, ainda, que, por este raciocínio, os direitos de terceira e quarta geração estariam dirigidos aos grupos humanos como a família, o povo a nação e a própria humanidade. Atualmente há uma proliferação de direitos de quarta geração, que ainda não conseguiram ser reconhecidos e que estão em estado de “exigências”. (BOBBIO, 1992).

Pode-se distinguir, seguindo essa argumentação, que a partir do direito social à educação foram e vão sendo especificados direitos como à educação infantil, ao ensino fundamental, ao ensino médio e à educação superior ou, no caso aqui examinado, o direito à alimentação escolar. Esses novos direitos são, então, de terceira geração.

A emergência de cada um desses direitos possui uma história e um momento. Entretanto, seu surgimento e proclamação não são a sua garantia de efetivação. Essa é tarefa reservada ao Estado, ao positivá-los, e aos cidadãos, ao exigí-los.

Há, contudo, outros fatores que envolvem o desenvolvimento dos direitos e sua naturalização. Para Bobbio (1992, p. 76):

[...] a relação entre o nascimento e crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e

tecnológico [...] Isso nos traz uma ulterior confirmação da socialidade, ou da não-naturalidade, desses direitos.

Na sociedade brasileira o direito à educação é um direito social reconhecido e consta na legislação, e sua preocupação maior é garantir o desenvolvimento humano e a formação dos cidadãos. O direito à alimentação adequada, por outro lado, está ligado à vida, à própria existência do cidadão, equivale, praticamente, a um direito natural. No entanto, não consta na legislação, apesar de ser muito reivindicado. Na convergência desses dois direitos, o da educação e o da alimentação, é que se pode verificar a constituição do direito à alimentação escolar. Este nexos histórico pode ser conferido através do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Outro nexos importante pode ser verificado no argumento utilizado por Agostinho dos Reis Monteiro (2003), em artigo intitulado “O Pão do Direito à Educação”. Neste trabalho o autor desenvolve a idéia do direito à educação como direito prioritário, o qual não é um direito a uma educação qualquer, e sim, o direito a uma educação com qualidade de “direito do homem”.

[...] O “direito à educação” é um direito do homem, isto é, tem uma significação ética. A ética do direito à educação é uma ética do interesse superior do educando, que não pode ser tratado e instrumentalizado como “objecto” de educação, mas deve ser considerado e respeitado sempre como “sujeito” do seu direito à educação. O direito à educação não é um direito dos pais sobre os filhos, nem do Estado sobre os cidadãos. É um direito dos filhos e dos cidadãos às responsabilidades dos pais e do Estado para com o seu direito à educação. [...] É, por definição, direito a um bem de determinada qualidade de educação, a uma educação com qualidade ético-jurídica de direito do ser humano, isto é, cujas condições materiais, institucionais e pessoais respeitem todo o conteúdo normativo, devidamente interpretado, do direito à educação. (MONTEIRO, 2003 p. 786).

Nessa colocação encontramos elementos que demonstram a dimensão social do direito à educação e a consideração dos princípios que lhe dão garantia. Cabe mencionar que princípios da educação, enunciados na legislação educacional brasileira, tais como os de obrigatoriedade, gratuidade, igualdade de condições de acesso e permanência na escola e garantia de padrão de qualidade do ensino, formam a orientação geral que permeia a garantia do direito à educação de qualidade no país. Nesse prisma, é possível vincular a idéia da alimentação escolar como fator que reforça esta busca da qualidade do ensino e da educação.

Não menos importante é a exigência da disseminação e da universalização da educação escolar de qualidade. Universal no sentido mais amplo possível, considerando todos

os cidadãos. De qualidade abrangendo todas as condições estruturais que garantam aos professores e aos educandos o desenvolvimento de saberes que multipliquem as possibilidades do avanço da sociedade igualitária e humanizada.

No caso do “direito alimentar” ele é, ainda, uma “exigência” em desenvolvimento, isto porque ele ainda não consta na Constituição Brasileira. Não obstante, em estados como o Rio Grande do Sul, ele já tenha sido afirmado como direito. No nível internacional, o assunto foi tratado, com maior atenção, a partir do Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais promulgado pela ONU em 1966. Nele se reconhece a importância da alimentação adequada como um direito básico. Para Flavio Luiz Schieck Valente (2002 p.37), o direito à alimentação começa pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos de acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender a necessidades nutricionais básicas para manutenção da saúde. Faz parte do “direito” à alimentação ter informações corretas sobre o conteúdo dos alimentos, práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que promovem a saúde e reduzam o número de doenças ocasionadas por uma alimentação inadequada.

Ainda segundo esse autor, vários fatores intervêm na discussão do surgimento deste direito. O primeiro tem relação com as práticas agropecuárias, existindo um distanciamento e falta de informações e, até mesmo, perda de controle dos seres humanos sobre o processo de produção, seleção, preparo e consumo dos alimentos, acarretando sérios problemas sociais. Em segundo lugar encontra-se a distribuição desigual da produção de alimentos, visto que, na década de 1990, a produção mundial de alimentos já era suficiente para cobrir as necessidades mundiais e, apesar disso, um quinto da população humana ainda sofre com a falta de alimentos.

No Brasil convive-se com doenças inteiramente associadas à fome e à desnutrição, assim como aquelas ligadas a hábitos alimentares inadequados que afetam não somente camadas pobres da sociedade mas também, outros segmentos da população que não estão imunes às distorções impostas pelas mudanças do modelo de desenvolvimento econômico dominante (VALENTE, 2002, p. 39).

A superação desta problemática é complexa e requer um conjunto de medidas estruturais de governos e do Estado. Para tanto, não bastam programas assistenciais focados em parcelas da sociedade e, sim, a implementação de programas amplos que conjuguem ações intersetoriais e multipliquem esforços.

Esta problemática afeta, também, o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ele se constitui numa estratégia de superação parcial desses problemas. Ao mesmo tempo, o

Programa apresenta suas próprias limitações. Uma delas é o pouco tempo que as crianças passam nas escolas, em torno de quatro horas diárias. Outra limitação é o fato de estar se lidando com a parte da sociedade delimitada pela idade escolar e pelo fato de freqüentar a escola pública. Nessa mesma linha, é possível apontar o compromisso que o Programa tem com o suprimento de somente 15% das necessidades nutricionais do estudante, o que, colocado em outros termos, significa que se propõe a suprir somente a “fome do período de permanência na escola”, identificando que esta expressa a sensação de falta de alimento no dia ou no período. Este tipo de “fome”, mesmo em pessoas não desnutridas, promove quedas bruscas de níveis de glicose no sangue, produzindo estados de irritação, mal-estar e desânimo e, no caso dos escolares, falta de concentração para as atividades escolares.

A utilização de multimisturas e a suplementação de nutrientes no cardápio escolar são algumas formas de alavancar o *déficit* nutricional nas escolas, entretanto, se os *déficits* são oriundos dos 85% restantes de necessidades nutricionais, sob responsabilidade da família, haverá sempre uma desvantagem que o Programa não conseguirá suprir.

No entanto, mesmo diante de tantas dificuldades, vemos surgir o Direito à Alimentação Escolar, impregnado pelo sentido forte do direito à educação, noção utilizada por Bobbio (1992), sustentado pelo direito à educação e ao emergente direito alimentar. Este é o novo paradigma que precisa ser discutido na sociedade. Este direito reconhecido constitucionalmente, efetivando-se pela sua existência transfiguradora da escola, e pela exigência de recriação de identidade dos trabalhadores da educação (incluímos neste raciocínio, explicitamente: as nutricionistas e as merendeiras).

Em síntese, verifica-se que o PNAE é um programa que atende indicações constitucionais. Como tal ele serve para a efetivação de um direito social de terceira geração. De fato, os instrumentos jurídicos constituem apenas parte de um processo complexo, que envolve diferentes etapas até a concretização desta política pública. Isto por que possui características particulares, desde a formação e planejamento, à execução e avaliação.

Muito se avançou, se olharmos para trás, muitas instituições e pessoas passaram, muitas verdades caíram, contudo, ainda a presença da alimentação dos estudantes não é um ponto pacífico. Reconhecem-se os avanços que a descentralização trouxe para a gestão do Programa, assim como o fato de que, de forma receptiva ou impositiva, o Programa se tornou central nas redes estaduais e municipais. O volume regular de recursos fez com que ele funcionasse sem trazer muito questionamento. Sua desativação não é cogitada em nenhuma instância, porém o longo caminho a percorrer é o inverso. Vai do público alvo, o estudante, para cima. Entende-se que os alunos e os pais dos alunos não percebem ainda, na sua grande

maioria, o direito à alimentação escolar emergente. Talvez seja este o motivo para a oscilante qualidade de alimentação oferecida de região a região e de município a município, isto significa que há muito a ser verificado em relação à efetividade do programa junto à comunidade escolar.

Seria muito interessante rever os objetivos do Programa e verificar se na sua implementação eles não se desvirtuaram. Resgatá-los e deixá-los em evidência é uma tarefa diária e constante no cotidiano escolar, sempre atravessado pelo horário da “merenda”.

4 ASPECTOS GERAIS DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Um dos fatores que influencia de forma direta a formulação e a implementação das políticas sociais no Brasil é o formato legal que define as fontes de recursos e regras de sua aplicação e controle: o seu financiamento.

Na educação, particularmente, este fator está imbricado com as relações entre entes federados, posto que cada ente tem, nos textos constitucionais e legais, definidas suas responsabilidades. Para Nalú Farenzena (2005, p. 19) “o financiamento constitui uma espécie de linha de fronteira que demarca as possibilidades de atuação dos entes federados e a amplitude de suas opções e estratégias na consecução de políticas próprias ou de políticas de colaboração intergovernamental”.

O financiamento da educação pública no Brasil possui três peculiaridades importantes a serem destacadas. A primeira é a *vinculação* constitucional de impostos nas três esferas de governo e, ao mesmo tempo, a definição de responsabilidades específicas de cada instância governamental. A segunda está na definição dos elementos que constituem a aplicação desses recursos com *manutenção e desenvolvimento do ensino* (MDE). A terceira é a previsão de trabalho sob *regime de colaboração* dos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Por outro lado, é importante dizer que essas particularidades do financiamento da educação resultam de um processo histórico de formação das políticas sociais e políticas educacionais no país. No desenrolar desse processo verifica-se a existência de um conflito fiscal que José Marcelino Rezende Pinto (2001) descreve como constante, desde o Brasil Colônia até hoje. Este descompasso mantido entre o governo e a elite da sociedade percorre tramas e interesses cuja tensão recai sobre o conflito tributário, “[...] de um lado, um governo central sempre ávido em criar e cobrar tributos, e pouco afoito em bem aplicá-los e, de outro, uma elite sempre refratária em pagá-los, geralmente com sucesso” (PINTO, 2001, p.7). Ao longo da história, os governos justificaram a sua necessidade fiscal por todos os tipos de argumentos, enquanto a sociedade julga-se sempre explorada e necessitada de maior número de investimentos governamentais que justifiquem as contribuições. Contudo, os julgamentos da sociedade variam muito de acordo com as posições e interesses dos grupos sociais.

Na atualidade, se entende que os governos têm entre suas funções e prioridades o atendimento dos direitos da cidadania. No entanto, é claro que existem outros fatores que se entrecruzam e colaboram para que a complexidade do tema seja ampliada. Choques de

pressões, interesses e expectativas de diferentes grupos, segmentos e organizações marcaram e marcam este percurso.

Para Jorge Abrahão de Castro (2001, p.11) “[...] a discussão do financiamento para a área de educação tem a ver com as condições materiais e com os recursos financeiros que viabilizam a formulação, implementação e avaliação das políticas”.

A Constituição Federal de 1988 legitimou muitos direitos sociais, ao mesmo tempo em que estabeleceu ou confirmou o fortalecimento das relações federativas. Nela foi consagrado e ampliado o direito à educação, foram anunciadas diretrizes das relações entre entes federados; e foi contemplada, em parte, a distribuição de competências e responsabilidades no atendimento da educação básica.

É importante acrescentar que a Emenda Constitucional nº 14/96 (EC nº 14/96) reformou aspectos do texto constitucional original, incidindo, particularmente, na distribuição de recursos vinculados e competências dos governos.

É interessante colocar fragmentos da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela EC nº 14/96, para destacar alguns aspectos relacionados com o trabalho proposto. É o caso da função da União de suplementar programas visando a equalização de oportunidades e a garantia de padrões mínimos de qualidade do ensino.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração de modo a assegurar a universalidade do ensino obrigatório.

A vinculação de impostos, a mais importante fonte de financiamento da educação, foi colocada no artigo nº 212, assim como a fonte adicional de financiamento do ensino fundamental:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

[...]

§3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§5º O Ensino Fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

Esta vinculação constitucional da receita de impostos, que havia sido já restabelecida pela Emenda Calmon, em 1983, e é ampliada pela Constituição de 1988, representa um avanço significativo, não só porque com ela se reconhece a importância do direito à educação e dos deveres do Estado, senão, também, porque encerrou um ciclo nebuloso, exigindo-se transparência na aplicação e na realização de gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Outro instrumento legal a referir é a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, que fortalece as responsabilidades pela administração do sistema educacional brasileiro. Fica consagrada a existência de três sistemas de ensino, correspondentes a cada nível de governo. Reforça-se, também, a necessidade do regime de colaboração intergovernamental e, principalmente, é especificada a MDE, o que apresentamos no quadro 4.1.

Quadro 4.1 Enquadramento de Despesas como MDE

Considera-se MDE	Não se considera MDE
<ol style="list-style-type: none"> 1. A remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação. 2. A aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino. 3. O uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino. 4. Os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino. 5. A realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino. 6. A concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas. 7. A amortização e custeio de operações de crédito. 8. A aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. A pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão. 2. A subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural. 3. A formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos. 4. Os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social. 5. As obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar. 6. O pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias. Elaborado por Jorge Abrahão de Castro (2001, p.16).

Jorge Abrahão de Castro (2001) analisa a importância da vinculação, tanto quanto a definição do termo “manutenção e desenvolvimento do ensino”, cuja interpretação foi regulamentada em 1985 pela Lei nº 7.348 e efetivada com maior ênfase após a aprovação da

LDB, mais de dez anos depois. A principal inovação no que diz respeito à regulamentação da MDE é que ficou especificado o que não é despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), colocando-se limites relevantes que servem para orientar gestores educacionais, assim como todos os que de alguma maneira estão envolvidos com a gestão financeira do setor educacional. Este instrumento modificou e qualificou muitas instâncias de tomadas de decisão, não só no nível subnacional, mas sim, em todos os níveis governamentais.

Contudo, é relevante marcar que a LDB especifica no seu artigo 71, inciso IV, que não constituem despesas de MDE aquelas realizadas com: programas suplementares de alimentação (é o caso do PNAE), assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social. Desta forma, o PNAE, mesmo presente em todas as escolas de ensino fundamental do país, fica à margem das despesas de MDE e, assim, não podem ser utilizados os recursos da receita de impostos vinculada à educação para a oferta de programas de merenda escolar.

Outro ponto relevante da CF de 1988 é que a delimitação de papéis das esferas de governo inclui a participação dos municípios como entes dinâmicos com responsabilidades e competências, o que pode fundamentar a descentralização da gestão, embora a assunção de encargos seja anterior, como afirma Farenzena (2000, p.60): “[...] historicamente, no Brasil, a responsabilidade mais direta pela oferta e gestão das etapas da educação básica foi sendo assumida por estados e municípios. Quer dizer, o sistema educacional foi sendo constituído descentralizadamente”.

Outra particularidade das fontes de financiamento da educação básica é que elas estão atreladas a impostos e a contribuições sociais, neste último caso principalmente ao Salário-Educação.

Deve-se lembrar que a composição do bolo fiscal brasileiro compreende receitas, tributárias e contribuições sociais, numa relação de aproximadamente: R\$ 280 bilhões de tributos e R\$ 262 bilhões de contribuições, o equivalente a 51,68% da receita em impostos e 48,32% em contribuições. O número de impostos é pequeno, doze, em relação aos quase cinquenta tipos de contribuições (dados de 2003). No entanto, três impostos, o Imposto de Renda, o Imposto sobre Produtos Industrializados e o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (respectivamente, IR, IPI e ICMS) representam mais de 85% do volume arrecadado em impostos. (RECEITA FEDERAL, 2004).

A maioria das contribuições sociais é cobrada e gerida pelo nível federal. As transferências da União para estados e municípios estão centradas basicamente em impostos.

Surge então um conflito na distribuição do bolo fiscal; isto porque desde a promulgação da Carta Magna até hoje tem havido um crescimento na arrecadação de contribuições sociais. Nos anos de 1980, a proporção de impostos passava dos 60%, enquanto que as contribuições correspondiam a 40%. Acreditava-se que prevendo a distribuição dos impostos entre os entes da federação se diminuiria a centralização, daí muitos autores e atores verem a descentralização plausível e fortalecedora do sistema federativo. Neste ponto está centrada a crise federativa fiscal discutida na atualidade.

O que temos hoje é a União detendo 57,49% do bolo fiscal, ficando apenas 43,51% para estados e municípios. E isso num contexto em que os governos subnacionais assumem muitas responsabilidades sociais, como é o caso da saúde e da educação. Este conflito federativo, que Kugelmas e Sola (1999) chamam de pendular, sempre esteve presente ao longo da história brasileira, oscilando entre o reforço das unidades da federação e a maior centralização na União, embora de forma assimétrica, demarcando o campo de possibilidades do financiamento da educação, cuja base de recursos é dependente, de forma marcante, da receita de impostos.

Para Afonso, Araújo e Khair (2005), o aumento de contribuições em relação a impostos prejudica, naturalmente, a formação da base de cálculo da vinculação para ensino – do mesmo modo que os fundos de participação. Porém, é importante lembrar que isso não significa necessariamente que houve queda do gasto no segmento, porque a carga tributária cresceu muito nos últimos anos.

Este cenário reflete a presença do âmbito fiscal no conflito federativo na agenda social atual, seja pelas discussões acerca da distribuição tributária, seja pela formação de fundos como estratégia para alavancar o financiamento da educação. É o caso do FUNDEB, proposta que traz preocupações e esperanças de distribuição equânime de recursos para a educação básica.

Cabe comentar aqui peculiaridades do Rio Grande do Sul, uma vez que a pesquisa foi desenvolvida nesse Estado. No Rio Grande do Sul, os recursos com que os governos estadual e municipais contam são:

[...] a parte de receita de impostos vinculada à educação (somada ou diminuída a parte do FUNDEF) e a sua parcela do salário-educação e a pequena fração de recursos federais, além do que, variando de um para outro município, recursos repassados pelo Estado como contrapartida de serviços municipais que atendem a rede estadual. Para a administração pública estadual, é de 35% a proporção da receita resultante de impostos que deve ser aplicada na MDE. Entre os municípios, a grande maioria manteve na sua lei orgânica a

obrigatoriedade de aplicação em educação do mínimo da receita de impostos determinado pela Constituição Federal (25%). Alguns ampliaram esse percentual, como Porto Alegre (30%), mas nenhum estabeleceu o mesmo nível que tem a administração pública estadual. (FARENZENA, 2005, p. 19).

O quadro elaborado por Castro (2001, p.12), aqui reproduzido no quadro 4.2, mostra como está estruturado o financiamento da educação, através das fontes de recursos disponíveis para cada esfera de governo.

Quadro 4.2 Estrutura de Financiamento da Educação por Unidade da Federação

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ordinários do Tesouro <input type="checkbox"/> Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE <input type="checkbox"/> DRU – Desvinculação de Receitas da União Contribuições Sociais <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Salário Educação/quota federal <input type="checkbox"/> Contribuição sobre o lucro líquido <input type="checkbox"/> Contribuição para a seguridade social <input type="checkbox"/> Receitas brutas de prognósticos Outras Fontes <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Operações de Crédito <input type="checkbox"/> Renda líquida da loteria federal <input type="checkbox"/> Renda de órgãos autônomos <input type="checkbox"/> Aplicação do Salário- Educação/ quota federal e outras fontes do FNDE <input type="checkbox"/> Diretamente arrecadados <input type="checkbox"/> Diversos 	Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ordinários do Tesouro <input type="checkbox"/> Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE (no RS a vinculação é de 35%) <input type="checkbox"/> Subvinculação ao EF e FUNDEF (representa 15% das receitas de impostos e parte constitui o FUNDEF) Transferências <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Salário-Educação/quota federal <input type="checkbox"/> Orçamento da União (exemplo: complementação do FUNDEF) <input type="checkbox"/> Aplicação do Salário- educação/quota federal e outras fontes do FNDE Contribuição Social <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Salário-educação/quota estadual Outros <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Diretamente Arrecadados <input type="checkbox"/> Operações de Crédito <input type="checkbox"/> Diversos 	Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE <input type="checkbox"/> Subvinculação ao EF e FUNDEF (representa 15% das receitas de impostos e parte constitui o FUNDEF) Transferências <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Salário-Educação/quota municipal <input type="checkbox"/> Recursos a maior recebidos do FUNDEF <input type="checkbox"/> Orçamentários do Estado <input type="checkbox"/> Orçamentários da União <input type="checkbox"/> Aplicação do Salário- educação/quota federal e outras fontes do FNDE Outros <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Diretamente arrecadados <input type="checkbox"/> Operações de Crédito <input type="checkbox"/> Diversos

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias. Elaborado por J. A. de Castro (2001, p.12, adaptado).

Dentre as contribuições sociais direcionadas para a educação, o Salário-Educação é a mais importante e possui vinculação específica – até 2006, o atendimento do Ensino Fundamental - prevista no art. 212, § 5º, da Constituição Federal². Desde a sua criação em 1964, ele já sofreu muitas alterações. A sua base de incidência é o montante de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, pelas empresas, aos seus empregados, com um percentual de dois e meio sobre o mesmo. Atualmente o valor arrecadado diretamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino - FNDE e o valor arrecadado pelo INSS são

² Com a redação dada pela Emenda Constitucional no. 53/06, o salário-educação passa a ser fonte de financiamento da Educação Básica..

somados, constituindo a Arrecadação Bruta. A distribuição é realizada da forma a seguir pontuada.

- 10% são empregados no custeio e pagamento de serviços terceirizados do transporte escolar para alunos da zona rural matriculados no ensino fundamental e também para custear programas de EJA, de acordo com a determinação da Lei n°. 10.832, de 29 de dezembro de 2003. A transferência é realizada em parcelas mensais a estados e municípios e depositada automaticamente, sem necessidade de convênio ou acordo prévio formal.
- 1/3 dos 90% restantes constitui a cota federal, fonte de recursos para diversos programas, projetos e ações educacionais do Ensino Fundamental público, implementados pelo FNDE, segundo diretrizes traçadas pelo Ministério da Educação;
- 2/3 dos 90% são repassados mensalmente às secretarias municipais e estaduais de educação, bem como para a Secretaria de Educação do Distrito Federal.

Vale a pena lembrar que só a partir de dezembro de 2003 a cota de 2/3 foi redistribuída de fato entre estados e respectivos municípios, sempre de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental. Anteriormente, a distribuição chegava diretamente ao estado, e este, de acordo com a legislação estadual e, especialmente, com a disponibilidade de caixa, definia o repasse para os governos municipais. Os repasses eram feitos de forma, muitas vezes, confusa e atrasada.

No Rio Grande do Sul, por exemplo, a Lei n° 11.126, de 1998, estabeleceu a repartição da cota estadual, integral, entre o governo estadual e os governos municipais, de acordo com as proporções de matrículas nas respectivas redes de ensino fundamental. No período de 1998-2003, em alguns meses os repasses aos governos municipais não foram efetivados (a esse respeito ver FARENZENA et al., 2002).

A crise financeira do estado foi crescente nesses últimos anos, nem mesmo o aumento tributário conseguiu ajudar na recuperação econômica. Este fato se refletiu dentro da escola. O constante atraso nos repasses de recursos e o atraso na contratação de pessoas têm prejudicado a gestão escolar.

4.3.1 Aspectos Gerais do Financiamento do Programa de Alimentação Escolar

Como já foi dito, a necessidade de oferta de alimentação escolar aparece na Constituição Federal no artigo 208, no qual constam os deveres do Estado com a educação; entre esses, está: “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, *alimentação* e assistência à saúde.” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 208, VI) [grifo da autora].

No artigo 212, parágrafo 4º, está definido que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Na prática, os programas suplementares são gerenciados, em nível nacional, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cuja principal fonte de recursos é oriunda da contribuição social do Salário-Educação, embora conte, também, com outros recursos provenientes de outras fontes, transferidos pelo Tesouro Nacional.

O FNDE é uma autarquia do Ministério da Educação que geriu um orçamento anual de quase oito bilhões de reais, em 2006. Assim sendo, ela faz parte da administração indireta. Uma autarquia é um serviço autônomo, criada por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria para executar atividades típicas da administração pública que requerem, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizadas. O objetivo da criação do FNDE foi captar e distribuir recursos financeiros a vários programas e projetos do Ensino Fundamental, embora hoje o FNDE gerencie programas voltados a outros segmentos da educação.

Em suma, os principais programas financiados e executados pelo FNDE são: Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional Biblioteca da Escola, Programa Nacional de Saúde do Escolar e Programa Nacional de Transporte do Escolar. Existem outros projetos educacionais, na autarquia, que abrangem o Ensino Fundamental, a Educação Infantil, Jovens e Adultos, Educação Indígena, Educação Especial, Aceleração da Aprendizagem, Cultura Afro-Brasileira, Áreas Remanescentes de Quilombos e Paz nas Escolas. Os recursos são dirigidos para ações tais como construção, ampliação, reforma e conclusão de unidades escolares, capacitação e formação continuada de professores, aquisição de equipamentos e adaptação de escolas, além da produção e impressão de material didático-pedagógico.

Entre os programas do FNDE, aqueles considerados suplementares podem ser divididos em duas categorias. Na primeira incluem-se aqueles que são definidos legalmente como MDE e, portanto, financiáveis com recursos da receita de impostos vinculada à educação (como transporte e livro didático). Outra categoria é a dos programas cuja natureza os exclui da MDE – a merenda escolar e a saúde do escolar. Esses programas podem ser financiados com recursos de contribuições sociais (incluindo o salário-educação) e outros recursos do tesouro nacional, assim como das aplicações financeiras que o órgão realiza.

Os estados e municípios complementam o financiamento dos programas suplementares com receitas próprias. O programa de alimentação já teve regulamentada a

complementação ou contrapartida mínima em 30%. No entanto, atualmente, esta fórmula de financiamento é totalmente flexível. Há casos, como o de Porto Alegre, onde o município declara participar com aproximadamente 70% do investimento na alimentação escolar. Por outro lado, grande número de municípios utiliza o valor federal como valor total de investimento no programa. Na verdade o custo com insumos e com a compra, distribuição e armazenagem são dificilmente contabilizadas de forma transparente. Por este motivo, muitos municípios mantêm o programa municipalizado ou terceirizado.

5 AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS SOCIAIS

Apresenta-se a seguir um apanhado conceitual sobre avaliação de políticas públicas. É oportuno observar que a conceituação aqui apresentada não objetiva aprofundar-se no sentido das ciências políticas e sociais, nem propõe abordar a utilização de metodologias que envolvam análises de macroprocessos de Estado ou a mensuração de correlações de forças políticas.

Pretende-se, somente, aproximar da dinâmica do programa de alimentação escolar a partir da dimensão política que engloba as estratégias de ação concreta dos participantes. Deste modo, a efetividade pode ser entendida como um critério essencialmente político, dependendo do sistema educacional, das necessidades e das demandas da comunidade a que pertence. Nesse sentido, esta medida afere se a administração está sendo efetiva no grau em que sua capacidade estratégica permite atender às necessidades sociais e às demandas políticas da comunidade em que o sistema educacional está inserido. (SANDER, 1982)

5.1 TERMINOLOGIAS E CONCEITOS ADOTADOS

Antes de tudo é preciso entender os termos adotados na realização deste trabalho. O desenvolvimento do conhecimento humano está em evolução e por isto requer que os conceitos adotados sejam explicitados. No caso da avaliação pela efetividade esta necessidade não é diferente. O termo efetividade está em evolução e ele tem sido aplicado em diversos contextos. Daí a necessidade de esclarecê-lo neste ponto do trabalho.

5.1.1 Efetividade

O termo *efetividade* vem do verbo latino “*efficere*” que significa realizar, cumprir, concretizar. Este termo começou a ser utilizada na administração após a II Guerra Mundial. Ele veio como uma resposta à superação conceitual dos termos eficiência e eficácia. A necessidade de construir este novo termo surgiu quando os termos anteriores foram ligados a movimentos históricos da administração. A eficiência foi diretamente ligada ao desempenho econômico, enquanto que a eficácia foi relacionada, no caso da educação, à consecução dos

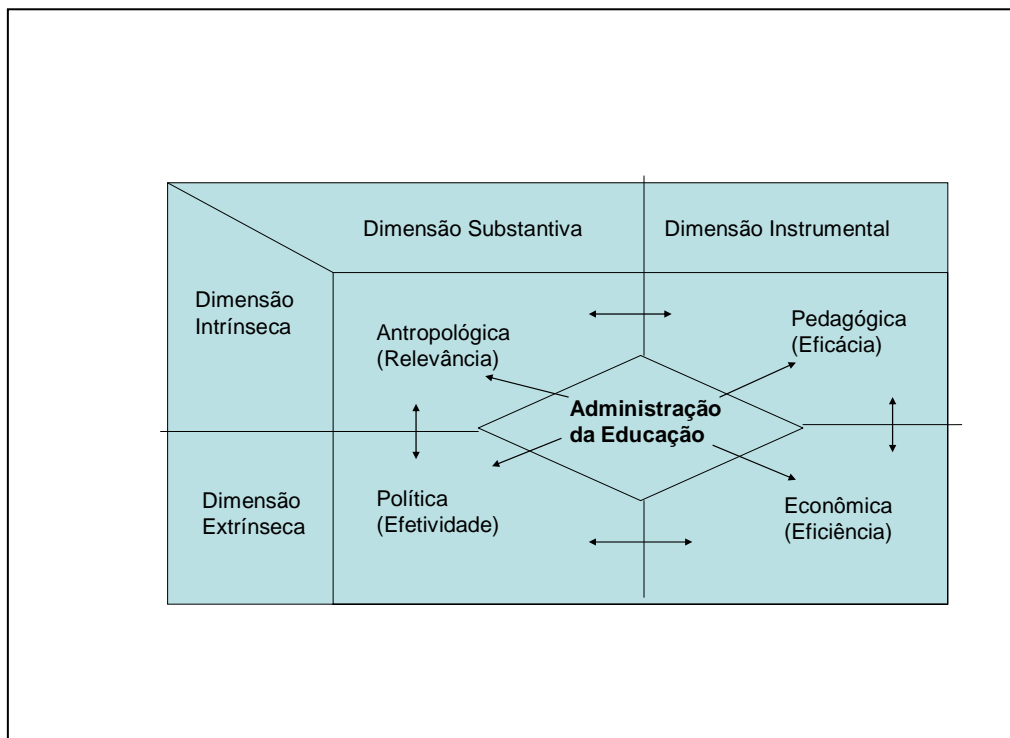
objetivos intrinsecamente educacionais, desta forma vinculada aos aspectos pedagógicos. Assim, “a efetividade é um critério de desempenho que mede a capacidade de produzir a solução ou resposta desejada pelos participantes da comunidade”. (SANDER, 1982, p. 13).

Alguns autores afirmam que a efetividade seria a superação das limitações paradigmáticas que a eficiência e a eficácia envolviam. Entretanto, outros autores reconhecem a efetividade como a soma e, até, a interseção entre eles. Porém, outros sustentam que a efetividade é a eficácia estendida aos aspectos extrínsecos, desse modo, “abrangeria os mesmos aspectos da eficácia, mas do ponto-de-vista mais amplo das populações, comunidades ou setores beneficiados pelos programas.” (BULHÕES et al., 1998).

No entanto, o ideal seria trilhar o caminho apontado por Sander (1982), trabalhar num paradigma multidimensional e interdisciplinar, separando diferentes categorias analíticas e cuidando para não perder a visão de totalidade dos fenômenos educacionais.

Para este autor haveria quatro dimensões analíticas da administração da educação, que seriam: a intrínseca, a extrínseca, a substantiva e a instrumental.

Figura 5.1 A Administração da Educação no Centro das Confluências e Contradições Interdimensionais



Dentro destas dimensões, dependendo do predomínio paradigmático, se teria administração da escola com enfoque: antropológico, pedagógico, político ou econômico.

Para cada uma dessas dimensões estão atrelados critérios de desempenho, que seriam: a eficiência econômica, a eficácia pedagógica, a efetividade política e a relevância cultural ou antropológica. No mesmo trabalho, é apresentada a figura nº 5.1 que demonstra esta concepção. Sander declara que “[...] esta seria uma tentativa de síntese teórica da experiência brasileira no campo de administração da Educação.” (SANDER, 1982. p. 22).

Entretanto, o mesmo Sander (2002), duas décadas depois, aponta uma reconfiguração dos critérios de desempenho da administração. Ele apresenta os compromissos assumidos no “Capítulo Educação do Plano de Ação da Segunda Cúpula da Américas” que sugerem a observância aos princípios de eficiência, relevância, equidade e qualidade.

O que demonstra este breve apanhado é que todos os critérios apresentados estão vigentes e são válidos do ponto de vista do pesquisador e da perspectiva analítica a ser utilizada. Isto porque, a efetividade será, nesta pesquisa uma categoria analítica que abrange elementos da relevância, da equidade e de qualidade. Nesta amplitude, será prioridade medir a capacidade de resposta dos agentes que se envolvem na gestão do programa de alimentação diante das necessidades e aspirações da comunidade escolar. Avaliar pela efetividade será, portanto, se preocupar com a promoção do desenvolvimento sócio-econômico e a melhoria das condições da vida humana.

5.1.2 Tipos de Avaliações de Políticas Sociais

As avaliações de programas governamentais podem seguir, ainda, outras formas de entendimento. Acredita-se que tanto as políticas como os programas são mecanismos de ação que se constroem e se consolidam num contexto econômico, político e social. Draibe (2001, p. 26) agrega que:

As políticas e os programas têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital. As políticas e os programas também têm [...] carne e osso, melhor, têm corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas às pessoas ou ao seu habitat, são gerenciadas e implementadas por pessoas e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas.

Esta visão cíclica sugere outro olhar na análise de programas e políticas, colocando o pesquisador diante do desafio de escolher em que perspectiva se realizará a pesquisa. Isto

inclusive impõe a definição clara de que aspecto será tratado, seja ele para conhecer em que momento cíclico se encontra uma política, seja para verificar se os objetivos propostos foram atendidos.

Para Draibe (ibid.), estudos, pesquisas e atividades de avaliação de políticas ancoram-se num conjunto de decisões, conscientes ou não, tomadas pelo avaliador no início e ao longo do seu trabalho e esse conjunto de opções e preferências é que define os objetivos e a natureza das avaliações, assim como o plano privilegiado de estudo do objeto eleito.

Existe outro desafio inerente à análise e avaliação de políticas públicas que se refere à distância existente, e significativa, entre os formuladores dos objetivos e os aplicadores e gestores destes. Há, também, dificuldades para fazer com que os beneficiários aceitem e incorporem as políticas, tal e como os provedores programaram a sua aplicação.

Mota (1996) define a avaliação como um processo de produção de informações sobre os valores dos resultados da implementação de políticas e programas públicos; consiste em um exame crítico dos valores explícitos de uma política, para saber se continuam congruentes com os objetivos previstos. O objetivo da avaliação é o de concorrer para o aumento da responsabilidade na gestão pública. Através da avaliação é que se informam dirigentes legisladores e público alvo sobre a eficácia, eficiência, efetividade e *accountability* dos programas públicos. Do ponto de vista da gestão, a avaliação constituiria, então, uma necessidade e não uma opção.

Outro fator importante é o que diz respeito à análise inicial de um programa. Certamente, ele é produto de muitos acordos, é em si mesmo um processo de negociações e barganhas e seu desenho final não será necessariamente o mais adequado, mas, sim, o que foi possível obter (ARRETCHE, 2001).

Assim, estamos diante de vários fatores que fazem parte do programa, inclusive aqueles que não estavam na sua pauta, e ainda, devemos referir o ambiente mutável que caracteriza a administração pública, ou seja, políticas que acompanham governos e seus interesses e fazem com que os programas sejam prioritários ou que fiquem isolados até sucumbirem. Entender todos os fatores apresentados faz com que as análises sejam menos ingênuas, já que terminam demonstrando que, tanto na sua idealização como no processo de implementação, as políticas e os programas se modificam (ARRETCHE, 2001).

As escolhas podem ser feitas entre os tipos de avaliação ou pela relação entre tipos diferentes de avaliações. As avaliações podem ser entendidas pela sua natureza, pela sua dimensão, pelo momento e etapa do programa.

Desse modo, pode ser identificada a avaliação clássica, que distingue dois tipos de

avaliação levando em conta o momento em que esta é realizada: avaliações *ex ante* e avaliações *ex post*; Outro tipo é a avaliação pela natureza, que distingue se o foco serão os *resultados* ou se serão os *processos* (DRAIBE, 2001).

A avaliação de políticas pode ser realizada, também, tendo em conta diferentes fases de uma política, podendo acontecer na fase de concepção, implementação, desenvolvimento e/ou conclusão do programa. Esta é uma recomendação da *Evaluation Research Society Standards Committee*. (1982).

As avaliações por processo utilizam modelos analíticos que revelem aspectos como: as estratégias de implementação nas dimensões temporais, dos atores e das parcerias e redes de apoio; as estruturas e processos de implementação; o ciclo de vida dos programas e os sistemas gerenciais e decisórios (DRAIBE, 2001). É claro que esta classificação não significa que não possam ser feitas avaliações simultâneas.

5.1.3 Avaliação de resultados

Na avaliação de resultados, Draibe (ibid.) identifica, ainda, três tipos de resultados. Os resultados propriamente ditos, ou seja, os “produtos” do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de “produção”.

Os impactos referem-se a alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém.

Os efeitos referem-se a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realiza.

No quadro 5.1 apresenta-se um resumo das dimensões dos programas e os tipos de indicadores.

As avaliações requerem escolhas quanto a indicadores adequados e a instrumentos corretos a serem utilizados. No caso das avaliações de resultados, os indicadores podem ser de: a) desempenho, b) impacto, c) efeito.

Um programa ou política será eficiente na medida em que atingir seus objetivos no menor tempo possível, com o menor custo e com a mais alta qualidade possível. Avaliar a eficiência significa produzir informações para medir o processamento de insumos e seus efeitos sobre resultados. Um programa público é eficiente quando produz resultados e benefícios ao custo mais baixo.

Quadro 5.1 Resumo das Dimensões e Indicadores de Avaliação de Programas

Dimensões dos Programas	Indicadores	
<i>Indicadores de Desempenho</i>		
Dimensões	Tipo	Exemplo de indicadores
Metas	Física	Metas realizadas x metas previstas. Produção, proporções do cumprimento de metas; regularidade da prestação dos serviços. Público alvo: cobertura; focalização.
Metas	Financeiras	Metas realizadas x metas previstas.
<i>Indicadores de Eficiência: Cumprimento de normas e procedimento e redução de custos.</i>		
Recursos/Prazos	Custo	Relação custo/benefício ou custo/efetividade. Procedimentos.
<i>Indicadores de Eficácia: Alcance de resultados com qualidade.</i>		
Subprocessos ou sistemas de implementação	Sistema Gerencial e decisório;	Competência dos gerentes; capacidade de implementar decisões; graus de centralização e descentralização.
	Processos de divulgação e informação; Processos de seleção de agentes implementadores e ou de beneficiários; Processos de capacitação; Sistemas logísticos e operacionais	Diversificação dos canais, suficiência e qualidade das mensagens, % público atingido, adequação de prazos; agilidade do fluxo. Publicização: competitividade do processo, qualidades dos sistemas de aferição de mérito, adequação do grupo selecionado aos objetivos do programa. Suficiência dos recursos. Prazos e fluxos, qualidade da infra-estrutura e material de apoio.
	Processos de monitoramento e avaliação internos	Regularidade, abrangência, agilidade na identificação de desvios e incorreções, capacidade/agilidade em recomendar correções. Graus de participação e comprometimento dos atores e implementadores.
<i>Indicadores de Efetividade: Impacto e efeitos na decisão pública.</i>		
Impactos	Variações e mudanças na realidade de intervenção.	Taxas de crescimento do fenômeno/ intensidade da mudança.
EFEITOS	Efetividade Social	Envolvimento de organizações da sociedade civil; Avaliação dos atores sobre programas; Graus de satisfação dos beneficiários, graus de adesão/satisfação dos agentes e beneficiários; Indução/reforço a associações/redes/parcerias.
	Efetividade Institucional	Graus de indução a mudanças/inoações/autonomia; Níveis de aprendizado institucional; Rotinização/institucional dos processos; Capacidade de transferência de metodologia.

Fonte: Draibe (2001) e Costa (1987) Adaptado para este trabalho.

5.1.4 Indicadores de Eficiência, Eficácia e Efetividade.

A eficácia envolve a noção de qualidade de um programa, a avaliação está basicamente voltada aos resultados, no entanto, avaliar eficácia não é questionar os objetivos, pois esses são considerados dados e presume-se que foram definidos sob alguma lógica. Este indicador é facilmente transformado em quantitativo por envolver fatores tangíveis, como custo e tempo, ou número de beneficiários.

O Dicionário de Indicadores Educacionais – MEC/INEP (2004) aponta os indicadores de eficiência e rendimento, entendendo rendimento como eficácia: taxa de distorção idade-conclusão de etapas da educação, taxa de distorção idade-série, idade mediana que o aluno completa no ano de conclusão, idade mediana que o aluno completa no ano, taxas de rendimento escolar (aprovação, reprovação e abandono), taxas de fluxo escolar (promoção, repetência e evasão), tempo médio esperado de permanência no sistema, tempo médio esperado de conclusão, número médio esperado de séries concluídas, taxa esperada de conclusão, número médio de matrículas-ano dispendidas por concluinte, relação entrada/saída de matrículas-ano, percentual de matrículas-ano produtivas, produtividade esperada de conclusão.

A efetividade tem no seu espectro as pontas de um programa e envolve, por conseguinte, uma visão ampliada. De um lado possui uma estreita relação com os objetivos e metas do programa. Por outro lado, mede os impactos e efeitos do mesmo.

De fato, os efeitos podem, além disso, ser subdivididos em duas dimensões: os efeitos sociais e os efeitos institucionais. A efetividade institucional remete às mudanças culturais das instituições, aos efeitos provocados pelo programa sobre as organizações e as instituições responsáveis ou envolvidas na implementação. Os indicadores, neste caso, são a capacidade institucional, a aprendizagem institucional, afunilando, afinal, às condições institucionais de sustentação e multiplicação dos programas.

Entende-se por efetividade social a capacidade do programa afetar o meio em que se realiza, em especial a rede de articulações e parcerias específicas que facilitam sua execução. O conceito remete aos níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e da população-alvo. Os indicadores sugeridos são os que estimam os graus de confiança, as redes sociais, os graus de apoios, os níveis de satisfação dos agentes implementadores, dos usuários e de grupos de interesse.

Este conjunto de conceitos que envolvem a avaliação de políticas e programas públicos reforça a convicção de que, tanto quanto os resultados, também os processos devem e podem, na maioria das vezes, submeter-se a avaliações. Tal dimensão é proeminente, inclusive, para entender as incongruências de objetivos e resultados, conseguindo esclarecer que entre a formulação de uma política ou programa e sua concretização existe a ação integrada de diversos agentes que, na prática, são os que fazem a política ou o programa ser o que é e produzir os resultados que produz. A população-alvo e os atores possuem, em última instância, capacidade real de expressar seus níveis de satisfação diante dos objetivos propostos.

Todos esses argumentos de limites e desafios descritos exigem atenção quanto à análise da trajetória entre a formulação e a aplicação de programas e políticas. A avaliação pode oferecer espaço para o levantamento de diversos fatores alheios aos programas, incluindo os que se referem à sua relação com pessoas e seus interesses, escusos ou não, os fatores morais e éticos e, finalmente, os fatores contextuais, posto que cada política ou programa está necessariamente inserida dentro de parâmetros históricos, políticos, econômicos e institucionais com características próprias (DRAIBE, 2001).

O que pode ser observado é que o tema da avaliação não é pacífico e existem várias abordagens acadêmicas e políticas sobre os reais objetivos que envolvem uma avaliação. Esta pode ser entendida tanto como uma finalidade quanto como um instrumento. Como finalidade, é uma tarefa que objetiva a obtenção de resultados para a simples premiação ou punição ou, então, a simples constatação de situações. Como instrumento, é parte de um movimento de planejamento que procura recolher informações para realimentar o sistema e modificá-lo. Assim, os papéis desempenhados pela avaliação podem ser entendidos como a construção ou definição de políticas baseadas em evidências (*evidence based policies*), na qual se atribui à avaliação o papel de produtora de evidências, (e) ou o papel de indutora de reformas (*assessment based reforms*). (FRANCO, FERNANDES e BONAMINO, 2000, p. 168).

É da fundamentação teórico-metodológica sintetizada ao longo desse item que foi extraída a efetividade como categoria avaliativa do Programa de Alimentação Escolar no Município de Guaíba.

6 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: SUA HISTÓRIA E SEU FUNCIONAMENTO

Nesta parte do trabalho busca-se reconstruir a história da alimentação escolar, acompanhando o processo de formulação e institucionalização do discurso de alimentação do país e sua integração às políticas de educação.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o resultado de uma evolução de vários programas elaborados desde o início dos anos 1940. Neste período o Estado brasileiro começa a reconhecer a alimentação como um problema público. O percurso desta política está povoado de idéias emergentes da necessidade de se ter uma sociedade com menos carestias e em condições de desenvolvimento. Tem-se, então, que seguir o conselho de Marta Arretche (2000) olhando as políticas sociais pela sua trajetória histórica, encontrando nesse percurso o legado das políticas prévias que aportam as significações que hoje damos para cada programa social.

A alimentação como problema social vai adquirindo importância no momento em que as idéias do banal “comer” transformam-se em objeto de investigação, mais ainda, se tornam tema de uma nova ciência, a “nutrição”. Essa nova ciência oferecia ao Estado um diagnóstico sobre os elementos necessários para formatar um projeto de nação que transformasse a sociedade e provocasse desenvolvimento econômico e social.

Neste percurso a alimentação escolar ocupa diferentes e sucessivas instituições públicas, até consubstanciar, em 1955, a “Campanha Nacional de Alimentação”. Durante esses anos, a política de alimentação esteve cheia de mudanças, interrupções e adaptações aos diferentes governos vigentes. (COIMBRA, 1982).

Na atualidade o Programa é um fator de qualidade da escola pública brasileira. No entanto, esta percepção não é geral, houve e há muitos atores sociais que não reconhecem o papel deste Programa. Ao longo da sua história, a merenda escolar tem sido objeto de questionamentos no que diz respeito a sua forma de implementação e a sua ação transfiguradora da escola pública, especialmente no que se refere a sua função pedagógica e assistencial. Ainda é atual a reflexão de Abreu (1995) de que o Programa é defendido, acolhido e qualificado ou rejeitado e criticado dentro da escola e fora dela. Não obstante, a constante presença do Programa na escola foi naturalizando-se e, consensualmente ou não, ele tem avançado e adotado um caráter universal, sendo possível apontá-lo como indicador de avanço social do país.

A existência de programas similares em países desenvolvidos confirma a sua importância. Esses países vêem neste tipo de programa instrumentos para enfrentar questões de saúde pública e uma opção educacional que qualifica a formação dos seus cidadãos.

No âmbito nacional, a existência deste Programa somente nas escolas públicas é um assunto a ser discutido, visto que a sua adoção em todas as escolas refletiria a verdadeira importância da alimentação escolar. Este fato aprofunda o estigma que o Programa carrega pelo fato de ter sido desenhado para atender, particularmente, alunos carentes. Esta discussão colocaria o alimento no contexto histórico de apoio ao ser humano em desenvolvimento, que é o caso das crianças e jovens nas escolas.

Por outro lado, está o argumento da luta contra a desnutrição infantil causadora do fracasso escolar, concepção essa superada no desenvolvimento do conhecimento da medicina e da biologia. Sabe-se que o corpo humano privilegia o cérebro em detrimento dos outros órgãos, assim, ele fica entre os últimos órgãos a serem afetados pela desnutrição. Hoje, o desafio é o de manter o aluno com capacidade de concentração, sem fome, durante o período de aula. De fato, crianças preocupadas com a fome não possuem condições cognitivas plenas. A desnutrição é um problema maior e o seu enfrentamento, assim como a busca por soluções, requer o envolvimento mais amplo do Estado, em conjunto com a família e a sociedade. (COLLARES e MOYSÉS, 1985).

De volta à história do Programa, e na tentativa de melhor descrevê-lo, levando em conta a sua abrangência, foram utilizados três trabalhos que orientaram esta construção. O primeiro é o trabalho de Marcos Coimbra et al. (1982), que reúne e sistematiza esta história em paralelo com a história da nutrição no Brasil. O segundo trabalho é o realizado por Martha Aretche (2000), sobre os determinantes da descentralização no Brasil, no qual ela acompanha e analisa, entre outros, o Programa de merenda. O terceiro trabalho é o de Marcus André Melo (2001) que, para realizar a avaliação de políticas públicas e de programas sociais, propõe um quadro analítico da denominada “agenda pública brasileira”. A costura desses trabalhos está adicionada por informações recompiladas nesta pesquisa. Após este quadro geral, apresenta-se a descrição do Programa na atualidade, dando ênfase ao caso do Rio Grande do Sul.

O quadro 6.1 oferece um panorama da evolução da agenda pública brasileira, sendo utilizado como fio condutor de análise.

Quadro 6.1 Evolução da Agenda Pública Brasileira.

	Princípio Organizador das Políticas Públicas	Efeito Esperado das Políticas	Política de Merenda Escolar
1 - Primeira Era Vargas (1930-1945)	Integração Social	Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; a construção de uma ordem institucional que permitisse a incorporação dos novos atores à arena política.	Criação do Ministério de Educação e Saúde. Inicia a fase da merenda assistencial.
2 - Populismo (1945-1960)	Ampliação da Participação	Submissão das políticas à lógica do mercado político como moeda de troca política.	Criação da CNA (1954) e da CME (1955).
3 - Crise do Populismo (1960-1964)	Redistribuição	Expansão organizacional do aparato público das políticas; reformas de base permitem superar o desenvolvimento social e a estagnação; “socialismo ou subdesenvolvimento”.	Reformulação do programa pela CNME (1965).
4 - Autoritarismo Burocrático (1964 - 1967) (1967 – 1973)	Modernização Conservadora Crescimento sem redistribuição.	Submissão das políticas públicas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais como <i>trickle down</i> do crescimento.	O Programa se desenvolve de forma centralizada e de forma irregular.
5 - Distensão e transição (1974 - 1984)	Redistributivismo Conservador: “ <i>Redistribution with growth</i> ” (Banco Mundial); primado da desigualdade sobre a pobreza absoluta no debate político.	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva.	A responsabilidade passa para o INAE (1981) Criação da FAE (1983).
6 - Nova República (1985 -1989)	Reformismo social-democrata: universalismo, descentralização, transparência.	Redesenho de políticas, tornado-as mais eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no <i>modus operandi</i> das políticas; eliminação do <i>mistargeting</i> .	A FAE toma iniciativas de descentralização. Fase da merenda – direito
7 - Collor e Franco (1990 - 1993)	Cesarismo Reformista; reformas como imperativos de “governabilidade”	Restruturação <i>ad hoc</i> e pouco consistente das políticas; focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas.	Descentralização das compras.
8 - Fernando Henrique Cardoso (1994 - 1998) (1999 - 2002)	Instituir a Boa Governança; ação política como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público.	Focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas; restauração das bases fiscais das políticas; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.	O Programa passa a se gerido pelo FNDE (1997). Convênios entre entes federados. O valor <i>per capita</i> é de R\$ 0,06 por dia.
9 - Luis Inácio Lula da Silva, presidente desde 2003.	Compromisso com manter a continuidade das políticas macroeconômicas.	Manutenção da ênfase nas políticas econômicas de estabilização fiscal, manutenção de políticas focadas.	Programa totalmente descentralizado, o valor <i>per capita</i> é reajustado para R\$ 0,22 por dia. São realizadas reuniões anuais de discussão e premiação de iniciativas municipais.

Fonte: MELO, (2001) Adaptado para este trabalho.

6.1 EVOLUÇÃO DA AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA

O trabalho de Marcus Melo analisa períodos da agenda política e os organiza tanto pelos princípios organizadores das políticas públicas como pelos efeitos esperados de cada uma delas. Nesta análise do conjunto de políticas sociais, Melo sugere uma divisão por períodos históricos, conforme consta no quadro 6.1. Este modelo serve, aqui, como guia da análise histórica do Programa de merenda. Com este objetivo foi inserida, como nossa elaboração, a última coluna e a última linha.

6.1.1 Primeira Era Vargas (1930-1945)

No primeiro momento (1930-1945) o Estado interfere na sociedade mediante um conjunto de políticas sociais que se constituem num mecanismo de engenharia institucional que permite a incorporação de novos atores sociais ao sistema político, num contexto de baixa institucionalização liberal. Neste período os direitos sociais são conferidos aos grupos ocupacionais que, por sua vez, são reconhecidos e regulamentados pelo Estado como demandantes legítimos do direito (MELO, 2001, p.13).

Um dos grupos ocupacionais que marcaram sua presença é a dos médicos nutrólogos. O saber médico começava a apontar a alimentação como fator de saúde e doença da população. O discurso de alimentação escolar não era tema diretamente discutido, mas já podia se advertir um conjunto de recomendações sobre a limpeza e a preparação dos alimentos. O ideário da construção do corpo e da moral, em paralelo, dentro da escola, era difundido e sustentado por este grupo que ganhou força política.

Protagonistas do setor da educação neste período, como Francisco Campos e Gustavo Capanema, ambos ocupantes da pasta ministerial, que incluía a educação, eram muito contraditórios, pois demonstravam, de um lado, perfis conservadores e, de outro lado, foram juristas reformadores do ensino e formadores das instituições do Estado em moldes que persistem até hoje.

Embora a política de alimentação escolar tenha sido lançada em 1954, torna-se imprescindível olhar para a década de 1930, quando muitas das reformas educacionais foram pensadas, inclusive a formatação atual das instituições. Um dado muito importante é o fato de ter-se constituído o Ministério de Educação e Saúde, isto porque o ideário da época colocava os problemas de “instrução” e os de saúde num mesmo patamar, seja pelo contingente de

famintos e desnutridos da época, seja pela perspectiva modernizante que os atores da época tinham como ideal.

A reforma do ensino proposta por Francisco Campos iniciava-se pela criação de um clima favorável à renovação do ensino, através da ampliação de conhecimento dos docentes, assim como a ampliação da rede escolar nas regiões urbanas. O processo de reforma possuía princípios políticos de: renovação do meio social (presa, porém, à conservação da ordem); atuação da escola para a ordem jurídica, moral e higienista; ou ainda, definição do cidadão que a escola deveria formar (trabalhador, disciplinado, alimentado e adaptado). O Ministério da Educação e Saúde Pública marcou o ponto de partida para reformas nacionais na educação brasileira, das quais se destaca a definição da competência do Estado no campo específico da educação. É a partir de 1930 que a estrutura de ensino vigente no Brasil ganha unidade, subordinando os sistemas estaduais à estrutura nacional de educação. Segundo o Dicionário de Educadores no Brasil, (2002, p.382): “As reformas de Francisco Campos [...] efetivamente forneceram uma estrutura orgânica aos ensinos secundário, comercial e universitário”.

Inserida neste projeto, uma série de medidas foram tomadas, entre elas a instalação de bibliotecas escolares, sinalizando o início dos programas suplementares. Segundo Maria Célia Marcondes de Moraes: “[...] trata-se de uma proposta de modificação completa nos padrões educacionais existentes, que objetivava transcender o nível estrito das idéias pedagógicas, alcançando a própria filosofia da educação, [...] inteiramente fundada nos princípios da Escola Nova” (MORAIS, 2002, p. 385). Assim, a educação neste período era vista como estratégia política, estando em posição indissociável da reconstrução social que dependia da educação do povo. Ideário cultivado até nossos dias, embora com nuances da contemporaneidade.

Outro fato importante deste período é a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, escrito por Fernando de Azevedo e assinado por vários intelectuais da época. Ele representou um divisor de águas entre educadores progressistas e conservadores. Em termos sucintos, o ideário expresso no Manifesto é o da construção da escola pública (ensino para todos).

Em 1934 é promulgada a segunda constituição da República e nela a educação é mencionada pela primeira vez como um direito. Estabelece, também, a obrigatoriedade do ensino primário, nos termos de um plano nacional de educação que deveria ser elaborado. Além de delimitações relativas à obrigatoriedade e gratuidade do primário, o plano nacional de educação traçaria diretrizes, objetivos e metas para vários outros temas de interesse da educação nacional. A exigência desse plano nacional pode ser vista como forte inflexão na organização do setor da educação no país – de uma organização descentralizada, esteeda nos

princípios do federalismo dos primórdios da República, para a integração e unidade dos sistemas, estas sustentadas pelas intenções de constituição da nacionalidade.

A partir de 1930, e posteriormente nos governos militares, o que se vê é um movimento de centralização de políticas sociais ou de formulação das diretrizes gerais dessas políticas, bem como a sua expansão calcada no autoritarismo do poder central. A centralização dos programas se expressa na formulação política, assim como no financiamento ou gestão direta; existia todo um aparato estatal, muita burocracia, para dar conta de todas as necessidades nacionais. Não obstante, a obrigatoriedade de o Estado aplicar recursos públicos da receita de impostos em educação foi dos aspectos mais significativos aprovados pela Constituição de 1934 (FÁVERO, 1988, p. 128).

Para Coimbra (1982) a escola era vista com um local privilegiado para a reforma dos hábitos e costumes alimentares nocivos. Assim, os estabelecimentos escolares que na época ofereciam alimentação, internatos e pensionatos, poderiam, através da alimentação escolar, iniciar o projeto de reconstrução nacional.

Em 1937, início do Estado Novo, Gustavo Capanema manteve-se à frente do Ministério da Educação e Saúde Pública. As reformas do ensino propostas ou concebidas nesse período estão dirigidas à adequação à Constituição de 1937.

A partir de 1942 a chamada Reforma Capanema do sistema educacional é encaminhada nos marcos do modelo centralizador de formatação do setor da educação. É fato destacável a visão da saúde ligada à educação, ou seja, temos neste fato a resposta do porquê a merenda, um programa de assistência social e de saúde pública, foi inserida na educação.

Destacam-se os trabalhos realizados por médicos nutrólogos que, em diferentes ocasiões se referem à alimentação escolar da época, como Moscoso (1935) e Josué de Castro. Esse último aconselhava, em 1936:

É preciso que os educadores se convençam que, como os médicos e os higienistas, não podem descuidar absolutamente o problema da alimentação, cuja importância é básica na obtenção de um desenvolvimento equilibrado, físico e moral dos indivíduos jovens. Que se convençam que alimentar bem os escolares é, apesar de seu prosaísmo aparente, uma obra de cultura. (CASTRO, 1936, apud COIMBRA, 1982, p. 242)

Dante Costa foi, no entanto, de todos os nutrólogos da época, o que mais se dedicou ao tema da alimentação da criança e foi quem de fato participou das tentativas de criação das primeiras agências públicas do setor. Nota-se que a influência do trabalho desses profissionais na consolidação ideológica do Programa estende-se até os dias de hoje.

6.1.2 Populismo (1945-1960)

O momento seguinte da história política do país (1945-1960) é resultado do colapso do corporativismo e o advento do populismo. As políticas sociais respondem a imperativos do mercado político. As opções estão entre a eficiência e a equidade.

A elite tecnocrata elaborava as políticas sociais com objetivos integradores. As decisões respondiam a expectativas desenvolvimentistas e modernizadoras, contudo, para superar obstáculos de ordem política, tramavam-se arranjos clientelísticos e corporativistas.

Nos anos 1930 existia, em alguns estados, um Programa denominado “Sopa Escolar”, tem-se conhecimento da adesão de vários municípios que adotaram programas similares. No entanto, data de 1942 o desenvolvimento de um dos primeiros programas de alimentação. Tratava-se de um Programa idealizado pelo Dr. Dante Costa que partira de um inquérito nutricional de crianças em idade escolar e resultou no “Serviço de Desjejum Escolar”. Este programa “começou de forma pitoresca, operou segundo regras esdrúxulas e terminou misteriosamente” (COIMBRA, 1982, p. 254). Aberto gratuitamente para mil crianças, filhos de trabalhadores, requeria o comparecimento da criança para receber a merenda, não permitia que a criança tivesse acesso a outro lanche e, ainda, tinha data regularmente marcada para acompanhamento médico. O desjejum consistia em um sanduíche, um copo de leite e uma fruta.

Neste período é que a política de alimentação escolar é instituída. Sua implantação responde a diagnósticos de níveis inaceitáveis de desnutrição. Todos os argumentos foram fornecidos pelo exército de médicos dispostos a um bom combate a favor da nutrição, todos eles comandados por Josué de Castro. Nota-se que as preocupações dos especialistas, neste período, não focavam, somente, o bem-estar das crianças, eles mantinham estudos paralelos sobre a produção de alimentos e a industrialização de alimentos, como é o caso da desidratação de produtos como a carne e o leite. Lembra-se que estava em curso a Segunda Grande Guerra e as preocupações bélicas e logísticas do momento requeriam o uso de alimentos menos perecíveis e de fácil transporte.

Intervém, de modo essencial, a distribuição de excedentes de alimentos doados no pós-guerra e as super-safras norte-americanas. Esses excedentes foram doados ao UNICEF, que, por sua vez, direcionou-os ao Ministério da Saúde brasileiro. Em 1954 é criada a Comissão Nacional de Alimentos (CNAE) que se incumbia de distribuição dos gêneros doados, os quais, no início, limitavam-se a leite em pó. Pelo grau de aprovação, do ponto de vista político, no ano seguinte, 1955, criou-se a Campanha da Merenda Escolar (CME) com os

objetivos que vêm sendo mantidos até hoje (COLLARES E MOYSÉS, 1985). Nesse ano o nutrólogo Josué Castro, mentor do Programa, fora eleito deputado. Esse fato provara que o programa trazia benefícios para todas as partes, aos formuladores, aos implementadores, aos fabricantes das formulações de alimentos, aos organismos internacionais que induziam este ideário e, finalmente, aos estudantes.

Destaca-se que a assinatura do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, que instituía a Campanha de Merenda Escolar, contava com consignação orçamentária, além de recursos do convenio com o FISI (órgão nacional do UNICEF). Coimbra (1982, p. 378) analisa as atribuições da Campanha contidas no artigo segundo, das quais destacam-se:

[...] a primeira é claramente a adaptação ao caso da merenda escolar do que estabelecia o Regimento do MEC sobre a Divisão de Educação Extra-Escolar, a quem ficava subordinada a Campanha. A segunda e a terceira podem ser vistas como garantias a dois parceiros externos, a indústria de alimentos e o FISI, que certamente ficaram sobressaltados com a medida.

O sobressalto refere-se á mudança de Divisão que o decreto indica. Esta mudança tira o programa da tutela dos médicos nutrólogos, seus idealizadores, e o funde numa pasta em que outros programas de assistência ao estudante, como o livro didático, já funcionavam. Esta jogada política, adversa aos idealizadores do Programa, foi, na verdade, o impulso que o programa ganhou para se sustentar como uma política de forte apelo populista. Talvez os atores da época não tivessem esse objetivo, o certo é que a partir desse momento o Programa ganha não somente um orçamento estatal garantido, como também o envolvimento de outros atores políticos dos outros entes da federação.

6.1.3 Crise do Populismo (1960-1964)

No terceiro momento há uma tentativa de expandir o aparelho estatal, provocando reformas de base que permitiriam superar a estagnação social e o subdesenvolvimento, com claras orientações cepalinas. Popular, o Programa de merenda exigiu maior participação financeira do Estado na compra de produtos alimentícios. A CME é reformulada em 1965 e cria-se a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), órgão que ficou com esta incumbência até 1981.

Durante esta fase o Programa tinha ganhado vigor e um salto institucional, com mais pessoal, mais recursos, mais presença e mais visibilidade. Faltava, contudo, o fundamental,

que era analisar como foi seu desempenho em sua atividade essencial, a distribuição de merenda aos escolares brasileiros. Para Marcos Coimbra, a resposta é “apenas satisfatória”. Esta constatação, baseada na falta de informações consistentes sobre o atendimento, impede que respostas apareçam de forma transparente.

6.1.4 Autoritarismo Burocrático (1964 - 1973)

De 1964 a 1973 estrutura-se um momento no qual se observam políticas de modernização conservadora, quando a expansão dos complexos empresariais exige do Estado investimentos estruturais. O crescimento se dá sem redistribuição. O regime militar favorece a reestruturação do sistema produtivo (MELO, 2001).

Neste momento, a política de alimentação é vista como assistencial e seus objetivos nutricionais e educativos não são relevantes. A política desenvolve-se centralizada. É descrita por alguns autores como fonte de compras fraudulentas, com custos elevados de transporte e distribuição. A natureza assistencialista do Programa e sua estagnação ficam evidentes, como mostra o quadro 6.2.

Quadro 6.2 Escolares Matriculados e Escolares Atendidos pela CNME, Brasil, 1960 - 1964

Anos	Escolares Matriculados 1.000 (A)	Escolares Atendidos 1.000 (B)	B/A%
1960	8.700	2.500	29
1961	9.800	2.700	28
1962	11.000	2.900	26
1963	12.600	2.950	24
1964	15.500	3.700	23

Fonte: Adaptado de Neves, L. “A Assistência Social ao Escolar e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” Conselho Federal de Educação, 1965, p. 63, apud Coimbra, 1982, p. 476.

Neste quadro se observa que o decréscimo constante na cobertura, expresso na porcentagem declinante do atendimento sobre a matrícula, é o sinal da falta de ritmo de crescimento entre as duas variáveis. No entanto esse ritmo nacional não é geral, em alguns estados a situação foi melhor, por exemplo, Goiás apresentava um crescimento mais harmônico.

Neste momento o Programa é reestruturado e existe uma estabilidade na sua direção. É também, um momento em que o Programa Mundial de Alimentos e o Programa Alimento para a Paz estão notoriamente e maciçamente presentes.

6.1.5 Distensão e Transição (1974 - 1984)

No quinto período (1974 - 1984) as políticas públicas apresentam pequenos graus de redistribuição de renda. A alocação de recursos na área social se expande e essa passa a ser vista como prioridade. O problema não é mais a irrelevância do gasto social público, mas a forma pela qual o expressivo volume de recursos envolvidos é alocado. Há um crescimento dos custos associados à manutenção de estruturas gigantescas, sem os correspondentes benefícios auferidos (MELO, 2000, p.17).

Durante esta fase, a merenda era vista como estratégia de luta contra a desnutrição. O diagnóstico colocava que não eram somente a escassez de alimentos e o baixo poder aquisitivo os fatores que interferiam no consumo de alimentos, somando-se a esses o armazenamento, o preparo e os hábitos alimentares.

Médicos e nutricionistas da época afirmavam: “Era necessário enfrentar todas as causas do problema nutricional, mediante uma política alimentar integrada à política geral do desenvolvimento econômico e social. Dentro desta política, a educação alimentar é um instrumento que complementa todos os outros meios postos em prática” (STEFANINI, 1979, p. 5).

Neste período, havia uma grande preocupação de disseminar conceitos da nutrição, tais como o valor nutritivo dos alimentos, as regras de higiene e as necessidades nutricionais das faixas etárias. A luta contra a má nutrição já era identificada como um problema de todas as camadas sociais. Outra preocupação era com o aproveitamento dos recursos alimentares existentes como meio de diminuir gastos. Tinha-se a firme crença de que o pessoal bem orientado poderia multiplicar e disseminar este conhecimento, por influenciar tanto os responsáveis pela preparação da merenda quanto os escolares.

Eram sugeridos cuidados no preparo, na distribuição e durante as refeições. Tais cuidados eram muito parecidos aos já utilizados no período anterior.

Ainda neste momento é perceptível que a relação existente entre os nutrólogos e as indústrias alimentícias se mantém pelas suas profundas afinidades. Afinal, ambos objetivavam mudar hábitos e tabus alimentares procurando, de mãos dadas, oferecer, produtos

enriquecidos ou criar novas fontes nutricionais. Para os nutrólogos, era um desafio que dizia respeito ao processo de racionalização alimentícia. Para as indústrias, o alvo era a criação de mercados. Esta simbiótica relação influenciava o andamento do Programa, uma vez que esse se constituía no principal consumidor de alimentos industrialmente processados.

Em 1981 é criado o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE) que passa a gerir o programa até 1983, quando é criada a FAE – Fundação de Assistência ao Estudante. Esse novo órgão, ligado diretamente ao MEC, tomou muitas providências quanto à gestão e universalização do Programa, incentivando a municipalização e buscando superar problemas que a compra centralizada produzia, como por exemplo, o uso de gêneros que não tinham relação com as características e costumes regionais.

6.1.6 Nova República (1985 -1989)

No sexto momento, com a Nova República, começa o reformismo social-democrata: busca de universalismo, descentralização, transparência. Os objetivos são os de redesenhar políticas, especialmente as sociais, tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas, ênfase no *modus operandi* das políticas; eliminação do *mistargeting* (perder o foco). Existe neste período a percepção de que o inimigo estava na centralização e que as relações federativas passavam pelo fortalecimento dos entes locais.

A FAE toma iniciativas de descentralização, iniciam-se processos de conveniamento com estados e municípios, incentivando a gestão de recursos e a adequação do Programa às características locais. A Constituição Federal de 1988 legitima, ampliando, muitos direitos sociais, entre eles os educacionais, encontrando-se, também, o fortalecimento das singulares relações federativas. No que se refere à matéria fiscal, ficou do período da ditadura uma estrutura tributária com grande capacidade arrecadadora e centralizada no governo federal, embora com a ampliação das fontes de recursos próprios dos entes subnacionais e das transferências intergovernamentais compulsórias de recursos fiscais.

Para Jorge Abrahão de Castro (2001), a discussão do financiamento para a área da educação tem relação com as condições materiais e financeiras que viabilizam as políticas e os programas, implicando a esfera fiscal pelas características das fontes de financiamento tributário e das contribuições sociais que se destinam à área.

As atribuições dos entes federados e a garantia do direito à educação e aos programas suplementares foram, em parte, estabelecidas na Constituição Federal (CF) de 1988,

consagrando a existência de três sistemas de ensino público, tendo como fundamento o regime de colaboração.

O PNAE adquiria os gêneros alimentícios através da FAE, no entanto, quem geria eram as Coordenações Estaduais de Alimentação Escolar (PEAE). Esses órgãos informavam o número de alunos das redes, os dias de atendimento e a aceitabilidade do cardápio. O DAAN (Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional), da FAE, analisava as informações sobre os valores nutricionais, os custos, a disponibilidade de produtos no mercado, a disponibilidade orçamentária e aprovava a pauta final para aquisição de alimentos. (ARRETCHE, 2000).

Em 1983 este trabalho é redirecionado para a COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos), que entregava os gêneros alimentícios, tanto nas coordenadorias como nas prefeituras municipais.

O desafio estava na conservação de gêneros alimentícios *in natura*. As soluções de utilização de formulações e o uso de produtos desidratados que, por muito tempo, sustentaram o programa, recebiam duras críticas de favorecimentos de determinados fornecedores desses produtos e desestimulavam a compra de outros produtos. A rejeição à merenda, pela inadequação regional e pelo estigma de “coisa de carente”, exigiram uma mudança na configuração do Programa.

A iniciativa da FAE na direção da descentralização tinha vários focos, o mais importante era o respeito aos hábitos alimentares locais e, claro, a desburocratização das compras e distribuição. Arretche (2000, p.160) agrega que: “Desejava-se ainda que a descentralização favorecesse a emergência de inovações nas formas de gestão, seja pela maior participação da comunidade, seja por permitir o surgimento de novas formas de organização na oferta de bens”.

6.1.7 Collor e Franco (1990 - 1993)

O período dos governos Collor e Itamar Franco é ainda marcado pela fragmentação da coalizão que viabilizou a Nova República, pelo excesso de temáticas na agenda pública; a crise fiscal, diante de tantas reivindicações, deixou um efeito de paralisia; um diagnóstico de ingovernabilidade, diante de uma agenda impraticável, se generaliza. Os requisitos de universalização e equalização de benefícios sociais colocam na linha de redefinição as políticas sociais e começam as tentativas de desconstitucionalização de matérias sociais tidas como por demais onerosas, mediante o uso de leis ordinárias e medidas provisórias.

São disseminados argumentos tais como os de excessos de participação diante da baixa institucionalização e geram-se controvérsias ou demandas de novos arranjos para as questões do pacto federativo fiscal *vis a vis* o aumento da descentralização. Não deixam de se fazer presentes os discursos acerca de um clima de fragmentação organizacional e territorial do aparelho do Estado, pela possibilidade de perda da capacidade fiscal e regulatória do governo federal.

Os requisitos colocados aos municípios em 1993 para a adesão ao Programa descentralizado eram: comprovação de condições de infra-estrutura e capacidade administrativa e a formação de um Conselho de Alimentação Escolar. Caso o município não o fizesse voluntariamente, passaria a receber gêneros alimentícios diretamente da Secretaria Estadual de Educação, que ficaria encarregada da gestão do Programa.

Em 1995 se conformaram três formas de descentralização, pontuadas na seqüência.

- Estadualização: a FAE repassa os recursos para as secretarias estaduais de educação, as quais adquirem os alimentos e distribuem para sua rede escolar e para as escolas dos municípios que não assumem a gestão da merenda.
- Municipalização: a prefeitura faz um convênio direto com a FAE e recebe os recursos para comprar a merenda escolar e atender a rede municipal. Caso o governo estadual concorde e o município queira, o município recebe recursos para servir também à rede estadual;
- Escolarização: o Estado (ou o município) recebe os recursos e os repassa para que cada escola de sua rede realize diretamente a compra e preparação da merenda escolar (DRAIBE, 1998).

O redesenho da distribuição de recursos dependia da disposição municipal para adesão e da orientação das secretarias estaduais.

Esta descentralização plena (ARRETCHE, 2000, p. 163) era “perfeitamente verificável no nível estadual, mas, no âmbito municipal era pouco incentivado”. Deste modo, vários estados alavancavam seus recursos e negligenciavam os repasses aos municípios. Em outros casos, a municipalização era estimulada por conta da intenção de repassar a obrigação aos municípios para o atendimento de alunos das redes estaduais.

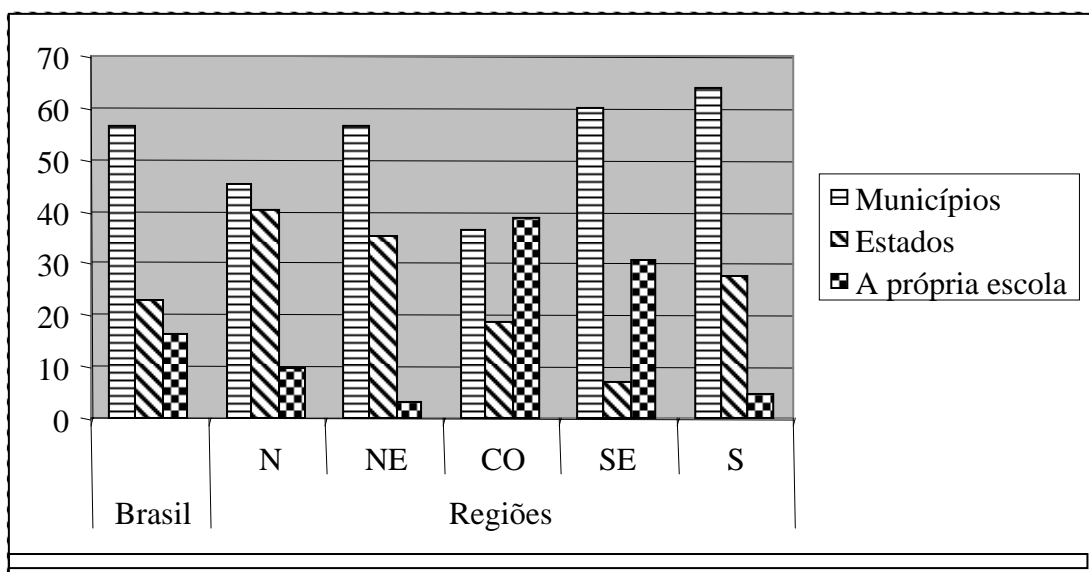
Este fato coloca em evidência que tanto os estados quanto os municípios não conseguiram trabalhar em regime de colaboração e que a disputa por recursos estava acima da discussão sobre a equidade entre alunos estaduais e municipais, situação que se alastra até os dias de hoje.

6.1.8 Fernando Henrique Cardoso (1994 - 2002)

O oitavo momento compreende os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, que trouxeram junto com a estabilidade financeira, pré-requisito para o planejamento, o conceito da “boa governança”, muito explicado e esperado pelos organismos internacionais, quer dizer, a ação pública com a pretensa fixação de regras do jogo estáveis e universalistas. No primeiro governo FHC é aprovada a Emenda Constitucional nº14/96, que define mecanismos mais objetivos para a priorização do ensino fundamental, redefine papéis e prioridades de atuação dos entes federados e cria o FUNDEF, desde 1998 a principal política de colaboração entre estados e municípios no financiamento do ensino fundamental.

Na área das políticas sociais, há incentivos para as parcerias público-privado, sendo bastante perceptível a atuação de ONGs. Programas como o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) são instituídos e estimulados com objetivos declarados de descentralização, de autonomia das escolas e de participação da sociedade.

Gráfico 6.1 Modalidade de Descentralização Segundo a Instância Responsável pela Aquisição dos Gêneros Alimentícios - 1997



Fonte: NEPP/UNICAMP Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997.

Em 1997 a FAE é extinta e a responsabilidade pelo PNAE passa para o FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Em 1998 o órgão promove uma avaliação da descentralização de recursos. A situação da distribuição pela modalidade de descentralização, segundo a instância responsável pela aquisição dos gêneros alimentícios, é ilustrada no Gráfico 6.1.

O que se pode verificar no gráfico é que nesse momento a municipalização da merenda no Brasil passava de 56,3%, os Estados cuidavam de 23% das compras de gêneros alimentícios e 16,4% da incumbência recai na escola, embora as diferenças regionais. É interessante agregar que a modalidade da própria da escola gerindo os recursos era bastante significativa, embora sua implementação tivesse apenas dois anos no momento da verificação (1997).

6.1.9 Luis Inácio Lula da Silva (Desde 2003)

No momento atual, o governo Luiz Inácio Lula da Silva não fez mudanças de base nas políticas sociais. No entanto, é importante dizer que a reunião de vários programas em torno do Bolsa Família tem sido referido como um avanço. Isto desde o ponto de vista da minimização dos desperdícios burocráticos gerada pela pulverização de programas. Alguns programas muito positivos da área assistencial, como o Comunidade Solidária, foram abandonados e sente-se uma paralisia diante do maior programa do governo, que é o Fome Zero. As políticas que deveriam ter um cunho mais universal continuam sendo pensadas de forma focada, como alívio da pobreza, e não oferecem aos grupos-alvo condições reais de superação da pobreza. Há, contudo, casos como as propostas de reforma do ensino superior e no financiamento da educação básica (FUNDEB) que sinalizam inflexões, seja por estabelecer um novo marco regulatório na ação do Estado (a primeira), seja por alargar as possibilidades de expansão e qualificação na educação básica (a segunda).

No Programa de Alimentação Escolar, encontrou-se terreno propício para um reajuste no valor mínimo por aluno que o FNDE repassa. Primeiro o valor *per capita* aumenta para R\$ 0,18 e posteriormente aumenta para R\$ 0,22 por aluno/dia no ensino fundamental e educação infantil, valor que estava congelado por muito tempo em R\$ 0,13. Foi, também, implementada uma discriminação positiva com as comunidades de remanescentes de quilombos e escolas indígenas, as quais recebem R\$ 0,44. Esta foi a medida que o governo tomou diante dos alarmantes e crescentes índices de mortalidade infantil nesses grupos.

O FNDE informa na sua página eletrônica que em 2003 o PNAE igualou o valor *per capita* da Pré Escola com o do Ensino Fundamental, de R\$ 0,06 para R\$ 0,13. Em junho do mesmo ano, o FNDE repassou a creches públicas e filantrópicas R\$ 0,18 por criança, contemplando quase 870 mil alunos (de 0 a 3 anos), durante 250 dias. Em outubro, o Programa passou a atender os alunos das comunidades indígenas, em parceria entre MEC e

MESA (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome), alterando de R\$ 0,13 para R\$ 0,34 o valor diário *per capita* de 115 mil alunos, que passariam a contemplar os alunos durante 250 dias, 50 a mais que no ano anterior.

A descentralização deu lugar a novas formas de gestão, contudo, em nenhum momento foi enfrentada a discussão sobre a complementaridade ou não de recursos, por parte de municípios e estados, permanecendo esse aspecto circunscrito às políticas regionais e locais.

Atualmente, a compra, a distribuição de alimentos, a armazenagem e a escolha de cardápio ficam sob responsabilidade da mantenedora de cada rede escolar. A introdução de produtos novos exige um teste de aceitabilidade, índice que não deve ser inferior a 85%.

A tabela 6.1, extraída do Inventário de Alimentação Escolar (2005), apresenta a distribuição dos aportes orçamentários por região.

Tabela 6.1 Aporte Orçamentário à Alimentação Escolar dos Municípios Brasileiros, por Região - 2005

Regiões	Municípios atendidos	Percentual de Participação Municipal em Relação ao aporte da União						
		0	1 a 20	21 a 40	41 a 60	61 a 80	81 a 100	> de 100
		Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.
		%	%	%	%	%	%	%
Total	5.567	2.244	884	529	318	235	238	1.119
		40,3	15,9	9,5	5,7	4,2	4,3	20,1
Nordeste	1.797	1.119	355	141	56	32	35	59
		62,3	19,8	7,8	3,1	1,8	1,9	3,3
Norte	451	180	91	53	28	23	22	54
		39,8	20,1	11,8	6,2	5,1	4,9	12,0
Centro-oeste	461	98	70	72	37	30	31	123
		21,3	15,2	15,6	8,0	6,5	6,7	26,7
Sudeste	1.669	264	208	159	120	91	106	721
		15,8	12,5	9,5	7,2	5,4	6,3	43,2
Sul	1.189	583	160	104	77	59	44	162
		49,0	13,5	8,7	6,5	5,0	3,7	13,6

Fonte: Inventário da Alimentação Escolar – ONU – 2005.

Fica visível nesta tabela que existem grandes desigualdades entre municípios brasileiros. Por um lado, 40% dos municípios não fazem nenhum aporte direto ao Programa e, por outro lado, 20% duplicam o orçamento com recursos locais. Esta distorção é uma das fragilidades do Programa brasileiro que se pretende universal e, ao mesmo tempo, discrimina de forma acentuada os alunos pertencentes a municípios mais pobres. Neste caso, o regime de colaboração propugnado na Constituição Federal não é atendido de forma plena.

No quadro 6.3 são apresentados os valores aplicados com a merenda escolar nos últimos 10 anos e a relação com o número de alunos atendidos. Nele pode-se observar a

garantia de recursos para o Programa, desde o ponto de vista orçamentário, podendo-se afirmar que o mesmo está instituído e naturalizado dentre as políticas sociais.

**Quadro 6.3 Recursos Financeiros e Número de Alunos Atendidos no Programa
Nacional de Alimentação Escolar 1995–2005**

Ano	Recursos financeiros (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhão)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4

Fonte: FNDE (Site www.fnde.gov.br, consultado em 13/10/2005).

Nota: a evolução do nº de alunos atendidos deve levar em conta a inclusão dos alunos da educação infantil (a partir de 2004) e diminuição de matrículas no ensino fundamental a partir de 2002.

Diferentemente de outras políticas, os problemas estão ligados à gestão, ao desvio de recursos, à qualidade dos produtos, à falta de merendeiras ou a seu preparo técnico e, de maneira crítica, à adesão dos alunos aos refeitórios.

Mais recentemente, uma publicação da Revista de Nutrição (mar./abr., 2005), baseada na tese de Sturion et al. (2002), aponta os fatores condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. O trabalho apresenta entre seus principais resultados que: “[...] a baixa a adesão ao PNAE está afetada por variáveis como idade e situação socioeconômica” (Id. *ibid.*, p.179). Ou seja, os alunos mais novos optam mais pelo Programa, se comparados aos mais velhos, e alunos com menor renda familiar *per capita* e cujos pais possuem menor escolaridade aderem melhor ao Programa. Ainda, segundo o estudo: “Verificou-se que 46% dos alunos consomem diariamente a alimentação oferecida na escola, enquanto 17% não participam do Programa” (STURION, et. al. 2005, p. 167). A pesquisa foi realizada em dez municípios de diferentes regiões do Brasil nos seguintes estados: Piauí, Pará, Minas Gerais, Goiás e Santa Catarina. Os autores ressaltam que os dados devem servir à melhoria da eficácia do Programa de Merenda Escolar, sinalizando para que os formuladores e implementadores da política observem e promovam a adequação do Programa com a finalidade de aumentar sua aceitação, identificando os motivos da rejeição da alimentação escolar por expressiva parcela da população alvo.

Outros problemas constatados estão relacionados com problemas de saúde pública. Em alguns estados e municípios, o novo problema detectado, mediante estudos na rede pública escolar, é o avanço do número de crianças com anemia. Essa já é tida como uma grande vilã; muitas crianças aparentemente normais apresentam distúrbios alimentares e falta de conhecimentos nutricionais, segundo o que diz a nutricionista Célia Dias Santos (2000), que realizou uma pesquisa em Alagoas. Ela acredita que 9,9% dos alunos, nessa região, necessitam apoio nutricional na merenda escolar. Contribuindo para a saciedade diária e para a prevenção dos problemas carenciais, a merenda escolar pode cumprir seu papel de refeição supletiva, permitindo que potenciais mais elevados de saúde, crescimento e desempenho possam ser alcançados pelos escolares.

Registre-se que uma recente pesquisa detectou este problema no Rio Grande do Sul, pesquisa essa desenvolvida pelo Hospital de Clínicas de Porto Alegre, sob coordenação do Núcleo de Hematologia. O estudo aponta que em média 44% das crianças testadas estavam anêmicas e que em algumas regiões do estado o índice chegava a 68%. O trabalho relaciona esses índices com os de repetência, que são, em média, de 30% nas escolas públicas do estado. Lúcia Silla, coordenadora da pesquisa, não descarta a existência de outros fatores para que este fato ocorra, mas salienta que a diminuição de ferro no organismo das crianças gaúchas é um desses fatores.

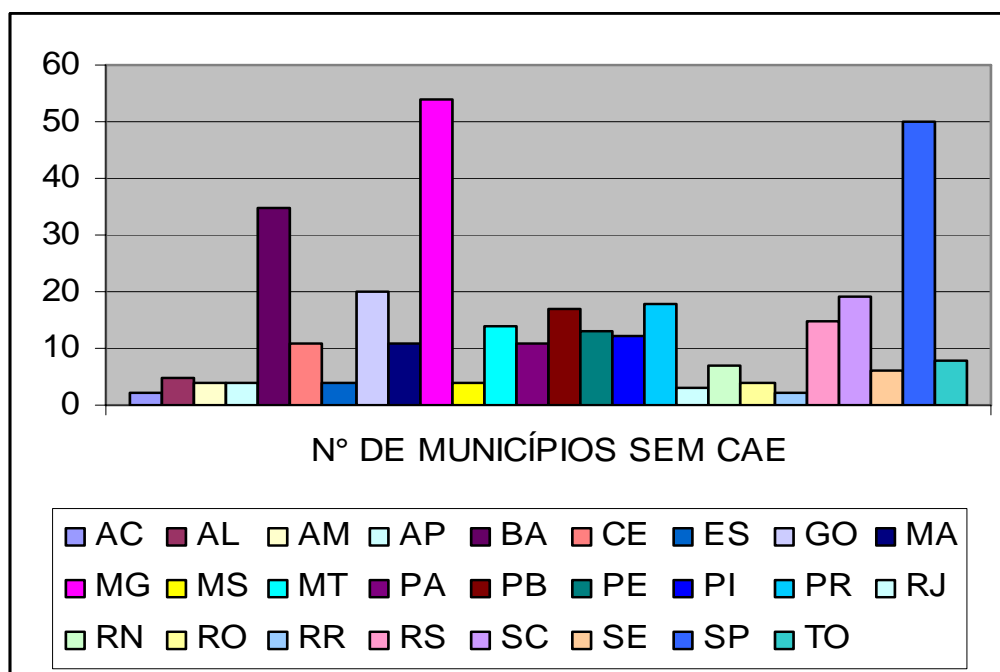
Outro problema do PNAE está ligado às únicas exigências para a continuidade dos repasses do FNDE ao estado ou ao município, quais sejam, as prestações de contas e a elaboração de relatórios pelos CAEs. Este fato faz com que se secundarizem os objetivos e os princípios norteadores do Programa.

A participação é fator relevante na execução do Programa, daí a existência dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE; esses devem ser constituídos em estados e municípios, com função de realizar o controle social, o controle fiscal e o controle de qualidade do atendimento. Eles devem ser formados por, no mínimo, sete pessoas que representam o executivo local, o legislativo, os professores, os pais ou os responsáveis pelos estudantes, assim como representantes da sociedade civil.

No entanto, o controle social está sendo lentamente agregado à realidade brasileira. No Gráfico 6.2 apresenta-se o percentual de municípios que ainda não contam com CAEs. Neste gráfico pode-se observar que 17% dos municípios do país não contam com conselhos alimentares e que estados como Bahia, Minas Gerais e São Paulo são os que têm maior número de municípios sem esta instância de controle social. Sem dúvida, um elemento

adicional à questão é o efetivo controle social através dos CAEs, dimensão esta relevante de ser analisada, para além das quantidades de conselhos criados.

Gráfico 6.2 Número de Municípios que não Constituíram Conselhos de Alimentação Escolar, por Estado - 2004



Fonte: FNDE (Site www.fnde.gov.br, consultado em 13/10/2005).

A contratação dos agentes do Programa é atualmente um conflito que o governo tem que superar. No nível federal, os gestores queixam-se do pequeno número de funcionários concursados dentro do FNDE. Os dados apresentados por Carlos Nunes³, membro da Diretoria de Planejamento do órgão, é que existem 800 funcionários disponíveis para gerir os diferentes programas suplementares e os quase oito bilhões de reais do orçamento do FNDE, dos quais 400 são contratados e 400 concursados, isto significa que apenas a metade dos funcionários tem possibilidade de acesso a bases de dados e a outras rotinas. Na sua entrevista, o funcionário alude o tamanho da dificuldade em acompanhar o desempenho dos programas (NUNES, 2006).

No nível local, verificam-se dificuldades com as merendeiras e demais funcionários ligados ao Programa. Embora sejam contratados pelos entes executores, eles nem sempre estão integrados à escola. O fato é mais grave nos casos onde a terceirização acontece, isto

³ Entrevista concedida por Carlos Nunes em Porto Alegre no evento: *Tribunal de Contas da União na promoção da cidadania e do controle social no terceiro setor*, 2006

considerando que “[...] a escola exige trabalho coletivo e funcionamento como uma comunidade educativa e que a atividade educativa não ocorre apenas em sala de aula” (WERLE, 2005, p. 128).

A terceirização é outro fator pouco analisado. Muitas empresas se interessam e fazem propagandas nas reuniões de prefeitos e em *sites* da internet. Parecem ter descoberto novos filões de negócios. Parece que os gestores deixam em segundo plano a discussão sobre a efetividade social do Programa para se adaptarem de maneira mais confortável à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Este movimento entraria em conflito com o processo de democratização da escola. A esse respeito Flávia Werle (2005, p. 133) alude que “[...] terceirização de serviços não é uma mera ação gerencial, mas tem impacto no movimento de democratização da escola e da sociedade e em processos participativos”. A pesquisadora propõe considerar o segmento de trabalhadores - serventes e merendeiras – na sua dimensão mediadora entre pais, alunos, professores e direção, a relevância de sua colaboração com o projeto político pedagógico da escola e, principalmente, a necessidade de dispensar a eles o tratamento respeitoso que qualquer membro da escola requer, visando evitar prejuízos aos processos de democratização das relações da escola (WERLE, 2005).

Do governo atual, cabe mencionar, também, a doação e o apoio ao Programa Nacional de Merenda Escolar do Haiti. A contribuição brasileira, no valor de trezentos mil dólares, tem como objetivos ajudar a aumentar a frequência na educação básica e garantir alimentação mínima para os estudantes haitianos, que sofrem com os conflitos internos; nesse caso, temos quase a exportação do modelo brasileiro de merenda escolar.

6.2 O PNAE NO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul possui algumas características culturais e sócio-econômicas que o diferenciam do resto do Brasil. Fatores como a origem dos colonizadores, opções distintas de desenvolvimento econômico entre as regiões do Estado e orientações político-ideológicas na condução do estado regional marcaram a história e o desenvolvimento da educação no Estado.

Neste Estado, o Programa acompanhou com regularidade o programa nacional de alimentação: desde o programa de “Sopa Escolar”, passando pela criação da “Campanha”, até o formato do atual PNAE.

O povo gaúcho teve uma força política e econômica peculiar na segunda metade do século passado e influenciou, particularmente, a agricultura, que modificou as paisagens, pois passou de policultura para grandes extensões de monoculturas onde densas áreas de floresta foram sendo substituídas por grandes áreas de lavouras de arroz, trigo, girassol e soja.

No entanto, essa característica de produtor de alimentos não significa que o Rio Grande do Sul tenha conseguido que a sua população esteja afastada do problema da distribuição de renda. Embora os índices de qualidade de vida dos gaúchos estejam entre os melhores do país, há diferenças entre regiões e municípios, que vão de regiões ricas e prósperas, como as da metade norte, para as regiões estagnadas e com dificuldades de desenvolvimento econômico, como as da metade sul.

Conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (Atlas, 2003), o IDH-M do Rio Grande do Sul, em 2000, ficou em 0,814, localizando o Estado na quarta posição no País. Em 1991, esse índice, no Estado, era de 0,753. Entre as três dimensões do Índice, a que mais contribuiu para a evolução positiva foi a Educação (de 0,827 em 1991 para 0,904 em 2000). Na dimensão Longevidade, o índice de 0,729 em 1991 passou a 0,785 em 2000. A dimensão Renda foi a que menos cresceu – 0,702 em 1991 para 0,754. Embora tenha havido aumento na renda per-capita média e diminuição da proporção de pessoas pobres, o Índice de Gini registra a manutenção da desigualdade de 1991 para 2000 – 0,59 foi o Índice de Gini em 1991 e 2000 (FARENZENA, 2005). Conforma a autora,

Tais indicadores expõem algumas faces do modelo de desenvolvimento e de sociedade que tem sido adotado no Brasil. Por um lado, a evolução nas dimensões de Longevidade, Educação e Renda indica uma cobertura mais expandida de políticas públicas de educação, saúde, saneamento, assistência e previdência. Por outro lado, a desigualdade, expressa no Índice de Gini revela o rumo concentrador de renda da formação social brasileira, acentuando-se o abismo entre ricos e pobres. Pensamos, então, diante desse quadro, dos severos limites que encontra a escola pública para dar conta do papel central que comumente lhe é atribuído, o de promover a mobilidade social (FARENZENA, 2005, p.5).

A Constituição Estadual, promulgada em 03 de outubro de 1989, declara, no seu Art. 196, que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, baseada na justiça social, na democracia e no respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente e aos valores culturais, visando o desenvolvimento do educando como pessoa, sua qualificação para o trabalho e o exercício da cidadania.

A Constituição gaúcha contém preceitos que incentivam a colaboração intergovernamental e, no artigo 198, há uma referência específica à participação do Estado complementando o ensino público com programas permanentes e gratuitos de material didático, transporte, alimentação, assistência à saúde e atividades culturais e esportivas.

De fato, o Estado trabalha em regime de colaboração com quase a metade dos municípios no que diz respeito à alimentação escolar, realizando convênios com muitas prefeituras para que essas se responsabilizem pela oferta de merenda para os alunos da rede estadual.

Por outro lado, é importante mostrar que a relação entre o Estado e os municípios não é tão pacífica e não é tão qualificada como talvez idealizemos. Numa pesquisa de acompanhamento e avaliação do impacto do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) no RS, realizada em 2002 no Núcleo de Estudo de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, foi constatado que:

[...] a partir de 1999 as questões da merenda escolar eram objeto de discussões entre o Estado e os municípios. Até 1996, por lei federal, cabia ao estado ou aos municípios ingressarem com parcelas correspondentes a 30% cada um do valor integral repassado pela União para a merenda escolar. Deste ano em diante, esta complementação torna-se facultativa. A alteração nas obrigações se deu em função do governo federal ter entendido que o Programa nacional de alimentação escolar era o ideal, não sendo necessária a contrapartida dos demais agentes públicos” (FARENZENA et al. 2002, p. 53).

A decisão do governo estadual de não complementar os recursos federais em todos os municípios conveniados, durante o período 1996-1998, assim como a utilização desses recursos para pagamentos de telefone e luz, como forma que quitação da dívida das contrapartidas, criou um clima de competição e desconfiança entre municípios.

No quadro 6.4 apresenta-se o movimento que houve em 1999, quando a Secretaria Estadual de Educação (SEE) adotou critérios para o repasse de recursos na realização de convênios com as prefeituras municipais. Isto não significou a criação de critérios fixos. Nesse ano, 420 municípios aderiram e receberam quase 30% a mais do que o valor do repasse federal. Em 2000, o número de municípios conveniados era de 398 e o percentual de contrapartida do Estado foi de apenas 15%.

Quadro 6.4 Recursos de Contrapartida do Estado para Merenda Escolar para os Municípios Conveniados - Rio Grande do Sul - 1999 e 2000

Fatores	1999	%	2000	%
Nº alunos ensino fundamental	619.938	93,59%	570.573	93,26%
Nº alunos pré-escola	42.481	6,41%	41.264	6,74%
Total	662.419	100%	611.837	100%
Recursos do FNDE/MEC Ensino Fundamental	16.118.388,00	100%	14.834.898,00	100%
Contrapartida da SEE.	4.835.516,40	30%	2.225.234,70	15%
Recursos FNDE/MEC Pré-escola	509.722,00	100%	495.168,00	100%
Contrapartida SEE	152.931,00	30%	74.275,00	15%

Nota: quadro adaptado de Farenzena et al.(2002).

O convênio é interessante para o Estado, que aproveita a estrutura municipal para atender a sua rede e desloca recursos financeiros para os municípios que podem alavancar sua economia local. No entanto, alguns municípios optam por não assinar o convênio, deixando ao Estado a administração da oferta de merenda escolar às escolas estaduais.

Pelos termos do convênio de municipalização da merenda, de 2004, no Rio Grande do Sul, quando é realizado o convênio, as atribuições da Secretaria são: assessorar, acompanhar e fiscalizar o processo administrativo, através da Coordenadoria Regional de Educação e da Divisão de Apoio ao Município; avaliar e aprovar o Plano de Aplicação dos Municípios; repassar o equivalente a 25% do valor transferido do FNDE para o Município, referente à matrícula da rede estadual, dos quais 60% são para as despesas de custeio da merenda escolar e 40% para a compra de equipamentos das escolas estaduais e municipais (MATHIAS, 2005).

Os municípios conveniados assumem as seguintes responsabilidades: aplicação dos recursos financeiros, até o último dia do ano; elaboração de um Plano de Aplicação; repasse dos equipamentos às escolas estaduais, por meio de um Termo de Adoção. A comprovação da aplicação de 25% da receita de impostos municipais em MDE é pré-requisito para destinar equipamentos às escolas da rede municipal de ensino.

Em 2005 e 2006, o Estado atendeu a sua rede sob duas modalidades: (1) escolarizada, nos municípios onde não existe convênio e (2) municipalizada, havendo convênios com 201 municípios. A diminuição de municípios conveniados provavelmente advém do reflexo na implementação do FUNDEF no RS, pois os municípios foram avaliando suas reais vantagens

ou desvantagens em continuar com o convênio, posto que tal política exigiu que os gestores conhecessem de forma mais exata a situação financeira dos municípios.

Em 2006 foi noticiada a adesão de vários municípios ao sistema terceirizado de distribuição de alimentação escolar. Não se conhecem detalhes desta nova sistemática e não se conhecem os reflexos em termos financeiros, pedagógicos e sociais. Já se ouvem algumas reclamações relacionadas à contagem dos alunos quando estes repetem a merenda.

Em pesquisa realizada por Bittencourt (2004), que envolveu quatro municípios gaúchos, foram estudados os movimentos de descentralização e autonomia nos programas Dinheiro Direto na Escola e de Alimentação Escolar. O trabalho registra que os gestores conhecem, mesmo que superficialmente, os objetivos traçados pelos idealizadores dos programas, no entanto, os gestores admitem que a comunidade não conhece nem os próprios programas, muito menos seus objetivos. No caso do PNAE, ele é conhecido pela sua existência e não pelas suas finalidades.

Quanto à descentralização, o mesmo estudo avaliou que existia a percepção de que foi positiva e que a distribuição de poder foi propícia, restando, contudo, espaços de discussão sobre o gradualismo, a flexibilidade, a transparência e os mecanismos de controle social; todos estes são princípios que aperfeiçoariam o uso desta estratégia.

A autonomia na gestão de recursos foi um item reconhecido, embora, na opinião dos gestores, ela não se apresente da forma total e democrática, ela é, em muitos casos, parcial e confusa. No entanto, sua ausência geraria um retrocesso que os gestores nem cogitam. O grau de autonomia faz com que os gestores se sintam, por um lado, mais ou menos comprometidos, e, por outro lado, pressionados e sufocados diante do crescente aumento de tarefas e a dificuldade em contar com recursos humanos aptos para desempenhar as novas funções. Muitos gestores reconheceram como doloroso o aprendizado, que, em muitos casos, passou por severas punições, desproporcionais ao treinamento dado para efetivar o serviço.

O controle social, ou seja, a atuação de conselhos, na opinião dos gestores, foi qualificado como tênue; isso não quer dizer que em algumas escolas e secretarias não existam estratégias bem sucedidas de participação e envolvimento da sociedade, quer dizer é que a participação, na maior parte das vezes, é restrita a questões fiscais e orçamentárias. Foram advertidos conflitos, onde a comunidade não discutia questões pedagógicas e nem descuidos e omissões no uso de recursos educacionais.

Não foram identificados canais de comunicação entre os gestores federais e os municipais. Os vestígios de comunicação passaram por relatos esporádicos, de visitas ou de troca de mensagens eletrônicas (onde existe computador). Poucos gestores leram ou

conhecem os relatórios elaborados pelo FNDE, assim como conhecem pouco sobre os trabalhos dos seus pares em outros municípios.

O PNAE é o programa mais conhecido, não por ser o mais antigo, e, sim, por ser mais divulgado e presente no dia-a-dia da comunidade. Ele é avaliado como em crescente melhoria, seja por sua qualidade, seja pela sua certeza e pela estratégia de gestão descentralizada. Para os entrevistados, ele estaria atravessando uma boa fase e esta percepção dos gestores se contrapõe aos baixos níveis de adesão dos alunos aos refeitórios.

A equidade intra-escolar é um objetivo apontado como realizado. O fato de reconhecer a merenda “não só para pobre” e de estar presente em todas as escolas públicas, independente de sua rede, é uma conquista tida como relevante.

No Rio Grande do Sul, o desenvolvimento da política não foi muito diferente do acontecido no resto do país. No percurso da história da educação no Estado, a presença do programa de alimentação vem marcando sua presença por ser, também, uma área útil ao jogo de pressões e influências políticas e econômicas, tanto quanto o que ocorre no nível federal. Este fato é verificável tanto na manipulação das estatísticas de atendimento como nas compras de insumos do programa (WERLE, 2005).

A breve descrição da história e do desenvolvimento do Programa de Alimentação Escolar permite identificar o *corpus* desta política que demonstra ter identidade e vida própria. Sua abrangência e sua notoriedade dentre as políticas sociais e as educacionais estão aqui colocadas de forma parcial, afinal os seus 50 anos de vida não podem ser contemplados na sua totalidade.

II Parte

“... se a alimentação, para a maioria, é assunto de simples mastigar, é também para alguns poucos de muito pensar e se, para os primeiros, constitui o que há de mais simples, o que há de mais complexo e transcendente em matéria científica experimental”.

Josué de Castro em: *A Alimentação Brasileira à luz da Geografia Humana* (1937, apud Coimbra, 1982, p. 139).

7 DESCRIÇÃO METODOLÓGICA

A metodologia escolhida para este trabalho foi o estudo de caso. Este método se adapta ao objeto de pesquisa e aos objetivos da pesquisa. Este método tem como característica a de não requerer uma interpretação completa e acurada, posto que o propósito é estabelecer uma estrutura de discussão e debate e não uma representação para julgamento.

Entretanto, foram utilizados, simultaneamente, outros métodos de coleta de dados. O uso deste multimétodo responde a características dos agentes e atores envolvidos na implementação da política em estudo e seu público alvo. Assim foram utilizadas sondagens de opinião, entrevistas e análises documentais.

A pesquisa foi realizada em dois momentos que chamamos de *tempo macro* e *tempo micro*. O quadro 6.1 mostra esta concepção multidimensional.

Quadro 7.1 Níveis de Investigação e Respective Atores

Níveis	Tempo Macro	Tempo Micro
	Fora da Escola	Na Escola
1º Gestão	Representante do FNDE Representantes da Secretaria Municipal; Membros dos CAE; Nutricionista.	Membros da Equipe Diretiva.
2º Agentes da Política		Professores Merendeiras Auxiliares
3º Público Alvo		Alunos da quarta série e sétima série.

No “tempo macro” foram coletadas informações, mediante entrevistas e análises documentais, junto aos órgãos gestores e de controle social na rede municipal. Paralelamente foi desenhado o instrumental a ser utilizado no “tempo micro”. Foi neste ponto que a amostra de escolas foi definida e delimitada, assim como foi realizada a aplicação de um teste piloto com o questionário a ser aplicado entre os alunos.

O “tempo micro” pode ser definido como o momento de trabalho de campo, propriamente dito, neste momento foram realizadas as entrevistas nas escolas e aplicados os questionários aos alunos.

A pesquisa foi desenhada para abarcar três níveis: gestão, agentes da política e público alvo. No nível de gestão foram envolvidos os representantes da gestão federal (entrevistou-se um representante do FNDE) e representantes municipais na Secretaria de Educação, tendo sido contemplada a entrevista com os encarregados e responsáveis pelo Programa, incluindo a

nutricionista, os membros do Conselho de Alimentação Escolar e os gestores escolares. No nível dos agentes da política, foram ouvidos merendeiras, auxiliares e professores.

Para esses dois segmentos de agentes utilizou-se uma abordagem qualitativa que teve como universo investigativo os significados, os motivos, as aspirações, as crenças, os valores e as ações dos indivíduos, expressos mediante relações que conformam um grupo social.

Nesse sentido, é a compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais o que move a pesquisa, tendo como pressuposto, de acordo com Minayo (1996, p. 20), que as "sociedades humanas existem num determinado espaço, num determinado tempo, que o grupos sociais que as constituem são mutáveis e que tudo, instituições, leis, visões de mundo, são provisórios, passageiros, estão em constante dinamismo, e potencialmente tudo pode ser transformado".

A opção pelos instrumentos e pelas técnicas de apreensão de dados relacionados com o objeto de estudo está condicionada às características desse mesmo objeto.

As visitas às escolas

O dispositivo visita revelou-se muito valioso, proporcionando aproximação e compreensão da problemática em questão. Enquanto estratégia, ela tem início em sua preparação, com a definição das escolas a serem visitadas, ouvindo gestores municipais, o contato prévio estabelecido, etc. Continua antes mesmo da entrada na escola, na observação e vivência da chegada na cidade, no bairro, na rua, no contato corporal e visual com o ambiente, a arquitetura, os cheiros, sons, cores e nomes. Tudo isso faz parte da visita.

As visitas possibilitaram o desenvolvimento de conversas formais e informais, o estabelecimento de contatos, a apresentação da proposta de trabalho. Procurou-se estar com todos os sentidos aguçados, captando os aromas/odores, sabores, sons, ruídos, imagens presentes no ambiente de trabalho. Buscou-se perceber o cotidiano da escola e das pessoas, as relações intersubjetivas, os comentários, o ambiente interno e externo à escola, a rua onde ela estava situada, o bairro, a infra-estrutura, a comunidade circunvizinha, a cidade; tentou-se, enfim, um olhar ampliado e aguçado.

As informações obtidas nas visitas foram anotadas, as entrevistas foram gravadas, diversas situações e ambientes foram fotografados. Deu-se atenção à forma como o ambiente de trabalho estava organizado, como as pessoas se relacionavam, como participavam da vida

da escola, como se dava a inserção da comunidade. Enfim, procuraram-se captar, por meio de diálogos e observações, todos os elementos que poderiam ser reveladores da problemática estudada.

Tentou-se, nesses momentos, que os procedimentos metodológicos não atrapalhassem o ritmo escolar, portanto, quando foi necessário interromper as aulas, tentava-se interagir de forma construtiva. Em várias situações percebeu-se que essa era uma situação de invasão de trabalho, mas o procedimento era fazê-lo com respeito às pessoas, já que tem-se como princípio a idéia de que essas devem ser consultadas, autorizando ou não a pesquisadora a fazer registros e abordagens.

Como critério de escolha das escolas

As escolas foram escolhidas a partir da reunião com os gestores municipais, eles sugeriram algumas escolas de diversas tipologias, tamanho e mantenedora. Das escolas sugeridas foi realizada uma seleção pela facilidade de acesso e, posteriormente, por consultas telefônicas. A configuração dessas escolas foi organizada em termos de tamanho e de formas de organização escolar no que se refere ao número de funcionários, de equipamentos e de refeições confeccionadas.

As entrevistas

A parte qualitativa desta pesquisa foi colhida com ajuda das entrevistas que são instrumentos importantes por possibilitar a produção de conteúdos fornecidos diretamente pelos sujeitos envolvidos no processo – materiais que tanto podem ser objetivos quanto subjetivos. O entrevistador pretende com esse instrumento elucidar as informações pertinentes a seu objeto. Dessa forma, a entrevista como fonte de informações pode fornecer dados primários e secundários e ser estruturada de formas diversas e variadas, tais como a sondagem de opinião com questionário fechado, a entrevista semi-estruturada, a entrevista aberta, a entrevista não diretiva, a entrevista centrada (MINAYO, 1996). Em nosso processo investigativo utilizamos a forma semi-estruturada, individual e coletiva, combinando perguntas fechadas e abertas, com o objetivo de possibilitar ao sujeito pronunciar-se sobre a temática em questão.

Segundo Minayo (1996, p.109), "[...] o que torna a entrevista instrumento privilegiado de coleta de informações é a possibilidade de a fala ser reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, sócio–econômicas e culturais específicas".

No último nível, do público alvo do PNAE, foi aplicado um questionário a 200 estudantes e foram realizadas entrevistas coletivas com seis turmas. Este questionário faz parte da *survey* adaptada de outras pesquisas sobre alimentação escolar.

Lembra-se que a *survey* é uma metodologia de coleta de dados sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população alvo, normalmente partindo de um questionário.

Os estudantes sondados pertencem às turmas de 4º e 7º séries. Essa escolha parte de um pressuposto baseado na frequência com que os alunos aderem ao programa. Como já mencionado, pesquisas anteriores (STURION et al, 2005) apontam que alunos de séries iniciais são mais assíduos ao programa do que os estudantes das séries finais. Os alunos da quarta tiveram preferência, por pertencerem a uma faixa etária que expressaria de forma mais clara as suas percepções. Os estudantes da sétima série foram escolhidos pela perspectiva de permanência de pelo menos mais um ano na escola.

No município foram escolhidas escolas urbanas que oferecessem ensino fundamental completo, duas escolas da rede estadual e duas escolas da rede municipal.

A grande diferença entre as escolas está no seu contexto social e na sua situação geográfica, ou seja, o tipo de público que atendem. Uma das escolas situa-se no centro da cidade e as outras nas áreas peri-urbanas.

7.1 A ESCOLHA DO MUNICÍPIO

Para a realização deste estudo de caso foi escolhido o município de Guaíba. Este município, situado na Região Metropolitana de Porto Alegre, se caracteriza por possuir o sistema municipalizado na gestão do Programa Nacional de Merenda Escolar.

Isto significa que o gestor municipal mantém convênio com o governo estadual. Este convênio permite que o município administre e supra o programa de merenda, tanto da rede municipal como da rede estadual. Esta modalidade é mantida pela metade dos municípios

gaúchos. Um dos argumentos utilizados pelos gestores municipais para a decisão de municipalização é a manutenção da equidade entre estudantes de um mesmo município. Para o governo estadual a utilização desta sistemática alivia a gestão da sua ampla rede e permite que o atendimento dos seus alunos seja feito respeitando características locais.

Outro critério adotado para a escolha do município foi a proximidade geográfica, a facilidade de deslocamento e, principalmente, a disposição com que os gestores municipais receberam a pesquisa. A facilidade em manter contatos e a acessibilidade às informações também foi um elemento preponderante.

7.2 PERFIL DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA E DAS ESCOLAS ESTUDADAS

O município de Guaíba teve como origem o município de Porto Alegre, sua criação foi em 14 de outubro de 1926 (Decreto n° 3697). Localiza-se na região Leste do Rio Grande do Sul e a 30 Km de Porto Alegre. Possuía uma população de 98.750 habitantes em 2003, em uma área de 377,0 Km², isto significa que a sua densidade demográfica é de 262,0 hab/km². A taxa de urbanização era de 97,8% (2003), a sua taxa de analfabetismo era de 5,76% (2000) e a expectativa de vida era de 71,32 anos (2000)⁴.

O município possui um PIBpm de R\$ 767.065.120 (2002), um PIB *per capita* de R\$7.885 (2002) e um IDH-M de 0,802 (2001).

**Tabela 7.1 Matrícula nas etapas da Educação Básica, por Dependência Administrativa
Guaíba - 2005**

Dependência Administrativa	Educação Infantil		Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Especial	Educação de Jovens e Adultos
	Creche	Pré-escola				
Estadual	0	551	7.777	5.049	0	1.641
Municipal	12	661	6.679	0	12	788
Privada	379	358	322	182	82	408
Total	391	1.570	14.778	5.231	94	2.837

Fonte: MEC/INEP

Na tabela 7.1 apresentam-se dados de matrículas da Educação Básica, onde podemos observar que a rede estadual abrange 60,26% das matrículas, enquanto a rede municipal fica com 32,47 % e a rede privada acolhe 7,27% das matrículas na Educação Básica.

⁴ Dados do IBGE e PNUD.

7.1.1 O Programa de Alimentação Escolar do Município de Guaíba

Como foi demonstrado no item que trata do Programa Nacional de Alimentação Escolar, este está formado pela soma dos recursos federais e de diversos programas locais que vão adquirindo o formato do estado ou do município que oferta o serviço.

No município de Guaíba existe, então, um programa próprio, este programa será por nós denominado de Programa de Alimentação Escolar de Guaíba (PAEG). A modalidade do programa de alimentação escolar do município é municipalizada, ou seja, o município mantém convênio com o governo estadual e, assim, atende a rede estadual e a rede municipal simultaneamente.

A tabela 7.2 contém o número de escolas e de alunos que foram atendidos em 2006, este dado foi extraído do Relatório com Delegação da Rede de Ensino Estadual para o Município – 2006.

Tabela 7.2 Número de Escolas atendidas pelo PAEG - 2006

Tipo de Escola	Nº. de escolas atendidas	
	Total	%
Escolas Estaduais	18	47%
Escolas Municipais	17	45%
Escolas Filantrópicas	3	8%
Totais	38	100%

Fonte: FNDE – DIRAE – CGPAE - Censo Escolar - PNAE

Esta tabela mostra que há um equilíbrio no número de escolas estaduais e municipais atendidas pelo programa. Dezoito escolas estaduais e dezessete escolas municipais. A maior parte das escolas estaduais está situada em bairros centrais e são mais antigas, enquanto que, na rede municipal, as escolas atendem bairros periféricos e recém constituídos. Este dado é importante para reconhecer o trabalho em regime de colaboração entre o governo estadual e o municipal. A noção que este princípio traz é, exatamente, o que pode ser verificado no município estudado. O município assume o serviço no dobro de escolas da sua rede e presta atendimento ao estudante guaibense, independente da rede à qual pertença.

A próxima tabela contém o número de alunos atendidos pelo programa. Na rede estadual, 7% dos alunos atendidos pertencem à pré-escola e 93% são do ensino fundamental. A proporção é muito parecida na rede municipal, na qual 9% dos estudantes são da pré-escola e 91% do ensino fundamental. O percentual menor é o das escolas privadas e filantrópicas. Neste segmento são atendidas a APAE-Guaíba, a Associação de Amparo Materno Infantil e a Associação de Proteção à Infância – API. Os percentuais são equilibrados: 51% na pré-escola

e 46% na educação infantil; para essas instituições a distribuição do programa é em dinheiro e não em gêneros alimentícios.

Tabela 7.3 Número de Alunos Atendidos pelo PAEG e Valores Repassados pelo FNDE - Maio de 2006

Níveis atendidos	Nº. de alunos atendidos						
	Pré-Escolar		Fundamental		Total		
Tipo de Escolas	Nº. de alunos	Valor em R\$	Nº. de alunos	Valor em R\$	Nº. de alunos	Valor em R\$	%
Escolas Estaduais	551	2.424,40	7.777	34.218,8	8.328	36.643,20	53%
Escolas Municipais	661	2.908,40	6.691	29.440,4	7.352	32.348,80	47%
Escolas Filantrópicas	48	211,2	46	202,4	94	413,60	0,6%
Total	1.260	5.544,00	14.514	63.861,60	15.774	69.405,60	100%

Fonte: FNDE – DIRAE – CGPAE - Censo Escolar - PNAE

Nota-se que o número de alunos atendidos no ensino fundamental é maior na escola estadual, 53%. Este dado é significativo quando traduzido em valores recebidos do programa federal. A União transfere 22 centavos por dia letivo, por aluno. Na tabela constam os valores repassados pelo FNDE no mês de maio, esses valores são referentes a 20 dias de aula. É importante lembrar que esses valores somente podem ser gastos na compra de alimentos. Os gastos com outros insumos e com a gestão do programa são de responsabilidade municipal. O volume de recursos que o município recebe para gerir o seu próprio programa é complementado com a contratação da nutricionista, assim como as despesas de compra, armazenagem e distribuição dos gêneros e mantimentos. Para tais tarefas, são usados recursos da cota municipal do salário educação, assim como recursos fiscais municipais, incluindo a vinculação municipal de recursos em educação. Nesse último caso, não é observada a exclusão das despesas com merenda escolar das despesas de MDE.

O Estado tem outro tipo de acerto com o município. A sua participação é calculada em quase 30% do valor federal repassado. Nos anos de 2005 e 2006, esta conta não foi honrada pelo governo estadual. No entanto, os gestores municipais afirmam que esse valor pode ser investido em equipamentos ou na melhoria de qualquer uma das redes. O gestor estadual participa, de fato, de forma indireta no financiamento do programa, contratando e remunerando as merendeiras e, em algumas escolas, participa diretamente na instalação de equipamentos de refeitórios. Esta é talvez uma dificuldade que os gestores tentam contornar. Por exemplo, a falta ou não cumprimento de labores dentro da escola estadual não pode ser corrigida pelo gestor municipal, por outro lado, os gestores estaduais pouco podem fazer

quando a distribuição de gêneros alimentícios não corresponde ao perfil da clientela da escola. No entanto, nota-se que há um esforço do gestor municipal para resolver esta problemática, sempre de forma paliativa.

O tipo de alimentação escolar oferecido no município pode ser dividido em dois, as refeições e os lanches. As refeições são oferecidas duas a três vezes por semana, trata-se de pratos como: sopas de legumes, polenta com galinha, arroz com feijão, massa com guisado, etc.; dificilmente esses pratos são acompanhados de sucos, saladas ou frutas. Os lanches são bebidas lácteas, pão com margarina, biscoitos, bolos (de diferentes sabores), cachorro quente, saladas de frutas.

7.1.2 Forma de Aquisição dos produtos

A compra dos produtos é planejada mês a mês, são levados em conta: dias letivos, datas especiais (eventos que os diretores informam que acontecerão no mês, como, por exemplo, tem-se os aniversário da escola) e o número de alunos. Normalmente são calculados 20 dias de aula e são previstas em torno de 18.000 refeições.

O programa recebe recursos para a Educação Infantil; nesta modalidade as escolas recebem os recursos em dinheiro, pelo fato de envolverem especificidades, como produtos diferenciados na elaboração da merenda.

Os gêneros não perecíveis são comprados em grandes quantidades, provocando uma economia de escala, é o exemplo do arroz. Os gêneros perecíveis admitem compras menores e fracionadas.

Existem três modalidades de compra: a carta convite cujo valor máximo é de oitenta mil reais; a tomada de preços, para valores acima de oitenta mil; e a sistemática mais recente, que é o pregão, que pode ser presencial ou eletrônico.

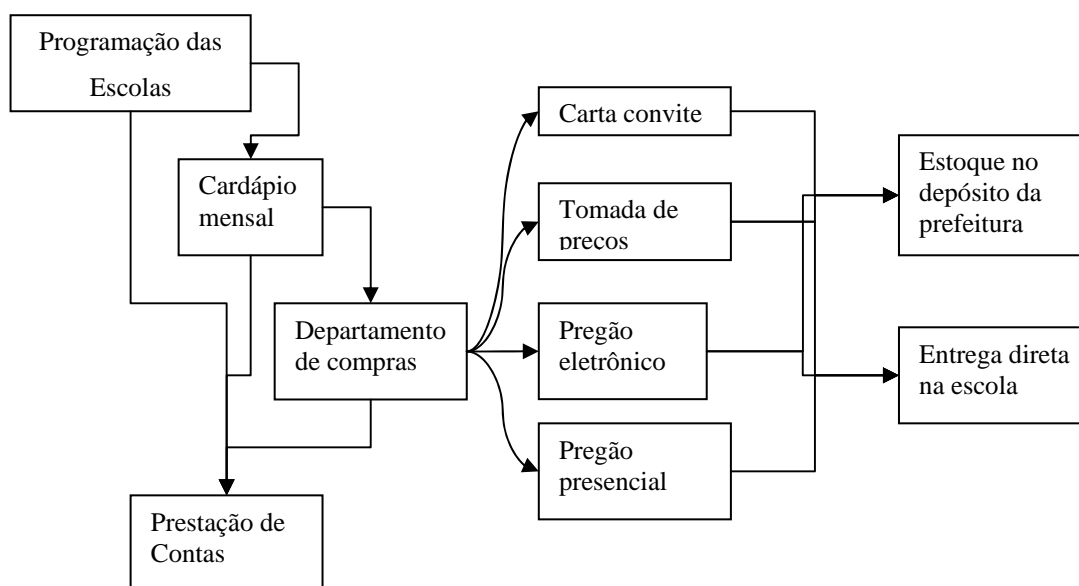
O Tribunal de Contas recomenda o uso do pregão como a forma mais transparente de compra. O pregão eletrônico permite que fornecedores de todo o país participem, é mais bem utilizado nas grandes compras de gêneros não perecíveis. Um bom volume desses produtos é estocado no depósito da Prefeitura, que periodicamente o distribui para as escolas.

Para as compras dos produtos perecíveis os pregões presenciais permitem que os pequenos produtores rurais e da região participem e, negociando centavo a centavo por quilo, vão chegando a preços ideais de compra. Esses produtos são, necessariamente, entregues na

porta da escola e sua entrega requer conferência de peso e de quantidade. O uso de caminhões refrigerados, no caso de carnes e salsichas, por exemplo, é exigido já no momento da compra.

Na Figura 7.1, a seguir apresenta-se este fluxo.

Figura 7.1 Fluxo de compras no município



7.1.3 Perfil das Escolas em Estudo

As escolas escolhidas foram identificadas com nomes de fantasia para proteger sua identificação. Seu perfil foi conformado, parcialmente, com informações da base de dados DATAESCOLA do INEP, assim como pelas observações da pesquisadora.

A escola **Araucária** é a escola onde se realizou o estudo piloto. Esta escola é de porte pequeno, com quase 100 alunos, e está situada num local de difícil acesso, praticamente rural. Seu público é de estudantes de baixa renda e não possui refeitório coberto. Conta com uma merendeira. A taxa de aprovação da escola é de 88,7% e a taxa de abandono é de 3%. A adesão ao programa é total.

A escola **Ipê Roxo** também está situada na periferia de Guaíba. Seu porte é médio, atendendo quase 800 alunos. Possui o Ensino Fundamental completo. Para o atendimento do programa a escola conta com três merendeiras e uma mãe voluntária. Está aparelhada de duas

cozinhas e um refeitório amplo, iluminado e ventilado. A taxa de aprovação é de 70% e o índice de abandono é de 8%. Verifica-se que no entorno existem pequenas indústrias. A escola possui uma área considerável de terreno íngreme e, desse modo, a arquitetura da escola é quebrada por muitas escadas. Os alunos também são de famílias de baixa renda.

A escola **Jacarandá** é uma escola muito ampla, nova, bem planejada e demonstra oferecer uma infra-estrutura de qualidade. Situada num bairro residencial periférico, não atende a um público muito carente. Atende 1.200 alunos do ensino fundamental e da educação infantil. A taxa de aprovação é de 85% e a taxa de repetência é de 4%. O refeitório e cozinha são novos e seguem os padrões de qualidade no atendimento. Possui duas merendeiras e duas auxiliares de serviços gerais.

A escola **Cedro** é uma escola tradicional e está na área central da cidade. Atende toda a educação básica, incluindo EJA. Esta escola possui uma boa infra-estrutura, mas seu estado de conservação é precário, especialmente no que se refere ao refeitório e à cozinha. Esta escola atende quase 1.500 alunos. O número de turmas do ensino fundamental sofre uma tendência à diminuição. Verificou-se que em 2005 não houve matrícula no 1º ano do ensino fundamental.

A escola **Flamboyant** está situada num bairro periférico da cidade. Atende a quase 500 alunos e sua infra-estrutura é muito boa. Nesta escola verificou-se que os equipamentos de atendimento ao programa de alimentação são bons. Conta com duas merendeiras e uma auxiliar. O refeitório encontra-se em bom estado e a cozinha é limpa e arejada. A sua taxa de aprovação é de 88% e a de abandono é de 0,7%. Os níveis oferecidos são os do ensino fundamental.

7.3 DIMENSÕES ESTUDADAS

Cada dimensão investigativa é o resultado da junção de vários fatores que, por suas características, foram agrupados para permitir a análise dos resultados. A escolha das dimensões investigativas seguiu a orientação dos estudos de Sturion, 2005⁵; Draibe, 1998⁶; Contento, Randell e Basch, 2002⁷; Taylor, Evers e McKenna, 2005⁸; Mayer e Conklin, 2003⁹. As quatro dimensões investigativas foram adaptadas ao estudo de caso e ao município.

⁵ Estudou os Fatores Condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil.

⁶ Síntese de Resultados da Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar.

⁷ Review and Analysis of Evaluation Measures Used in Nutrition Education Intervention Research.

Essas dimensões estão descritas no quadro 7.2 e elas serviram como direcionador dos instrumentos utilizados na pesquisa, assim como da sistematização e análise.

Quadro 7.2 Dimensões e Aspectos da Investigação

Organização e Gestão	Atendimento	Condições Físicas	Aspectos Intrínsecos
Alimentos	Atenção	Barulho	Aparência
Comidas Regionais	Atendimento	Limpeza dos utensílios	Cardápio
Datas especiais	Informações nutricionais	Local	Cheiro
Horário	Respeito	Limpeza do local	Repetição
Merenda Escolar	Respostas	Tempo para comer	Sabor
Presença dos professores			Temperatura
			Quantidade

As dimensões abrangeram a organização e a gestão, o atendimento, as condições físicas e aspectos intrínsecos. É importante mencionar que cada um dos aspectos foi tratado de forma diferenciada para cada um dos atores. Os aspectos tratados na dimensão organização e gestão vão da recepção, armazenagem e distribuição dos alimentos, à adequação e utilização de comidas regionais, ao tratamento dispensado às datas especiais, aos horários em que tudo acontece, ao “lugar” da merenda no currículo, ao tempo da escola, assim como à participação dos professores. O conhecimento dos objetivos do programa e seu funcionamento apareceram nesta dimensão, assim como questões que tratam de fatores como a descentralização e a autonomia, o envolvimento no processo de controle social e, de forma especial, a percepção da equidade entre os alunos das diferentes redes.

A dimensão do atendimento engloba os aspectos da percepção de atenção dispensada para o programa por todos os atores. O atendimento, propriamente dito, foi colocado de forma ampla, envolvendo as relações do gestor federal com o gestor municipal ou da merendeira com o aluno. A percepção de respeito foi colocada, em especial, no trato entre os alunos.

A dimensão de condições físicas foi muito mais tratada no nível dentro da escola. Foram tratados aspectos que vão da existência ou não de um local para o preparo, armazenagem e atendimento da alimentação, a utilização e estado dos utensílios, a limpeza, o tempo que têm as merendeiras para preparar a merenda e os estudantes para comer, o barulho que esta atividade provoca e a quantidade de alimentos que são fornecidos.

⁸ Determinants of Healthy Eating in Children na Youth

⁹ Variables Affecting High School Students' Perceptions of School Foodservice.

Os aspectos intrínsecos foram tratados de forma especial junto aos alunos. Eles foram sondados sobre aspectos como a aparência dos alimentos, o cardápio oferecido e desejado, o cheiro, o sabor e a temperatura, assim como a possibilidade de repetição.

7.4 - FASES DA COLETA DOS DADOS

A coleta de dados foi iniciada no Tempo Micro, no momento em que se realizaram as primeiras visitas ao município. Nele, o acesso à documentação foi facilitado, foram consultados atas e relatórios, assim como foram agendadas entrevistas com gestores.

O gestor federal, membro da Diretoria de Programas Educacionais, foi entrevistado quando participava de um evento em Porto Alegre.

As visitas às escolas foram planejadas num segundo momento e cada escola foi visitada no mínimo em duas oportunidades. Na primeira foi feito um contato inicial com a direção, com o corpo docente e de funcionários; na segunda visita foram aplicados os instrumentos de coleta de dados. Esta fase do estudo foi realizada por uma pequena equipe de trabalho, um estudante de graduação e uma colega do curso participaram e acompanharam as visitas às escolas e os trabalhos em sala de aula. Recolher várias impressões e depoimentos, assim como fotografias, enriqueceu e ampliou nossa avaliação.

7.4.1 Instrumentos para Coleta de Dados

Cada um dos níveis investigados requereu a utilização de instrumentos diferenciados de coleta de dados. No nível de gestão e de agentes da política, foram utilizadas entrevistas estruturadas e individuais. Os roteiros das entrevistas estão colocados em anexo.

Com o segundo grupo, conforme já indicado, utilizou-se um roteiro de entrevista em que foram elencados blocos de questões referentes ao trabalho das merendeiras e serventes, assim subdivididos: perfil do entrevistado; gestão e organização do trabalho; cardápio; treinamento; atendimento; condições físicas; relações com os gestores; o processo de integração na escola. Todas as entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho. Esse critério foi adotado pela percepção de que seria muito difícil conciliar um horário além dos limites do expediente profissional para realizar as entrevistas, principalmente por se considerar o ambiente de trabalho o local mais apropriado para que as entrevistadas falassem

sobre suas atividades, suas experiências, seus conhecimentos, enfim, discorressem sobre as condições de trabalho.

Cabe ressaltar que esse roteiro serviu como norteador das discussões, sem que necessariamente as questões referentes a cada bloco tivessem que ser seguidas à risca ou cumpridas na íntegra. Esse instrumento mostrou-se de grande utilidade, já que possibilitou o desencadeamento de discussões instigantes por parte das merendeiras e serventes no que diz respeito ao seu trabalho.

Participaram das discussões coletivas, realizadas nas cozinhas e também nos refeitórios, merendeiras, serventes e, por vezes, professores interessados no assunto.

Junto aos beneficiários do programa foram realizadas entrevistas coletivas, normalmente após a aplicação do questionário. Raramente foi seguido o roteiro preparado, os próprios alunos traziam temas do seu interesse, sempre dentro do assunto.

O transcorrer das entrevistas coletivas deu-se de forma bem peculiar. Nesse momento os alunos esclareciam suas dúvidas. Geralmente as ‘conversas’ pareciam com uma pós-prova, eles queriam saber se acertaram nas respostas do questionário; esse momento era, então, aproveitado para explicar com mais detalhes a própria pesquisa. Com uma turma não foi possível esperar a entrevista chegar ao fim, tinham aula de educação física, era insuportável, para eles, a idéia de perdê-la, assim que se teve que terminar a entrevista com muita pressa. Ocorreu também o inverso: os alunos pediam para continuar, inventavam novas questões; a próxima aula era a de matemática, isto explicava seu enorme interesse!

No quadro 7.3 apresenta-se um resumo dos instrumentos utilizados em cada nível investigativo. Todos os roteiros dos instrumentos foram preparados no tempo macro. Algumas entrevistas iniciais desviaram o foco da investigação para fatores que nos primeiros momentos não existiam. Todos os atores entrevistados permitiram e autorizaram sua gravação e reprodução.

O questionário utilizado na aplicação da *survey* foi adaptado e ampliado de pesquisas anteriores e foi aplicado junto aos alunos. Este instrumento permitiu, como destaca Lojkine (1986, p.42), que a expressão dos sujeitos, a exemplo do ensinamento de lingüistas e psicólogos, seja um ato de poder, uma forma de intervenção. Os estudantes tiveram a possibilidade de expressar-se de forma oral e escrita sobre fatores da política da merenda escolar, do funcionamento da escola e dos seus relacionamentos escolares, manifestando, finalmente, seus níveis de satisfação.

Quadro 7.3 Instrumentos para Coleta de Dados por Nível e Atores de Investigação

Níveis	Atores	Instrumento de coleta de dados Escola
1º Gestão	Representante do FNDE Representantes da Secretaria Municipal; Membros dos CAE; Nutricionista. Membros da Equipe Diretiva.	Entrevistas individuais e estruturadas
2º Agentes da Política	Professores; Merendeiras. Auxiliares	Entrevistas individuais e estruturadas
3º Público Alvo	Alunos da quarta série e sétima série.	Questionário escrito Entrevista coletiva semi-estruturada.

Fonte: Desenho desta pesquisa.

A *survey* é uma metodologia de coleta de dados sobre características, ações ou opiniões de determinado grupo de pessoas, indicado como representante de uma população alvo, normalmente usando-se um questionário (Freitas, 2000).

A *survey* utilizada foi descritiva. Neste tipo de *survey* a hipótese não é causal, mas tem o propósito de verificar se a percepção dos fatos está ou não de acordo com a realidade. Esta técnica foi aplicada em corte transversal, posto que se pretendia descrever e analisar o estado de uma variável em um dado momento e com um grupo pré-estabelecido.

A amostra não probabilística foi obtida com o critério de quotas, ou seja, os participantes são escolhidos proporcionalmente a determinado critério, no caso, os subgrupos de alunos de 4ª e 7ª séries de escolas determinadas como significativas. O seu tamanho foi definido pela frequência ao refeitório ou o recebimento de merenda.

Teve-se cuidado especial com os dados de identificação dos alunos, eles captaram sexo, série, idade e a frequência à merenda. Esta diferenciação permitiu fazer análises interessantes.

O questionário foi composto por três partes.

A primeira parte continha as questões da *survey*, propriamente dita. Vinte e quatro questões distribuídas aleatoriamente indagavam sobre as dimensões investigadas, dando ao aluno cinco opções. A questão guia levaria à pergunta sobre o nível de satisfação, podendo ser escolhido entre estar muito satisfeito, satisfeito, insatisfeito, muito insatisfeito ou, ainda, não sei dizer. Na tabulação essas posições eram transformadas em uma escala de 4 a 0.

A segunda parte do questionário estava composta por 15 questões cujas respostas podiam ser “sim” ou “não”, deixando-se espaço para opiniões diversas. As questões aqui tratadas giravam em torno dos objetivos do Programa, o conhecimento da gestão, sua

percepção em relação às outras escolas, o custo da merenda e a possibilidade de interferência no cardápio. A opção de trazer merenda de casa ou comprar na escola ou arredores também fez parte do questionário.

A terceira parte do questionário apresentava a possibilidade de citar três pontos positivos e três pontos negativos do programa. O questionário encontra-se no anexo desta dissertação.

7.4.1.1 A aplicação do Instrumento Piloto

Toda a bibliografia que trata da aplicação de *survey* e métodos similares insiste na necessidade de fazer um teste piloto do instrumento e, sem dúvida, este momento se revelou muito importante na consecução da investigação.

Com esta finalidade escolhemos uma escola com características especiais, ela é uma escola pequena, com menos de 500 alunos, atende uma clientela num bairro com perfil rural e muito difícil acesso. O instrumento inicial foi aplicado em uma turma de quinta série. Verificamos a dificuldade no entendimento da linguagem utilizada e a necessidade de utilizar as opções escritas por extenso em lugar de figuras representativas que acreditávamos amigáveis e que, no entanto, se revelaram uma barreira de código para as crianças. A interferência de algumas pessoas comprometeu e intimidou as respostas das crianças e fez com que a abordagem nas outras escolas fosse mais cautelosa. Após a experiência o questionário foi mais bem trabalhado e foi necessário consultar um professor, Dr. Luiz Antônio Slongo, da Escola de Administração da UFRGS, cuja colaboração valiosa reorientou o trabalho. A realização deste teste estava atrelada à apresentação de um breve relatório, tanto para a direção da escola como para a secretaria municipal.

7.4.1.2 A escolha da Amostra

A amostra de escolas utilizada seguiu os seguintes critérios e pressupostos:

- Pesquisar escolas das diferentes redes, dentro do município.
- As escolas não deveriam pertencer ao mesmo bairro e deveriam atender a públicos variados.
- As escolas deveriam oferecer ensino fundamental completo.

- Os alunos deveriam ser de uma turma de quarta e uma de sétima série (ou equivalente) que freqüentassem a escola no mesmo período.
- Deveria-se contar com o consentimento prévio do gestor municipal e dos diretores das escolas.

A escolha das escolas foi um trabalho conjunto com o gestor municipal, a nutricionista e a pesquisadora.

7.4.1.3 Identificação da Amostra de Alunos

Na amostra conformada por 200 alunos, dois formulários foram inicialmente anulados por falta de identificação de sexo e idade e freqüência. Entre os alunos consultados, 11% declararam que vão uma ou nenhuma vez ao refeitório; a maioria desses alunos é do sexo feminino (62%). Os questionários que a princípio ficariam anulados foram analisados por conterem informações interessantes e relevantes, o fato dos alunos declararem não serem freqüentes não evitou que se expressassem e fizessem sugestões.

Tabela 7.4 Amostra de Alunos por Série, Sexo e Freqüência de Consumo de Merenda

Série Sexo	Quarta Série	Sétima Série	Freqüentam uma vez ou nenhuma.	Total
Meninas	49	37	13	99
Meninos	43	48	8	99
Total	92	85	21	198

Fonte: Formulário de caracterização dos respondentes da pesquisa.

No total, foram 92 alunos de quarta série, sendo 49 meninas e 43 meninos. Na sétima série foram 85 alunos, sendo 37 meninas e 48 meninos. Os alunos que declaram freqüentar o refeitório o fazem em média quatro vezes por semana.

7.5 DESCRIÇÃO DO PROCESSO ANALÍTICO

A descrição das informações coletadas segue a lógica dos níveis analíticos estudados. No primeiro momento são apresentadas as percepções dos atores diante das dimensões e aspectos estudados. Nesta parte são colocadas as interpretações que cada um deles tem do programa.

No nível dos gestores eles são apresentados um a um, inclusive escola por escola. Esta forma de apresentar permite resgatar pouco de muito que foi dito durante as horas de entrevistas.

A análise das percepções dos agentes da política é uma visão global, tudo que eles falaram foi recopilado de forma conjunta. Não foi feita uma separação por escola, pois as percepções manifestadas são muito parecidas, foram salientados apenas alguns fatos que, isolados, são destacados pelo seu valor para o estudo. A sequência de análise está baseada nas dimensões pré-determinadas e outras que foram acrescentadas na realização do trabalho.

O terceiro nível analisado é o dos estudantes. Com eles utilizamos quatro tipos diferentes de abordagem. Três fazem parte do questionário respondido por eles e o quarto é a entrevista coletiva ocorrida após a aplicação do instrumento.

Previamente eles puderam fazer a sua identificação, que consistia em colocar a idade, a série, o sexo e a frequência com que consumiam a merenda escolar. Neste momento eram dadas as instruções e era esclarecido que não se tratava de uma avaliação deles enquanto estudantes e sim do programa que os atende.

Como já dito, no primeiro momento foi colocada uma série de 24 questões que avaliavam a sua satisfação. No segundo segmento as questões podiam ser respondidas com “sim” ou “não”, estas questões abertas permitiram que os alunos expressassem suas posições. No terceiro segmento lhes foi pedido para apontar três fatores positivos e três fatores negativos, todos relativos ao PNAE.

Todas essas informações foram tabuladas e colocadas em tabelas e foram analisadas dando ênfase ao gênero, à faixa etária e à frequência ou adesão ao programa. Esse é, então, o corpo do trabalho que se apresenta no próximo capítulo.

8 APRESENTAÇÃO DA AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE

As informações coletadas no trabalho de campo estão apresentadas de forma descritiva por nível analisado. Assim teremos os representantes da gestão, os atores da política e, finalmente, os alunos.

No quadro 8.1 é apresentado um resumo das dimensões estudadas e seus respectivos aspectos, que serão descritos à continuação. Este desenho serve como roteiro na interpretação dos resultados obtidos.

Quadro 8.1 Dimensões e Aspectos investigados nos diferente níveis.

Dimensões	Aspectos da Investigação
Organização e Gestão	<i>Função social que desempenham e o controle social</i> <i>Percepção dos objetivos</i> <i>Descentralização</i> <i>Autonomia</i> <i>Eqüidade entre os alunos</i> <i>Licitações</i> <i>Comidas Regionais</i> <i>Datas especiais</i> <i>Horário</i> <i>Tipo de Merenda Escolar</i> <i>Presença dos professores</i>
Atendimento	<i>Atenção</i> <i>Atendimento</i> <i>Informações nutricionais</i> <i>Respeito Respostas</i>
Condições Físicas	<i>Quantidade Barulho</i> <i>Limpeza dos utensílios</i> <i>Local Limpeza do local</i> <i>Tempo para comer</i>
Aspectos Intrínsecos	<i>Aparência</i> <i>Cardápio</i> <i>Cheiro</i> <i>Repetição</i> <i>Sabor</i> <i>Temperatura</i>

8.1 NÍVEL DE GESTÃO

Na realização do estudo foram ouvidos: representantes do Conselho de Alimentação Escolar do município de Guaíba, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e da Secretaria Municipal de Educação, assim como os membros das equipes diretivas nas escolas e a nutricionista.

8.1.1 O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de Guaíba

O CAE do município tem poucos anos de existência, nesta gestão está composto por um representante das escolas estaduais e outro das escolas municipais, uma representante do Círculo de Pais e Mestres (CPM), uma mãe que já foi merendeira, uma representante das merendeiras, um sócio do Lions Club, representando a sociedade civil, e a representante da Prefeitura Municipal.

O trabalho do Conselho é realizado em parceria com a Secretaria de Educação. É nas dependências deste órgão municipal que os conselheiros realizam suas reuniões e onde fica a documentação, como o livro de Atas. Desde a sua criação, o conselho tem se mostrado atuante, tendo visitado trinta e nove escolas, nos dois anos de mandato. Eles atendem denúncias, mas, também, realizam visitas sem prévio aviso.

Os seus membros estão cientes do seu papel e da importância da sua função como colegiado de acompanhamento e como instrumento de controle social.

Este grupo conhece os objetivos do Programa por ter recebido uma formação por vídeo conferência organizada pelos gestores do FNDE. Na ocasião tiveram oportunidade de conhecer o desenho do Programa e sua abrangência.

Todos os membros reconhecem a evolução do Programa e apontam a descentralização como um dos fatores de avanço. Eles declaram que: “a qualidade e a quantidade de merenda melhorou, o tipo de alimentos oferecidos são mais adequados às características e gosto dos estudantes das nossas escolas, claro que, ainda, há dias que não dá para repetir, mais de maneira geral está melhor”.

A autonomia adquirida com a compra de insumos e no desenvolvimento do programa local foi relacionada com a existência do próprio conselho. O fato de atuar no atendimento de todos os estudantes guaibenses, independente da escola, turno ou região onde vivem, é um dos fatores positivos levantados. Sempre que é adquirido um novo produto, o grupo participa da degustação e acompanha o teste de aceitabilidade que é normalmente aplicado em escolas pequenas.

Sua intervenção na escolha dos produtos licitados foi colocada como importante. Este fato foi relacionado às observações e às informações coletadas junto a alunos, professores, merendeiras e diretores nas visitas às escolas.

Um membro do conselho afirma que: “quando visitamos uma escola, não verificamos somente os fatores físicos de limpeza, de preparo, armazenagem e distribuição de alimentos, também experimentamos [a merenda] e conversamos com a gurizada”.

Em relação ao atendimento foi declarado que já tinham verificado deficiências; a declaração inicia com a seguinte afirmação: “preparar e servir a merenda é um ato de carinho”; em seguida justificam a sua crítica relatando que advertiram que há algumas merendeiras que não desempenham sua função com afinco. Relatam um episódio: “já visitamos escolas em que o pão, que poderia ser oferecido fresquinho, estava sendo congelado e os legumes apodrecendo enquanto que as quatro merendeiras estavam só conversando, alegando que não dava tempo para qualquer preparo”. Não obstante, eles afirmam que esta atitude não é geral.

Em outros casos, referiram episódios em que as próprias diretoras pedem a sua interferência diante da dificuldade de modificar o modo de trabalho de algumas funcionárias. Eles acreditam que esta atitude é justificável, em alguns casos, por que os trabalhadores dos serviços gerais acumulam a função de preparo de merenda, impossibilitando o seu bom desempenho. Há muita resistência ao uso de toucas; para incentivar seu uso tem-se sugerido vesti-las somente no momento do preparo e distribuição dos alimentos.

As condições físicas são descritas como boas na maioria das escolas por eles visitadas. Apontam ter verificado, às vezes, problemas no armazenamento dos alimentos. Descreveram a resposta positiva dos diretores, que acatam as sugestões e tomam providências nas modificações. Reclamam, por outro lado, do não uso dos refeitórios em algumas escolas, devido ao tamanho e a dificuldades das direções em compatibilizar os horários e as turmas nos recintos.

Por exemplo, repudiaram a sistemática adotada em uma escola que, possuindo refeitório, agia assim: “a distribuição de biscoitos era realizada com a simples colocação de uma bacia no meio de um saguão, o trabalho da merendeira era só de tirar os biscoitos dos pacotes e colocá-los na bacia (tom de crítica). O sentimento dos alunos era constrangedor, assim ninguém comia. Tinha moscas pousando! Isto acontecia também com a banana. Lá tivemos que ter uma atitude firme!”.

A existência de “barzinhos e cantinas” é colocada no contexto histórico da escola pública no município, é relatado que havia um tempo em que funcionavam com a participação das próprias merendeiras. Logo foram vistas como um meio de arrecadação de recursos sem envolver o pessoal da escola diretamente e, assim, as cantinas foram sendo terceirizadas. Contam que há escolas que nasceram sem cantina, na sua maioria escolas municipais. Esta atividade não é vista como negativa, “se ela oferecer a alimentação adequada a quem pode”.

No que concerne aos aspectos intrínsecos eles assinalam que sua função de conselheiros é muito importante. Eles são os que verificam a qualidade dos produtos

adquiridos pela Prefeitura, testando-os no seu preparo e experimentando-os no seu sabor e gosto. O caso mais relevante diz respeito à atitude tomada quando da divulgação de uma pesquisa sobre anemia no município. Nesse caso, em conjunto com a equipe gestora do município e com a nutricionista, foi tomada a decisão de recolocar o feijão e o arroz no cardápio da alimentação escolar. O feijão, cereal rico em ferro, “poderia ser o aliado na luta contra este problema” declaram. Para tanto, a sua implementação foi rápida, apesar do reconhecimento de que o seu preparo requer maior envolvimento de tempo e a resistência por parte das merendeiras.

Finalmente, eles se referem ao programa local como constante: “nunca falta merenda, se não é oferecida na escola é porque lá aconteceu alguma coisa”. Eles reconhecem que em algumas escolas faz falta uma outra refeição ou falta a ampliação para certas turmas, como as do turno noturno, no entanto, acreditam que o Programa está num momento muito positivo. Quanto ao direito à alimentação escolar eles acreditam que ele está muito presente e que o trabalho do Conselho está voltado para sua efetivação.

Foi verificada, também, a necessidade da existência de merenda para as turmas do turno noturno, não somente as que atendem o ensino fundamental como as do ensino médio e EJA.

A revisão das atas corrobora o declarado na entrevista, verificando-se que este Conselho atua dentro dos seus limites e possibilidades. O envolvimento das pessoas no conselho é qualificado, principalmente no que se refere ao envolvimento e ao conhecimento do Programa.

8.1.2 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

O representante do órgão gestor nacional forneceu, na sua entrevista, uma visão muito diferenciada do programa. Em primeiro lugar chamou a atenção para o verdadeiro tamanho do FNDE, a estrutura atual impediria que se cumprissem todas as funções a ele atribuídas, especialmente no que se refere ao acompanhamento dos resultados do Programa. O acompanhamento possível é o exame de prestações de contas. Esta tarefa é realizada pela Diretoria Financeira.

Para ele, o bom desempenho do programa é de total responsabilidade do gestor local. Mencionou, no seu depoimento, a “suplementaridade” do Programa. Na sua percepção, o Programa federal teria que aportar um valor complementar aos programas locais. Haveria

tantos programas quantos municípios e estados. Assim sendo, o gestor federal participaria com suporte técnico e financeiro.

Ao reconhecer este Programa como carro chefe do órgão, pelo volume de recursos, contradiz, em parte, a sua percepção inicial. Ao mesmo tempo, reconhece que a evolução positiva do Programa deve-se ao fato de ele trabalhar descentralizado.

Reconhece que não há equidade entre os estudantes do Brasil. Por um lado, porque os gestores locais compram e oferecem, mesmo com a supervisão de nutricionistas, alimentos de diferentes tipos. Por outro lado, em muitos pontos do país, o Programa não recebe complemento algum do gestor regional ou local, para este fato não há muita possibilidade de interferência. Por exemplo, os municípios pobres não utilizam o recurso federal para comprar, exclusivamente, os alimentos e necessitam aplicar parcialmente este recurso em outros insumos.

Ele reconhece que o ideal seria que o próprio FNDE tivesse um setor para acompanhamento e desenvolvimento do Programa, um setor que possibilitasse o deslocamento de pessoal qualificado para dar treinamento, para ajudar na melhora do desempenho do Programa. Atualmente, as atividades são de reconhecimento dos programas locais e de premiação de iniciativas e da criatividade de programas locais. Para uma atuação mais ampla, seria necessário abrir concurso público que fortalecesse a estrutura de pessoal do órgão, atualmente precária.

Positivo foi perceber que, mesmo com as limitações, os envolvidos com o Programa têm muitas preocupações, em especial quando se trata de pensar um programa universal e não um programa assistencialista. Este estigma é também do próprio órgão que por longos anos foi utilizado como balcão de trocas de favores políticos. Ajuda, neste sentido, a participação ativa do Tribunal de Contas da União e dos tribunais de contas dos estados, que têm forçado que as relações entre os gestores dos diferentes entes sejam mais transparentes.

Questões como as fontes dos recursos aplicados no Programa foram diretamente enviadas à diretoria financeira e não recebemos a resposta até o momento de redação dessa dissertação.

8.1.3 A Secretaria Municipal de Educação de Guaíba

Os gestores municipais foram os personagens que se envolveram no desenvolvimento da pesquisa. Esta equipe não só permitiu e facilitou o trabalho, fornecendo informações e se

mantendo sempre disponível na coleta de informações, como também dedicou tempo para auxiliar na escolha das escolas. Esta equipe mostrou muito interesse na pesquisa por acreditar que, desta forma, o trabalho por eles realizado pode ser avaliado; ademais, poderia propiciar um momento de reflexão sobre as ações e sobre o desenvolvimento da política local.

Quanto à descentralização, a percepção é que houve um aumento de responsabilidades, declaram “podemos comprar aquilo que as crianças gostariam de comer, não é como na época em que tinha muita comida industrializada sem chance de melhorar, os perecíveis fazem diferença no cardápio, é gratificante proporcionar uma merenda melhor, mesmo tendo aumentado as tarefas”. Eles identificam que a descentralização trouxe ao programa dois atores que o fortalecem; o CAE e a nutricionista, essa última como elemento técnico que cuida, acompanha e assina os cardápios. Ao mesmo tempo, se afirma que o limite da descentralização do programa é o município “as tarefas de compras descaracterizariam as escolas. Armazenar, preparar e distribuir já são tarefas que obrigam aos gestores escolares a se envolverem em assuntos que não os pedagógicos, não há condições nem formação de profissionais para desenvolver essas tarefa”.

Na secretaria de educação não se lida diretamente com os recursos, no entanto, o trabalho de planejamento e execução do programa exige que se tenha atenção com os valores envolvidos em todas as compras. Para tanto, a autonomia está limitada a esses parâmetros: “temos autonomia para escolher o que comprar, é uma decisão nossa, às vezes não podemos decidir, somente, pelo preço, há fornecedores que não conseguem entregar os produtos diretamente nas escolas ou não cumprem os prazos, nesse caso, temos que tomar as providências”.

Neste grupo percebe-se que existe um conceito que explica a municipalização do programa “primeiro a criança é munícipe, depois ele é aluno, a preocupação da prefeitura deve ser pelo cidadão da cidade, isto norteia o nosso trabalho”. Essa descrição explica a noção de equidade na qual a equipe fundamenta suas ações.

Existem dois tipos de compras: a compra de gêneros perecíveis e os não perecíveis. A compra de gêneros não perecíveis é realizada em grande escala e requer armazenagem e distribuição. Os gêneros perecíveis são entregues diretamente na escola e com frequência regular. Quem realiza as compras é o Departamento de Compras da Secretaria da Fazenda, no entanto, as cartas convite e as licitações requerem o aval técnico da Secretaria de Educação.

A aceitabilidade dos alimentos é medida pela resposta das escolas, quando um produto é pouco consumido é verificado se o problema é o preparo ou se o problema é do produto em si. Os produtos rejeitados por algumas escolas são redirecionados para outras. Por exemplo, as

bebida lácteas e o achocolatado são notoriamente rejeitados pelas escolas centrais, ou pelas escolas cujos alunos possuem nível de renda um pouco maior; Ao contrário, “sucrilhos” são pouco consumidos em escolas periféricas, “este alimento não está nas referências alimentares dos estudantes pobres”. O que a prefeitura faz é gerir estas diferenças e distribuir os alimentos, customizada às preferências da clientela de cada escola, sempre com a intervenção e o aval da nutricionista.

Tem-se notícia da transformação de alguns alimentos diante da rejeição. Uma diretora relatou que na sua escola não era consumido o mingau de milho, se preparado de forma tradicional. A merendeira, então, experimentou juntar os biscoitos que tinham sobrado, em pouca quantidade, e fez uma “torta de bolacha” recheada com o mingau de milho. O resultado foi surpreendente, todos gostaram e repetiram. Após este fato, a diretora decidiu comunicar o verdadeiro cardápio, “- hoje tem mingau de milho com bolacha - os alunos que foram vendo que se tratava da torta que eles tanto gostavam ficaram muito satisfeitos”. Este é o tipo de autonomia que pregam os gestores municipais para as escolas, a autonomia com criatividade, afirmam.

Os gestores municipais conhecem os objetivos do Programa, no entanto, não contam com indicadores que revelem o fato. Uma das gestoras lamenta que os objetivos sejam tão difíceis de mensuração e diz: “talvez não atendamos aos objetivos do Programa, mas a gente se esforça para que o Programa aconteça e para que o trabalho que realizamos seja naturalizado pelos alunos, ele nunca falta, esse é um fato revelador”.

Nas datas especiais a Prefeitura patrocina cardápios especiais. No dia da criança, por exemplo, “foi oferecido o lanche favorito das crianças”, cachorro quente completo, o gabinete do prefeito participou com o refrigerante. “Esse dia as crianças ficam tão felizes”, afirmam os gestores.

Os gestores municipais reconhecem que a infra-estrutura que as escolas estaduais possuem é muito boa e reconhecem que, em algumas, faltam refeitórios e que nos projetos de construção das escolas não existem espaços apropriados para este fim, mas este problema está sendo resolvido de forma gradual.

A relação com o CAE é descrita sempre como muito positiva, “eles participam e apóiam as nossas iniciativas, felizmente não participaram de problemas muito sérios”. É relatado que o trabalho do Conselho reforça algumas ações “há escolas que não abraçam a merenda” e a presença do CAE é descrita, nesses casos, como muito importante, “eles entram e falam diretamente com as merendeiras ou as diretoras, cobram providências, isso ajuda o nosso trabalho”.

Em relação ao atendimento, os gestores reconhecem que “a diferença da merenda está na pessoa ou nas pessoas que realizam esse trabalho, elas são o diferencial”. Reconhecem que há pouco espaço para capacitação e que a sua interferência na rede estadual é precária. “Se há uma merendeira com atestado (de saúde), se ela não tiver auxiliar, se não tiver ajuda de algumas mães, a merenda é devolvida ou estraga”.

A relação com o FNDE é descrita como tranqüila, “eles mandam o recurso, nós prestamos contas, às vezes eles telefonam, cobram os documentos, e às vezes eles perdem os documentos”. Manifestam que os contatos são cordiais e que o município já foi sede de um evento, organizado pelo órgão, de treinamento de conselheiros no sul do país. Nesse evento, a Prefeitura deu patrocínio e foi montado um pólo multiplicador de formação de conselheiros. De forma unânime, manifestam que a modalidade de repasse mensal de recursos é muito positiva.

O Tribunal de Contas do Estado é assinalado como o órgão mais ativo, no que se refere ao “bem gastar”, “eles estão muito atentos, isto é importante, eles acompanham e apontam divergências de preços ou oscilações de quantidades adquiridas”. Relatam um evento próximo: “no final do ano passado fizemos uma compra de alimentos, o recurso tinha chegado com atraso em dezembro, achamos inadmissível devolver o recurso federal e empenhamos esse recurso. Não deu outra, fomos consultados pelo Tribunal, é claro que alegamos que esses produtos seriam utilizados no ano próximo, demonstramos que no retrospecto o dinheiro chegava atrasado no começo do ano, eles entenderam nossa posição e deixaram realizar a operação”.

8.1.3 A Nutricionista

A nutricionista não é uma funcionária municipal concursada, ela presta serviços de consultoria técnica à prefeitura municipal. Desempenha esta função nos últimos quatro anos. Ela descreve sua relação com o Programa como paralela à da sua própria vida. Formada, primeiro como técnica em nutrição, depois como nutricionista, lembra ter tido seu primeiro emprego na época da “Campanha de Alimentação Escolar”. Hoje aposentada, oferece consultoria em vários municípios de Rio Grande do Sul. Esta tarefa começou com a necessidade de implementar Programas municipalizados.

Ela conhece intimamente todos os objetivos do Programa, mas percebe que “o maior objetivo, embora não explicitado, é de fornecer alimentação juntamente com uma educação alimentar”.

Para ela, falar de frequência escolar era muito importante na época em que o Programa tinha um caráter assistencial, “era um argumento para entrar na educação” afirma, quando a merenda era apenas para os alunos carentes e havia baixo índice de frequência. Explica que, nessa época, o país tinha péssimos índices de desenvolvimento humano, um deles era o índice de desnutrição, daí se levantava esta única bandeira, relacionada à de aprendizagem, outro objetivo do Programa.

Na verdade, ela ressalva “o alimento faz parte do crescimento, em especial das crianças”, Descreve que há, hoje em dia, muitas crianças bem alimentadas nutricionalmente com melhor desenvolvimento cognitivo e físico e outras que não têm falta de alimento, mas que possuem *déficits* nutricionais que comprometem seu desempenho escolar “este é o desafio da nutrição” afirma. Ela lembra que o IBGE publicou este ano a diminuição da desnutrição no nosso país.

A formação de hábitos alimentares é colocada como um dos objetivos da educação alimentar, ela diz que o desafio é estar constantemente atento a quebrar os tabus que a sociedade vai adquirindo. “Esta tarefa não é fácil”, assevera. Para a técnica, os fatores sociais envolvem questões culturais (como a tradição de fazer certas misturas de alimentos), políticas (privilegiar ou não os programas alimentares), religiosas (impedem o uso de certos produtos) e muitos interesses econômicos (as grandes marcas de produtos alimentícios impõem o uso de certos produtos, foi o caso do leite em pó e dos achocolatados). No entanto, ela reconhece que se essa luta é dura, também é gratificante: “Sou da época em que tivemos que organizar muita pressão para que a merenda entrasse na Constituição, que fosse reconhecido esse direito” agrega com muita emoção.

Ela relata casos em que as escolas particulares de outros estados oferecem o apoio de nutricionistas como diferencial da escola, este fato justifica a sua participação na verificação dos produtos oferecidos em bares e cantinas escolares, públicas ou particulares. O crescimento de doenças como obesidade, anemia e anorexia nervosa entre adolescentes “caminha a passos largos” garante ela, ao tempo em que reconhece que há muito para ensinar em relação à boa alimentação.

Se referindo aos 15% de necessidades nutricionais a serem cobertos pelo PNAE, reconhece que esta medida é técnica e que é possível de aferição com o acompanhamento dos cardápios, no entanto, ela relata que parte-se do pressuposto de que a alimentação é dever e

obrigação da família e não do Estado. Fazer esse limite tem o sentido de alavancar somente o tempo da criança no meio escolar. Na verdade, ela prefere pensar em valores calóricos para manter o nível de glicose estável no corpo de crianças e adolescentes. Para ela “o ideal era chegar a 350 calorias diárias com 5 a 9 gramas de proteína, no período escolar, só que todo este raciocínio deve ser traduzido em medidas caseiras, uma concha, um xícara, etc., e este é nosso trabalho”.

Em relação à descentralização, ela só tem elogios lembra que viveu três tipos de merenda. A primeira era toda vinda do exterior, a segunda vinda do governo central “toneladas de comida formulada”. A terceira “é esta em que o município é a célula mãe que atende os seus alunos”. Lembra que, na história recente “no Rio Grande do Sul, se fez um plano piloto em vinte e dois municípios e que se demonstrou que era bom municipalizar”. Ela verifica que quando o município recebe mais recursos pode trabalhar e articular seu programa local, utilizar os seus fornecedores e os benefícios em qualidade alimentar aumentam. Outro aspecto apontado é a agilidade que o processo vem ganhando com esta estratégia, agora não há necessidade de formar grandes estoques. Não obstante, ela se mostra reticente quando a descentralizar o trabalho de gestão do Programa diretamente às escolas. Argumenta “há diretores que acham que a merenda é um estorvo, eles negligenciam o seu papel atual, imagina um maior” ao mesmo tempo questiona “como ficaria a elaboração de cardápios? E a sua supervisão?”.

Na visão desta gestora, suplementar é colocar à disposição alimentos no período de aula dentro da escola. Se o estudante estivesse em casa, teria a sua alimentação como obrigação da família. O Estado suplementaria, complementaria este período, já que o escolar tem direito e obrigação de frequentar a escola.

Ela assevera que cem por cento do dinheiro recebido do governo federal é gasto na compra de gêneros alimentícios. O governo municipal e o estadual dão uma contrapartida orçamentária que vai para a manutenção e gestão do Programa. O município, particularmente, participa com a manutenção de insumos e as merendeiras, o depósito, o combustível, os equipamentos, as reformas, o pessoal das compras, a supervisão técnica, o treinamento, o gás, etc, enfim, tudo que é possível e necessário.

O formato do Programa municipal é considerado muito bom, ela ressalva apenas que existem duas grandes dificuldades, “a maior delas, é o comprometimento dos diretores das escolas com a gestão do Programa de alimentação escolar, que vai além da abrangência de apenas de servir comida ou lanche, a abrangência da educação alimentar”; outra dificuldade “é o preparo dos alimentos, há escolas muito grandes, com muitos alunos onde é difícil

motivar as pessoas, pois se sabe que é um trabalho duro, aí a qualidade é baixa e o trabalho complicado”.

Ela explica que, para superar essas dificuldades, seu trabalho é participar nas reuniões de diretores, mas as decisões dentro da escola são soberanas e dependem unicamente deles. Outra dificuldade é enfrentada dando às merendeiras dois tipos de treinamento, o técnico e o motivacional, “o problema é que não temos ingerência direta sobre o pessoal da escola estadual, a gente convida, mas não pode obrigar a participar e não pode tomar nenhuma atitude.”

A relação com o FNDE é descrita como fácil “eles têm as portas abertas para o trabalho das nutricionistas, cabe a nós acompanhar os pareceres e dirimir dúvidas e fazer as adaptações à realidade local.” Ela acredita que “houve uma compreensão no nível governamental, em especial federal, da responsabilidade constitucional com as crianças, este dinheiro é do povo e é um direito a ser atendido.” Lembra que no passado as crianças comiam quando se tinha dinheiro ou quando chegavam os gêneros - “era um desrespeito geral”, salienta. Por outro lado, afirma que a tarefa da autarquia não está bem acabada, “falta supervisão, eles se conformam com a prestação de contas” , reclama a nutricionista.

Quanto à existência do CAE, ela pensa que é um elemento importante na gestão local, lembra que a sua criação ficou obrigatória na implementação do sistema municipalizado. Eles são qualificados como parceiros nas iniciativas da secretaria e bastante atuantes.

O sistema de compras é programado tecnicamente a partir do trabalho da especialista. Sua participação é muito ativa, também, na realização dos pregões presenciais; nesses, a sua opinião é decisiva na escolha dos produtos.

O momento da merenda é idealizado pela profissional como o momento de socialização e insiste em ressaltar seu papel educacional. Ao mesmo tempo, concorda que há muito por melhorar nos locais de merenda, uma vez que, em algumas escolas, são muito barulhentos; ela incentiva o uso de talheres: “eles poderiam aprender a se servir e a escolher o alimento adequado, só que precisaríamos do envolvimento de mais gente no trabalho.”

Ela reconhece que o envolvimento do governo municipal é notável e que isto não se reflete somente no discurso. “Na prática, o prefeito e a secretária dão valor ao Programa, a limitação é orçamentária”, assim demonstra a técnica o envolvimento do governo. De outra parte, ela descreve que o Programa tem flexibilidade e confiabilidade. Relata, como exemplo: “Há uma escola que entrou em reforma, a diretora pensou em suspender a merenda posto que não teria local adequado para o preparo, a solução foi enviar merenda pronta, é assim que tem que ser.”

A questão da adesão é analisada com cautela; ela explica que existe um fator social e étário a ser levado em conta. O fator social é que a merenda não está livre do seu estigma de ser só para carentes. A faixa etária dos “pré-adolescentes e adolescentes é difícil de trabalhar, eles vão à escola sem café da manhã e rejeitam a merenda, mas não é só isso que rejeitam, eles são vulneráveis, alimentalmente falando, por isto ficam doentes, hormonalmente eles preferem horas de sono e alimentos rápidos e enganadores da fome. No entanto, tem que ver quando tem cachorro quente, fazem fila!”

Ao finalizar suas colocações a nutricionista aponta os caminhos que o Programa pode tomar no futuro: “poderíamos enviar parcela dos recursos para as escolas complementarem com os insumos da sua preferência”; mas logo complementa que há impeditivos legais e que não é admissível cometer irregularidades. Esta posição tem relação com a participação dos tribunais de contas.

8.1.4 Os Gestores Escolares

A percepção dos gestores escolares foi sistematizada por escola. Antes da descrição, é apresentado um quadro com algumas informações básicas das escolas, a fim de facilitar a leitura. A inclusão, neste segmento, da escola Araucária deve-se à significância das informações disponibilizadas no estabelecimento quando da realização do estudo piloto.

Quadro 8.2 Perfil das Escolas em Relação à Merenda

ESCOLA	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA	Nº. DE ALUNOS	LOCAL DA MERENDA
ARAUCÁRIA	Municipal	100	Sala de aula (há um local coberto que serve como refeitório no verão).
IPÊ ROXO	Estadual	800	Sala de aula (existe refeitório).
JACARANDÁ	Municipal	1200	Refeitório (dependendo do alimento, às vezes, na sala de aula)
CEDRO	Estadual	1500	Refeitório
FLAMBOYANT	Municipal	500	Refeitório

ARAUCÁRIA

Na escola **Araucária**, a percepção da alimentação escolar está relacionada diretamente à organização da escola. Escola pequena, como ela é, consegue organizar o cotidiano escolar

sintonizado com o da merenda, embora não conte com um refeitório. A merendeira organiza o horário da distribuição dos alimentos e cada sala conta com pequenos guardanapos para cada classe. As crianças rapidamente lavam as suas mãos e recebem os alimentos de forma ordeira.

Na visão da direção, a alimentação é um momento importante para as crianças da região; ela acredita que os alunos aderem facilmente ao Programa pela própria carência alimentar. Mostra que tanto a escola como o posto de saúde são os únicos aparelhos estatais do bairro e eles são respeitados (a escola não conta com muro divisório com alguns vizinhos).

A diretora conhece intimamente o Programa e ressalta o fato de ele estar descentralizado: “hoje oferecemos refeições e podemos sugerir e participar da escolha dos alimentos, sempre somos consultados, embora nesta escola tudo seja bem vindo.” Nas datas especiais, ela declara receber alimentos especiais que são compartilhados com a comunidade, “eles trazem o que podem e nós entramos com a merenda especial.”

O atendimento é muito qualificado, a merendeira da escola conhece muito deste trabalho, já trabalhou em escolas maiores e, para a gestora, “ela faz seu trabalho com carinho, por isso a merenda é gostosa e consumida por todos os alunos.”

As condições físicas são adversas, o local reservado para o refeitório é coberto, mas não tem paredes e, assim, ele só pode ser utilizado em dias quentes.

IPÊ ROXO

Na escola **Ipê Roxo** a situação da alimentação é muito particular; lembre-se que esta escola é qualificada como de difícil acesso e este fato requer que os funcionários tenham de fazer seu deslocamento em horários específicos. Nesta escola, observaram-se alguns fatos pitorescos, por exemplo, existem duas cozinhas. Uma funciona para o preparo das refeições dos alunos e a outra é de uso dos professores. Uma das merendeiras dedica-se de forma particular ao preparo da refeição dos professores, ela é a “chefe” da equipe; impossibilitada, fisicamente, de carregar panelas grandes ou realizar grandes esforços, ela coordena e organiza o trabalho das outras funcionárias. Outro fato é o trabalho constante de uma mãe voluntária, ela surpreende com a sua regularidade e a forma cordial no trato com os alunos.

Nesta escola, os gestores indicam que é lá que desembocam todos os problemas sociais, uma das gestoras comenta “não é só comida que a escola fornece, fornece também agasalhos e materiais pedagógicos.” Ela acredita que o Programa de merenda é um “mal

necessário”, declara que existe um “descompasso entre a educação alimentar e a entrega de lanches que não trazem aprendizado, que trazem somente um paliativo à fome.”

Analisando os objetivos do Programa, depois de declarar que não os conhece, avalia que este Programa ajuda na frequência, na aprendizagem, e, ao mesmo tempo, declara “ele eleva a auto-estima dos alunos, que chegam sem ter tido alimento algum em casa”. Ela discorda da formação de hábitos alimentares dizendo “os lanches como bolachinha, milk, pão com margarina, não são alimentos, é só açúcar no sangue”. Ela lembra que os alunos das séries finais provam que nada aprenderam sobre alimentação, critica que “eles têm dificuldade de se alimentar de forma adequada.”

Ela indica que a descentralização aproximou a gestão do Programa, no entanto, acredita que cada escola poderia escolher melhor os alimentos por conhecer sua comunidade. Da mesma forma, reconhece que este fato traria sobrecarga de trabalho e diz “isto seria bom se viesse uma pessoa capacitada junto.” Ao se referir ao ideal de merenda, ela coloca que o mais indicado seria ter duas refeições, um desjejum e um almoço, de manhã, e um lanche e janta, no turno da tarde.

Percebeu-se que os gestores têm dificuldades com a gestão de recursos humanos, eles explicam que a escola exige “muito jogo de cintura na lida com os colegas, não se pode exigir demais, eles vão embora e a reposição é demorada, a tática encontrada é conquistar o profissional, dando apoio para lidar com o ambiente que vem da comunidade, é pesado.”

Quanto à chegada dos gêneros, eles estão satisfeitos com a forma, embora reclamem da falta de equilíbrio na distribuição ao longo do tempo. Apontam, contudo, que nos casos em que o estoque diminui é possível pedir reforço da Prefeitura, “eles redirecionam a merenda das escolas que não consomem”.

A questão da equidade é criticada com muita ênfase, “como pedagogos sabemos que as crianças são diferentes, a educação não é a mesma em todas as comunidades, não vejo porque a merenda tem que ser.” Sugerem, finalmente, a implementação de um Programa que ofereça alimentos para os que necessitam, orientação alimentar para os que podem trazer os alimentos de casa, e, para todos, alimentação escolar.

JACARANDÁ

A escola **Jacarandá** é uma escola de grande porte, com grande área de lazer, quadra coberta e todos os equipamentos escolares que as escolas públicas podem almejar. O seu

aparelhamento é perceptível, também, na distribuição física da escola. É uma escola relativamente nova, seu público é descrito pelos seus gestores como de classe média, eles verificam que nesse universo apenas seis famílias passam por dificuldades notórias.

O gestor descreve que a frequência à merenda é voluntária “os alunos escolhem se vão ou não, e quando eles vão comem bem, agora, se o produto não agrada aos olhos, eles deixam e não tem jeito de forçar.”

O gestor, ciente dos objetivos do Programa, os qualifica de pouco realistas, “não temos como fazer relação entre aprendizagem e alimentação”, diz, a tempo de qualificar a merenda oferecida como incompatível com frequência ou formação de hábitos alimentares. Afirma que “o tipo de merenda parece mais um lanche, um complemento alimentar, do que alimento propriamente dito.” Ele agrega que “para formar hábitos seria necessário ter os alimentos adequados, os utensílios, pratos, talheres, etc, aqui se usam somente cumbucas e colheres na maioria dos lanches.”

Quanto à descentralização, ele reconhece ter havido um avanço muito significativo, no entanto, este movimento não poderia chegar à escola de grande porte, “aqui temos dois grandes problemas” diz, “o primeiro é que a família não participa e não colabora com a escola, eles largam seus filhos no portão e não se dispõem a nada; já tivemos dificuldade para formar um CPM, nem os conselhos de classe são viáveis se depender deles, nunca há um horário para seus filhos na escola.” O diretor descreve este fato como próprio da sociedade, não só na sua escola; “outros diretores têm a mesma problemática”, corrobora. O segundo problema apontado é a restrição orçamentária, ele assevera que “a prefeitura faz milagre, seu trabalho é organizado e sério.” Não obstante, queixa-se da baixa qualidade das carnes e do pouco número de refeições que é possível oferecer por semana.

Ele declara ter recebido a visita do CAE e da nutricionista em várias oportunidades, verifica que, após estas terem acontecido, foram melhorados alguns pontos - “uso de touca, avental, limpeza, coisas que a gente não consegue nem ver, nem achar ruim, de tão natural que se torna, é bom receber esta supervisão”.

Com referência à equidade, ele declara que isto é verificável em termos de gêneros distribuídos, “não vejo equidade, o que vejo é padronização.”

Observou-se nesta escola que não existe cantina ou bar, no entanto, existem mães que, munidas de cadeiras de praia e grandes embalagens plásticas, ingressam no pátio da escola e vendem lanches como salgados, pizzas e até bebidas em copos avulsos. Com referência a este tema, o diretor diz ser uma forma de não incentivar outros tipos de negócios perto da escola, já que essas pessoas contam com o aval da comunidade.

Este gestor sugere que o Programa seja ampliado para duas refeições, uma na chegada do aluno e a outra no fim da jornada letiva, reflete que “isto poderia ser mais educativo.” Ele lembra que o número de alunos dificulta a aplicação dos exemplos dados como casos bem sucedidos que as revistas especializadas publicam.

CEDRO

Na escola **Cedro**, a percepção do Programa é de um programa assistencial e que, como tal, impede que as famílias se responsabilizem pelo cuidado integral dos seus filhos. A gestora assevera que “se houvesse emprego, se as famílias fossem bem estruturadas, como antigamente, não seria de dar essa ajuda”. Ela lembra que, quando ela freqüentava a escola pública, os pais tinham a responsabilidade de manter o aluno, com a alimentação e com os materiais. “Os pais se desobrigaram com a escola, não colaboram com nada, nem um centavo para a escola e para o CPM”, afirma.

Contudo, aceita que, dadas as circunstâncias da sociedade, ter merenda é uma realidade e ela ajuda muita gente - “quem precisa tem que receber merenda.” Ela descreve que não conta com muito tempo para acompanhar o atendimento e as condições com que a merenda é oferecida: “para nossa escola, a merenda não é para a maioria, o ensino fundamental possui poucas turmas, este ano não abrimos o primeiro ano, encaminhamos para a outra rede, assim, em breve não teremos mais que oferecer merenda.” Não obstante, reconhece que a equipe de merendeiras cuida de tudo e que elas possuem canal de comunicação direto com o gestor municipal; ela comenta que “a merendeira se comunica direto, ela sabe explicar as dificuldades e conhece o assunto.”

Com referência à descentralização, ela reconhece que a modalidade trouxe aumento de qualidade dos produtos.

Ela agrega que percebe que a sociedade está doente e assinala que, “os jovens desta escola não sabem o porquê de estarem aqui, não tem sentido estudar ou não, o índice de reprovação no primeiro ano do ensino médio é de 50%, não vejo perspectivas para eles.”

Ela conta que já recebeu a visita do CAE e dos gestores municipais e eles sugeriram mudanças na forma de guardar os gêneros alimentícios - “nós guardávamos os alimentos junto com o arquivo, isto foi modificado”. Afirma que a supervisão é importante. Ao mesmo tempo, reconhece que o trabalho dos gestores municipais é sério e organizado.

A crítica está na escolha dos gêneros alimentícios, segundo ela, esses não têm relação com a clientela da escola, - “eles vem alimentados, precisam, somente, de um lanche, um leite, pão, etc, a comida destoa com do horário, se fosse eu, não comeria”, diz em tom de crítica.

Com referência à cantina, ela alega que já foi disponibilizada, aos responsáveis, a lista de produtos que podem ser comercializados, mas que o resultado é que os alunos não consomem esses produtos, - “eles até têm os produtos, conhecem a lista, os alunos é que não compram sucos nem frutas”, assevera. Ela sugere achar um meio termo que envolva toda a mídia que é a que transforma os hábitos alimentares, na sua visão: “Na minha visão, a escola não forma hábitos nem valores, eles vêm de casa”.

A adesão, para esta gestora, está intimamente relacionada ao cardápio, - “o cardápio não acompanha o gosto dos nossos alunos. Os que podem, compram o que querem. Os que necessitam desta ajuda são os alunos do noturno [do ensino médio noturno], para eles, uma sopa faria a diferença”.

FLAMBOYANT

Na escola **Flamboyant** os gestores demonstram uma boa relação com o Programa, eles declaram que este programa oferece um espaço democrático dentro da escola. O funcionamento e a rotina da escola estão notoriamente bem adaptados. Para chegar nesse ponto, são descritos momentos em que foi necessário chamar a comunidade escolar para discussão - “o resultado é que todos entenderam que a merenda é para todos os que realmente querem”, contam.

Eles relatam que houve um período em que cada turma tinha um horário específico para merenda - “era questionado quem queria merenda, todos iam e o resultado era que muitos desperdiçavam e sua presença no refeitório era para passar o tempo, isto acontecia principalmente com as séries finais, por isso tivemos que ir de sala em sala mostrando o lixo cheio de pão”. Essa ação levou à discussão do assunto e a decisão foi eliminar o horário específico de merenda para essas turmas, para eles a merenda é servida no recreio, expandido em alguns minutos. A resposta é descrita como positiva “hoje eles vão e comem bem”.

Relatam que as crianças das séries iniciais são acompanhadas pelas professoras e que, por isto, mesmo que não comam ficam bem tranquilas no refeitório, “é um momento de trocas sociais”.

Os objetivos são reconhecidos como válidos. Reconhecem que há uma relação direta entre a alimentação e a aprendizagem, lembram que “há alunos mais carentes que precisam um mingau logo na chegada na escola, isto a gente sabe e faz; são poucos, por isso não representa um problema, eles mesmos sabem que se sentem melhor assim”. Ressalvam que os hábitos alimentares são transmitidos na medida do possível - “incentivamos o uso de talheres e até de pratinhos com os lanches, o cachorro quente servido na mão dá muita sujeira”.

O trabalho das merendeiras é relatado como bom, elas sabem que é bom usar toucas e aventais. A diretora afirma que “fazemos verificações temporárias nos depósitos e na própria merenda, [as merendeiras] não me preocupam, são muito responsáveis e atenciosas com as crianças”.

A relação com a Prefeitura é descrita como positiva, “recebemos suas visitas e elas sempre apontam pontos de melhora, orientam no recebimento dos alimentos e recomendam que temos que exigir qualidade nos produtos”. Relatam que os entregadores de gêneros às vezes querem que a entrega seja rápida e não têm paciência para a conferência - “um deles quis entregar o frango no portão da escola; contrariado, levou a balança na cozinha”. A prefeitura, no seu trabalho com o programa, é qualificada como competente.

Informaram que o CAE não visitou a escola em 2006. Já a visita da nutricionista foi lembrada como positiva.

A diretora avalia que os produtos recebidos são de boa qualidade e que se adaptam ao gosto dos estudantes, ela diz que há alguns produtos, como temperos e complementos, que são comprados pela escola - “se a gente pode oferecer uma merenda gostosa e não é dispendiosa a gente compra”. Lembra que na preparação do primeiro feijão a dedicação foi tanta que “o feijão parecia uma feijoada”.

As dependências da escola destinadas ao Programa são limpas, iluminadas e o movimento nos diferentes horários é intenso. A diretora mostra orgulho ao se referir a essas dependências. Finalmente, ela expressa com emoção, “Olha! Este Programa jamais poderia deixar de existir dentro da escola”.

8.2 OS AGENTES DA POLÍTICA

Neste nível, foram ouvidos professores e, de forma muito especial, merendeiras e auxiliares. Estas entrevistas foram realizadas com todas as merendeiras das escolas em estudo.

Cada uma delas mostrou disposição e vontade de se expressar, a maioria fez questão de mostrar o seu local de trabalho e de reforçar a sua importância na escola.

O que foi observado é que cada uma imprime a sua personalidade no seu trabalho, afirmam que gostariam de ser mais bem reconhecidas profissionalmente; essas trabalhadoras declaram ter prazer em “manipular os ingredientes, organizar, combinar alimentos, modificá-los e inventar, enfim, em desenvolver o ofício”, e mais, para elas seria melhor serem cozinheiras e oferecerem comida, não apenas “um lanchinho”.

O processo de observação desenvolvido nas quatro escolas permitiu que pudéssemos sistematizar a análise por item investigado. Assim, percorremos cada um desses aspectos descrevendo as percepções mais importantes no que se refere à gestão e organização do trabalho, cardápio, treinamento, atendimento, condições físicas, relações com os gestores e o processo de integração na escola.

8.2.1 Gestão e Organização do Trabalho

É importante salientar que as trabalhadoras de todas as escolas submetem-se a regras muito diferentes de trabalho, dependendo da sua mantenedora. Nas escolas municipais, as merendeiras são paralelamente serventes, isto significa que suas funções vão além do limite da cozinha, elas cuidam da conservação de toda escola; entre elas, existem as mais especializadas, que, com o tempo, adquirem o direito de ficar unicamente no preparo e limpeza do refeitório; nas escolas menores elas realizam o trabalho sem apoio.

Na rede estadual, elas se candidatam e prestam concurso público específico para esta função e, assim, garantem o direito de não realizar outras tarefas. A rede estadual possui escolas grandes e, dependendo do número de alunos, é possível verificar que existem duas ou três merendeiras na escola.

A função de auxiliar é, como o nome explica, a pessoa que ajuda em todas as tarefas de manutenção e conservação da escola.

As merendeiras e auxiliares reconhecem que sua função é importante e que sua permanência dentro da escola está muito ligada à existência do Programa. Desta forma, reconhecem que a regularidade com que o Programa trabalha nos últimos anos faz com que a comunidade veja que elas são imprescindíveis. As mais antigas lembram que era constrangedor ir para escola quando a merenda não chegava. Hoje elas valorizam esse fato.

Elas descrevem que seu trabalho começa na primeira hora da escola, conferindo quantos alunos estão e quantos irão consumir a merenda. Na escola onde existe uma mãe voluntária trabalhando, é ela quem realiza esta função. Logo começa o processo de preparo. Uma hora após a sua chegada, já começam a chegar as turmas. Para que isto funcione, elas afirmam que “é preciso deixar um dia antes tudo encaminhado, no tempo que temos não descongela nem a salsicha, nem a carne”, por este motivo às segundas feiras é muito raro encontrar ‘comidas’ nas escolas; “o certo é servir lanche na segunda”, comentam. Um complicador deste dia é a chegada dos produtos perecíveis “quase sempre dá correria, eles chegam com pressa e a gente está servindo, às vezes é difícil fazer as conferências”; nesse momento quase todas referem o apoio da direção ou de outros gestores.

A saída da última turma coincide com o momento de limpeza dos utensílios. Dependendo do tipo de merenda, o trabalho é maior ou menor, “o mais fácil é o milk, é rápido, complica quando tem polenta com galinha ou feijão”. Elas lembram que sua tarefa não é, somente, ter a merenda no horário certo, é também garantir que a turma deixe o refeitório no tempo adequado para a próxima turma e esperar essa com o refeitório limpo e pronto. “Se alguma turma atrasa, atrapalha todo mundo” declaram. Nas escolas onde a refeição é servida em sala de aula, o trabalho é realizado em paralelo em todas as turmas. Vale salientar que em algumas escolas, as merendeiras chegam antes do horário formal de trabalho, com o objetivo de adiantar o trabalho, porque o tempo é reduzido.

As profissionais relatam que a presença dos professores é importante - “os pequenos ficam bem, porque vêm com a professora, os grandes parece que ficam nervosos”, afirma uma delas. Sobre este assunto, elas comentam que faz parte do seu trabalho apartar brigas, cuidar da fila e coordenar que a alimentação dos estudantes aconteça de forma ordeira.

Ligar o horário da merenda com o recreio dos alunos das séries finais tem-se revelado a melhor estratégia de distribuição de merenda.

Em duas escolas observou-se que o refeitório é utilizado com regularidade, nas outras, ou não existia ou era utilizado como ambiente de lazer.

Em algumas datas comemorativas, contam que sempre há merenda especial, nessas datas elas relatam que ocorrem eventos importantes ligados a sua função, ou seja, elas podem mostrar à comunidade escolar a sua capacidade de preparo de alimentos especiais.

Elas apontam que a rotina diária é encerrada com o planejamento do dia seguinte.

8.2.2 Cardápio

O cardápio sugerido pelo gestor municipal dificilmente é cumprido à risca. Relatam que “há muitos alimentos que vêm no cardápio e não dá para fazer por vários motivos, ou por que sabemos que eles não gostam, ou porque faltam ingredientes”. Há que observar que com o passar do tempo elas conhecem a sua clientela e sabem quando um produto não vai ter saída. Um acreditam que, se houvesse alguém que explicasse o porquê de cada alimento, talvez eles comessem o que não conhecem. Uma conta que “neste bairro não gostam de nada doce, as coisas com sal vão todas, o tal de ‘sucrilhos’ é sempre rejeitado”, enquanto outra afirma “aqui só sai lanche, comida não é bem vinda”.

Numa coisa todas concordam: o ‘cachorro quente’ é o alimento preferido, ele é consumido por grandes e pequenos, somente uma delas questiona o valor nutricional do cachorro quente e o critica enquanto alimento.

Por outro lado, elas descrevem que os legumes do ‘sopão’ são próprios do inverno e que as frutas são do verão. As frutas mais frequentes são a banana e o mamão, que no cardápio servem para as batidas. Elas acreditam que se usa pouca variedade de fruta no cardápio e que poderia se oferecer mais.

As carnes são descritas, na maioria das vezes, como de má qualidade, elas opinam que “deve custar barato” e assim elas aceitam os produtos.

Elas verificam que houve um incremento na compra de pães, dizem que ele é um bom ingrediente para oferecer merenda rápida, no entanto, criticam que ele é sempre o mesmo.

A introdução do feijão no cardápio do Programa local foi objeto de muitas observações, elas reclamam que o preparo do grão requer muito tempo, elas estimam que levem três dias no preparo deste alimento - “um dia para escolher e deixar de molho; outro dia para cozinhar e finalmente no dia de servir é que podemos temperar o produto”. Somente em uma escola as servidoras conheciam o motivo pelo qual o feijão voltara ao cardápio e, ao tomar conhecimento, as outras se sensibilizaram, apenas uma delas expressou desacordo total.

8.2.3 Capacitação

Todas acreditam que não têm treinamento suficiente para dar informações nutricionais e que não tiveram orientação neste sentido. Reconhecem que as crianças não aprendem sobre alimentação e que não há como transmitir hábitos alimentares “servindo sempre em ‘tigelas’ e com colheres”. De fato, somente em uma escola ouviu-se falar de talheres.

Este *déficit* de preparo é evidenciado com a dificuldade no uso de toucas e aventais. Certamente, a carência de recursos das mantenedoras para fornecer esses materiais colabora para que esta prática só tenha sido verificada em duas escolas. Mesmo assim, em uma dessas as auxiliares não utilizavam a touca. Este fato é um complicador se aliado ao fator multifuncional, quer dizer, ora a servidora limpa os banheiros, ora lida na cozinha.

8.2.4 Atendimento

Elas reconhecem que o atendimento dispensado aos alunos não é sempre o melhor; “trabalhamos sempre com a pressão do horário” afirmam. Elas relatam que têm vontade de interferir na vida de algumas crianças que “comem mal, ou pouco, ou muito, a gente ouve e vê muita coisa”.

Ouvem-se mais reclamações nas escolas cuja merendeira apresenta mais sinais de ‘stress’ e cansaço. Numa das escolas, verificou-se que uma das profissionais está afastada das suas funções por problemas de saúde e a sua função foi deslocada para o preparo das refeições dos professores; os gestores escolares registram que ela não pode ser retirada do quadro pela proximidade da sua aposentadoria.

Somente em uma das escolas observou-se uma merendeira sorrindo e brincando com os alunos, ela reconhece que não são todas as colegas que conseguem empatia com os estudantes - “eu estou do lado deles, até para achar minha comida ruim”, conta rindo. Em uma escola verificamos que o trabalho é invisível, impessoal e alheio aos acontecimentos do próprio estabelecimento escolar. Na opinião dos gestores escolares, “elas têm toda a autonomia”; o que se pode notar é que elas estavam isoladas dentro da escola. Na mesma escola foram observados animais dentro do refeitório, junto com as crianças.

8.2.5 Condições Físicas

Este é um fator fundamental no desenvolvimento do trabalho das merendeiras, é difícil não relacionar um bom atendimento às condições físicas. Refeitórios iluminados e limpos são mais freqüentados do que os espaços isolados e sujos.

As merendeiras declaram que sentem falta da reposição dos materiais de cozinha: “há materiais que acabam com o uso, é caso das facas e dos raladores”. Da mesma forma, aparece a necessidade de reposição de mesas e cadeiras. Em uma escola, o refeitório estava em estado

tão ruim que os próprios alunos chamaram a atenção para trocar a mesa, o cupim tinha tomado conta da metade dela.

As cozinhas e os depósitos são outra responsabilidade das merendeiras, na metade das escolas eles estavam em muito boas condições, nas outras, os alimentos estavam acondicionados junto com os equipamentos de limpeza.

Já as cozinhas, de modo geral, estavam limpas, podia se notar que, em algumas, os equipamentos eram velhos, mas estavam em bom estado de conservação. Poucas das merendeiras declararam que precisam de novos equipamentos, mas, se questionadas de forma diferente, elas gostariam de contar com “processadores de alimentos que agilizem cortar e picar os alimentos, pequenos liquidificadores, panelas menores e jogos de facas”. Em uma escola foi verificada a necessidade de comprar uma geladeira nova.

Nas escolas onde existem bares ou cantinas, evidentemente o fluxo aos refeitórios é menor. Em todos esses locais se encontram produtos não recomendáveis para a alimentação escolar.

8.2.6 Relações com os Gestores

Elas descrevem que a relação com os gestores é boa; quase todas elas contam com o apoio dos diretores e do corpo docente. Uma delas diz “a gente vê que eles cansam na sala de aula [referindo-se aos professores], por isto levamos o café e pedimos ajuda para todos, é claro que são sempre os mesmos que dão uma mão na disciplina”.

Em relação ao trabalho da Prefeitura, todas elas reconhecem que lá há pessoas preocupadas com a merenda. Todas declaram ter um canal de comunicação e que as visitas recebidas trazem sempre aspectos de melhora na rotina de trabalho.

A maioria desconhece o trabalho do CAE; quando lembrados, os entrevistados ligam o CAE ao trabalho dos gestores da prefeitura.

8.2.6 O Processo de Integração na Escola.

Grande número de funcionárias acompanhou o Programa ao longo da sua história recente. Elas declaram que o Programa melhorou muito. O fator apontado por todas é a regularidade com que o Programa se apresenta nos últimos anos. As merendeiras das escolas

sem refeitório agregam: “sabemos que interrompemos o momento da aula, mas é pelo bem das crianças, tem professor que sai da sala e faz cara feia, isto é percebido pelos alunos, assim como quando eles elogiam, por exemplo, o cheiro”. Nas outras escolas, elas declaram “se existe cozinha e refeitório é por que pertencem à escola, esse serviço é para as crianças, é delas, é para elas que todos trabalhamos dentro da escola”.

Todas declaram que se sentem gratificadas ao serem reconhecidas fora da escola, “é muito legal que eles falem com a gente em qualquer lugar”. Para elas esse fato demonstra que elas fazem parte do cotidiano escolar.

Outro aspecto a ser ressaltado é que merendeiras e auxiliares percebem que desempenham um papel relevante na educação das crianças que frequentam as escolas públicas, papel que não se limita simplesmente à preparação de alimento e à higienização dos espaços: percebemos que elas têm sensibilidade para outras questões, outras dimensões da vida, possuem um conhecimento de ordem prática, que deveria ser considerado/reconhecido no processo de formação de comportamentos e atitudes relativos à ética e à convivência social. São conhecimentos do senso comum que deveriam ter necessariamente interação com os componentes curriculares ensinados pelas professoras em sala de aula.

8.3 OS ALUNOS

Como já dito, o trabalho com os alunos foi realizado de duas maneiras. Primeiro foi aplicado um questionário que envolveu perguntas sobre seu nível de satisfação e sobre o que eles conheciam do Programa; eles podiam apontar, ainda, pontos positivos e negativos do Programa. Outra atividade foram as entrevistas coletivas após a aplicação do questionário. Cada uma das partes do questionário e os resultados das entrevistas constituirão os itens dessa descrição.

Esse constitui o nível de investigação denominado de “público alvo”, no qual os atores são alunos de quarta e sétima série.

Cabe lembrar que a efetividade compreende a capacidade do programa afetar o meio em que se realiza, em especial a rede de articulações e parcerias específicas que facilitam sua execução. O conceito remete, também, aos níveis de adesão e satisfação dos agentes implementadores e da população-alvo, neste caso os alunos. Para tanto foram utilizados indicadores que estimam os níveis de satisfação dos beneficiários.

Para a composição da amostra foram ouvidos alunos de uma turma de quarta e uma de sétima série das quatro escolas. A faixa etária é de 9 a 15 anos, com uma média de 10 anos para a quarta e 13 anos na sétima série. Dos 200 alunos ouvidos, dois tiveram que ser excluídos por falta de condições de análise. Assim, na escola Jacarandá, trabalhou-se com 51 crianças, na escola Ipê Roxo com 50, na escola Cedro foram 47 e na escola Flamboyant participaram 50 estudantes.

Tabela 8.1 População Investigada por Série e Sexo

4º SÉRIE	Nº	%
Meninas	49	52,1
Meninos	45	47,9
Total	94	100,0
7º SÉRIE		
Meninas	50	48,1
Meninos	54	51,9
Total	104	100,0
TOTAL GERAL DE RESPONDENTES	198	

No total foram ouvidas 94 crianças da quarta série, sendo 49 meninas e 45 meninos. Entre os alunos da sétima série, 50 eram meninas e 54 meninos, num total de 104 respondentes.

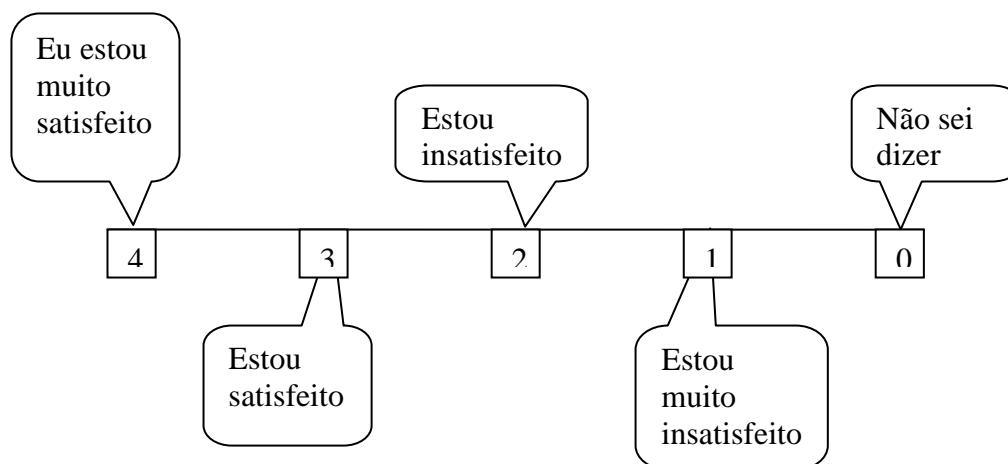
8.3.1 Grau de Satisfação

Para avaliar o grau de satisfação dos estudantes em relação ao Programa de alimentação escolar utilizamos a primeira parte do instrumento de coleta de dados.

Foram feitas vinte e quatro questões relacionadas com as dimensões investigadas; em cada uma os alunos deveriam responder conforme a escala descrita na Figura 8.1. As perguntas foram dispostas em ordem aleatória para não influenciar uma resposta seqüencial. As respostas foram colocadas em uma escala de satisfação de quatro elementos. O uso de uma escala de somente quatro elementos foi necessário para evitar confusões na amostra, uma vez que, na realização do estudo piloto, foi comprovado que este poderia ser um elemento complicador na realização do trabalho. A escala utilizada iniciava pelo grau máximo, na seguinte seqüência: estou muito satisfeito, estou satisfeito, não estou satisfeito, estou muito

insatisfeito e não sei dizer. Esta escala foi quantificada para a tabulação de dados numa escala de 4 a 0.

Figura 8.1 Escala de Satisfação



Nota: Adaptado para esta pesquisa de Gilbert (1989).

Cada uma das dimensões é resultado do agrupamento de fatores que, por sua vez, foram traduzidos em questões. No entanto, nesse conjunto existe uma questão de ordem geral que se refere especificamente à dimensão. Esta questão é o direcionador do grupo e é com ela que faremos a validação do conjunto de fatores.

A seguir apresentam-se os resultados obtidos por dimensão. Em cada uma das dimensões encontram-se, inicialmente, descrições globais e, na seqüência, é feita a aferição escola por escola.

8.3.1.1. Organização e Gestão

Na dimensão Organização e Gestão, foram avaliados fatores que envolvem a percepção dos estudantes quanto a aspectos do funcionamento e rotinas do Programa nas escolas.

O fator '*alimento*' abrange a questão do grau de satisfação dos alunos em relação aos alimentos geralmente oferecidos na merenda. O fator '*Comidas Regionais*' mede como eles se sentem com a existência deste tipo de comida. '*Datas especiais*' é a questão que investiga a percepção desse tipo especial de alimento.

O ‘Horário’ da merenda é outro fator que foi verificado. A apreciação da ‘*Presença dos professores*’ na hora da merenda foi colocada em outra questão. Finalmente, fez-se a pergunta geral sobre o fator ‘*Estou satisfeito com relação à merenda escolar?*’. O intuito era que eles pensassem de forma geral. Esclarecimentos de alguns itens foram feitos no momento de preenchimento do questionário.

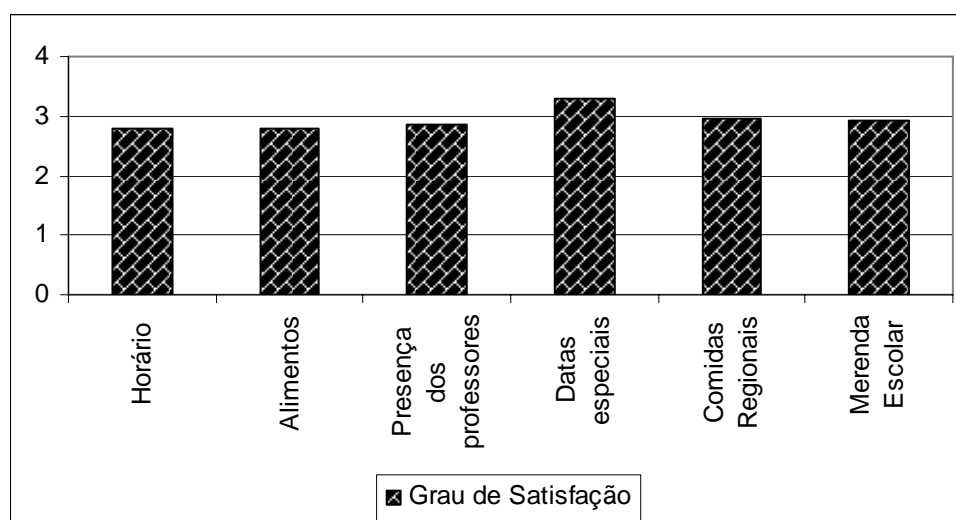
Na tabela 8.2, adverte-se que o conjunto de alunos mostra-se satisfeito com os aspectos de organização e gestão. O fator ‘*merenda escolar*’ mostra de forma clara esta percepção, ele é uma espécie de direcionador que comprova a validade dos outros.

Tabela 8.2 Grau de Satisfação dos Alunos - Organização e Gestão

	Horário	Alimentos	Presença dos Professores	Datas Especiais	Comidas Regionais	Merenda Escolar
Média	2,8	2,9	2,9	3,3	3,0	3,0
Desvio Padrão	0,1	0,2	0,4	0,2	0,3	0,1

O equilíbrio no nível de satisfação nessa dimensão é mais bem observado no Gráfico 8.1. Não obstante, nota-se que o fator que representa um índice mais elevado é o que se refere às datas especiais. Conforme foi verificado nas entrevistas, essas datas são, por exemplo, o dia da criança, o dia da família, o dia do estudante ou, ainda, as datas do calendário histórico como o “Dia da Independência” ou a “Revolução Farroupilha”. O uso do Programa nesse tipo de eventos é sentido como positivo.

Gráfico 8.1 Grau de Satisfação dos Alunos - Organização e Gestão



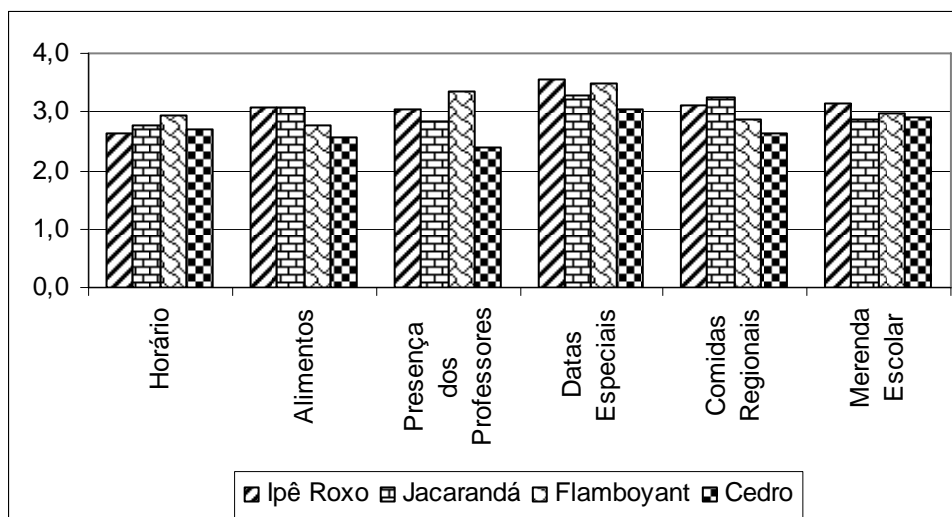
No entanto, olhando o conjunto das escolas (Gráfico 8,2) de forma separada, pode-se apreender que cada fator tem desempenho variado nas escolas, embora a tendência esteja refletida na análise anterior.

Tabela 8.3 Grau de Satisfação dos Alunos - Organização e Gestão, por Escola

	Horário	Alimentos	Presença dos Professores	Datas Especiais	Comidas Regionais	Merenda Escolar
Ipê Roxo	2,6	3,1	3,0	3,6	3,1	3,2
Jacarandá	2,8	3,1	2,8	3,3	3,2	2,9
Flamboyant	2,9	2,8	3,3	3,5	2,9	3,0
Cedro	2,7	2,6	2,4	3,0	2,6	2,9

O fator horário possui grau um pouco mais elevado na escola Flamboyant, lembra-se que nesta escola a escolha do horário foi mais democrática, quer dizer, discutida com alunos e professores. Contudo, este fator é sempre polêmico, em especial nas séries finais. Na maioria dos casos, a insatisfação é originada, em grande parte, pelo fato da merenda tomar uma parte do ‘recreio’ e não por ser oferecida no início ou no final do período escolar, como é argumentado por alguns gestores.

Gráfico 8.2 Grau de Satisfação dos Alunos - Organização e Gestão, por Escola



O fator que avalia o tipo de alimentos oferecidos obteve pior qualificação na escola Cedro, esta escola mostra uma tendência de insatisfação pela possibilidade dos seus alunos terem a cantina como parâmetro comparativo. Na mesma escola, a presença de professores não foi qualificada no sentido de ser excessiva ou evasiva, como o resto das escolas entendia,

pelo contrário, eles apreciaram que os professores não se envolviam e que dificilmente participavam deste momento.

As comidas regionais foram muito elogiadas na escola Jacarandá; lá foi relatada a realização de confraternizações com churrasco e com carreteiro, esse último os alunos qualificaram como “bem molhadinho” (qualificação de um prato suculento).

Encerrando esta dimensão, verificou-se que os alunos de todas as escolas estão satisfeitos com o Programa, esta tendência está presente na avaliação do fator ‘*merenda escolar*’, cuja nota obtida qualifica o trabalho do conjunto de atores envolvidos nesta tarefa.

8.3.1.2 Condições Físicas

Neste item se buscou medir a percepção dos estudantes com referência às condições físicas oferecidas em cada uma das escolas. Utilizou-se o fator ‘*local*’ da merenda como o direcionador principal. Os outros fatores ligados a este aspecto foram: o ‘*barulho*’ do local onde acontece a alimentação; a ‘*limpeza dos utensílios*’ foi colocada por ser uma das condições que qualifica ou desqualifica a merenda; o fator da ‘*limpeza do local*’ foi contemplado em separado, assim como o fator relacionado ao ‘*tempo para comer*’. Este último fator foi relacionado com a distribuição do tempo para a merenda e com a distribuição do local entre as diferentes turmas.

Tabela 8.4 Grau de Satisfação dos Alunos - Condições Físicas

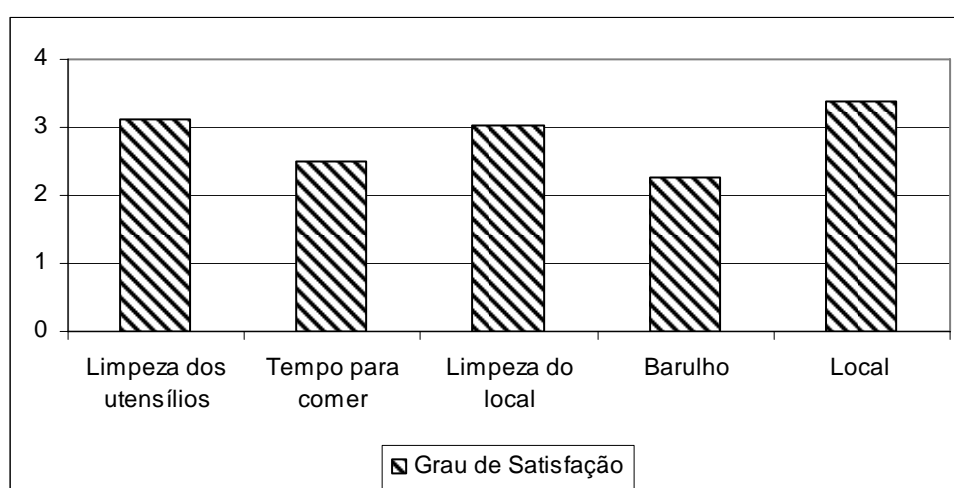
	Limpeza dos Utensílios	Tempo para Comer	Barulho	Limpeza do Local	Local da Merenda
Média	3,1	2,4	2,3	3,0	3,3
Desvio Padrão	0,2	0,4	0,3	0,4	0,3

Na tabela 8.4, é possível verificar que, em termos gerais os estudantes estão satisfeitos. Não obstante, percebe-se que o tempo dedicado a merendar não satisfaz tanto, embora durante as entrevistas eles expressassem que o tempo era suficiente para comer, mas insuficiente para realizar outras atividades ligadas à alimentação; eles descreveram que não costumam lavar as mãos antes ou depois da refeição ou “chegar no banheiro”, correndo risco de perder a merenda ou de se perder da turma. Na verdade, todas as atividades que circundam o horário e que são reclamadas por eles são os momentos para brincadeiras.

Numa das escolas, onde a alimentação era distribuída na sala de aula, aliou-se o fato de existir um acordo entre pais e professores de não permitir que as crianças menores corram ou freqüentem o pátio da escola. Esta medida, extrema, foi tomada a fim de proteger as crianças dentro da edificação cheia de escadas e com áreas de circulação perigosa devido a obras, além de inexistir uma parte de um muro de proteção das crianças. Este fato gera um desconforto muito grande entre os alunos, em especial os pertencentes às séries iniciais, que se viam confinados a sua sala de aula, cuja única traquinagem possível era a de fugir da sala, brigar ou bagunçar a sala. Na mesma escola, os alunos das séries finais contam com a possibilidade de utilizar o refeitório no recreio e ali instalar um equipamento de som e propiciar que grupos de meninas pratiquem passos de dança e outras brincadeiras. Esta situação inusitada de proteção e liberdade revelou-se nas entrevistas coletivas e chama a atenção a fatores que envolvem a gestão de escola; é questionável o modo como buscam aliar as condições de atender as crianças respeitando o direito à educação, a obrigatoriedade e as questões de qualidade.

O barulho é o fator que poderíamos indicar como o mais crítico entre os fatores investigados, é interessante dizer que este ponto era muito debatido entre eles, durante o preenchimento dos questionários e nas entrevistas coletivas. De fato, o barulho era produzido por quem? O debate mostrou que não existiam barulhos externos que os incomodasse tanto quanto o seu próprio jeito de interação, qualificado, por eles mesmos, de “barulhento”.

Gráfico 8.3 Grau de Satisfação dos Alunos - Condições Físicas



Para verificar o próximo fator preferiu-se utilizar a palavra “local”, pois nem todas as escolas contavam com refeitório e, quando existente, às vezes não é utilizado. Nas discussões do assunto, os alunos aproveitaram para qualificar outros locais da escola que os deixavam

incomodados, alguns falavam dos banheiros e outros das áreas de lazer. Em nenhuma escola foram verificados problemas nas salas de aula, pelo contrário, essas são áreas bem conservadas das escolas.

No gráfico 8.3, é possível verificar de forma clara que o fator limpeza dos utensílios revela que a equipe da merenda realiza seu trabalho de forma satisfatória, o mesmo se aplicando ao fator que engloba a limpeza do local. Neste item, foi por vezes perguntado se a avaliação se referia ao local antes ou depois da merenda, uma vez que os alunos declaravam que deixavam o local normalmente sujo e desarrumado.

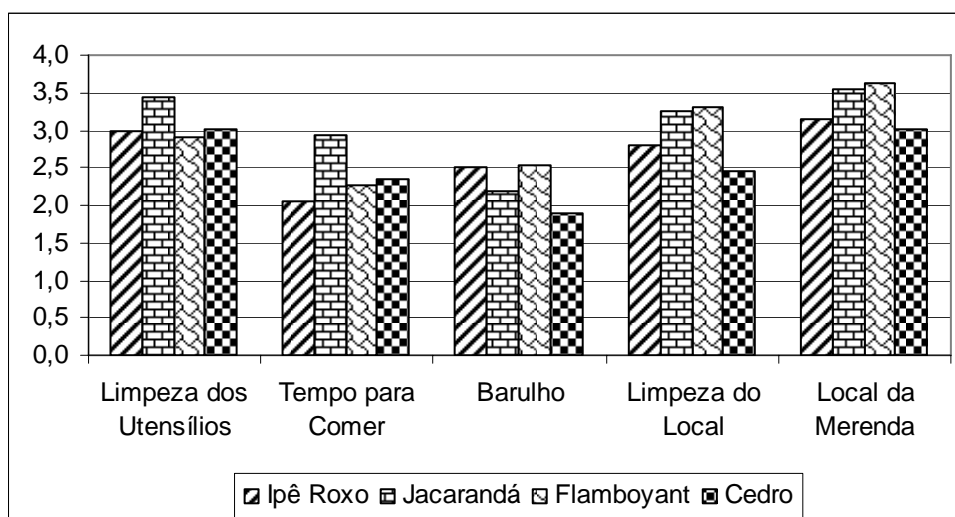
A análise por escola mostra, novamente, que as tendências gerais são seguidas e que as nuances particulares de cada escola são evidentes. Ao mesmo tempo, é importante lembrar que o tipo de público pode ser mais exigente e crítico, ou passivo, mesmo freqüentando locais evidentemente deteriorados e qualificáveis como ruins.

Tabela 8.5 Grau de Satisfação dos Alunos - Condições Físicas, por Escola

	Limpeza dos Utensílios	Tempo para Comer	Barulho	Limpeza do Local	Local da Merenda
Ipê Roxo	3,0	2,1	2,5	2,8	3,2
Jacarandá	3,5	2,9	2,2	3,3	3,6
Flamboyant	2,9	2,3	2,5	3,3	3,6
Cedro	3,0	2,3	1,9	2,5	3,0

Na escola Cedro, onde se encontram os indicadores mais baixos, foi possível verificar que o local possibilitava o acesso de animais da rua, sendo que, em parte, o barulho por eles descrito incluía o barulho desses animais que, em grande número, circundam a escola.

Gráfico 8.4 Grau de Satisfação dos Alunos – Condições Físicas, por Escola



As escolas Jacarandá e Flamboyant possuem equipamentos de merenda novos e nelas, evidentemente, os indicadores são melhores, em ambas, os ambientes são arejados e iluminados. Chama a atenção que na escola Flamboyant, o espaço destinado à merenda não é amplo, mas a sua disposição no conjunto arquitetônico da escola é muito favorável.

8.3.1.3 Aspectos Intrínsecos

Os aspectos intrínsecos do Programa foram colocados em avaliação neste item. Foram elencados, para avaliação, fatores próprios das refeições como a ‘aparência’, o ‘cheiro’, o ‘sabor’ e a ‘temperatura’ dos alimentos oferecidos.

A variedade de alimentos foi questionada no fator ‘cardápio’; foi colocado um fator específico para perguntar sobre a possibilidade de ‘repetição’, assunto muito recorrente no cotidiano escolar; a ‘quantidade’ de comida recebida é outro fator relevante. Finalmente, medimos todos esses itens dentro do fator ‘qualidade’. Este fator foi escolhido para servir como verificador deste aspecto.

Na tabela 8.5, consta a percepção desses fatores inerentes à alimentação. A quantidade de comida oferecida foi qualificada como quase satisfatória. Este fator confirma que o trabalho de distribuição é realizado na quantidade adequada e com o pleno conhecimento dos gostos dos seus usuários. Nas entrevistas coletivas, foram oferecidas pistas que revelam que seria difícil atingir o nível máximo de satisfação, por fatores relacionados com os hábitos alimentares. Produtos como “cachorros quentes” eram referidos, sempre, como insuficientes, enquanto outros produtos, como as bebidas lácteas, são menos consumidos.

Tabela 8.6 Grau de Satisfação dos Alunos - Aspectos Intrínsecos

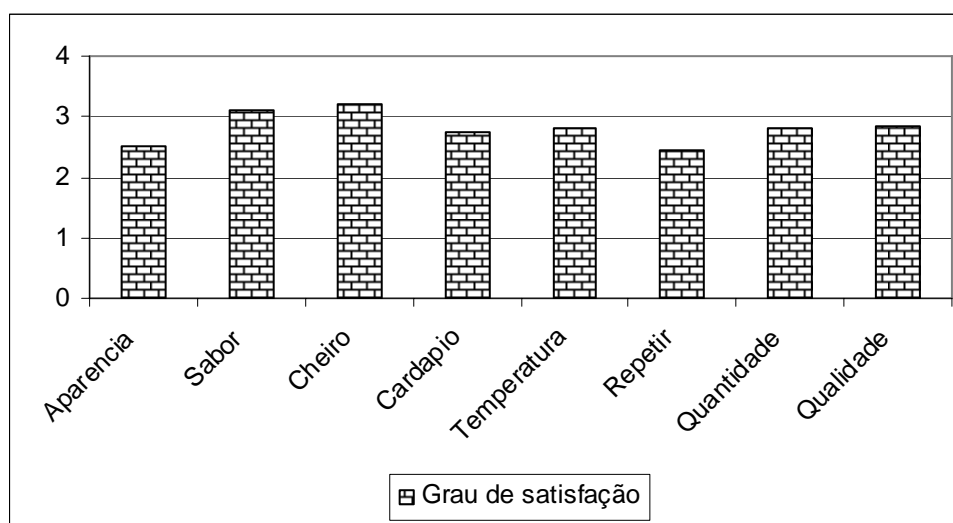
	Aparência	Sabor	Cheiro	Cardápio	Quantidade	Temperatura	Repetir	Qualidade
Média	2,6	3,1	3,2	2,7	2,7	2,8	2,3	2,8
Desvio Padrão	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,1

A aparência dos alimentos foi um pouco criticada, no entanto o sabor e o cheiro foram qualificados como satisfatórios. Quanto à variedade de alimentos do cardápio, o índice não é muito alto, o mesmo acontece com a temperatura, este fator foi colocado em alguns locais como crucial, em especial pelas peculiaridades climáticas do estado.

A impossibilidade de repetir é muito criticada, mas é bom lembrar que isto não ocorre com todos os alimentos do cardápio, no entanto, é muito lembrada pelos estudantes. O item derradeiro, o da ‘qualidade’, foi avaliado como parcialmente satisfatório.

No gráfico 8.5, é possível verificar que os aspectos melhor qualificados são os sabores e os cheiros; esses fatores podem ser interpretados como importantes, pois revelam a aceitabilidade dos gêneros oferecidos dentro do Programa local.

Gráfico 8.5 Grau de Satisfação dos Alunos - Aspectos Intrínsecos



Na verificação por escola, os resultados confirmam as tendências, mostrando que a questão da aparência, por exemplo, é mais criticada quanto à forma de servir os alimentos; o balcão da escola Cedro propicia uma distribuição tumultuada por ser grande e por dar lugar a muitos alunos requerendo o alimento de forma simultânea. Já na escola Jacarandá, a distribuição é impessoal, o alimento é colocado num tipo de janela, de lá a merendeira não pode ver a quem está atendendo.

Tabela 8.7 Grau de Satisfação dos Alunos -Aspectos Intrínsecos, por Escola

	Aparência	Sabor	Cheiro	Cardápio	Quantidade	Temperatura	Repetir	Qualidade
Ipê Roxo	2,9	2,9	3,0	2,6	2,4	2,7	2,0	2,9
Jacarandá	2,4	3,3	3,3	2,9	3,1	3,2	2,6	3,0
Flamboyant	2,8	3,3	3,3	2,9	2,8	3,0	2,6	2,9
Cedro	2,4	2,8	3,0	2,5	2,6	2,2	2,2	2,6

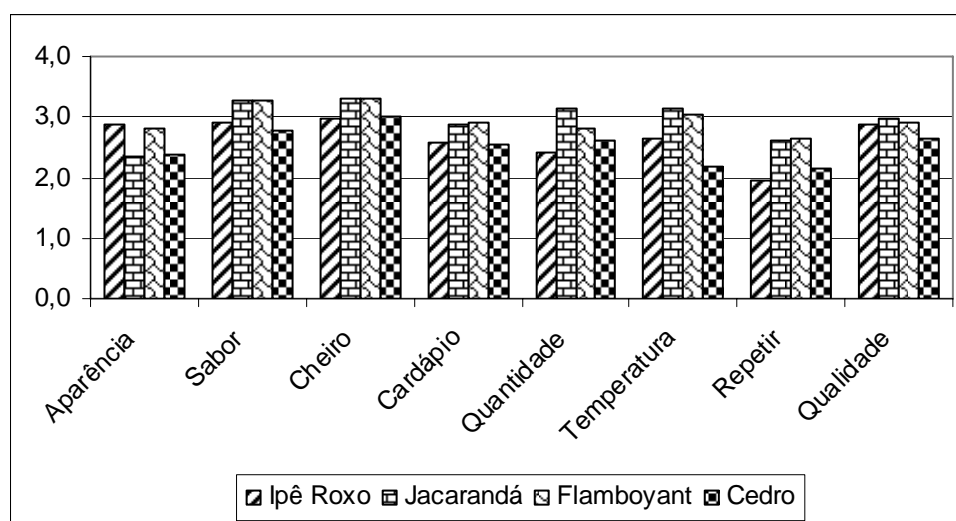
O cardápio é bastante criticado na escola Cedro, em especial pelas meninas das séries finais que qualificam os gêneros como “tri-engordantes”. Na mesma escola, a reclamação se

estende à temperatura dos alimentos, contam os alunos que “no inverno são oferecidos frios e no verão muito quentes”.

Na escola Ipê Roxo, a possibilidade de repetir é muito rara, principalmente nas turmas que recebem a merenda na sala de aula; foi observado que os alunos utilizam métodos esdrúxulos para receber uma porção a mais, escondendo o alimento embaixo da mesa ou dentro de sacos de outros produtos. Circunstancialmente, devido à presença da equipe de pesquisa, o resto da turma entregou os infratores. A partir desse episódio, maior atenção foi dispensada a este fator.

Na pesquisa realizada na dissertação de mestrado realizada por Lúcia Elena Matos Amaro (2002), este fator é trabalhado atendendo aos vários sentidos da repetição. A autora afirma que quase tudo na escola se repete e que a pergunta “tem repetição, professora?...” acompanha a prática escolar e, particularmente, o momento da merenda escolar; essa consideração foi verificada, também, neste trabalho.

Gráfico 8.6 Grau de Satisfação dos Alunos - Aspectos Intrínsecos, por Escola



É importante mostrar que a escola Jacarandá, cujos índices são maiores em quase todos os fatores, possui a merendeira mais elogiada pelos alunos, a comida é lembrada como de sua autoria total. Em contrapartida, ela revelou conhecer os alunos pelos seus nomes, ela chega a lembrar que certo aluno não come determinados alimentos e qual é o jeito de convencer os alunos a consumir certos alimentos. Este fato revela que carisma, simpatia e atenção são temperos importantes para os alunos.

Na escola Flamboyant, o caso é muito parecido, destacando-se que para os alunos ficou a lembrança de uma merendeira que já tinha saído da escola e para ela eram atribuídas

faltas graves - “ela não respeitava, era estúpida, não tinha paciência”, lembravam os alunos no momento de elogiar a funcionária que assumira a função.

8.3.1.4 Aspectos do Atendimento

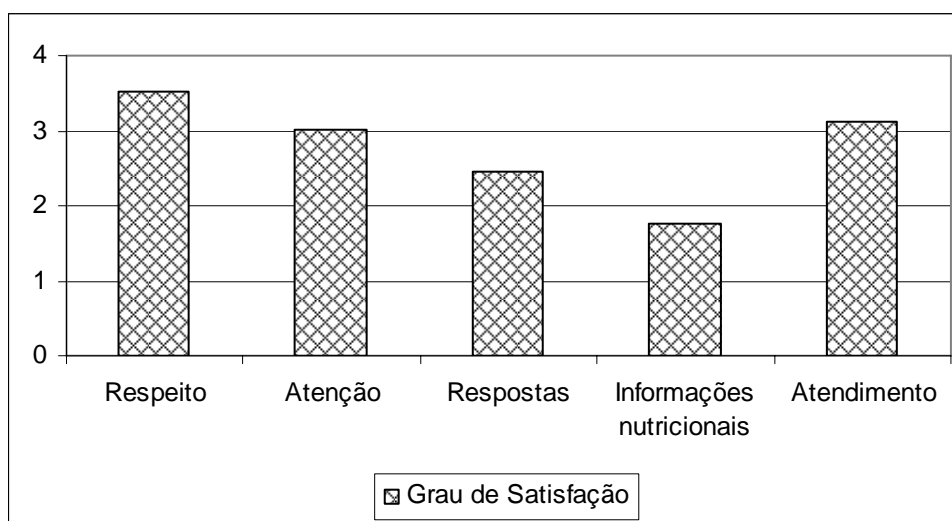
Esse aspecto pretende captar a resposta dos alunos diante dos fatores de ‘*atendimento*’ da equipe da merenda, a ‘*atenção*’ que é dispensada no momento da alimentação. A percepção da capacidade dos agentes da política em responder as dúvidas e esclarecimento, outro aspeto ligado a esse último foi colocado como um princípio ético que serve como regulador das relações sociais: o ‘*respeito*’. Este item foi sempre tratado em termos da relação entre alunos e merendeiras e/ou auxiliares.

Tabela 8.8 Grau de Satisfação dos Alunos - Atendimento

	Respeito	Atenção	Respostas	Informações Nutricionais	Atendimento
Média	3,1	3,0	2,5	1,8	3,1
Desvio Padrão	0,7	0,7	0,4	0,6	0,6

O fator ‘*informações nutricionais*’ é uma questão que envolve não só o trabalho das merendeiras, como também, do corpo docente da escola e do grupo de gestores escolares e municipais. Este item poderia ter sido identificado como o da educação alimentar propriamente dita.

Gráfico 8.7 Grau de Satisfação dos Alunos - Atendimento



Dentre esses fatores, o de ‘*atendimento*’ foi escolhido como indicador principal, ele revela que o grupo de alunos consultados está satisfeito com o trabalho empregado na

execução do Programa. Ao mesmo tempo, deve-se observar que há uma carência percebida pelos alunos quanto à educação alimentar.

O fator que sobressai é o que se refere ao clima de respeito que existe nesse momento. A atenção dada pela equipe envolvida com a merenda provoca, também, satisfação no meio estudantil. O fator menos qualificado é o que se refere às respostas que os escolares recebem na hora em que o Programa está em execução. O gráfico 8.7 mostra de forma ilustrativa como os fatores são percebidos pelo conjunto de alunos investigados.

Tabela 8.9 Grau de Satisfação dos Alunos – Atendimento, por Escola

	Respeito	Atenção	Respostas	Informações Nutricionais	Atendimento
Ipê Roxo	3,4	3,0	2,7	1,8	3,1
Jacarandá	3,6	3,1	2,6	1,9	3,6
Flamboyant	3,3	3,8	2,8	2,4	3,4
Cedro	2,1	2,1	1,9	1,0	2,3

Verificando escola por escola, é possível, novamente, reconhecer que na escola Cedro os níveis de satisfação são baixos e que o atendimento é criticado de forma muito clara. Nas entrevistas coletivas, os alunos mencionaram que o tipo de atendimento desestimula sua ida ao refeitório. Alguns chegam a descrever o refeitório como um lugar deprimente, por conta do ritmo no atendimento e pelo pouco caso dispensado pela direção aos assuntos que envolvem a alimentação. Por exemplo, a presença de animais é fator sinalizador da negligência evidenciada nessa escola.

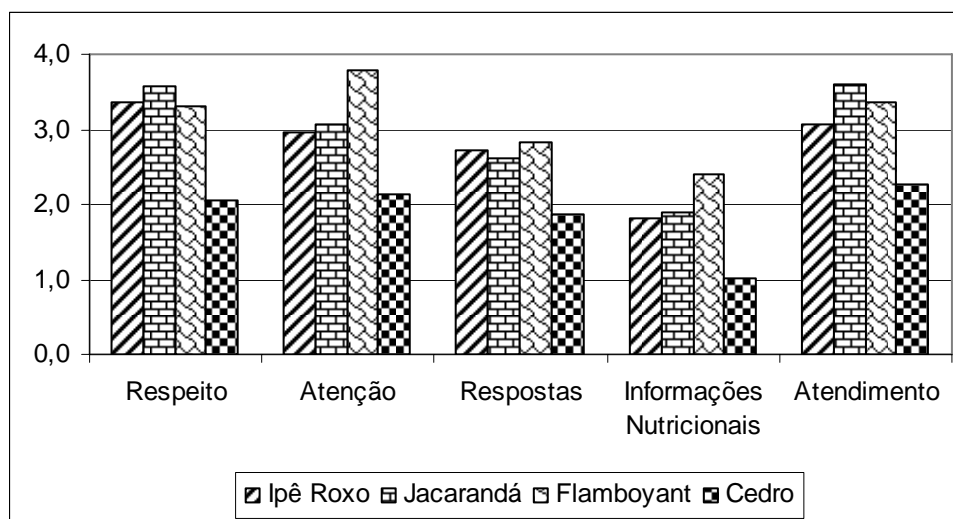
O respeito, no entanto, é um fator bem lembrado no resto das escolas. Destaca-se que a resposta dos alunos na escola Ipê Roxo envolve o trabalho realizado pela mãe voluntária, personagem muito importante para que esse item seja avaliado como positivo.

Na escola Flamboyant, o ótimo nível de satisfação em relação à atenção está vinculado, também, ao envolvimento dos professores e da equipe diretiva, que acreditam e participam do Programa. Nesta escola, existe sempre um mingau para os que chegam com muita fome, iniciativa da equipe diretiva e da merendeira.

O fator ‘*informações nutricionais*’ é o que obteve pior desempenho em todas as escolas. Seu desempenho demonstra que, se a alimentação escolar é uma realidade, a educação alimentar está muito distante da escola. Este fator foi trabalhado nas entrevistas coletivas e tentou-se entender se ele era tratado de forma transversal no currículo. A constatação foi que o conhecimento adquirido na escola parece não ter relação com o

cotidiano, entendendo-se que a alimentação faz parte deste cotidiano. Nesse sentido, não foi surpreendente encontrar índices tão baixos.

Gráfico 8.8 Grau de Satisfação dos Alunos – Atendimento, por Escola



Esses dados reveladores encontram-se de forma marcante entre os alunos que declaram que não freqüentam o local da merenda. Motivo pelo qual eles foram mantidos como fonte de informação, conforme descrito no próximo item.

8.3.1.5 Os que não vão...

Este grupo foi destacado, pois, apesar de alguns estudantes declararem que não freqüentam o local da merenda, eles emitiram sua opinião de forma clara. Eles são apenas três da quarta série, sendo que todos são meninos. Um deles cuida muito da sua alimentação por se tratar de uma criança com clara tendência à obesidade, declara trazer de casa o que pode comer e que gosta muito da merenda. Uma outra criança declara ter dinheiro e, por orientação dos seus pais, deixa a merenda para os que precisam. É um menino franzino, que diz sofrer muito na fila de compra de lanche; no seu questionário, relata que os grandes pedem para ele pagar seus lanches e que às vezes não o deixam chegar à caixa da cantina. Esses dois casos isolados já seriam motivos de várias interpretações, no entanto, eles são mencionados para poder mostrar que a problemática alimentar é muito variada e que o Programa dificilmente poderá atender a totalidade dos estudantes.

O restante dos que não vão são alunos da sétima série, na sua maioria são meninas e elas declaram não ir nunca. Os meninos dizem que uma vez por mês isto pode acontecer. Elas

são muito mais radicais e críticas. Deste grupo, nenhum declara trazer alimento de casa, somente a metade declara que traz dinheiro. Na sua totalidade, eles não vêem relação alguma entre os objetivos do Programa e seu desempenho escolar. Eles conhecem como o Programa funciona e quais seus gestores. Para este grupo, o atendimento é ruim e o cardápio inadequado para as necessidades que eles acreditam possuir. Um dos alimentos que as meninas reivindicaram como importantes foram as frutas.

8.3.2 Conhecimento e Relação dos Alunos com o Programa

Neste segmento, apresentam-se as informações colhidas junto aos alunos sobre a compreensão do Programa e a relação que eles têm com a alimentação, como também o que eles entendem dos objetivos do Programa e da sua gestão.

Este segmento foi colocado na segunda parte do questionário e utilizou questões diretas cuja possibilidade de resposta era sim ou não, dando chance de eles complementarem a resposta.

A primeira questão colocada foi: *Trazes lanche de casa? O quê?*

O resultado pode ser analisado tanto no que diz respeito à série quanto ao sexo. Foi comprovado que 20% dos alunos da quarta série declaram não levar lanche de casa, em situação oposta aos 72% de alunos da sétima série. Essa oposição relaciona-se diretamente com as atitudes de cada grupo por faixa etária.

Tabela 8.10 Trazem lanche de casa

	4° série			7° série		
	NÃO	SIM	Total	NÃO	SIM	Total
	%	%	%	%	%	%
MENINAS	8	41	49	30	7	37
MENINOS	12	33	45	42	6	48
NÃO RESPONDERAM			6			15
TOTAL	20	74	100	72	13	100

Os produtos preferentemente levados pelos alunos da quarta série são: bolachas, salgadinhos, sanduíches. Somente as meninas indicaram que levam frutas, entre as quatro opções mais lembradas.

Os alunos da sétima declaram preferir levar dinheiro e com ele comprar os mesmos produtos que declaram levar de casa: salgadinhos, refrigerantes sanduíches; somente uma menina declarou levar frutas de casa.

Foi aberta uma questão para saber se os alimentos oferecidos na escola são muito diferentes dos que eles consomem na sua casa. A questão formulada foi: a comida é muito diferente da comida da tua casa?

Na quarta série, 70,2% disseram que sim, que havia alimentos que não eram usualmente comprados pela sua família, 26,6% disseram que não e 3,2% não souberam responder. Dos alunos da sétima série, 78,3% afirmaram que os alimentos são parecidos aos consumidos nas suas casas, apenas 2% não responderam ou não souberam dizer, enquanto 19,7% disseram que não.

Tabela 8.11 A Comida é Diferente à de Casa?

	SIM		NÃO		NÃO SEI DIZER		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
4º SÉRIE								
Meninas	39	41,5	10	10,6	0	0,0	49	52,1
Meninos	27	28,7	15	16,0	3	3,2	45	47,9
Total	66	70,2	25	26,6	3	3,2	94	
7º SÉRIE								
Meninas	41	39,4	8	7,7	1	1,0	50	48,1
Meninos	48	46,2	6	5,8	0	0,0	54	51,9
Total	89	85,6	14	13,5	1	1,0	104	
TOTAL GERAL	155	78,3	39	19,7	4	2,0	198	100,0

Está claro que as diferenças de gênero e de faixa etária são marcantes, talvez este fato explique que as meninas percebem as diferenças de produtos, quase na mesma proporção, em qualquer das séries estudadas. Entre os meninos, no entanto, mostram maior sensibilidade os da sétima série. Quando a análise é por escola pode-se notar que os estudantes das escolas periféricas verificam maior diferença entre os produtos oferecidos na escola e os consumidos em casa.

Os objetivos do PNAE e a percepção por parte dos estudantes foram questões colocadas na seqüência. O primeiro objetivo tratado foi o que diz que o Programa satisfará os 15% das necessidades nutricionais do estudante no período de aula.

A questão foi feita da seguinte maneira: *A merenda da escola é suficiente para não sentirem fome?*

Tabela 8.12 Questão: “A Merenda da Escola é Suficiente para não Sentires Fome?”

	SIM		NÃO		NÃO SEI DIZER		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
4º SÉRIE								
Meninas	33,0	35,1	13,0	13,8	3,0	3,2	49,0	52,1
Meninos	31,0	33,0	11,0	11,7	3,0	3,2	45,0	47,9
Total	64,0	68,1	24,0	25,5	6,0	6,4	94,0	100,0
7º SÉRIE								
Meninas	30,0	28,8	20,0	19,2	0,0	0,0	50,0	48,1
Meninos	27,0	26,0	23,0	22,1	4,0	3,8	54,0	51,9
Total	57,0	54,8	43,0	41,3	4,0	3,8	104,0	100,0

Dos alunos da quarta série, 68,1% afirmaram que o alimento é suficiente, 25,5% disseram que não e 6,4% se abstiveram ou não souberam informar.

Entre os alunos da sétima série, 54,8% disseram que sim e 41,3% negaram que isso acontecesse, enquanto que 3,8% não souberam dizer. A maioria dos alunos da quarta série, em especial as meninas, afirma que o Programa oferece alimento suficiente para não sentir fome no período da aula. Os que discordam são na sua maioria meninos da sétima série, conforme se pode verificar nos dados da Tabela 8.11.

A próxima questão tem relação com o objetivo de formar hábitos alimentares, entendendo que conhecer novos alimentos é uma forma de ampliar as possibilidades alimentares.

A questão colocada foi: *Há algum alimento ou comida que conhecestes na hora da merenda?*

No total, quase 60% dos alunos disseram que sim, que houve alimentos que não eram conhecidos por eles. A resposta foi negativa para os 37,9% que declaram não ter nada de novo. Os que não souberam responder foram 3,0% dos estudantes.

Tabela 8.13 Conhecimento de Alimentos Novos

	SIM		NÃO		NÃO SEI DIZER		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
4º SÉRIE								
Meninas	32	34,0	16	17,0	1	1,1	49	52,1
Meninos	32	34,0	12	12,8	1	1,1	45	47,9
Total	64	68,1	28	29,8	2	2,1	94	100,0
7º SÉRIE								
Meninas	26	25,0	23	22,1	1	1,0	50	48,1
Meninos	27	26,0	24	23,1	3	2,9	54	51,9
Total	53	51,0	47	45,2	4	3,8	104	100,0
TOTAL GERAL	117	59,1	75	37,9	6	3,0	198	100,0

Os alimentos mais lembrados como novidades foram: arroz com leite, arroz com salsicha, batida de mamão e abacate, carreteiro, cachorro quente, milk, mingau, cremes, pão com guisado, massa com guisado, polenta, pudim, risoto, sopa de letrinhas, sucrilhos e sopa; na escola mais afastada, houve muitos que indicaram “quase tudo”.

O objetivo que relaciona a alimentação escolar com o rendimento escolar foi avaliado mediante a seguinte pergunta: *Achas que a merenda facilita teu rendimento escolar? Concordas?*

Do total de alunos consultados pouco mais da metade concordou com essa afirmativa e a outra metade discordou e apenas 3% não souberam ou não quiseram responder. Alguns alunos escreveram que há outros fatores que influenciam seu rendimento, na maioria das vezes eram colocados fatores de empatia ou não com o professor ou problemas com os próprios colegas de aula. Teve um grupo que se referiu a casos que conhecem e não a seu caso específico.

Tabela 8.14 Questão: “Relação com o Rendimento Escolar”

	SIM		NÃO		NÃO SEI DIZER		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
4º SÉRIE								
Meninas	20	21,3	27	28,7	2	2,1	49	52,1
Meninos	24	25,5	20	21,3	1	1,1	45	47,9
Total	44	46,8	47	50,0	3	3,2	94	
7º SÉRIE								
Meninas	29	27,9	19	18,3	2	1,9	50	48,1
Meninos	32	30,8	21	20,2	1	1,0	54	51,9
Total	61	58,7	40	38,5	3	2,9	104	
TOTAL GERAL	105	53,0	87	43,9	6	3,0	198	100,0

Durante as entrevistas coletivas, quando o assunto foi tratado, eles disseram que este é um objetivo alcançado pelo Programa, nas séries finais das escolas mais periféricas esse ponto ficou mais marcado como real, enquanto que nas escolas centrais esse caso era tratado como hipotético.

O objetivo que relaciona a assiduidade escolar ao Programa foi inquirido da seguinte forma: *Virias à escola se não tivesse merenda?*

A maioria dos alunos disse que iria à escola mesmo sem alimentação escolar, esta asseveração foi de 89,4% dos alunos, somente 8,1% consideram que não iriam se não tivesse merenda e 2,5% não souberam responder.

Tabela 8.15 “Relação com a Frequência Escolar”

4º SÉRIE	SIM		NÃO		NÃO SEI DIZER		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Meninas	43	45,7	4	4,3	2	2,1	49	52,1
Meninos	40	42,6	3	3,2	2	2,1	45	47,9
Total	83	88,3	7	7,4	4	4,3	94	100,0
7º SÉRIE								
Meninas	47	45,2	3	2,9	0	0,0	50	48,1
Meninos	47	45,2	6	5,8	1	1,0	54	51,9
Total	94	90,4	9	8,7	1	1,0	104	100,0
TOTAL GERAL	177	89,4	16	8,1	5	2,5	198	100,0

Esse resultado é equivalente entre os alunos da quarta e os da sétima série. Este resultado coloca este objetivo, de certa forma, longe da realidade deste município, pelo menos no nível dos estudantes.

A aproximação com as questões de gestão iniciou pelo assunto do financiamento. Perguntou-se: *Sabes quanto custa a merenda da escola por dia? Quanto tu achas que custa?*

Tabela 8.16 Custo da Merenda Escolar

4º SÉRIE	SIM		NÃO		NÃO SEI DIZER		TOTAL	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Meninas	22	23,4	27	28,7	0	0,0	49	52,1
Meninos	17	18,1	27	28,7	1	1,1	45	47,9
Total	39	41,5	54	57,4	1	1,1	94	
7º SÉRIE								
Meninas	10	9,6	40	38,5	0	0,0	50	48,1
Meninos	10	9,6	44	42,3	0	0,0	54	51,9
Total	20	19,2	84	80,8	0	0,0	104	
TOTAL GERAL	59	29,8	138	69,7	1	0,5	198	100,0

A devolução dos alunos foi muito clara, 69,7% declararam não saber quanto custa a manutenção do Programa. Do total, 29,9% imaginavam que conheciam. Poucos alunos deixaram de responder à segunda questão. A grande maioria deles acredita que o valor é menor que R\$ 2,00 e o restante indicou valores superiores. Durante as entrevistas coletivas, esta questão retornava como uma curiosidade. Nesse momento, era sugerido pensar no valor que eles estivessem dispostos a pagar pela merenda, caso tivessem dinheiro disponível. A provocação era sempre atendida com entusiasmo e eles faziam relação com os produtos que eles adquirem ou gostariam de adquirir nos intervalos escolares, a resposta era sempre entre um e dois reais. Os estudantes das escolas centrais elevavam os valores a quase cinco reais.

Por causa dessa brincadeira eles sempre ficavam surpresos quando ouviam o valor do repasse do governo federal. Muitos relacionavam o valor com o de uma bala ou de uma guloseima. Nesses momentos, eles expressavam sua admiração pelos gestores locais e pela equipe da escola, que conseguem “fazer milagre”.

À continuação, será descrita a percepção que os alunos revelaram em relação ao trabalho dos gestores e se eles conhecem quem são os responsáveis por essas tarefas.

As questões inquiriam diretamente sobre tarefas e perguntavam quem resolvia os problemas de merenda dentro e fora da escola.

Assim, a primeira pergunta foi: *Sabes quem compra e distribui a merenda nas escolas?*

Metade dos alunos disse “sim”, que sabia quem distribuía os alimentos nas escolas, muitos conheciam inclusive a rotina que este trabalho envolve. Os restantes 2% não souberam responder, enquanto que 45,5% não conheciam a origem dos gêneros alimentícios. Alguns alunos da quarta série responderam que os encarregados por esta tarefa eram os caminhões. Muitos acreditavam que era um trabalho isolado da equipe de merendeiras e alguns lembraram o Governador do Estado e até o Presidente da República.

Tabela 8.17 Da Distribuição da Merenda

	SIM		NÃO		NÃO SEI DIZER	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
4º SÉRIE						
Meninas	35	37,2	14	14,9	0	0,0
Meninos	27	28,7	16	17,0	2	2,1
Total	62	66,0	30	31,9	2	2,1
7º SÉRIE						
Meninas	25	24,0	24	23,1	1	1,0
Meninos	17	16,3	36	34,6	1	1,0
Total	42	40,4	60	57,7	2	1,9
TOTAL						
GERAL	104	52,5	90	45,5	4	2,0

Dos alunos que conheciam quem comprava e distribuía a merenda, 83 responderam que era a Prefeitura que realizava esta tarefa.

Outra questão foi: *Sabes quem resolve os problemas de merenda dentro da escola?*

A este respeito, 67,2% responderam que sabiam e indicavam a direção como responsável por resolver os problemas de merenda dentro da escola; os alunos da quarta série mostraram-se mais informados que os da sétima série. Os alunos que disseram que não sabiam foram 31,3% do total. As meninas demonstraram que são mais perspicazes para esse

tipo de assunto. Dos que escreveram respostas diferentes, alguns indicavam que a merendeira ou a supervisora seriam as pessoas responsáveis.

Tabela 8.18 Resolução de Problemas de Merenda Dentro da Escola

4º SÉRIE	SIM		NÃO		NÃO SEI DIZER	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Meninas	44	46,8	5	5,3	0	0,0
Meninos	32	34,0	12	12,8	1	1,1
Total	76	80,9	17	18,1	1	1,1
7º SÉRIE						
Meninas	31	29,8	18	17,3	1	1,0
Meninos	26	25,0	27	26,0	1	1,0
Total	57	54,8	45	43,3	2	1,9
TOTAL GERAL	133	67,2	62	31,3	3	1,5

Na próxima pergunta, foi indagado o nível extra-escolar da seguinte forma: *Sabes quem resolve os problemas da merenda fora da escola?*

Para esta questão, 80 estudantes indicaram a Prefeitura como o órgão que trata desses problemas no nível local. O restante dos alunos indicou instâncias como o Programa Fome Zero, o Governador, o Conselho da Merenda; um estudante indicou o guardinha da escola.

Tanto no momento do preenchimento do questionário como nas entrevistas, notou-se que existe muita dúvida com referência ao gestor federal, alguns lembraram do FNDE para outros Programas suplementares como o Livro Didático, no entanto, não houve nenhum aluno que fizesse esta menção no questionário. A maior parte das dúvidas que surgiram disse respeito ao trabalho do Prefeito, desarticulado do trabalho da Secretaria Municipal de Educação. Por outro lado, não são poucos os alunos que lembram da pessoa que realiza o trabalho dentro da secretaria.

A próxima questão envolvia o Conselho de Alimentação Escolar: *Conheces o Conselho de Merenda ou alguém que atue junto a este conselho?*

Neste item, pode-se afirmar que existe um desconhecimento muito grande de parte dos alunos; 76,3% disseram não conhecer o Conselho ou algum membro do Conselho. Das 16 crianças que disseram que conheciam, alguém lembrou de uma merendeira que trabalhava na escola, e, então, eles colocaram o seu nome. Uma delas lembrou de uma tia e outra lembrou de um amigo da sua família.

Nas entrevistas esse fato ficou muito mais evidente. Nenhuma das turmas investigadas recebeu a visita do Conselho. Este fato foi aproveitado para declararem que nunca tinham sido ouvidos por pessoas de fora da escola. Para eles, este seria um impeditivo para aceitar este

Programa como a tradução de um direito, para eles isto indicava que era uma benefício, uma ajuda, quer dizer, somente um Programa Assistencial.

Tabela 8.19 Do Conselho de Alimentação Escolar

	SIM		NÃO		NÃO SEI DIZER	
4º SÉRIE	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Meninas	8	8,5	41	43,6	0	0,0
Meninos	9	9,6	35	37,2	1	1,1
Total	17	18,1	76	80,9	1	1,1
7º SÉRIE						
Meninas	11	10,6	38	36,5	1	1,0
Meninos	16	15,4	37	35,6	1	1,0
Total	27	26,0	75	72,1	2	1,9
TOTAL GERAL	44	22,2	151	76,3	3	1,5

Este assunto levou a um outro que está relacionado à equidade a que este Programa se propõe. Perguntou-se se eles conheciam como era a merenda em outras escolas.

A questão era: *Sabes como é a merenda em outras escolas?*

Tabela 8.20 Da Merenda em outras Escolas

	SIM		NÃO		NÃO SEI DIZER	
4º SÉRIE	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Meninas	17	18,1	32	34,0	0	0,0
Meninos	3	3,2	41	43,6	1	1,1
Total	20	21,3	73	77,7	1	1,1
7º SÉRIE						
Meninas	8	7,7	41	39,4	1	1,0
Meninos	7	6,7	46	44,2	1	1,0
Total	15	14,4	87	83,7	2	1,9
TOTAL GERAL	35	17,7	160	80,8	3	1,5

Neste caso, verificou-se que os alunos conhecem muito pouco do que acontece nas outras escolas. Apenas 17,7% responderam que conheciam ou que já tinham ouvido falar da merenda em outras escolas. A maioria dos comentários referiu a sua qualidade, muito parecida com a deles, e, em alguns casos, outras escolas foram elogiadas. Não foi possível verificar que eles tenham algum interesse em saber como é este serviço em outras escolas e se este fator qualifica ou desqualifica a sua escola. A noção de equidade que eles referem está mais na possibilidade de ter rendimento escolar suficiente para poder continuar estudando. Os alunos das quartas séries têm a sua percepção mais otimista e acreditam que a escola poderá

ajudar no seu futuro. Um número grande de alunos da sétima série expressou que o seu futuro é muito distante e que anteviam dificuldades grandes, enquanto avaliavam que o seu presente já era complicado.

8.3.3 Percepção de Pontos Positivos e Pontos Negativos do Programa

Para avaliar este segmento, foram levantados os fatores mencionados pelos alunos e colocados os itens em *rankings*. É interessante mencionar a enorme variabilidade de itens levantados. Eles puderam ser sistematizados levando em conta os marcadores de faixa etária e de gênero. Cabe comentar que, embora tenham sido pedidos somente três itens relevantes, foi possível relacionar maior número de itens lembrados. Foi interessante verificar que a maior parte dos itens lembrados eram alimentos e não outros aspectos.

Tabela 8.21 Pontos Positivos para os Alunos da 4º Série

Para as Meninas	%	Para os Meninos	%
Cachorro Quente	25,5	Comida	23,9
Comida	21,6	Cachorro Quente	16,3
Refeitório	8,8	Refeitório	13,0
Cheiro	5,9	Cheiro	8,7
Bolacha	5,9	Arroz com Acompanhamentos	6,5
Arroz de Leite	5,9	Sucrilhos	5,4
Sopa de Legumes	4,9	Bebidas	5,4
Mingau de Chocolate	4,9	Mingau	4,3
Horário	4,9	Bolo	4,3
Sucrilhos	3,9	Pão	4,3
Pão	3,9	Bolacha	3,3
Merendeiras	3,9	Merendeiras	2,2
		Sopas	2,2

Para este grupo houve uma inversão entre os dois elementos mais mencionados, enquanto as meninas acreditam que o cachorro quente é o ponto alto do Programa, os meninos o colocam em segundo lugar.

Os alunos da sétima série levantaram outros pontos. Entre as meninas, o ambiente é descrito como o momento de interação e socialização. As meninas conseguiram referir e valorizar o trabalho das merendeiras e deixaram os alimentos para o final. De forma diferente, os meninos apontam o cardápio em primeiro lugar.

Nos dois segmentos, foi possível notar que eles referiram a existência do Programa como positiva.

Tabela 8.22 Pontos Positivos para os Alunos da 7ª Série

Para as Meninas	%	Para os Meninos	%
Ambiente e Condições do Refeitório	22,2	Comida	35,1
Merendeiras	20,0	Ambiente e Refeitório	17,1
Comidas Variadas	20,0	Limpeza	12,6
Limpeza	13,7	Merendeiras	10,8
Cachorro Quente	8,4	Cachorro Quente	9,0
Cheiro	7,4	Cheiro	9,0
Mingau	5,3	Sopa	3,6
Sopas	3,2	Bebidas	2,7

As entrevistas revelaram que o Programa já é parte da rotina escolar e que não é mais colocada em questão seu pertencimento à escola. Ele é qualificado como parte importante do cotidiano escolar. Sua não existência, ou novas formas de distribuição de alimentos, não foi bem aceita. Em uma das dinâmicas colocamos a possibilidade de eles, ou suas famílias, receberem o dinheiro equivalente. Eles refutaram essa modalidade imaginando o pouco que é possível adquirir com o valor de R\$ 0,22.

Os pontos negativos levantados pelos alunos da quarta série referem-se, principalmente, ao preparo de alguns alimentos, é o caso apresentado pelas meninas que comentam que as comidas com arroz são difíceis de terem um cozimento apropriado, ficando com o grão duro ou queimado. O item “bebida” engloba a reclamação de não haver uma bebida que acompanhe as refeições; na verdade, em todas as escolas é possível pedir água, por outro lado, quando são oferecidas bebidas, são elas isoladas, quer dizer, elas são o lanche.

Tabela 8.23 Pontos Negativos para os Alunos da 4ª Série

Para as Meninas	%	Para os Meninos	%
Comidas com Arroz	27,0	Frutas e Verduras	19,2
Bebidas	17,0	Refeitório	13,7
Barulho	12,0	Bebidas	12,3
Pães e Bolos	11,0	Arroz de Leite	11,0
Verduras e Frutas	8,0	Comidas	9,6
Quando não tem Merenda	8,0	Cozimento dos Alimentos	8,2
Merendeiras	6,0	Sopas	6,8
Refeitório	5,0	Pães	4,1
Feijão	3,0	Quando não tem	4,1
Sopa	2,0	Repetir	4,1
Horrível sem Recreio	1,0	Barulho	2,7
		Mingau	2,7
		Merendeiras	1,4

Para os alunos da sétima série, a crítica forte foi relativa ao cardápio e à variabilidade de produtos oferecidos. Destaca-se o fato de que, entre eles, apareça o item ‘quando falta’; nesse, foram agrupadas situações como o fato das merendeiras eventualmente não conseguissem preparar a comida ou o lanche ou, ainda, a ausência da merendeira.

Este grupo também refere as questões de barulho, bagunça e brigas que acontecem nesse momento como pontos negativos. Alguns alunos fazem relatos de casos específicos e de discussões que são travadas nesse horário.

Tabela 8.24 Pontos Negativos para os Alunos da 7ª Série

Para as Meninas	%	Para os Meninos	%
Comida	25,5	Comidas e Lanches	20,9
Outros Fatores Dentro da Escola	16,0	Cardápio	16,4
Quando Falta	12,8	Quando Falta	11,8
Merendeiras	11,7	Limpeza	10,0
Bebidas	8,5	Merendeiras	8,2
Lanches	7,4	Refeitório	8,2
Merenda na Sala	5,3	Temperatura	7,3
Refeitório	4,3	Bagunça, Brigas e Barulho	7,3
Limpeza	4,3	Pães	3,6
Bagunça, Barulho e Brigas	4,3	Bebidas	2,7
		Horário	2,7
		Presença dos Professores	0,9

Em todos os casos de desavenças relatadas, sente-se que há pouca interferência e participação dos professores às turmas das séries finais, propiciando que os conflitos tenham seu desfecho e aconteçam no horário da merenda. Contudo, é importante lembrar que se trata de um grupo de crianças em passagem para a adolescência ou na adolescência, e que existe uma necessidade de afirmação que muitas vezes passa pela necessidade de brigas e conflitos.

9 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após ter descrito as percepções de todos os atores, passando por todas as dimensões planejadas, apresenta-se, na continuidade uma avaliação conjunta.

De um modo geral, pode-se inferir que existe um grau satisfatório de efetividade no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Município de Guaíba.

Os efeitos descritos pelo conjunto de atores são positivos, na sua grande maioria. Os efeitos sociais trazidos pelo Programa são evidenciáveis nas falas, nos relatos e nas manifestações dos atores em tempos e momentos variados.

A adesão foi significativa e quebrou alguns pressupostos iniciais. É o caso do índice de frequência de consumo da alimentação escolar. A avaliação apontada para a região Sul no trabalho de Sturion, et. al. (2005, p. 272) dizia que “A análise dos dados revela que a adesão diária média é baixa, se considerarmos como efetiva adesão ao Programa o consumo de quatro ou cinco vezes por semana da alimentação oferecida na escola”. No presente estudo, foi verificado que existe um grau elevado de adesão no Município. Não obstante, com referência à faixa etária, o indicador foi plenamente confirmado em relação àquela pesquisa. Sem dúvida, os alunos das séries iniciais aderem quase que totalmente ao Programa, o que não ocorre nas séries finais; contudo, nessas existe um grau reduzido de rejeição. Outro fator que foi confirmado foi a questão sócio-econômica, embora deva-se ter cuidados especiais em alguns fatores intervenientes. Se for verdade que nos bairros periféricos e nos bairros carentes a adesão é alta para todos os níveis, é verdade, também, que, mesmo nesses locais, se existe uma cantina ou um bar, esses passam a concorrer diretamente com a participação dos estudantes na merenda escolar.

No entanto, foi possível verificar que a adesão depende, também, de variáveis intrínsecas e físicas ligadas ao Programa. Esses dois pontos têm ligação direta com as questões de gestão e as questões de atendimento. Analisar esses fatores tornou-se mais rico do que verificar simplesmente as relações sócio-culturais da família dessas crianças.

Isto, no entanto, não se contrapõe aos achados de pesquisadores que afunilaram seus estudos na relação entre a escolaridade da família e a adesão dos alunos ao Programa. Com certeza, esses trabalhos instrumentaram esta pesquisa e oportunizaram apresentar uma gama de diferentes aspectos nessa avaliação do Programa.

A primeira dimensão a ser discutida será a descentralização. Esta estratégia foi por todos os atores avaliada como positiva. Os gestores consideram que a municipalização do Programa trouxe um aumento de qualidade no atendimento, posição essa também revelada

pelo grupo de atores, que aliam a este raciocínio a sua própria função dentro da escola. Para os alunos, esse movimento é percebido, somente, pela constância e pela regularidade do Programa.

A dificuldade apontada para a descentralização via municipalização é a questão de “governança” mal definida. Isto significa que a transferência de responsabilidade induzida pela transferência de recursos foi bem sucedida, no entanto, deixou lacunas de definições na estrutura de atendimento que precisam ser mais bem trabalhadas. É o caso das merendeiras das escolas estaduais, elas recebem gêneros, cardápios, treinamento e supervisão do gestor municipal que, na prática, não tem condições de intervenção na gestão de recursos humanos da outra mantenedora. Assim, este segmento fica isolado e, de certa forma, seu trabalho é autônomo. O quadro piora se o gestor escolar não tiver, também, boa aceitação do Programa. Importante notar que essa queixa é de todos os atores. Este, porém, não é um problema restrito à descentralização deste Programa. Situações muito parecidas são relatadas na área da saúde.

Este conflito seria bem melhor administrado se o Regime de Colaboração que deveria existir entre as instâncias da federação fosse realmente entendido na plenitude da sua concepção.

A municipalização trouxe, ao mesmo tempo, dois fatores que foram objeto de avaliação. O primeiro é o CAE, cuja existência, quando lembrada e sentida, é muito positiva. Faz-se essa ressalva posto que, para os alunos e para grande parte das merendeiras, este órgão é imperceptível. Não obstante, sua importância e participação são bem avaliadas. Esta tênue atuação deve-se mais à cultura de não participação da sociedade do que à existência ou não de um órgão colegiado. Verifica-se que este aprendizado está sendo construído e que não é possível, ainda, medir sua importância dentro de estruturas sociais novas. Lembra-se que o período em que vivemos é um período de individualismo e que as estruturas sociais refletem estas relações.

O segundo fator é a obrigatoriedade da contratação da nutricionista. Esta qualifica o Programa, validando, dentro dos limites orçamentários, o planejamento de uma alimentação escolar com qualidade “possível”. Este trabalho orienta o esforço dos gestores locais e garante que este Programa seja mais equânime.

Em contraponto, aparece a avaliação feita, principalmente, pelos alunos, com referência à pouca ou nenhuma “educação alimentar” recebida. Sem dúvida, a atuação da nutricionista não consegue ser expandida a todas as escolas. Esse é, portanto, um ponto que

destoa dos objetivos formulados pelo Programa. Como poderá formar bons hábitos alimentares? Esta é uma questão que não se consegue responder.

A relação com o FNDE foi avaliada pelos gestores como positiva, embora se tenha constatado que o ente é incapaz de oferecer um atendimento completo, ou seja, a expectativa é de que não cuide, somente, do desenho e implementação dos Programas e, sim, que os supervisione e avalie. O acompanhamento atualmente, realizado é meramente o das prestações de contas, fato que representa muito pouco diante do tamanho de um Programa que se pretende exemplar.

O trabalho de outras instituições governamentais comprometidas com a função foi bem lembrado, é o caso do Tribunal de Contas do Estado. Este órgão fiscalizador tem se tornado o termômetro local da boa ou má aplicação de recursos.

Quanto à avaliação da organização e gestão do Programa local, deve-se lembrar que o trabalho realizado pela equipe na prefeitura é qualificado por todos os atores como bom, responsável e transparente. Este fato é lembrado pelos gestores escolares, pelas merendeiras e, inclusive, pelos estudantes. Destaca-se o trabalho de redistribuição de alimentos que as responsáveis propiciam para melhor atender os alunos.

Uma questão que se pode discutir agora é o fato do Programa provocar uma equidade entre os estudantes do município. Este argumento é apropriado quando se coloca a importância do Programa ser executado para atender o cidadão guaibense. Contudo, pergunta-se: esta não é somente uma padronização? Pela análise da percepção dos estudantes, este não representa um valor muito grande. Os alunos quase não conhecem a merenda em outras escolas, então, este valor não é perceptível pelos beneficiários. Este é um valor dos gestores e ele não está sendo transmitido de forma clara. Acredita-se que este valor é importante para manter a evolução do Programa, no entanto, a equidade pode acompanhar as diferenças e as necessidades de cada grupo social envolvido. De todo modo, esta é uma importante discussão a ser realizada no nível acadêmico e no nível dos gestores.

Avaliando as condições físicas em geral, pode-se afirmar que a existência de refeitórios, ou a sua falta, acarreta diversos problemas. Esses problemas mostram de forma explícita que o Programa é uma realidade dentro da escola pública. O conjunto do aparelho instalado nas escolas estaduais é bom, no entanto, a sua manutenção está comprometida. A crise econômica estadual se manifesta dentro da rede escolar em detalhes, ficando claro que as faltas não são somente com o aparelhamento e a conservação das instalações ligadas à merenda. Percebe-se a crise, também, na falta de material didático, no telefone cortado e na dificuldade de substituir pessoal. A contrapartida do Estado para com o Município está

atrasada e provavelmente terá que ser negociada no conjunto de arranjos e acertos orçamentários. O certo é que esse dinheiro dificilmente voltará e será utilizado para os seus fins. Não é por outro motivo que vários municípios desfazem o convênio com o Estado. No caso de Guaíba, acredita-se que isto não vá ocorrer. Primeiro, porque há um equilíbrio no número de alunos e escolas de ambas as redes. Segundo, porque existe o princípio de equidade que orienta o trabalho do grupo político que administra o município.

As condições físicas das escolas municipais são boas e novas, quando existem. Há ainda, muitas escolas que não possuem refeitório, elas têm cozinhas e projetos de construção dessas áreas. Nas escolas recém construídas ou reformadas, o equipamento para o Programa já faz parte do projeto arquitetônico. Vale lembrar que o município está espalhado em uma série de bairros, uma grande parte desses bairros é periférica e é nesses bairros que a maior parte das escolas municipais se encontra.

As condições intrínsecas foram avaliadas como satisfatórias, embora os desejos dos alunos estejam bem distantes da realidade. Eles pediram refeições muito elaboradas e caras, por exemplo, lasanhas e batatas fritas e bifês. No entanto, é possível aliar esses fatores aos de atendimento. Se os alimentos distribuídos são os mesmos, por que os alunos de certas escolas se dizem menos satisfeitos? Claro que as questões sociais e culturais são relevantes, mas o que foi verificado é que a forma de preparo e a relação das merendeiras é um fator que qualifica o Programa. Os alunos gostam muito dos alimentos, sim, mas entre os que se dizem mais satisfeitos havia, também, a presença de uma merendeira qualificada, preparada e atenta.

O atendimento é um fator que foi adquirindo corpo na reta final da pesquisa. Antes, esse não era um fator tão relevante. Importante notar, ainda, que o desenvolvimento e a regularidade do Programa fortaleceram a profissão de merendeira ou auxiliar. Este reconhecimento é exigido muito sutilmente, quando elas reclamam de circunstâncias discriminatórias e de momentos em que elas não são ouvidas e são desvalorizadas e até humilhadas por ofertar os alimentos que estão dentro do cardápio. Há que observar que elas não têm ingerência direta sobre o cardápio.

Em relação aos objetivos do Programa, o que foi possível verificar é que, de certa forma, todos os atores os conhecem. Os gestores municipais e escolares os relacionam com mais naturalidade ao seu cotidiano e, mesmo não tendo indicadores mensuráveis, os dão por atingidos. Há objetivos que são qualificados como inexpressivos. O que relaciona a frequência escolar à existência do Programa é questionado, uma vez que ir para a escola é uma obrigação, independente de se ter ou não merenda. Por outro lado, o objetivo que trata da

formação de hábitos alimentares é, como já foi dito, o que mais atenção requer por parte dos gestores e implementadores da política.

Finalmente, retoma-se um assunto que não foi um fator avaliado diretamente, mas que se percebe como relevante. O caráter suplementar do Programa. Este termo recebe as mais variadas acepções, mas quando ele foi ligado ao objetivo que trata da cobertura de 15% das necessidades nutricionais do estudante, adquiriu um sentido mais claro. Suplementar significa, então, preencher um momento em que o estudante sai da proteção da sua família e fica na escola. Na verdade, trata-se de um simples cálculo de proporção temporal. Este cálculo dos 15% não tem relação nutricional. Desde o ponto de vista do financiamento do Programa, a interpretação é um pouco mais complicada. Para o gestor federal, o Programa suplementa, no sentido de adicionar, os recursos de programas estaduais e municipais. O gestor local, ao contrário, entende que suplementar é participar como complemento ao Programa federal. Na verdade, esta discussão não é travada entre os entes, simplesmente cada um age conforme sua percepção, sem que fique realmente claro quem é o responsável direto. Esta nebulosidade é percebida por todos os atores ouvidos.

Um fator avaliado indiretamente foi o relacionado à emergência do direito à alimentação escolar. O que foi verificado é que esta idéia vem permeando o entendimento de todos os atores e todos os níveis de gestão, de forma mais acentuada na última década. Essa percepção chega muito sutilmente até os estudantes, no entanto, ela ainda esbarra nos educadores, uma vez que esses não pararam para pensar, porque acreditam que este Programa não pertence à escola. O importante foi perceber que os vários gestores escolares e agentes reconhecem essa emergência e a defendem.

Esse conjunto de itens avaliados confirma que o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Município de Guaíba adquiriu um bom grau de efetividade e, sem dúvida, já faz parte dos elementos que qualificam o atendimento da escola pública, dando a todos os alunos do município as mesmas oportunidades alimentares no período em que estão nas aulas.

Durante a pesquisa, foi percebido que havia um sentimento de interesse generalizado sobre os resultados e, ainda, uma enorme necessidade, por parte dos atores, de serem ouvidos e acompanhados. Isto pode ser considerado como muito importante, pois, através desse interesse, foi possível obter uma série de informações.

Analisar e pensar o Programa junto aos que efetivam a política e, ao mesmo tempo, ouvir os estudantes discutindo o assunto em polêmicos comentários, foi uma experiência que, sem dúvida, trouxe reflexões em todos os níveis trabalhados.

Em alguns momentos, os roteiros organizados perdiam seu sentido diante do arsenal de informações que eram oferecidas. Por exemplo, a construção histórica do Programa e a sua evolução eram de conhecimento de vários atores, cujos relatos traziam reflexões, não só sobre a política como também sobre outros assuntos de pertinência educacional e pessoal. Este assunto trouxe muitos debates e acalorados momentos de discussão.

Foram encontradas fortes barreiras que às vezes exigiram a mudança do curso do trabalho, mas, em todos os momentos, acreditou-se na relevância do estudo. Para tanto, foi preciso fazer mudanças e adaptações, não só de ordem metodológica, mas também de entendimento de certos limites e possibilidades.

Os resultados relatados parecem demonstrar que os problemas da escola pública são de diversas ordens, principalmente da falta de ingerência de uma instância sobre a outra, considerando a relação dos gestores municipais e agentes escolares das escolas estaduais. A questão do financiamento é outra questão que transcende a escola, embora o valor aplicado no Programa tenha sido aumentado consideravelmente por parte da instância federal. A crise fiscal do Estado de Rio Grande do Sul realmente influencia o desempenho de todas as ações.

Espera-se que o presente estudo possa contribuir com os formuladores, executores e agentes da política, servindo como uma fotografia que captou um instante e cujo valor está em ser mais um instrumento que pode ajudar a reorientar ou reformular o PNAE, com o objetivo de efetivar, cada vez de forma mais clara, o ‘direito à alimentação escolar’.

Outra expectativa é que esta pesquisa sirva de subsídio para futuras pesquisas, cujos objetivos sejam os de ampliar a avaliação para outros municípios, estados e países. Recomenda-se a realização de estudos dos distintos tipos de oferta de merenda, quais sejam, a estadualização, a escolarização e a terceirização, modalidades que requerem maior atenção quando se pensa num novo modelo de escola que ofereça verdadeiras condições de qualidade.

Com referência à efetividade do Programa, pode-se dizer que foram detectados elementos importantes, constantemente presentes na fala de todos os atores ouvidos. Existe, também, uma equidade relativa, quer dizer, mesmo os beneficiários não percebendo eles estão sendo tratados de forma igual. Na amplitude do estudo, foi possível medir a capacidade de resposta dos agentes que se envolvem na gestão do programa de alimentação diante das necessidades e aspirações da comunidade escolar. Ao mesmo tempo, foi avaliada a “efetividade”, colocando os objetivos do Programa em relação com as preocupações com a promoção do desenvolvimento sócio-econômico e com a melhoria das condições do cotidiano escolar.

10 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

10.1 LEGISLAÇÃO E NORMAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Porto Alegre: CORAG, 2003.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 09 de setembro de 1996**. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ADCT.

BRASIL, Leis, decretos, etc. **Lei Nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003**. Define a destinação das cotas municipal e estadual do Salário-Educação.

_____. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

_____. **Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. Ministério de Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: MEC, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 03 de outubro de 1989**.

10.2 LIVROS, ARTIGOS E TESES

ABU-DUHOU, Ibtisan (Organizador). **Uma Gestão Mais Autônoma das Escolas**. Brasília: UNESCO, IIEP, 2002.

ABREU, Mariza. Alimentação Escolar: Combate à Desnutrição e ao Fracasso Escolar ou Direito da Criança e Ato Pedagógico? In: Em Aberto 67 - **Merenda Escolar** - Inep. Brasília, V. 15, Jul/Set. 1995.

ADRIÃO, Theresa e PERONI, Vera (Organizadoras). **O Público e o Privado na Educação**. São Paulo: Xamã, 2005.

AFONSO José Roberto R, ARAUJO Érika Amorim e KHAIR Amir. **Carga Tributária – mensuração e impacto sobre o crescimento**. Revista de Economia & Relações Internacionais. Fundação Armando Álvares Penteado FAAP. São Paulo, Vol.4, n. 7, p. 27-42. Julho 2005.

AGUIAR, Marcelo e ARAÚJO, Carlos Enrique. **Bolsa-escola: Educación para Enfrentar la Pobreza. Brasília: UNESCO, 2002.**

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. **Federalismo e Políticas Sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, Vol. 10, n° 28, p. 88-108. Jun. 1995.

AMARO, Lúcia Elena Matos. **“Tem Repetição, professora?...”: Um Estudo sobre a Prática da Merenda Escolar e seus Significados.** Porto Alegre: UFRGS, 2002. (Dissertação de Mestrado).

ARRETCHE, Martha T. S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, Vol. 14, n° 40, p.110-141. Jun. 1999.

_____, Martha T. S. Uma Contribuição para fazermos Avaliações menos Ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Nobre e Carvalho, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública.** Campinas: Autores Associados, 2004.

BARREIRA, Maria Cecília Nobre e Carvalho, Maria do Carmo Brant de (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARRETO, Márcia Simões Linhares. **Políticas Públicas: a Necessidade de uma Visão de Totalidade em Oposição a uma Visão Reducionista e Fragmentada.** Rio de Janeiro: Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. Vol.3, n°9, p. 361-488. Out./dez,1995.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Efetividade Social do Programa de Dinheiro Direto na Escola e de Programa Nacional de Alimentação Escolar em Municípios e Escolas do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, NEPGE/FACED/UFRGS, 2004 (trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão da Educação, digitado).

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BONDUKI, Nabil. **Uma metodologia para Avaliar Programas de habitação.** In: Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. BARREIRA, Maria Cecília Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Organizadoras). São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. **O Homem e o Novo Cenário Geopolítico Internacional.** Palestra na Universidade São Marcos em 12 de agosto de 2004. Abertura do ciclo Universo do Conhecimento.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise.** Brasília: IPEA, 2003.

_____. **Financiamento da Educação no Brasil.** Em Aberto, Brasília: vol. 18, n° 74, p. 11-32, dez.2001.

COLLARES, Cecília, MOYSÉS, Maria A. (Orgs.). **Fracasso escolar: uma questão médica?** Cadernos do CEDES. São Paulo, n.15, 1985.

COIMBRA, Marcos, MEIRA, João e STARLING, Mônica. **Comer e Aprender: Uma História da Alimentação Escolar no Brasil**. Relatório Final de Pesquisa. Belo Horizonte: Instituto Nacional de Assistência ao Estudante do Ministério da Educação e Cultura, 1982.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença**. In: Cadernos de Pesquisa. N. 116, p. 245-262, julho/2002.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da Educação: Novos e Velhos Desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

DAWBOR, Ladislau. **Aspectos Econômicos da Educação**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

DOURADO, Luiz Fernando. (org.) **Financiamento da Educação Básica: Polêmicas do Nosso Tempo**. Campinas: Editora Autores Associados, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. A Experiência Brasileira Recente de Descentralização de Programas Federais de Apoio ao Ensino Fundamental. In: Costa, V.L.C (Org.). **Descentralização da Educação: Novas formas de Coordenação e financiamento**. São Paulo: Fundap/Cortez, 1999.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliações de Implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. BARREIRA, Maria Cecília Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Organizadoras). São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais. **São Paulo em Perspectiva**, 18(2): 113-118, 2004.

FARENZENA, Nalú (Coord.). **Levantamento do Custo/Aluno em Escolar da Educação Básica que Oferecem Condições para Oferta de um Ensino de Qualidade no Rio Grande do Sul** – Relatório de Pesquisa. Porto Alegre: UFRGS/FACED/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 2004.

_____, **Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica Brasileira: Continuidades de Inflexões no Ordenamento Constitucional-legal (1987-1996)**. Porto Alegre, PPGEDU/UFRGS, 2001 (Tese de doutoramento)

_____; co-autoria de LUCE, Maria Beatriz, PERONI, Vera Maria Vidal e outros. **O Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul** : acompanhamento e avaliação do impacto: relatório de pesquisa. Volume I - Caracterização Geral do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, UFRGS, 2002.

FARENZENA, Nalú. **Oferta de educação básica no Rio Grande do Sul: um retrato da divisão de responsabilidades e financiamento do estado e dos municípios**. Porto Alegre, FACED/UFRGS, 2005 (digitado).

FÁVERO, Osmar. **Políticas Nacionais de Educação e suas Repercussões nas Políticas e Práticas Locais: (notas de pesquisa)**. Revista Brasileira de Educação. Belo Horizonte: N. 13, p. 127 – 133. Jun./Mar. 2000.

FRANCO, Creso, FERNANDES, Cláudia, BONAMINO, Alicia. Avaliação na Escola e Avaliação da Educação: Possibilidades e Desafios. In: **Reinventar a Escola**. CANDAU, Vera Maria (Organizadora). Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1996.

- GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José E. (organizadores). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 1997.
- GILBERT, PATRICK. **L'enquete d'opinion interne: um outil d'information el de gestion**. In: Lenjue humain de l'entreprise. Paris: CEPP, 1989.
- KUGELMAS, Eduardo e SOLA, Lourdes. **Recentralização/Descentralização – Dinâmica do Regime Federativo no Brasil dos anos 90**. Tempo Social; Revista de Sociologia. USP. São Paulo, Vol.11, nº 2, p.63-81, out. 1999.
- LAMARE, Rinaldo de. **Manual Básico de Alimentação Escolar**. Rio de Janeiro: Victor Publicações Ltda., 1967.
- LEME, Maria José Paes e PERIM, Maria da Luz F. **1,2...Feijão com Arroz!: Educação Alimentar e Tecnologia**. Brasília: FAE/MEC, 1995.
- LOBO, Thereza. **Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo:Vol.74, p.5-10, Ago. 1990.
- LOJKINE, J. **La classe ouvrière en mutations**. Paris: Messidor Editons Sociales, 1986.
- LUCE, Maria Beatriz M. **A Educação no Rio Grande do Sul**. Brasília, UNICEF, MEC/FUNDESCOLA, Banco Mundial/UNDIME, abril, 2000.
- MARCHAND, Patrícia Souza. **A Declaração do Direito ao Ensino Médio no Ordenamento Constitucional-Legal de (1988 – 1996) - Uma Construção Histórica**. Programa de Pós-Graduação em Educação – Faculdade de Educação – UFRGS. Porto Alegre, 2005. (Projeto de Dissertação de Mestrado).
- MARTINS, Ângela Maria. **Autonomia da Escola: a (ex)tensão do tema nas políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2002.
- MATHIAS, Fabiana. **Políticas de colaboração intergovernamental no financiamento da Educação Básica – o caso do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, NEPGE/FACED/UFRGS, 2005 (relatório final de iniciação científica, digitado).
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O Financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1997.
- MELO Marcus André. As Sete Vidas da Agenda Pública Brasileira. In: **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. RICO, Elizabeth Melo (Organizadora). São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Organizadora). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- MONTEIRO, Agostinho dos Reis . O Pão do Direito à Educação... Educação e Sociologia, Campinas, Vol. 24, N. 84, P. 763-789, Setembro 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
- MORAES, Maria Célia Marcondes de. Francisco Luís da Silva Campos. In: **Dicionário de Educadores no Brasil: da Colônia ao Dias Atuais**. FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque e BRITTO, Jader de Medeiros (Organizadores). 2.ed. aum. Rio de Janeiro: Editora UFRJ / MEC-Inep-Comped, 2002.
- MOTA, Paulo Roberto. **Avaliação na administração pública: Eficiência, eficácia e efetividade**. In. CARAVANTES, Geraldo R. e BJUR, Wesley. **ReAdministração em Ação**. São Paulo: Makron Books, 1996.

NEGRI, Barjas. **Financiamento da educação no Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Série Documental nº 1, 1997.

_____, **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Série Documental nº 3, 1997.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Entre o Local e o Global. In: OLIVEIRA, Cleiton de, MARTINS Ângela Maria e BUENO, Maria Sylvia Simões (Organizadores). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: Problemas e Perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

NOBRE, Solange (organizadora). **Merenda II: Gestão e Nutrição**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas, 2002.

OLIVEIRA, Cleiton de, MARTINS, Angela Maria e BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **Descentralização do estado e Municipalização do Ensino: Problemas e Perspectivas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

OLIVER, Amalya L. and EBERS, Mark. **Networking Network Study: an analysis of conceptual configuration in the study of inter-organizational relationships**. Organization Studies, Vol. 19, Issue 4, pág. 549-583,1998.

PEREIRA, Maria Arleth e SIQUEIRA, Holgonsi Soares Gonçalves. **O Sentido da Autonomia no Processo de Globalização**. Revista Educação - Centro de Educação- Universidade Federal de Santa Maria-RS - V.22 – Nº 02 - 1998.

PEREIRA, Almir Júnior, BEZERRA, Jaerson Lucas e HERINGER, Rosana (Organizadores). **Os Impasses da Cidadania: Infância e Adolescência no Brasil**. Rio de Janeiro: Base: 1992.

PERONI, Vera Vidal. **Política Educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para a Educação no Brasil no contexto das Finanças Públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000.

RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de Política Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo: Cortez Editora, 2001.

SANTOS, Boaventura Souza. **A Crítica da Razão Indolente. Contra o desperdício da Experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Célia Dias. **Avaliação de Prevalências da Anemia Ferropriva, do Retardo do Crescimento e das Parasitoses Intestinais entre Escolares da Rede Pública da Área Urbana da Cidade de Maceió**. Recife: Instituto Materno Infantil de Pernambuco /IMIP, 1997 (dissertação de mestrado).

SOUZA, Celina. **Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tensões e Tendências**. São Paulo: Lua Nova nº. 52, p. 5-28. 2001.

SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. e SILVA, Eurides Brito da. **Como entender e aplicar a nova LDB: lei nº 9.394/96**. São Paulo: PioneiraThomson Learning, 2002.

STEFANINI, Maria Lúcia Rosa. LERNER, Barbara Regina e FARIA, Zelia de. **Nutrição do Pré-Escolar e Escolar**. São Paulo: Instituto de Saúde - Publicações, 1979.

STURION, Gilma Lucazechi, SILVA, Marina Vieira da, OMETTO, Ana Maria Holland, FURTUOSO, Maria Cristina, Ortiz e PIPITONE Maria Angélica Penatti. **Fatores**

condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. In: Revista de Nutrição, Campinas, 18(2):167-181, mar./abr., 2005.

UNESCO. **Eqüidade e Financiamento da Educação na América Latina.** Buenos Aires: IIEP, 2002.

_____. **Formula Funding of Schools, Decentralization and Corruption: A Comparative Analysis.** IIEP, 2004.

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação: Desafios e Conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Terceirização e democratização na instituição escolar: Serviços de merenda e limpeza.** In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Rio de Janeiro, v.21, n. 1/2, janeiro/dezembro, 2005.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **O Nacional e o Local: Ingerência e Permeabilidade na Educação Brasileira.** Bragança Paulista: Editora Universidade São Francisco, 2005.

10.3 SÍTIOS DA INTERNET

<http://www.famurs.com.br>

<http://www.fee.tche.br>

<http://www.fnde.org.br>

<http://www.inep.org.br>

<http://www.mec.br>

<http://www.nutep.ea.ufrgs.br>

<http://www.scielo.com>

<http://www.scielo.com>

<http://www.zerobertoafonso.ecn.br>

ANEXOS

ANEXO 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – GESTOR MUNICIPAL/ ESCOLAR

Identificação

Nome da Instituição:

Dados do entrevistado:

Cargo:

E-mail:

Telefone de contato:

Outras observações:

Tempo na função:

1. Quanto tempo desempenha a sua função?
2. Qual a sua relação com o PNAE?
3. Conhece os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, conhecido como Programa de Merenda?
4. Você acredita que existe uma relação entre o programa e a frequência escolar?
5. Você considera que os alunos estão satisfeitos com o Programa? Por que?
6. Você considera que existe algum reflexo na aprendizagem dos alunos?
7. Você acredita que o Programa ajuda na formação de bons hábitos alimentares?
8. Qual a importância do Programa ter sido descentralizado?
9. Você acredita que houve um ganho efetivo de autonomia na gestão e aplicação de recursos?
10. Houve aumento no número de tarefas e no nível de responsabilidade?
11. Você pode identificar fatores positivos e negativos, anteriores e atuais?
12. Qual é a sua relação com o Conselho de Alimentação Escolar?
13. Quais as dificuldades mais frequentes na gestão do Programa de Merenda?
14. Existe alguma forma de participação da Escola em relação à tomada de decisão?
15. O MEC – FNDE dá algum tipo de suporte técnico na realização do seu trabalho?
16. Conhece os valores que são repassados?
17. Como é realizada a prestação de contas?
18. Houve algum problema burocrático na prestação de contas que você gostaria de relatar?
19. Conhece a forma de compra, armazenamento, distribuição da merenda?
20. Como avalia o Programa numa escala de 1 a 10?
21. Vocês já discutiram a adesão dos alunos à merenda?
22. Você diria que o Programa promove a equidade entre os alunos do município?
23. Que mudanças você promoveria se estivesse em Brasília?

ANEXO 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO

Identificação

Nome da Instituição:

Dados do entrevistado:

Cargo:

E-mail:

Telefone de contato:

Outras observações:

Tempo na função:

1. Como trabalha o CAE?
2. Quanto tempo trabalha no CAE?
3. Que tipo de trabalho lhe ocupa?
4. A quem você representa no Conselho?
5. Você conhece os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, conhecido como Programa de Merenda?
6. Você acredita que existe uma relação entre o Programa e a frequência escolar?
7. Você considera que os alunos estão satisfeitos com o Programa? Por que?
8. Você considera que existe algum reflexo na aprendizagem dos alunos?
9. Você acredita que o Programa ajuda na formação de bons hábitos alimentares?
10. Qual a importância do Programa ter sido descentralizado?
11. Você acredita que houve um ganho efetivo de autonomia na gestão e aplicação de recursos ?
12. Houve aumento no número de tarefas e no nível de responsabilidade?
13. Você pode identificar fatores positivos e negativos, anteriores e atuais?
14. Como se dá a participação no Conselho de Alimentação Escolar?
15. Quais as dificuldades mais frequentes na gestão do Programa de Merenda?
16. Existe alguma forma de participação da Escola em relação à tomada de decisão?
17. Quantas visitas fazem e como organizam essas visitas?
18. O MEC – FNDE dá algum tipo de suporte técnico para os CAEs. (curso de formação de conselheiros, por exemplo)?
19. Conhece os valores que são repassados?
20. Como é realizada a prestação de contas?
21. Houve algum problema burocrático na prestação de contas ou na formação do CAE?
22. Conhece a forma de compra, armazenamento, distribuição da merenda?
23. Como avalia o Programa numa escala de 1 a 10?
24. Vocês já discutiram a adesão dos alunos à merenda?
25. Você diria que o Programa promove a equidade entre os alunos do município?
26. Que mudanças você promoveria se estivesse em Brasília?

ANEXO 3 - ROTEIRO DE ENTREVISTA – MERENDEIRAS**Identificação**

Nome da Instituição:

Dados do entrevistado:

Cargo:

E-mail:

Telefone de contato:

Outras observações:

Tempo na função:

1. Aspectos de gestão e organização do trabalho;
2. Cardápio;
3. Capacitação;
4. Atendimento;
5. Condições Físicas;
6. Relação com os Gestores;
7. Processo de Integração na Escola.

ANEXO 4 - QUESTIONÁRIO APLICADO AOS ALUNOS

EFETIVIDADE DO PROGRAMA DE NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Idade	Série
Quantas vezes por semana comes a merenda? 1 () 2 () 3 () 4 () 5 ()	Sexo F () M ()

Primeira Parte

Estou satisfeito...	Muito satisfeito	Satisfeito	Insatisfeito	Muito insatisfeito	Não sei dizer
1. com os alimentos que são oferecidos na merenda?					
2. com o atendimento das merendeiras?					
3. com o local da merenda?					
4. com a aparência da merenda?					
5. com o respeito das merendeiras na hora da merenda?					
6. com as comidas regionais?					
7. com a limpeza dos utensílios?					
8. com as informações nutricionais que recebo durante a merenda?					
9. com a merenda em datas especiais?					
10. com a limpeza do local da merenda?					
11. com o horário da merenda?					
12. com a atenção da equipe que trabalha com a merenda?					
13. com o tempo que tenho para comer?					
14. com a presença de professores na hora da merenda?					
15. com a quantidade de comida?					
16. com a temperatura da comida?					
17. com o barulho do local da merenda?					
18. com a oportunidade de repetir a merenda?					
19. com as respostas das merendeiras quando faço perguntas?					
20. com a qualidade da merenda?					
21. com o sabor da merenda?					
22. com o cheiro da merenda?					
23. com a variedade de comidas oferecidas?					
24. com a merenda escolar?					

Segunda Parte

	Sim	Não
Trazes lanche de casa? O quê? _____		
A merenda da escola é suficiente para não sentires fome?		
Sabes quanto custa a merenda da escola por dia? Quanto tu achas que custa? R\$ _____		
A comida é muito diferente da comida da tua casa?		
Há algum alimento ou comida que conhecestes na hora da merenda? Qual ? _____		
Compras lanche no bar ou na porta da escola? O quê? _____		
Achas que a merenda facilita teu rendimento escolar? Concordas?		
Virias à escola se não tivesse merenda?		
Sabes quem compra e distribui a merenda nas escolas? Quem? _____		
Sabes quem resolve os problemas de merenda dentro da escola? Quem? _____		
Sabes quem resolve os problemas da merenda fora da escola? Quem? _____		
Conversam sobre a merenda na sala de aula? O quê? _____		
Conheces alguém do Conselho de Merenda? _____		
Sabes como é a merenda em outras escolas? _____		
Colocarias outros alimentos no cardápio? Quais? _____		

Terceira parte

Escolhe três pontos positivos Primeiro - _____ Segundo - _____ Terceiro - _____
Escolhe três pontos negativos Primeiro - _____ Segundo - _____ Terceiro - _____