

Santos, V.F. et al.



PESQUISA

Monitoramento das Entidades Executoras municipais do estado do Tocantins: um foco no Programa Nacional de Alimentação Escolar

Monitoring the Municipal Executor Entities of the state of Tocantins: a focus on the National School Feeding Program

Monitoreo de las Entidades Ejecutoras municipales del estado de Tocantins: un foco en el Programa Nacional de Alimentación escolar

Viviane Ferreira dos Santos¹, Caroline Roberta Freitas Pires², Cláudia Jaqueline Fialho³, Lisandra Lustosa Ferro⁴

RESUMO

Ao longo da sua existência o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) se reestruturou e assumiu novas modalidades de gestão, com a finalidade de melhor atender as necessidades dos estudantes e municípios. Este trabalho tem por objetivo discutir as formas de gestão e aplicação dos recursos financeiros e humanos no PNAE em municípios do estado do Tocantins. Trata-se de um estudo descritivo-quantitativo com técnica de entrevista, avaliada através de um questionário semi-estruturado aplicado a doze gestores municipais no período de maio a novembro de 2016. Das cidades monitoradas, constatou-se que 100% adotam o tipo de gestão centralizada, 58% possuem nutricionistas habilitadas para atender o Programa, das quais 71,4%, 100% dos municípios complementam os repasses federais, com recursos próprios, entretanto apenas 50% alegaram dedicar-se a chamada pública para aquisição da agricultura familiar e efetivamente 30% destes fazem aquisição dos produtos. A forma de gestão adotada nos municípios do estado do Tocantins ainda é insuficiente para atender as necessidades e demandas do PNAE, destacando assim a importância de estratégias para capacitar e assessorar os municípios em relação ao programa. **Descritores:** Programas e políticas de nutrição e alimentação. Gestão em saúde. Alimentação escolar.

ABSTRACT

The National School Feeding Program (PNAE) is an educational advisory program that aims to provide food to all students enrolled in public and philanthropic schools. Throughout its existence the PNAE has been restructured and assumed new management modalities, in order to better meet the needs of students and municipalities. The objective of the present study was to discuss the forms of management and application of the financial and human resources in the PNAE in municipalities of the state of Tocantins. This is a descriptive-quantitative study with an interview technique, evaluated through a semi-structured questionnaire applied to twelve municipal managers from May to November 2016. The form of management adopted in the municipalities of the State of Tocantins is still insufficient to meet the needs and demands of the PNAE, thus highlighting the importance of strategies to train and advise the municipalities in relation to the program. **Descriptors:** Nutrition programs and policies. Health management. School feeding.

RESUMEN

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) es un programa de asesoría a la educación, que pretende proporcionar alimentación a todos los alumnos matriculados en escuelas públicas y filantrópicas. A lo largo de su existencia el PNAE se reestructuró y asumió nuevas modalidades de gestión, con la finalidad de atender mejor las necesidades de los estudiantes y municipios. El objetivo del presente estudio fue discutir las formas de gestión y aplicación de los recursos financieros y humanos en el PNAE en municipios del estado de Tocantins. Se trata de un estudio descriptivo-cuantitativo con técnica de entrevista, evaluado a través de un cuestionario semiestructurado aplicado a doce gestores municipales en el período de mayo a noviembre de 2016. La forma de gestión adoptada en los municipios del estado de Tocantins todavía es insuficiente para atender las necesidades y demandas del PNAE, destacando así la importancia de estrategias para capacitar y asesorar a los municipios en relación al programa. **Descriptor:** Programas y políticas de nutrición y alimentación. Gestión en salud. Alimentación escolar.

1 - Graduada em Nutrição, UFT - Universidade Federal do Tocantins (viviany_ferreira@mail.uft.edu.br). 2 - Nutricionista. Doutora em Ciência dos Alimentos - Universidade Federal de Lavras/UFLA pela Universidade Federal de Lavras. Professora da Universidade Federal do Tocantins. 3 - Graduação em Economia Doméstica. Doutora em Microbiologia Jaboticabal pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Brasil. 4 - Graduada em Nutrição, UFT - Universidade Federal do Tocantins.

Santos, V.F. et al.

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um programa de assessoria a educação que objetiva fornecer alimentação escolar a todos os estudantes, através de transferência de recursos financeiros, em caráter suplementar aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Proporciona a oferta de alimentação escolar a todos os alunos matriculados em escolas públicas e filantrópicas, desde a educação infantil até os alunos da Educação de Jovens e Adultos (SOUZA, 2015; DOS SANTOS et al., 2016).

A alimentação escolar tem sido especulada desde 1945, mas foi apenas 10 anos mais tarde que teve sua consolidação. O marco inicial do programa ocorreu em 1955, pelo Decreto nº 37.106, instituindo a Campanha da Merenda Escolar, com a criação das Caixas Escolares de cunho assistencialista, que oferecia merenda e sopa nos intervalos das aulas, sendo essa campanha subordinada ao Ministério da Educação (SOUZA, 2015).

Até 1970 não havia preocupação com os hábitos alimentares, aceitabilidade da alimentação, regularidade do fornecimento e nem tão pouco com a regionalização. Só a partir do final de 1979 que o programa passou a atentar-se a essas questões, e então passou a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PEIXINHO, 2013).

Ao longo da sua existência o PNAE assumiu duas modalidades de gestão: a centralizada e a descentralizada, tendo essa segunda duas submodalidades: semi-descentralizada e a terceirização (RODRIGUES, 2013).

Na primeira fase do programa, a forma de gestão que predominava era a do tipo centralizada, prevalecendo desde sua criação em 1954 até 1983. De acordo com Rodrigues (2013), o R. Interd. v. 11, n. 2, p. 55-61, abr. mai. jun. 2018

órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros alimentícios por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.

O PNAE foi caracterizado como um dos programas mais centralizados da área social, visto que, nesta modalidade, as Entidades Executoras - EEx tinham pouco controle sobre a alimentação a ser oferecida para os escolares. Nesse tipo de gestão a quantidade de alimentos industrializados eram superiores em relação aos alimentos in natura; havia altos gastos com transportes para a entrega dos produtos em todo o país, desrespeito aos hábitos alimentares regionais e falta de controle por parte do órgão gerenciador (ARRECHET, 1999).

A forma de gestão descentralizada passou a vigorar a partir da década de 90, permitindo racionalizar a logística e os custos de distribuição dos alimentos, além de permitir a utilização de alimentos condizentes com os hábitos alimentares dos alunos, nas diferentes localidades do país (SANTOS, 2007). Pipitone (2003) afirma que a descentralização administrativa do programa deu autonomia as Entidades Executoras, diminuiu a atuação do Estado, e favoreceu a participação popular no conjunto das ações de gestão do PNAE.

De acordo com Santos et al. (2016), a gestão semi-descentralizada, é uma modalidade mista, onde apenas uma parte dos alimentos é adquirida pela própria escola a outra metade é comprada pela Secretaria de Educação, sendo geralmente alimentos não perecíveis.

Na terceirização, uma empresa é contratada para fornecer a alimentação pronta aos escolares. As compras dos gêneros alimentícios são de obrigação da entidade executora, que

Santos, V.F. et al. também define o cardápio e fiscaliza a execução da alimentação escolar. As refeições podem ser preparadas numa cozinha-piloto ou a empresa pode utilizar o espaço físico da própria escola (SANTOS et al., 2016).

Desde a sua criação até os tempos atuais o PNAE ampliou-se consideravelmente no decorrer de sua trajetória, e uma das modificações e extensões, é a garantia da aquisição de produtos da agricultura familiar, estabelecidas pela lei nº. 11.947, que assegura que 30% do repasse deve ser destinado ao pequeno agricultor (BRASIL, 2009).

A inclusão da agricultura familiar no PNAE visa oferecer uma alimentação saudável e adequada; promover respeito à cultura, às tradições e aos hábitos alimentares saudáveis; assegurar desenvolvimento sustentável pela aquisição de gêneros alimentícios diversificados produzidos localmente (SARAIVA et al., 2013).

Com o intuito de acompanhar e prestar assessoria às escolas Municipais, Estaduais e Federais do Brasil no que se refere à alimentação escolar, em 2006 foi instituído pelos Ministérios da Saúde e Educação os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar - CECANEs, por meio da Portaria Interministerial 1.010 (BRASIL, 2006).

Os CECANEs têm como objetivo capacitar os atores do programa para o cumprimento dos eixos prioritários do PNAE, sendo alguns deles: ações de Educação Alimentar e Nutricional - EAN; estímulo à produção de hortas escolares; implantação de boas práticas de manipulação de alimentos e monitoramento da situação nutricional dos alunos (BRASIL, 2006). Outra função dos Centros Colaboradores determinadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE consiste na coleta e manutenção de um banco de dados atualizado sobre a execução do PNAE em sua área de abrangência (SOUZA, 2015).

Monitoramento das Entidades Executoras...

Apesar da temática sugestiva e promissora, poucos são os estudos que tem como foco principal a análise das formas de gestão e atuação das Entidades Executoras no PNAE. Nesta perspectiva, o presente estudo tem por objetivo discutir as formas de gestão do PNAE, assim como a aplicação dos recursos financeiros e humanos para garantir o direito dos estudantes à alimentação escolar em municípios do estado do Tocantins.

METODOLOGIA

Trata-se de um estudo descritivo-quantitativo com técnica de entrevista, desenvolvido pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição da Universidade Federal do Tocantins (CECANE-UFT) com gestores de escolas públicas municipais do estado do Tocantins. Os dados foram obtidos a partir de assessorias prestadas pelo CECANE-UFT a doze municípios do estado do Tocantins selecionados pelo FNDE.

As entrevistas foram realizadas pelas nutricionistas agentes do CECANE- UFT que foram previamente capacitadas para a aplicação do questionário aos gestores responsáveis pelo programa da alimentação escolar. As mesmas ocorreram no período de maio a novembro de 2016.

Foi utilizado um questionário semiestruturado padronizado e encaminhado pelo FNDE especialmente elaborado para atividade de assessoria, envolvendo questões sobre o senso escolar, forma de gestão, recursos financeiros do PNAE e compra de gêneros alimentícios.

Foi utilizado o software Microsoft® Excel® 2010 para a elaboração do banco de dados. Foram obtidos os percentuais relativos a cada pergunta do questionário com o objetivo de identificar a

Santos, V.F. et al.
gestão do PNAE pelos municípios do estado
Tocantins.

RESULTADOS E DISCUSSÃO DOS DADOS

Para as assessorias e monitoramento da execução do PNAE pelo CECANE-UFT foram selecionadas pelo FNDE doze municípios do interior do Tocantins. Deste total de municípios assessorados constatou-se que 100% deles apresentavam modelo de gestão centralizada.

Chaves e Brito (2006) relataram em seu levantamento sobre a alimentação escolar em 582 cidades brasileiras, que a centralização como forma de gestão é a forma preferida pelos gestores públicos. As autoras ressaltam que essa preferência pode ser explicada pelo fato de que, nesta modalidade, os recursos ficam totalmente centralizados na entidade executora, transformando-as em consumidoras potenciais para o mercado de alimentos, conferindo-lhes grande poder de decisão, relação esta que pode ser estritamente profissional, mas que, também, pode ser estabelecida para atender a interesses privados ou aos interesses do mercado.

Entretanto Peixinho (2010) afirma que a descentralização trouxe mudanças significativas na operacionalização do Programa, com consequências positivas para a qualidade do serviço, possibilitando aos estados e municípios a transferência dos recursos diretamente às escolas.

A gestão e execução do programa é de responsabilidade das Secretarias Municipais de Educação, que tem o dever de quantificar o número total de alunos matriculados em cada unidade escolar. Esse quantitativo deve constar no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) do Ministério da Educação, para os repasses

Monitoramento das Entidades Executoras...

da alimentação escolar sejam feitos às entidades executoras.

O FNDE faz o levantamento do número de estudantes e repassa os recursos somente para as escolas que declararam o censo escolar. Elas têm autonomia para gerir o recurso e, se necessário, complementar financeiramente para a melhoria do cardápio escolar, conforme estabelece a Constituição Federal (SANTOS et al., 2016).

O montante de recursos financeiros destinados a cada EEx., para atender aos alunos de acordo com o art. 4º da Resolução 26 Resolução CD/ FNDE Nº 26, de 17 de junho de 2013, é calculado da seguinte forma:

$VT = A \times D \times C$ Sendo:

VT = Valor a ser transferido;

A = Número de alunos;

D = Número de dias de atendimento;

C = Valor per capita para a aquisição de gêneros para o alunado.

Atualmente, o valor per capita, é definida de acordo com a referida Resolução, e dada de acordo com a etapa de ensino, sendo:

- Creches - R\$ 1,00.

- Pré-escola - R\$ 0,50.

- Escolas indígenas e quilombolas - R\$ 0,60.

- Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos - R\$ 0,30.

- Ensino integral (Mais Educação) - R\$ 0,90.

A transferência dos recursos financeiros é feita em dez parcelas mensais, a partir do mês de fevereiro de cada ano, para a cobertura de 200 dias letivos. Apenas 70% dos recursos são destinados à compra de produtos alimentícios básicos, ou seja, semielaborados e in natura. Os 30% restantes são destinados a produtos da agricultura familiar (SANTOS et al., 2016).

Durante as entrevistas, foi questionado às Entidades Executoras, sobre a atuação do profissional Nutricionista. Das doze EEx avaliadas, apenas 7 (58%) afirmaram possuir nutricionista habilitado para a execução das atividades do

Santos, V.F. et al.
programa. Quando questionados sobre os motivos da não contratação do profissional, obteve-se as seguintes respostas por parte dos gestores:

“Não há recurso suficiente” (Gestor 01).

“Por que o período eleitoral impede a contratação” (Gestor 02).

“Pelo recurso ser pouco e não ter demanda” (Gestor 03).

Dos sete municípios que possuem nutricionista habilitado para as responsabilidades técnicas do programa, 5 (71,4%) alegam vínculo exclusivo à Secretaria de Educação, enquanto que 28,6% se dividiam entre outras atribuições na Secretaria de Saúde.

Os resultados obtidos no presente estudo corroboram com os resultados encontrados por Chaves et al. (2013) que ao avaliar as 27 Unidades Federativas do país, constataram que somente 11 (40%) apresentaram mais de 80% de seus municípios cobertos por nutricionista, sendo a Região Sul do Brasil a que apresentou melhor resultado com percentuais de cobertura maior que 80% , já a Região Norte, por sua vez, não alcançou esse percentual para nenhum de seus sete estados, dos quais Amapá e Tocantins indicaram percentuais abaixo de 50%.

O PNAE destaca a importância das atribuições do nutricionista nas Unidades de Alimentação, sendo ele o responsável desde a aquisição dos alimentos até a sua distribuição ao aluno, desenvolvendo atividades de coordenação, supervisão e execução de programas de educação permanente em alimentação e nutrição na comunidade escolar (BRASIL, 2005).

Quando questionado às EEx sobre a compra de gêneros alimentícios, 100% dos municípios alegaram que é utilizado recursos financeiros próprios para aquisição desses produtos e que o processo de compra obedece a formalização licitatória, sendo que 8,3% é feito por meio de carta convite, 41,7% por meio de pregão

Monitoramento das Entidades Executoras...

presencial modelo tradicional e 66,7% é realizada através de pregão presencial por registro de preço.

Carvalho (2009) assegura a importância da formalidade prerrogativa da realização de licitações na aquisição de produtos, e afirma que gêneros alimentícios oriundos da localidade potencializam o desenvolvimento regional sustentável da região.

Entretanto, em relação à agricultura familiar, apenas 50% dos municípios investigados, relataram publicar edital de chamada pública, sendo a divulgação realizada por meio de cartazes espalhados pela cidade, rádio e no Diário Oficial, e apenas 30% dos municípios realizam a compra desses produtos.

O principal entrave para a compra de agricultura familiar é a falta de planejamento, ou planejamento inadequado do gestor para a execução da compra. Deve-se conhecer a realidade local dos agricultores para que o gestor possa planejar sua compra respeitando sazonalidades e vocação produtiva (CARVALHO, 2009)

Saraiva et al. (2013) consideram que para que a EEx consiga implementar a compra da agricultura familiar, faz-se necessário articulação e debate de políticas setoriais envolvendo agricultores, gestores e escolas, com a finalidade de prever desafios pendentes, como o tema da assessoria técnica, infraestrutura de logística e armazenagem, diagnóstico e interação com a realidade agrícola local/regional.

No que diz respeito à aquisição de gêneros para as escolas, a compra da agricultura familiar não atingi o mínimo de 30% como preconiza o artigo 14 da Lei 11.947/2009, portanto o desafio é estabelecer parcerias reais para o desenvolvimento sustentável local.

Santos, V.F. et al.

CONCLUSÃO

Dada à complexidade das temáticas que compõe a execução e gestão do PNAE, é notório que a forma de gestão utilizada reflete no avanço ou declínio do programa. É evidente que nos municípios do Tocantins a forma de gestão adotada, ainda é insuficiente para atender as necessidades de execução do PNAE. Este contexto destaca a importância de estratégias para capacitar e assessorar os setores responsáveis pela gestão da alimentação escolar, com a qualidade de subsidiar e fomentar proposta para os atores envolvidos no programa.

REFERÊNCIA

ARRECHET, M. TS. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

BRASIL. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução/CFN nº 465 de 23 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 jun. 2010.

BRASIL. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução/CFN nº 358 de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre as atribuições do nutricionista em âmbito do programa de alimentação escolar (PNAE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 maio, 2005.

BRASIL. Lei No 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Pub. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2009.

BRASIL. Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1994.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/FNDE/CD/ nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos

R. Interd. v. 11, n. 2, p. 55-61, abr. mai. jun. 2018

Monitoramento das Entidades Executoras...

de educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília: Ministério da Educação; 2013.

BRASIL. Portaria Interministerial MS/MEC no 1.010, de 08 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Pub. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2006.

CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento Regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. *Planejamento e políticas públicas*, v. 1, n. 32, p.115-148. 2009.

CHAVES, L. G.; BRITO, R. R. **Políticas de alimentação escolar**. Brasília: Centro de Educação à Distância-CEAD, Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profuc/nc/12_pol_aliment_escol.pdf. Acesso: 01/07/2017.

CHAVES, L. G.; SANTANA, T. C. M.; GABRIEL, C. G.; VASCONCELOS, F. D. A. G. Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, n. 4, p.917-926, 2013.

SANTOS, S. R.; DE SOUSA M. B. C.; DE PAIVA G. T. B. As formas de gestão do programa nacional de alimentação escolar (PNAE). *Revista de Saúde Pública*, v.18, n. 2, p. 311-320, 2016.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PIPITONE, M. A. P. **Programa de alimentação escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores**. 1997. Tese. (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas-Faculdade de Educação, Campinas, 1997.

RODRIGUES, P. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 29, n. 1, p. 137-155, 2013.

SANTOS, L. M. P.; SANTOS, S. M. C. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, 2007.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa

Santos, V.F. et al.
Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927- 955,2012.

SOUZA, A. A. **Atuação de conselheiros de alimentação escolar e nutricionistas responsáveis técnicos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo suas atribuições legais: estudo em municípios de Minas Gerais e Espírito Santo, 2009-2013.** 2015. Dissertação. (Mestrado em Saúde e Nutrição) Programa de Pós-Graduação em Saúde e Nutrição. Escola de Nutrição, Universidade Federal de Ouro Preto. 2015.

Submissão: 17/06/2017

Aprovação: 15/03/2018