
SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO/SC - PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE

Relatório de Auditoria Operacional

Ministro-Relator Humberto Guimarães Souto

Grupo II - Classe V – Plenário

TC 928.646/98-0 c/02 volumes

TC 650.092/98-8 (juntado)

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional

Entidades: Secretaria Estadual de Educação, municípios de Blumenau, Brusque, Caçador, Florianópolis, Fraiburgo, Ilhota, Lebon Régis, Navegantes, Santo Amaro da Imperatriz, São José e Videira (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE em Santa Catarina)

Ementa: Relatório de Auditoria Operacional. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Estado de Santa Catarina. Conclusões constituem subsídio importante à formulação e ao acompanhamento das políticas públicas. Alerta ao Ministério da Educação sobre a necessidade de haver obrigatoriedade legal de periodicidade mensal no repasse de recursos financeiros. Determinação. Recomendações. Envio de cópia da Decisão, Relatório e Voto ao Ministro da Educação, ao Secretário-Executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e às Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e de Educação do Senado Federal salientando aos membros do Congresso a questão relativa a periodicidade de repasse de recursos.

RELATÓRIO

Trata o presente processo de Relatório de Auditoria Operacional no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no Estado de Santa Catarina realizada no segundo semestre de 1998, com abrangência aos exercícios de 1997 e 1998. Diante da relevância do tema, reproduzo a seguir o bem elaborado relatório da SECEX/SC.

“I- INTRODUÇÃO

1. O direito à merenda escolar encontra-se gravado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 208, inciso VII. O cumprimento do comando constitucional é viabilizado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE –, existente há mais de quatro décadas e cujo objetivo precípua é a elevação dos níveis de ali-

mentação e nutrição e a melhoria do rendimento escolar dos estudantes da pré-escola e do ensino fundamental da rede pública e filantrópica cadastrada.

2. Como condições principais do programa estão a descentralização de sua execução para estados e municípios e a fixação do conteúdo nutricional mínimo, por aluno e por dia letivo, de 350 quilocalorias e 9 gramas de proteínas, ao custo unitário de R\$ 0,13 (treze centavos).

3. Assim, a presente Auditoria Operacional visou a verificar se a execução do PNAE, em Santa Catarina, vem atingindo os objetivos propostos, dentro das condições julgadas desejáveis pelo próprio programa.

4. Desta forma, procurou-se verificar se a etapa de R\$ 0,13 é suficiente para fornecer os requisitos nutricionais e os recursos são disponibilizados em tempo hábil para a aquisição e distribuição dos produtos pelas unidades conveniadas; se os gêneros alimentícios estão disponíveis e em bom estado nas escolas em todos os dias letivos e se as escolas oferecem refeições balanceadas e minimamente variadas para fornecerem os requisitos nutricionais e não serem rejeitadas pelos alunos.

5. Os dados coletados na fase de planejamento desta auditoria permitiram inferir que o atingimento dos requisitos nutricionais é tarefa relativamente fácil, podendo ser alcançados com, por exemplo, um prato de feijão com arroz. Diante dessa constatação, a Auditoria ampliou sua abrangência, procurando enfocar também se os objetivos do programa estariam sintonizados com a realidade de sua clientela e a forma como cada entidade conveniada encara o programa de alimentação escolar.

6. Na busca desses objetivos, realizaram-se entrevistas com representantes das secretarias municipais e estadual de Educação e da Delegacia do MEC no Estado, nutricionistas, diretores de escolas e núcleos de educação infantil, merendeiras e professores. Foram também visitados depósitos de gêneros e escolas, em especial as instalações de cozinhas, refeitórios etc.

7. Na amostra de municípios selecionados para visita, pretendeu-se repetir o estrato do universo representado pelos 293 municípios catarinenses. Desta forma,

Região	Município	economia	População*	População escolar total**
Grande Florianópolis	Florianópolis	Serviços	271.281	59.060
Grande Florianópolis	Santo Amaro da Imperatriz	Agrícola	14.569	2.855
Grande Florianópolis	São José	Industrial	147.559	28.376
Meio-Oeste	Caçador	Agrícola	58.620	11.719
Meio-Oeste	Fraiburgo	Agrícola	30.265	6.240
Meio-Oeste	Lebon Régis	Agrícola	11.368	1.956
Meio-Oeste	Videira	Agro-Industrial	36.772	7.111
Vale do Itajaí	Blumenau	Industrial	231.401	45.662
Vale do Itajaí	Brusque	Industrial	66.558	12.219
Vale do Itajaí	Ilhota	Agrícola	10.023	1.907
Vale do Itajaí	Navegantes	Pesqueira	32.363	6.043
Totais			910.779	183.148

* De acordo com o Censo de 1996 do IBGE

** De acordo com o Censo Escolar de 1997

foram definidas três regiões geográficas – Grande Florianópolis, Vale do Itajaí, e Meio-Oeste – e dentro delas, municípios pequenos, médios e grandes, assim considerados no âmbito do Estado de Santa Catarina:

8. Como a merenda fornecida pelo Estado estende-se por todo o território catarinense, de modo uniforme nas diversas regiões, podemos dizer que foi mantida a estratificação do universo na amostra considerada.

9. Nos trabalhos de campo examinaram-se a filosofia do Estado e de cada município em relação à merenda e a forma como são processadas as aquisições e a distribuição dos produtos. Coletaram-se dados nas escolas e confrontaram-nos com as informações obtidas nas secretarias de educação.

10. Esses dados foram analisados nos seus aspectos técnicos, operacionais e financeiros, entre outros, tentando-se identificar os pontos comuns a todas as escolas/municípios, bem como as principais diferenças. O resultado desse trabalho será apresentado nos tópicos a seguir.

II- PANORAMA DO PROGRAMA

Histórico

11. O programa da merenda escolar, desenvolvido a partir de 1954, sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos – CNA –, alcançou abrangência nacional com a criação da Campanha da Merenda Escolar – CME – (decreto nº 37.106, de 31/03/55, posteriormente alterado pelo decreto nº 40.052, de 01/10/56), a qual teve, em 1965, sua denominação alterada para Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE – (decreto nº 56.886, de 20/09/65), sendo, em seguida, transformada em Instituto Nacional de Assistência ao Educando – INAE – (Portaria Ministerial nº 708, de 22/12/81).

12. Em 18 de abril de 1983, nos termos da Lei nº 7.091, foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante – FAE – resultante da fusão do INAE e da Fundação Nacional do Material Escolar – FENAME. A partir de então, o Programa foi todo concentrado na FAE, a ela cabendo adquirir e distribuir às escolas os produtos da merenda escolar.

13. A partir de 1994, com a edição da Lei nº 8.913, de 12/07/94, o Governo Federal deu novo direcionamento ao PNAE, transferindo da FAE para estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade pela aquisição e distribuição da merenda. Posteriormente, a FAE foi extinta (Lei nº 9.649 de 27/05/98), sendo a competência para o gerenciamento financeiro do Programa atribuída ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

Evolução do Programa

14. Originariamente, o programa de alimentação escolar fez-se de forma centralizada pelo governo federal, por meio de órgãos aos quais atribuiu-se competência para seu gerenciamento. Essa fase caracterizou-se pelo gigantismo das operações de compra e de distribuição dos gêneros alimentícios, exercendo forte atratividade sobre os fornecedores, em vista dos significativos valores envolvidos. Surgiram empresas especializadas na fabricação de produtos formulados destinados à merenda

escolar, de alto custo e grande rejeição pelos estudantes, bem como atravessadores também especializados no fornecimento de gêneros para a merenda.

15. Com a Lei nº 8.913, de 12/07/94 (fls.41), iniciou-se a descentralização do Programa, sendo firmados convênios entre a FAE e estados e municípios, para que essas entidades passassem a gerenciar o programa de alimentação escolar no âmbito de seu campo de atuação.

16. Nos termos do art. 1º, § 1º, da referida lei, cabe ao Governo Federal repassar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios os recursos financeiros necessários ao desenvolvimento do Programa, em parcelas mensais, cujo montante “será diretamente proporcional ao número de matrículas nos sistemas de ensino por eles mantidos”.

17. Conforme informações obtidas junto aos técnicos do Ministério da Educação, o Programa encontra-se totalmente descentralizado para estados e municípios desde 1996. Além disto, o PNAE poderá ter, em um futuro não muito distante, uma nova fase de descentralização, denominada escolarização, em que as próprias escolas gerenciarão a merenda, efetuando diretamente a aquisição dos gêneros.

PNAE em Santa Catarina

18. Com relação ao Estado de Santa Catarina, a FAE firmou, em 15/06/94, o Termo de Convênio nº 1.712, com vigência inicial até 28/02/96, depois prorrogada até 28/02/99, prevendo o atendimento inicial de 821.919 alunos. Entretanto, no decorrer de sua execução, com a descentralização da merenda escolar para os municípios, esse número está bastante reduzido. Neste 2º semestre de 1998, a municipalização do Programa atinge 225 municípios, restando ao Estado o atendimento integral dos demais.

Metas do Programa

19. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, mantido com recursos do orçamento geral da União e gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, pretende garantir uma refeição com 15% das necessidades diárias de calorias e proteínas (fls.46) para a clientela escolar (alunos matriculados nas redes estadual e municipal e de entidades filantrópicas do ensino pré-escolar e fundamental regular), de forma a:

- Suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários;
- Melhorar a capacidade de aprendizagem dos alunos;
- Formar bons hábitos alimentares – educação alimentar;
- Reduzir a evasão e a repetência escolar;
- Desenvolver mecanismos para o aperfeiçoamento gerencial do programa;
- Respeitar hábitos regionais na composição do cardápio oferecido aos alunos.

Regras da descentralização

20. A Lei nº 8.913, de 12/07/94, determina que os recursos destinam-se exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios e somente serão repassados quan-

do a entidade conveniada dispuser de Conselho de Alimentação Escolar em funcionamento.

21. O valor do custo per capita da alimentação foi calculado em R\$ 0,13 para o fornecimento da refeição diária especificada, elevando-se a R\$ 0,20, quando o município estiver incluído no Programa Comunidade Solidária. No caso específico de Santa Catarina, há 65 municípios incluídos no Programa Comunidade Solidária.

III- FORMAS DE CONDUÇÃO DO PROGRAMA

Particularidades de cada município Amplitude da descentralização

22. As características dos diversos municípios visitados não são uniformes, havendo particularidades e problemas específicos em cada um e, conseqüentemente, formas diversas de conduzir o programa da merenda escolar.

23. Para os fins deste trabalho, a distinção primária seria o alcance da municipalização do programa da merenda, ou seja, os municípios poderiam ser classificados em:

- não descentralizados – aqueles atendidos pelo Governo do Estado;
- descentralizados parcialmente – aqueles que atendem somente a rede escolar municipal, ficando a rede estadual por conta do Governo do Estado;
- descentralizados totalmente – aqueles que atendem a toda a rede estadual e municipal localizadas em seu território.

24. As características básicas dos municípios visitados podem ser assim sintetizadas:

Município	Economia	População	Comunidade Solidária**	Municipalização	População escolar atendida	Recursos da Merenda para 1998
Blumenau	Industrial	231.401		Rede municipal	28.983	672.846
Brusque	Industrial	66.558		Todas as redes	11.979	287.808
Caçador	Agrícola	58.620		Todas as redes	12.008	293.361
Florianópolis	Serviços	271.281	sim	Rede municipal	18.562	464.400
Fraiburgo	Agrícola	30.265		Todas as redes	6.853	164.496
Ilhota	Agrícola	10.023		Todas as redes	2.209	53.040
Lebon Régis	Agrícola	11.368	sim	Todas as redes	2.086	79.685
Navegantes	Pesqueira	32.363		Rede municipal	3.157	67.288
Santo Amaro de	Agrícola	14.569		Não municipalizado	0	0
São José	Industrial	147.559	sim	Todas as redes	24.756	937.931
Videira	Agro-Industria	36.772		Todas as redes	8.410	196.794
Totais		910.779			119.003	3.217.649

* - dados do Censo96 do IBGE

** - dados do Censo escolar de 97, revisado para o 2º semestre de 98

** - projeção para o ano de 1998

25. Em cerca de 150 municípios não descentralizados ou descentralizados parcialmente, o Estado atende 338.695 alunos, de acordo com o Censo Escolar de 1997, revisado para o 2º semestre de 1998.

26. A municipalização – parcial ou total – atingiu 218 dos 293 municípios catarinenses, ou seja, 74% do total. Embora a municipalização tenha atingido $\frac{3}{4}$ dos municípios catarinenses, a população escolar atendida pelos municípios é de apenas 65% do total, em função das descentralizações parciais.

As concepções municipais do programa

27. Além da amplitude da municipalização, varia também a forma como cada município encara o programa da merenda: enquanto alguns estabelecem metas, objetivos, concebendo um programa particular de alimentação escolar, outros se limitam a fornecer uma refeição a seus alunos, sem maiores preocupações quanto a avaliações e objetivos, além dos enunciados pelo PNAE.

28. Dentre os municípios que realizaram diagnóstico de sua situação particular e definiram programa, avaliações, e objetivos claramente superiores aos do PNAE, destacaram-se Florianópolis e São José. No primeiro caso, pôde-se observar preocupações específicas com a ampliação do atendimento, em especial nas regiões mais carentes e na menor faixa etária, e com a inserção da merenda num contexto educativo. O município de São José mantém o mesmo tipo de preocupação, mas privilegia, ainda, o provimento de infraestrutura às escolas no que tange à merenda escolar, dotando-as de máquinas, equipamentos e mobiliário – na medida do possível, padronizados e em sintonia com a merenda oferecida.

29. Outros há que possuem programas planejados mas ainda incipientes, como Blumenau, ou que sentem a necessidade de implantá-los mas não dispõem de cabedal técnico e recursos para estruturá-los (Navegantes, por exemplo).

30. Por fim, existem municípios cujas ações são voltadas basicamente para o atendimento dos aspectos administrativos e operacionais do PNAE, sem inserção da merenda em um contexto mais amplo. Observe-se, entretanto, que alguns desses municípios possuem uma população escolar sem maiores carências, ou então com dificuldades apenas pontuais.

Os objetivos do programa e a realidade

31. O PNAE foi concebido para o atendimento dos alunos matriculados nas redes estadual e municipal e de entidades filantrópicas do ensino pré-escolar e fundamental regular (1ª a 8ª série do 1º grau).

32. Em alguns municípios visitados, constatou-se que esse espectro de atendimento nem sempre é compatível com a estrutura de ensino existente, em que o pré-escolar faz parte de núcleos ou centros de educação infantil (com atendimento desde berçário) e em que o 2º grau é lecionado no mesmo turno que o curso fundamental. Essas estruturas tornam impossível a diferenciação da merenda, no caso do pré-escolar, ou a exclusão do fornecimento, no caso do 2º grau.

33. A linearidade na distribuição dos recursos prevista no PNAE não leva em consideração as particularidades de cada município e, principalmente, a situação

econômica e social de cada escola. Assim é que, em alguns municípios e em algumas escolas, a merenda tem maior relevância que em outros, sendo condição fundamental para o comparecimento dos alunos e para a melhoria da aprendizagem.

34. A linearidade do atendimento discrimina, ainda, alunos carentes pelo simples fato de não estarem cursando o 1º grau. Isto torna-se patente no caso do 2º grau noturno, freqüentado, em nível significativo, por alunos carentes, que saem diretamente do trabalho para a escola, sem qualquer alimentação.

35. Além disto, a fixação da etapa para o pré-escolar em menos da metade do valor do ensino fundamental – R\$ 0,06 contra R\$ 0,13 – parece não ter sido amparada em justificativa técnica. Ao contrário, informações obtidas deram-nos conta das maiores necessidades das crianças do pré-escolar, que requereriam atendimento mais amplo e, conseqüentemente, mais recursos lhes deveriam ser destinados.

36. A recente implantação dos programas de aceleração escolar, em que os alunos deverão permanecer um segundo turno na escola, implicará o fornecimento de alimentação extra e mais substanciosa – almoço – de forma a viabilizar essa permanência. Há escolas que já têm essa refeição implantada. Embora esse atendimento não seja dirigido a toda a população escolar, é um fator de aumento da complexidade e do custo da merenda, não previsto no PNAE.

37. Desta forma, consideramos que os objetivos do programa não se coadunam perfeitamente com as necessidades reais de sua clientela, necessitando uma ampliação do espectro de atendimento, bem como uma diferenciação desse atendimento, em função das necessidades de cada comunidade.

A merenda em um contexto educativo

38. De acordo com o PNAE, a merenda escolar, a par do suprimento parcial das necessidades nutricionais dos alunos, teria como um de seus objetivos a educação dos escolares, visando à formação de bons hábitos alimentares. Esses bons hábitos referem-se a o quê comer, como comer, higiene, civilidade etc.

39. Com exceção dos municípios de Florianópolis, São José e Blumenau, não foram constatados esforços significativos nesse sentido. Ao contrário, foram encontrados vários casos que evidenciam o abandono do contexto educativo da merenda, tais como: refeições sólidas e sopas servidas em canecas, sob a alegação de evitar que os alunos derrubem os alimentos; ausência de refeitórios e, mesmo, de mesas e cadeiras onde os alunos possam fazer as refeições, obrigando-os a se alimentarem de pé ou sentados no chão; refeições servidas apenas com colher, mesmo para alunos maiores; falta de orientação aos alunos quanto a porções, consumo e sobras, constatada pela ocorrência de vasilhas espalhadas pelo chão e com restos de comida. Isto pôde ser observado em algumas escolas municipais e estaduais.

40. Um exemplo do uso da merenda de forma educativa, foi fato verificado em uma escola do município de Blumenau, em que crianças de 4 e 5 anos tiveram orientação na escola quanto a procedimentos de higiene e educação na alimentação: após concluírem sua refeição, depositavam pratos e talheres em um local apropriado.

do, depois de terem feito a deposição dos restos de comida na lixeira também ali situada.

Aspectos da merenda fornecida pelo Estado

41. O Estado atende às escolas dos municípios não descentralizados (rede estadual e municipal) e, também, às escolas estaduais dos municípios descentralizados parcialmente (ver item IV – fls.13-16)

42. As escolas supridas pelo Estado recebem o mesmo tipo de gêneros – basicamente produtos industrializados e formulados – sem a presença de produtos *in natura*. Como exemplo: feijão pré-cozido, feijão com charque enlatado, legumes desidratados, frango ou carne suína com molho de tomate em lata, carne de soja enlatada etc.

43. A pauta de produtos não favorece a variedade de preparações, que, na maior parte dos casos, resume-se a uma sopa ou uma preparação em que os diversos ingredientes são cozidos juntos. De uma maneira geral, a merenda do Estado consiste de um alimento pouco atrativo e de forma indefinida, apesar de tentativas de inovar os itens da pauta, com a introdução, por exemplo, de sucrilhos (flocos de arroz), geléias, mel etc.

44. A má utilização de formulados não se harmoniza com os objetivos do programa, que tem ênfase em produtos *in natura*. As justificativas para tal opção baseiam-se na dificuldade de distribuição, armazenamento e preparo de produtos *in natura*. Isso explicaria apenas parcialmente o problema, tendo em vista que são preteridos produtos *in natura* com maior prazo de validade em favor de produtos semi-preparados.

45. O atendimento do Estado – para cerca de 30% da população escolar – implica grandes volumes de compras, resultando processos licitatórios complexos e, em geral, morosos e de conclusão imprevisível. Essa situação chega a comprometer o suprimento de gêneros às escolas e, além de outras possíveis falhas de planejamento, constitui a razão principal para o descompasso entre as entregas de determinados gêneros e de seus complementos (por exemplo: fornecimento de macarrão mas não de carne, frango, sardinha ou molho para prepará-lo; fornecimento de sucrilhos mas não de leite para servi-los; existência de salsichas, mas não de pão para o cachorro-quente; etc).

46. A amplitude geográfica do atendimento – todas as regiões do Estado – torna complexa a logística de distribuição-armazenagem e limita a pauta de produtos adquiridos, em função da perecibilidade dos produtos. Em função dessa amplitude, também não há garantia de que os produtos estejam de acordo com o hábito alimentar da população atendida.

47. A distribuição de gêneros para as escolas é feita sempre em grandes quantidades, sem prévia comunicação e sem calendário definido das entregas, ou seja, as escolas não sabem nem quando nem quanto receberão de cada item da pauta de

produtos. De qualquer forma, o sistema implica necessidade de razoável área para armazenamento nas escolas.

48. Essa logística de suprimento envolve reiteradas operações de entrega, armazenagem, loteamento e distribuição, onerosas e demoradas, ocasionando, em algumas situações, o fornecimento de grandes quantidades com reduzido prazo de utilização até o vencimento do produto. Em várias escolas foram constatados produtos vencidos ou em vias de perecimento, em quantidades não residuais.

Aspectos da merenda fornecida pelos municípios

49. A merenda fornecida pelos municípios está centrada em produtos convencionais, compreendendo uma pauta básica de produtos: arroz, feijão, macarrão, açúcar, leite, biscoitos, farinha de trigo, frango, salsicha, ovos e hortifrutigranjeiros.

50. Embora ainda persista a tendência das preparações unitárias, como sopa, arroz já misturado com o feijão ou com o alimento protéico, já existem vários casos de apresentação de uma refeição mais elaborada, com as preparações individualizadas e servidas separadamente.

51. Em todos os municípios, apesar de problemas particulares, o planejamento das compras se faz de maneira mais eficiente que no Estado. Os estoques, com entregas parciais programadas, permitem a preparação das refeições propostas pelos cardápios estabelecidos ou usualmente praticadas.

52. Os problemas verificados na fase de licitação e compra referem-se a procedimentos recursais de licitantes e da entrada de fornecedores especializados no fornecimento da merenda escolar. Esses fornecedores, muitas vezes sediados em localidades distantes da unidade promotora do certame, comprometem as entregas e frustram um dos objetivos do programa, que é o incentivo à produção local. Isto ocorre principalmente nos municípios maiores, com maior volume de compras.

53. Quanto à distribuição dos produtos, há programação estabelecida e as escolas sabem quando e o quê irão receber; em geral não ocorrendo atrasos. Na maior parte dos municípios visitados, o fornecedor entrega diretamente nas escolas a cota respectiva, segundo um roteiro previamente estabelecido. Em outros, a entrega é feita à prefeitura municipal, que se encarrega da distribuição às unidades escolares. Existe também sistema híbrido, em que os perecíveis são distribuídos às escolas pelo fornecedor e os não-perecíveis são entregues à prefeitura, com posterior distribuição às escolas.

54. Evidencia-se o melhor desempenho, quanto aos aspectos técnico-nutricionais, da merenda fornecida pelos municípios comparativamente à fornecida pelo Estado, em função da existência dos hortifrutigranjeiros na pauta de alimentos, da maior variedade de gêneros e preparações oferecidas e da efetiva disponibilidade dos produtos nas escolas.

Creche e pré-escola

55. A alimentação nas creches e nas pré-escolas constitui outro ponto de interesse para análise, devido às várias formas com que o atendimento a essas unidades é feito. Em alguns municípios, a pré-escola, que é assistida pelo PNAE, forma, juntamente com a creche, um sistema integrado de ensino. Não há como diferenciar a merenda oferecida às crianças de 5 e 6 anos (pré-escola) se elas convivem no mesmo espaço com as demais que têm uma alimentação mais ampla.

56. Em outros municípios, a pré-escola funciona junto com o ensino fundamental, sendo oferecida uma alimentação diferenciada ou, mais comumente, igual à do 1º grau.

57. O valor unitário atribuído à pré-escola (R\$ 0,06) representa a metade do valor referente ao ensino fundamental (R\$ 0,13). Essa diferença aumenta no caso dos municípios contemplados pelo programa Comunidade Solidária, cujo valor, para o ensino fundamental é de R\$ 0,20/aluno/dia.

58. O programa das creches nos municípios tem outros financiamentos. Não obstante, na maior parte dos casos, a logística de suprimentos é integrada à da merenda escolar, embora os recursos sejam tratados isoladamente. Em outros, porém, a alimentação da creche, da pré-escola e do fundamental constitui um programa único de atendimento à criança.

IV- ASPECTOS OPERACIONAIS

Introdução

59. A operacionalização da merenda constitui-se de diversas atividades, envolvendo a administração (estadual ou municipal), escolas e fornecedores. Nesse contexto operacional devem ser abordados assuntos como aquisição, armazenagem e distribuição de gêneros alimentícios; fornecedores etc.

Quantificação de Gêneros Alimentícios

60. A quantificação dos gêneros consiste no cálculo da quantidade necessária de produtos para o atendimento do cardápio de cada escola e a ser adquirida pelas administrações, em determinado período.

61. A forma de quantificar os gêneros, embora varie um pouco em cada entidade conveniada, baseia-se, inicialmente, no “per capita” (porção de cada alimento a ser servida para um aluno/refeição, fls.52) adotado pelo FNDE. O acompanhamento de consumo feito junto às escolas ao longo do tempo, permite ajustar esse valor inicial às reais necessidades do público escolar. Em alguns municípios não há quantificação sistemática; as escolas solicitam os gêneros necessários para o cardápio da semana seguinte para atendimento pela administração, que apenas controla os excessos.

Aquisição dos Gêneros Alimentícios

62. A aquisição dos gêneros no Estado e nos municípios visitados é feito, como regra, por processo licitatório. Durante os trabalhos de campo, não se verificou a regularidade desses processos, por fugir ao escopo dessa Auditoria. A periodicidade das licitações varia de acordo com a política de compra de cada administração, desde licitação anual com entregas parceladas até licitações mensais.

63. Foram levantados pela equipe de auditoria alguns problemas relativos aos processos licitatórios. A administração estadual, por exemplo, ficou impossibilitada, por mais de um ano, de fornecer leite para as escolas, em razão de recursos interpostos por licitantes, impedindo o prosseguimento do processo e, conseqüentemente, a aquisição.

64. Outro problema, refere-se à participação de empresas especializadas no fornecimento de produtos para a merenda, assunto a ser abordado mais adiante.

65. Quanto à economia que deveria ser proporcionada pelo procedimento licitatório, não há uma opinião conclusiva; aliás não se constataram economias expressivas na comparação entre os preços das licitações e os praticados no mercado. Sendo obrigadas a comprar via licitação, as administrações ficam impossibilitadas de aproveitar eventual baixa nos preços dos produtos. Os hortifrutigranjeiros são um exemplo, pois seus preços oscilam diariamente. Caso adquirissem diretamente no mercado pelo preço do dia, aproveitariam os produtos com excesso de oferta e em conseqüência com preço mais baixo e evitariam a aquisição dos produtos na entressafra, com preços mais altos.

66. Em geral, as modalidades licitatórias utilizadas são Convite e Tomada de Preços.

67. Quanto à forma de cotação, as licitações encontradas são por item, por grupo de alimentos ou pela totalidade dos itens.

68. A forma de cotação por item apresenta-se mais adequada para as administrações que possuem estrutura de armazenagem e distribuição, conseguindo em muitos casos um preço menor item a item.

69. Na entrega direta pelo fornecedor às escolas, essa forma de cotação pode acarretar, tendo em vista os custos de distribuição, certo desinteresse de fornecedores quando ganham poucos itens, podendo deixar de fornecer ou atrasar na entrega. Nesse caso, a forma de cotação por grupo de alimentos é mais adequada, pois, se por um lado não conseguem o menor preço item a item, por outro, atraem licitantes especialistas em cada grupo, o que pode gerar economia e facilidade na entrega dos gêneros, em razão da diminuição do custo de distribuição.

70. A forma de cotação pela totalidade dos itens, ou seja, quem ganha a licitação, ganha todos os itens, atrai fornecedores de maior porte, podendo reduzir o preço global; por outro lado, a administração fica na dependência de um único fornecedor que, se falhar, compromete toda a merenda, além de ser contrária ao princípio do fracionamento da Lei de Licitações. Essa forma de cotação pode ser adequada para municípios com pequeno volume de compras.

Armazenagem e Distribuição da Merenda

71. O processo de armazenagem e distribuição na esfera estadual inicia-se com a chegada em um depósito central dos produtos adquiridos, cujas compras são centralizadas na Secretaria Estadual de Educação. Posteriormente os gêneros são encaminhados para as Coordenadorias Regionais de Educação (26 no total), espalhadas pelo território do Estado. Cada coordenadoria é responsável pelo atendimento de toda rede escolar de determinado número de municípios que não estabeleceram convênio com o FNDE e pelo atendimento das escolas estaduais que se localizem em municípios que descentralizaram apenas a merenda da rede municipal de ensino.

72. As Coordenadorias Regionais, enviam os gêneros aos municípios e estes se encarregam de distribuí-los às escolas.

73. O processo de distribuição na esfera estadual caracteriza-se pela falta de planejamento, tanto de datas de entrega quanto de quantidade e espécie de alimentos. As escolas são constantemente surpreendidas com quantidades enormes de determinado gênero a serem armazenadas, sem disporem de espaço adequado para essa tarefa; além disso os gêneros chegam sem seus respectivos complementos (ex.: sucrilho sem leite). Como não sabem quando virá o complemento, a escola vê-se obrigada a servir o alimento de forma não apropriada, sob pena do alimento perder a validade ou simplesmente não ter o que servir na merenda.

74. Nos municípios visitados que assumiram a execução do PNAE, essa falta de planejamento não foi constatada (ao menos a ponto de prejudicar o fornecimento de merenda). As escolas sabem quais e quando os alimentos serão entregues, possibilitando prepararem seus depósitos para um correto acondicionamento, além da certeza da garantia de fornecimento da merenda aos alunos.

75. A maioria dos municípios visitados (7) optaram pela entrega direta do fornecedor nas escolas, não necessitando, com isso, de local para armazenagem; esse procedimento diminui o custo de infra-estrutura e torna a distribuição mais rápida.

76. Os municípios que possuem local de armazenagem (Florianópolis, Blumenau e Caçador) são os que distribuem a merenda para as escolas. Nesses municípios, as instalações são precárias, ou pela falta de espaço ou pelas condições de ventilação, umidade e iluminação. Apesar dessas limitações físicas, conseguem, por meio de um controle eficiente, evitar o perecimento dos gêneros. Além dessa estrutura de armazenagem, precisam também de um sistema de distribuição que envolve recursos humanos e materiais, aumentando os custos de infra-estrutura da merenda.

77. Não se pode falar em vantagens e desvantagens das duas formas, pois isto depende da realidade de cada município (necessidades e limitações) . O que ficou evidenciado nas duas formas de distribuição é que os municípios conseguem suprir as escolas em tempo hábil para o atendimento aos alunos; nas escolas atendi-

das pelos municípios não foram levantados problemas relevantes quanto à distribuição de alimentos.

78. Nas escolas, sejam aquelas atendidas pelo estado ou pelos municípios, encontramos alguns problemas relativos à armazenagem. Esses problemas, contudo, não afetam o fornecimento da merenda. Foram observados casos isolados de produtos com validade vencida.

79. Os problemas maiores nas escolas quanto à armazenagem são afetos à infra-estrutura (local pequeno, com pouca ventilação e iluminação).

80. Embora não tenham sido observados muitos casos de produtos com validade vencida, não há nas escolas, salvo exceções, um controle sistemático dos estoques, de forma a se utilizar primeiro os alimentos mais próximos de vencer a validade; existe uma certa preocupação da administração, que orienta as escolas sobre esse aspecto, mas não há nenhum procedimento definido para esse controle.

Fornecedores

81. Considerando que a pauta de compras dos municípios descentralizados é encontrada no comércio varejista, os fornecedores da merenda poderiam ser os mesmos do comércio em geral. Ocorre que, ao longo do tempo, algumas empresas passaram a se especializar nas licitações da merenda e sistematicamente saem vencedores dos certames licitatórios. Uma determinada empresa é fornecedora para a maioria dos municípios visitados, sendo de conhecimento que essa mesma empresa fornece os mais variados tipos de produtos para os governos federal, estadual e municipais (alimentos, produtos da área da saúde, material escolar, etc).

82. Essa especialização ocorre, em parte, devido aos inúmeros requisitos constantes dos editais, que acabam por afastar pequenos fornecedores.

83. Como exemplo, certo município visitado relatou-nos que, ao realizar uma licitação, especificou minuciosamente no edital cada item a ser adquirido, exigindo exames laboratoriais e constatou que, em função dessas exigências, muitos fornecedores afastaram-se do certame. Na licitação seguinte, retirou várias dessas exigências e o número de fornecedores cresceu substancialmente. Os preços, por sua vez, sofreram uma queda significativa, sendo mantida a qualidade dos produtos.

84. Por essa característica, as licitações nem sempre cumprem seu objetivo que é proporcionar à administração a oferta mais vantajosa.

85. Um outro problema com fornecedores, refere-se à qualidade do produto, por ocasião da entrega. Licita-se, por exemplo, feijão tipo 1 e o fornecedor entrega o de tipo 2. Quando a entrega é centralizada em um depósito da administração, essa irregularidade é mais facilmente constatada pelo responsável que prontamente recusa-se a receber a mercadoria. Quando a entrega é feita diretamente nas escolas, o problema agrava-se pela falta de preparo dos responsáveis pelo recebimento. Em determinada escola, por exemplo, constatamos a entrega de maçãs extremamente pequenas enquanto o edital referia-se a maçãs de tamanho médio.

Atendimento das escolas estaduais pelos municípios

86. Este era um dos pontos que a equipe de auditoria preocupava-se, pois, imaginava que os municípios poderiam privilegiar escolas municipais em detrimento das escolas estaduais. Esse fato, contudo, não foi constatado em nossas visitas; ao contrário, houve uma unanimidade de aprovação pelas escolas estaduais quanto ao atendimento feito pelo município.

V- ASPECTOS TÉCNICOS

Pauta de Produtos

87. Há duas realidades bem distintas quanto à pauta de produtos; uma refere-se aos gêneros adquiridos pelo Estado e outra pelos municípios.

88. A pauta fornecida pelo Estado é composta basicamente de produtos industrializados, dentre os quais podemos citar as carnes enlatadas, feijão pré-cozido, macarrão, biscoitos, sardinha em lata, produtos formulados como sopas e pó para preparo de bebida láctea, etc.

89. Essa característica do Estado deve-se basicamente à complexidade de distribuição dos gêneros, os quais percorrem longo caminho até chegarem ao destino final (as escolas).

90. As mercadorias são recebidas em um depósito central do Estado e dali enviadas para as 26 Coordenadorias Regionais de Ensino (CRE), espalhadas pelo Estado. As CRE, por sua vez, distribuem-nas aos municípios e estas às escolas. Com esse sistema, torna-se inviável a aquisição de gêneros perecíveis como os hortifrutigranjeiros e congelados.

91. Quanto aos municípios descentralizados, a pauta resume-se aos produtos básicos normalmente adquiridos por famílias de baixa renda: arroz, biscoitos, feijão, macarrão, açúcar, farinha de trigo, pão, leite, achocolatado, ovos, óleo, frango, carne de segunda, salsicha, legumes, frutas e verduras; os produtos verificados na Auditoria eram de qualidade média.

92. A aquisição dessa pauta de produtos pelos municípios torna-se possível, principalmente, em razão da simplicidade do sistema de distribuição. Em grande parte dos municípios, a entrega é feita diretamente pelo fornecedor nas escolas, fazendo com que os produtos perecíveis cheguem em boas condições para o consumo.

Cardápio - Existência

93. A meta nutricional do programa consiste em uma refeição que forneça 350 cal e 9 gramas de proteína ao aluno; essa quantidade refere-se a 1/5 das necessidades diárias de uma criança, justamente o período em que o aluno está na escola.

94. A existência do cardápio constitui importante aspecto na presente auditoria, permitindo avaliar se a meta nutricional do programa está sendo atingida.

95. Inicialmente, faz-se necessário definir o que é “cardápio” para os fins dessa auditoria. Cardápio, no sentido estrito do termo, é a relação de formas de preparo dos alimentos (pratos) elaborada por profissional de nutrição ou sob a orientação deste para ser executado ao longo de determinado período (semana, mês, semestre). Cardápio no sentido amplo é toda previsão de preparo dos gêneros, independente de orientação técnica, a ser seguido em determinado período. O primeiro (sentido estrito) é, de acordo com nosso enfoque, o de maior relevância, pois, é a partir de sua existência que se pode concluir sobre o atingimento da meta nutricional do programa.

96. A Secretaria Estadual de Educação não possui propriamente um cardápio, mas tão somente uma indicação dos gêneros a serem utilizados no dia (fls.11, Vol. II), sem prescrição da forma de preparo. Exemplo: segunda-feira deve ser utilizado macarrão; com ele pode-se preparar uma macarronada ou uma sopa; as duas formas estariam de acordo com o previsto. Durante os trabalhos constatamos que nem essa indicação é seguida pelas escolas, cada uma fazendo seu próprio cardápio. Diante dessa realidade, não se pode avaliar se a meta nutricional do programa está sendo atingida.

97. No âmbito dos municípios encontramos variadas situações envolvendo o cardápio, desde a elaboração por nutricionista até a ausência absoluta de previsão.

98. Dentre os municípios visitados, apenas três possuem, em seus quadros funcionais, profissionais de nutrição (Florianópolis, São José e Blumenau), os quais efetivamente participam da elaboração dos cardápios. No caso de Florianópolis e São José, os cardápios são elaborados para cada escola, com a participação dos diretores e merendeiras (fls.169, Vol. II), com vistas a adequar os cardápios aos hábitos alimentares da comunidade, contribuindo dessa forma para uma melhor aceitação da merenda. Em Blumenau, o cardápio, embora elaborado pela nutricionista, é apenas orientativo, isto é, as escolas devem preparar seus cardápios utilizando os princípios do cardápio base, principalmente quanto aos grupos de alimentos a serem utilizados. Nos demais municípios, em geral, a elaboração do cardápio é feita pelas escolas, com graus variados de orientação das Secretarias de Educação; há casos em que a refeição é definida na véspera ou no mesmo dia pela merendeira.

99. Sinteticamente, considerando algumas diferenças nas escolas, a situação dos cardápios nos municípios visitados é a seguinte:

- Florianópolis- elaborado por nutricionista em conjunto com as escolas
- São José – cardápio elaborado por nutricionista em conjunto com as escolas
- Blumenau- cardápio orientativo elaborado por nutricionista
- Brusque- cardápio elaborado pela escola
- Ilhota- cardápio elaborado pela Secretaria de Educação, podendo ser alterado pela escola
- Navegantes- cardápio elaborado pela escola
- Caçador – cardápio elaborado pela escola

- Videira- cardápio elaborado pela escola
 - Lebon Regis- cardápio elaborado pela escola
 - Fraiburgo- cardápio elaborado pela Secretaria de Educação, sendo seguido pelas escolas
 - Santo Amaro da Imperatriz- cardápio elaborado pela escola
100. Em resumo:
101. Em 3 municípios, o cardápio é elaborado com orientação da nutricionista (28%).
102. Em 1 município, o cardápio é elaborado pela Secretaria, sem orientação de nutricionista, podendo ser alterado (9%).
103. Em 1 município, o cardápio é elaborado pela Secretaria de Educação, sem orientação de nutricionista, sendo seguido a risca (9%).
104. Em 6 municípios, o cardápio é elaborado pela escola (54%).

Cumprimento

105. Quanto ao cumprimento do cardápio há situações bem distintas nos municípios visitados.

106. Nos municípios em que o cardápio (latu sensu) é elaborado pela própria escola, o não-cumprimento torna-se pouco relevante, pois, em geral, trata-se de cardápio sem técnica nutricional, cuja alteração não afeta sua qualidade. Entretanto, constantes alterações podem prejudicar a administração da merenda.

107. Nos municípios em que há uma elaboração de cardápio técnico, o seu cumprimento torna-se mais relevante à medida em que está aí a garantia do valor nutricional da merenda servida. As administrações da merenda relataram forte resistência das escolas (em especial das merendeiras) em aceitar cardápios previamente definidos, seja pelo desinteresse de diretores e merendeiras, pelas práticas antigas de confecção da merenda ou pelo hábito alimentar dos alunos. Essa resistência tem sido derrubada quando se começou a valorizar o trabalho das merendeiras, por meio de cursos de reciclagem, de elaboração dos cardápios em conjunto com diretores e merendeiras, procurando, com isso, criar uma nova mentalidade na confecção das merendas.

108. A partir da aceitação pelas merendeiras foi possível trabalhar com o hábito alimentar das crianças, que em sua maioria eram avessos a alimentos como legumes e verduras, por falta de hábito dos pais. Atualmente já se pode ver crianças de 4, 5, 6 anos alimentando de verduras, legumes e frutas, o que, segundo muitas diretoras é um fato que causa espanto às mães, pois seus filhos, em casa, recusam-se a aceitar esse tipo de alimento. Aliás o comportamento das crianças, principalmente das menores é bastante disciplinado. Isso mostra o caráter educativo da merenda que deveria fazer parte dos objetivos do programa.

Necessidade

109. A necessidade do cardápio técnico é fator primordial para que a administração alcance os objetivos do programa. Com ele é possível garantir o valor nutricional da merenda e um melhor aproveitamento dos recursos disponibilizados para a merenda. A elaboração desses cardápios por profissionais da área de nutrição, permitem oferecer diversas opções de alimentos, em função de sazonalidade, da produção local etc., sem perder a qualidade global.

110. Mesmo o cardápio feito sem orientação técnica é importante, na medida em que proporciona à administração um melhor controle dos gêneros e auxilia a programação de suas aquisições, evitando estoques desnecessários.

Requisitos Nutricionais

111. De acordo com a lei de descentralização do PNAE (Lei nº 8913/94) não há previsão de requisitos nutricionais da merenda. Entretanto, os convênios firmados trazem como meta nutricional o fornecimento de uma refeição contendo 350 cal e 9 gramas de proteína, que corresponderiam a 1/5 das necessidades diárias da criança.

112. De acordo com profissionais de nutrição, essa exigência nutricional (calorias e proteínas) é naturalmente alcançada quando se elabora uma refeição dentro de determinados critérios técnicos. Essa exigência calórica e protéica está distante da realidade da maioria dos estudantes. Em geral, as crianças que frequentam as escolas públicas são oriundas da população de baixa renda e, em muitos casos, a merenda é a principal refeição do dia, quando não a única. Assim, a merenda deveria proporcionar um nível nutricional que correspondesse às reais necessidades das crianças, que seguramente ultrapassam as 350 cal e 9 g de proteína estabelecidas no convênio.

Confecção da Merenda

113. A confecção da merenda é um dos pontos fundamentais da qualidade, influenciando diretamente a aceitação pelos estudantes.

114. Dentre os fatores que afetam a confecção, podemos destacar: qualificação profissional das merendeiras, gêneros disponíveis, engajamento da direção da escola, instalações, filosofia da administração estadual ou municipal para o programa.

115. A qualificação profissional é obtida em geral por meio de cursos específicos e reuniões de trabalho, entre outras atividades. Durante os trabalhos de auditoria, diversas merendeiras manifestaram a importância dos cursos de reciclagem nas suas atividades, pois, nesses cursos, puderam aprender novas técnicas de preparo e manipulação de alimentos, além de trocarem experiências com outras merendeiras.

116. Os gêneros disponíveis são aqueles relatados no item “Pauta de Produtos” (fls.17) e são determinantes na qualidade da merenda. É visível a superioridade da qualidade da merenda fornecida pelos municípios quando comparada com a fornecida pelo Estado. Essa superioridade deve-se, basicamente, ao tipo e variedade dos gêneros fornecidos por um e outro.

117. O engajamento da direção da escola no programa da merenda contribui para a melhoria da qualidade, visto que é o diretor o responsável pelo serviço das merendeiras, pelo controle da qualidade e quantidade dos gêneros e pela infra-estrutura da escola.

118. A filosofia da administração estadual ou municipal determina a importância da merenda e em função dessa importância, definem-se os investimentos em pessoal, instalações ou equipamentos a serem disponibilizados às escolas.

Aspectos e Meios de Apresentação da Merenda

119. Trata-se da forma como o alimento é servido ao aluno, ou seja, em forma de sopa, refeição sólida, lanche, etc. Mesmo não sendo o fator principal, é um forte componente na aceitação da merenda. Em geral, o que se observa é um preparo sem cuidados com o aspecto visual da refeição. Pode-se servir uma refeição contendo arroz, feijão, carne e salada, de modo que cada um desses itens seja disponibilizado ao aluno separadamente (travessa do arroz, da salada e assim por diante) ou simplesmente misturar tudo num panelão e servir. O resultado nutricional é o mesmo, porém a aceitação é diferente. Na maioria das escolas visitadas (70%), o prato único é a regra. As causas são variadas: falta de vontade das merendeiras (associada à falta de cobrança da direção da escola), carência de pessoal, pouca variedade de gêneros, deficiência de equipamentos, entre outros.

120. Um outro aspecto está relacionado aos utensílios nos quais é servida a merenda. Observamos que muitas escolas servem, por exemplo, sopa em canecas de plástico (normalmente utilizadas para servir leite ou refresco), ou distribuem colheres para os alunos comerem macarrão (inclusive para alunos que estão na adolescência). Essa situação é mais um fator de desestímulo ao consumo .

Nutricionista

121. O profissional de nutrição é outro componente para uma melhora na gerência do programa, passando da fase empírica à técnica.

122. A atuação do profissional de nutrição influencia todas as fases da merenda, desde o processo licitatório até o efetivo consumo pelos alunos. São os nutricionistas que introduzem novos gêneros na pauta de compras, determinam a qualidade dos produtos a serem adquiridos, elaboram os cardápios, conscientizam diretoras e merendeiras da importância dos grupos alimentares na nutrição dos alunos, sensibilizam a administração a dotar as escolas de uma infra-estrutura adequada para a merenda (instalações e equipamentos), entre outras ações.

123. Dentre os municípios visitados, apenas três possuem nutricionistas trabalhando na área de merenda escolar (27%): Florianópolis, São José e Blumenau. Os demais municípios justificam a ausência desses profissionais pela falta de recursos para mantê-los. Alguns municípios estão procurando junto às associações de municípios promover a contratação em conjunto de profissionais da área (até o momento não implementada).

124. O Estado de Santa Catarina possui apenas uma nutricionista para cuidar de toda a merenda, não permitindo, assim, o desenvolvimento adequado das funções inerentes ao profissional.

Atuação dos Diretores

125. Juntamente com a administração central da merenda e as merendeiras, os diretores de escolas constituem o alicerce do programa de alimentação. Em geral, são eles que elaboram os cardápios com as merendeiras, fiscalizam a confecção, recebem e controlam os gêneros (qualidade e quantidade), requisitam os equipamentos de cozinha junto à administração, fiscalizam a higiene local, promovem ações para incentivar o consumo etc.

Merendeiras

126. Como relatado anteriormente, as merendeiras são um dos pilares do programa de alimentação escolar, pois são elas as responsáveis pela confecção da merenda. Em relação a esse aspecto, há uma série de fatores que influenciam na qualidade e no consumo pelos alunos.

127. Em muitas escolas visitadas, as merendeiras são as responsáveis pelo recebimento dos gêneros, controlando a quantidade e qualidade. Esse controle é vital, visto que é impraticável à administração central controlar a entrega em toda rede escolar, especialmente nos municípios que adotaram a entrega direta do fornecedor na escola.

128. A armazenagem dos produtos e sua utilização é basicamente tarefa das merendeiras. Essa armazenagem (local limpo, organizado), quando bem feita, impede a deterioração dos produtos, seja pela perda de validade, seja pelas condições de armazenagem (umidade, temperatura).

129. Esses aspectos comentados são ligados à qualificação, capacitação e motivação das merendeiras.

130. A qualificação e capacitação são promovidas por meio de concursos para ingresso no serviço público, cursos de reciclagem profissional, reuniões de trabalho nas escolas. Nos municípios visitados essas ações ainda são tímidas, limitando-se a orientações no início dos convênios. Alguns municípios, que possuem profissional de nutrição, desenvolvem melhor a capacitação das merendeiras por meio de visitas e reuniões de trabalho.

131. Essas ações são bem recebidas pelas merendeiras, pois valorizam seu trabalho e transmitem novos conhecimentos, influenciando não só a confecção e manipulação de alimentos, bem como ajudando na educação alimentar das crianças.

132. A motivação é influenciada por fatores como condições de trabalho, número de profissionais, interesse da administração, cursos de capacitação, salário, questões pessoais etc. Esses fatores dependem basicamente das administrações, que no momento, passam por dificuldades financeiras, limitando as ações.

Infraestrutura

133. Por infra-estrutura entende-se, para os efeitos do presente trabalho, os equipamentos e instalações de cozinha, refeitório e armazenagem relacionados à merenda escolar.

134. Os repasses realizados pelo FNDE por conta do programa de alimentação escolar são utilizados exclusivamente para aquisição de gêneros alimentícios, e, em conseqüência, toda infra-estrutura fica a cargo do Estado e dos municípios.

135. Quanto às instalações, verificamos diferenças significativas entre as escolas, inclusive da mesma rede de ensino (estadual, municipal). Como exemplo, citamos um CAIC (Centro de Atendimento Integral à Criança), no município de Navegantes, cujas instalações são de muito boa qualidade, tanto no tamanho das dependências quanto no aspecto de limpeza e higiene; em contra-partida, visitamos determinada escola no mesmo município com depósitos pequenos e em má conservação e que não possuía refeitório (nem área coberta em que os alunos pudessem comer em dias de chuva). Essa situação ocorre em quase todos os municípios visitados.

136. A principal deficiência nas instalações das escolas é a falta de refeitório adequado; normalmente procuram adaptar espaços cobertos que sirvam para esse fim; isso normalmente se deve ou à falta de espaço físico ou à falta de recursos. Somente escolas do tipo CAIC foram projetadas e construídas com refeitórios, sendo um fator de estímulo para o consumo da merenda.

137. Os equipamentos utilizados não diferem muito quanto ao tipo; em geral, a equipagem consiste de fogão industrial, geladeira, freezer, liquidificador e forno. As escolas, em sua maioria, possuem esses equipamentos, sendo que algumas possuem em qualidade melhor, mais novos, maiores. Um exemplo positivo encontrado foi no município de São José, cuja administração preocupa-se em dotar as escolas da rede municipal com um “kit” básico de equipamentos, o que facilita a administração da merenda, podendo prever, por exemplo, preparações que necessitem de forno. Esse é um caso típico em que a administração não se limitou a simplesmente fornecer qualquer refeição, mas fornecer algo melhor, mais atraente para o aluno, além de facilitar o trabalho da direção das escolas e das merendeiras.

138. Quanto à área de armazenagem, a realidade também é diversa, passando por escolas do tipo CAIC que possuem excelentes depósitos e outras que simplesmente não possuem ou quando possuem são pequenos, mal ventilados, etc.

Consumo

139. O consumo da merenda é a razão de ser do programa. O programa foi concebido com a presunção de que todos os alunos consomem a merenda, tanto é, que o cálculo do repasse baseia-se no número de alunos. A realidade, contudo, é bem diferente; o público consumidor varia de escola para escola e não se sabe ao certo qual o percentual de alunos que efetivamente consomem a merenda. As informações sobre esse aspecto são meras suposições, não se podendo dar muita credibilidade a elas, pois não há nas escolas um procedimento para verificar quantos alunos consomem a merenda; os percentuais informados são frutos da observação das merendeiras e diretores.

140. Embora não se saiba o percentual do público consumidor, conhecem-se algumas causas prováveis para essa realidade. Dentre elas destacam-se:

a) preconceito em consumir a merenda;

141. Segundo as administrações, a merenda é vista por muitos alunos como comida para crianças pobres, isto é, quem consome a merenda é criança que não pode trazer de casa ou comprar na cantina. Esse motivo parece-nos efetivamente real, pois embora os percentuais do público não-consumidor seja duvidoso, nas escolas onde a população estudantil pertence às famílias de classe baixa, esse percentual tende a diminuir, ocorrendo o contrário nas comunidades de maior renda.

b) qualidade da merenda;

142. Outra causa apontada é a qualidade da merenda. Verificamos que nas escolas atendidas pelo Estado o percentual dos que não consomem a merenda é maior do que em relação ao das escolas atendidas pelos municípios, cuja qualidade é superior.

c) nível econômico dos alunos

143. Aqui, referimo-nos à desnecessidade de alguns alunos, cujas famílias possuem uma situação econômica fora da faixa de pobreza, em consumir a merenda, pois, em geral, trazem lanche de casa ou compram nas cantinas das escolas.

d) existência de cantinas nas escolas

144. A cantina influencia o aluno a não consumir a merenda e optar por lanches que são mais desejados pelo público infantil e adolescente, como salgadinhos, doces, normalmente mais palatáveis, embora menos nutritivos. As cantinas são mais comuns na rede estadual de ensino, provavelmente por ser uma das fontes de receita das APP. Nas redes municipais, as cantinas são menos frequentes, sendo que em alguns municípios elas são proibidas.

Outras questões de caráter técnico

a) produtos *in natura*

145. A preferência por produtos *in natura* é uma diretriz do programa, devendo os administradores evitarem a aquisição de produtos industrializados, em

especial os chamados “formulados” (sopas desidratadas, pó para bebida láctea etc), prática comum na época em que a merenda era administrada pela extinta FAE.

146. No âmbito do Estado, essa prática ainda persiste, pelos motivos já expostos. Os municípios visitados, em geral, não adquirem esses produtos, preferindo aqueles encontrados no comércio varejista; os produtos industrializados adquiridos são aqueles que não possuem substitutos “*in natura*” como óleo, achocolatados, dentre outros.

b) falta de produtos

147. A falta de produtos foi constatada basicamente nas escolas atendidas pelo Estado e essa falta prejudica o fornecimento da merenda, obrigando-as a improvisarem no preparo dos gêneros existentes. Um exemplo marcante foi a existência de alimento tipo “sucrilho” que deveria ser servido com leite, e como não está sendo fornecido leite há algum tempo, as escolas servem o sucrilho a seco; em outros casos, a escola precisa usar recursos da APP para adquirir alguns alimentos para a merenda.

VI- ASPECTOS FINANCEIROS

Repasses

148. A Lei nº 8.913/94, que dispõe sobre a descentralização da merenda escolar, determina que o repasse dos recursos destinados a programas de alimentação escolar nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios seja feito em parcelas mensais.

“Art. 1º Os recursos consignados no orçamento da União, destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental, serão repassados, em **parcelas mensais**, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.”

149. Entretanto, até o exercício de 1998, o procedimento legal não estava sendo obedecido: os repasses não ocorriam em parcelas mensais.

Exercício de 1997

150. No exercício de 1997 os recursos não foram repassados mensalmente, mas em 4 parcelas de valores próximos, atingindo em média, cada uma, 25% do valor anual. Deve-se ressaltar que a última parcela referente ao exercício de 1997 somente foi repassada, para a totalidade dos municípios visitados (11), em janeiro de 1998. Em todo o Estado de Santa Catarina, somente 7 municípios receberam a última parcela em 1997, e mesmo assim, apenas no mês de dezembro.

151. As 3 parcelas repassadas em 1997 não obedeceram a nenhum cronograma rígido, bem como, quando do envio dos recursos, os municípios não tinham conhecimento do período de referência de cada parcela, fato que tornou bastante prejudicial a programação para as compras e respectivas licitações de gêneros alimentícios.

Exercício de 1997 – Parcelas recebidas pelos Municípios visitados

Município	1ª Parcela		2ª Parcela		3ª Parcela	
	Data	Valor(R\$)	Data	Valor(R\$)	Data	Valor(R\$)
Brusque	04/03	59.500,00	17/06	66.670,00	16/09	63.471,00
Fraiburgo	26/02	37.445,00	17/06	33.723,00	16/09	35.725,00
Videira	04/03	50.403,00	24/04	55.329,00	10/09	32.696,00
Navegantes	26/02	15.894,00	07/05	10.372,00	10/09	4.676,00
Blumenau	04/03	163.671,00	24/04	159.670,00	09/10	116.637,00
São José	04/03	212.139,00	16/05	231.471,00	10/09	175.659,00
Ilhota	26/02	15.490,00	17/06	10.244,00	16/09	12.955,00
Caçador	04/03	59.553,00	17/06	65.101,00	10/09	62.784,00
Florianópolis	04/03	104.615,00	24/04	106.804,00	16/09	98.499,00
Secr.Educação	25/03	2.125.890,00	07/05	2.186.624,00	19/09	1.536.339,00

*Os municípios de Santo Amaro da Imperatriz e de Lebon Régis eram atendidos pelo Estado no exercício de 1997.

Exercício de 1998

152. Para o exercício de 1998, o FNDE passou a efetuar os repasses de forma mensal, de acordo com o número de dias letivos do mês em referência. Constatou-se que a totalidade dos municípios visitados está recebendo com regularidade tais recursos, possibilitando, desta forma, um melhor planejamento para suas compras.

153. Relativamente aos aspectos financeiros, a regularidade dos repasses é um dos fatores fundamentais para a eficiência do programa. O conhecimento prévio do repasse, tanto em termos de valores quanto de datas, permite que os municípios tenham condições de efetuar um planejamento mais seguro e confiável para compras dos gêneros alimentícios necessários à merenda escolar.

154. Seguem abaixo os dados referentes aos municípios visitados e à Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina:

Brusque

Data dos repasses	Valor em R\$	dias letivos
13/03	43.141,00	30
23/04	27.362,00	19
29/05	28.723,00	20
10/07	28.761,00	20
31/07	20.132,00	14
08/09	28.761,00	20

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 11.979

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,12

Friburgo

Data dos repasses	Valor em R\$	dias letivos
12/03	24.777,00	30
30/04	15.696,00	19
26/05	16.516,00	20
10/07	16.518,00	20
05/08	11.563,00	14
04/09	16.518,00	20

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 6.853

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,12

Videira

Data dos repasses	Valor em R\$	Dias letivos
12/03	29.502,00	30
30/04	18.437,00	19
26/05	19.915,00	20
02/07	19.668,00	20
27/07	13.767,00	14
01/09	19.692,20	20

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 8.410

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,117

Navegantes

Data dos repasses	Valor em R\$	dias letivos
12/03	10.089,00	30
23/04	6.279,00	19
29/05	6.772,00	20
07/07	6.707,00	20
28/07	4.695,00	14
01/09	6.707,20	20

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 3.157

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,105

Blumenau

Data dos repasses	Valor em R\$	dias letivos
12/03	101.231,00	30
23/04	60.577,00	19
25/05	71.024,00	20
06/07	67.487,00	20
27/07	47.241,00	14

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 28.983

Valor repassado por refeição = R\$ 0,116

São José (Comunidade Solidária)

Data dos repasses	Valor em R\$	dias letivos
27/03	140.438,00	30
30/04	90.170,00	19
29/05	92.400,00	20
06/07	93.625,00	20
05/08	65.537,00	14
08/09	93.625,00	20

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 24.756

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,189

Ilhota

Data dos repasses	Valor em R\$	dias letivos
12/03	7.993,00	30
30/04	5.065,00	19
25/05	5.327,00	20
02/07	5.329,00	20
27/07	3.730,00	14
01/09	5.329,00	20

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 2.209

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,12

Caçador

Data dos repasses	Valor em R\$	dias letivos
13/03	44.059,00	30
24/04	26.972,00	19
04/06	30.305,00	20
02/07	29.372,00	20
24/07	20.560,00	14
01/09	29.372,00	20

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 12.008

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,122

Florianópolis (Comunidade Solidária)

Data dos repasses	Valor em R\$	dias letivos
13/03	67.249,00	30
23/04	46.890,00	19
19/05	40.518,00	20
26/06	44.828,00	20
22/07	31.379,00	14

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 18.562

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,125

Lebon Regis (Comunidade Solidária)

Data dos repasses	Valor em R\$	dias letivos
17/07	8.778,00	22
31/07	5.586,00	14
25/08	7.980,00	20

Número de alunos cadastrados junto ao FNDE = 2.086

Valor médio repassado por refeição = R\$ 0,191

Cálculo dos valores a serem repassados aos municípios

155. Os repasses são calculados mediante a aplicação da seguinte fórmula:

$VR = A \times D \times C$ sendo

A = número de alunos constante do censo escolar/MEC do ano anterior;

D = número de dias letivos previstos para o período;

C = custo per capita da refeição.

156. O valor per capita da refeição é de R\$ 0,13 para os alunos do ensino fundamental e de R\$ 0,06 para os alunos da pré-escola e das escolas filantrópicas atendidas. Em se tratando de município eleito pelo Programa Comunidade Solidária (em nossa auditoria, São José e Lebon Régis), o valor per capita da refeição para os alunos do ensino fundamental é de R\$ 0,20, mantendo-se em R\$ 0,06 para a pré-escola e escolas filantrópicas. Para o município de Florianópolis – Capital do Estado – o valor per capita da refeição é de R\$ 0,20 para 30% da clientela do ensino fundamental e de R\$ 0,13 para os 70% restantes.

157. Por tais razões, os municípios de São José e Lebon Régis possuem os maiores valores médios de repasse por refeição, R\$ 0,189 e R\$ 0,191, respectivamente, conforme quadros retro.

158. Para o presente exercício de 1998, os valores totais projetados de repasse aos municípios visitados, estão consolidados no quadro abaixo:

Município	Nº de alunos atendidos	Valores totais projetados (R\$)
Brusque	11.992	287.808,00
Navegantes	3.174	67.288,80
Blumenau	29.002	672.846,40
Ilhota	2.210	53.040,00
Fraiburgo	6.854	164.496,00
Videira	8.410	196.794,00
Caçador	12.023	293.361,20
Lebon Regis	2.086	79.685,20
São José	24.813	937.931,40
Florianópolis	18.576	464.400,00
Total (somente Municípios)	119.140	3.217.651,00
Secretaria de Educação	338.695	8.778.974,00

*Período letivo de 200 dias

Valor dos repasses – controle

159. Em todos os municípios visitados questionou-se junto às Secretarias Municipais de Educação se os recursos repassados correspondiam aos valores pactuados no Convênio, ou seja, (R\$ 0,13 x n° alunos x dias letivos). Somente um município declarou que exerce controle efetivo sobre os recursos recebidos e que correspondem ao que deveria ser repassado pelo FNDE. Os demais municípios não souberam informar se os recursos enviados correspondem ou não aos valores que o município faz jus por conta do convênio de alimentação escolar.

Suficiência dos recursos

160. Outro ponto de análise refere-se à constatação pela equipe de auditoria de que os cardápios elaborados e/ou fornecidos possuem um custo unitário por refeição superior ao valor de R\$ 0,13 fixado pelo FNDE. Neste ponto, surgiu uma dúvida. De maneira geral, todos os municípios que fornecem a merenda de acordo com o programa (uma refeição/aluno/dia) declararam que os valores investidos na alimentação escolar não necessitaram de suplementação de recursos próprios, ou seja, que os recursos enviados pelo FNDE foram suficientes para o atendimento do programa. Como se justifica então, que os cardápios tenham custo superior a R\$ 0,13/refeição e que os recursos do FNDE (na média, inferior a R\$ 0,13) bastam para o fornecimento dos gêneros alimentícios, se esses dados são incompatíveis ?

161. Uma das justificativas é a de que nem todos os alunos da rede escolar beneficiada com o programa comem a merenda fornecida. E por que isto ocorre ? Quais as razões ?

162. Primeiramente podemos relacionar a baixa qualidade da alimentação fornecida. O fato de os alimentos serem de boa qualidade, não tornam, necessariamente, também de boa qualidade a refeição preparada com eles. A forma como a refeição é servida também influi. Em muitas escolas, a comida é colocada misturada no prato dos alunos, ou, em algumas ocasiões, não é servida nem em pratos mas em canecas, sob a alegação de que facilitaria aos alunos comerem a merenda. Estes aspectos – baixa qualidade da refeição e forma de servir - provocam um desestímulo para os alunos em relação à refeição oferecida.

163. Outro fator relacionado com o não-consumo da merenda é o nível sócio-econômico dos alunos. Em algumas escolas, a população estudantil é formada por alunos que chegam à escola bem alimentados e que não demonstram interesse nem necessidade de fazer a refeição oferecida pela escola.

164. Em pequena proporção, podemos citar também o preconceito social contra o aluno que consome a merenda, pois, ainda existe, nos dias de hoje, a idéia de que “merenda é para pobre”.

165. Finalmente, deve-se atentar para a atipicidade do exercício financeiro de 1998, em razão de que a última parcela referente ao exercício financeiro de 1997 somente foi repassada em janeiro de 1998. Além disso, conforme já relatado no

item “Exercício de 1997” (fls.25), tal parcela é de aproximadamente ¼ do valor anual repassado pelo FNDE. Desta forma, todos os municípios iniciaram o atual exercício com seu caixa “reforçado”. No quadro a seguir, estão relacionados esses repasses e sua relação percentual com o total de recursos que os Municípios receberão neste ano, relativos ao exercício de 1998. Em média, tais recursos representam um acréscimo de 22% sobre o volume total de recursos do exercício de 1998.

Recursos do exercício financeiro de 1997 repassados em janeiro de 1998, por município:

Município visitado	Data do repasse	Valor repassado (R\$)	% em relação ex. 1998
Brusque	22/01/98	63.214,00	22 %
Blumenau	21/01/98	146.660,00	22 %
Ilhota	21/01/98	12.897,00	24 %
Navegantes	23/01/98	10.314,00	15 %
Fraiburgo	21/01/98	35.631,00	22 %
Videira	21/01/98	44.584,00	22 %
Caçador	21/01/98	62.479,00	21 %
Florianópolis	21/01/98	103.306,00	22 %
São José	21/01/98	203.234,00	22 %

*Os municípios de Lebon Régis e de Santo Amaro da Imperatriz não receberam recursos relativos ao exercício financeiro de 1997.

Contrapartida dos municípios/Estado

166. Dos municípios visitados, 3 (três) efetuam uma complementação de recursos – contrapartida – para aplicação em gêneros alimentícios. Os demais municípios aplicam os recursos da contrapartida em pagamento de pessoal (merendeiras, auxiliares de cozinha e faxineiras), transporte e armazenagem de gêneros alimentícios e treinamento de pessoal.

167. Os municípios, e principalmente o Estado de Santa Catarina, não fazem maiores investimentos em infra-estrutura de cozinhas e depósitos para gêneros (exceção feita ao município de São José), além do que, o FNDE não emite nenhuma espécie de orientação neste sentido.

Comunidade Solidária

168. Dos 11 (onze) municípios visitados, 3 (três) deles – São José, Lebon Régis e Florianópolis – são contemplados pelo programa Comunidade Solidária, que possui diversos segmentos, entre os quais o da merenda escolar. O Comunidade Solidária escolhe os municípios cuja população seja carente, destinando um valor per capita por refeição maior (R\$ 0,20 para o ensino fundamental).

169. O valor repassado ao município contemplado é global, ou seja, não há uma separação das regiões mais carentes do município, cabendo ao município gerenciar tais recursos. Verificou-se que estes, no gerenciamento dos recursos, prestam o mesmo atendimento à rede escolar, desconsiderando os diferentes níveis de carência existentes.

170. Por outro lado, como a comunidade é carente, um maior número de alunos consomem a merenda, o que faz crescer o custo para o Município, resultando disto a necessidade de mais recursos.

171. No Estado de Santa Catarina, são 64 os municípios atendidos pelo Comunidade Solidária.

Contribuição da comunidade

172. De maneira geral, nos municípios visitados, o programa de alimentação escolar não recebe nenhuma espécie de contribuição da comunidade que possa ser considerada de relevância ou que seja significativa em termos de recursos. Resume-se apenas, em algumas escolas, ao fornecimento de hortifrutigranjeiros para complementação da merenda, e, em escolas isoladas, a excedentes não utilizados da produção agrícola local.

173. Todavia, deve-se registrar a participação das APP's – Associações de Pais e Professores – vinculadas a cada escola. Tais associações são de grande importância, principalmente em algumas escolas atendidas pelo Governo do Estado. Devido ao fato de os alimentos fornecidos pelo Estado serem bastante limitados em variedade e pela ausência de produtos hortifrutigranjeiros, as APP's procuram complementar o cardápio da escola justamente com este tipo de produto.

VII- OUTROS ASPECTOS

Atuação dos Conselhos Municipais

174. De acordo com o art.2º da Lei nº 8.913/94 a liberação dos recursos aos estados e municípios está condicionada ao funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar, in verbis:

“art.2º- Os recursos só serão repassados aos Estados, ao distrito Federal e aos municípios que tenham, em funcionamento, conselhos de Alimentação Escolar, constituídos por representantes do órgão de administração da educação pública, dos professores, dos pais e alunos, de trabalhadores, podendo também incluir representantes de outros segmentos da sociedade local”

175. Dentre as atribuições do conselho estão: fiscalização e controle da aplicação dos recursos destinados a merenda escolar e a elaboração de seu regimento interno.

176. Os conselhos dos municípios visitados atuam de forma incipiente, não influenciando de forma relevante na administração e conseqüentemente na qualida-

de da merenda, embora o discurso das administrações seja diferente, enaltecendo o trabalho do conselho.

Cantina nas escolas

177. A existência de cantinas nas escolas é um aspecto interessante a ser abordado; o que se procurou nessa questão foi avaliar a influência (negativa) das cantinas no consumo da merenda pelos alunos.

178. Todas escolas da rede estadual visitadas (11 escolas) possuem cantina, e em geral são administradas pela APP (sendo uma importante fonte de receita para a associação).

179. As cantinas exercem sobre os alunos um estímulo para o consumo de produtos como salgadinhos, biscoitos, refrigerantes, etc, de valor nutritivo pouco recomendável mas muito saborosos. Há o aspecto de rejeição de tudo que vem da instituição (rebelia própria da idade) e da extratificação social que coloca numa posição de destaque os alunos que podem comprar seu lanche. Alguns municípios proibiram a existência de cantinas nas suas escolas (São José, Fraiburgo etc).

180. Não ficou evidenciado, nas visitas, o efeito maléfico das cantinas; mesmo porque, as escolas que possuem 2º grau (que não têm direito à merenda) precisam manter cantinas à disposição dos alunos.

181. Por outro lado, nas escolas atendidas pelos municípios, cuja merenda era de boa qualidade, os alunos, mesmo fazendo uso da cantina, não dispensavam a merenda; a cantina era mero complemento.

APP – Associação de Pais e Professores

182. A participação das Associações de pais e professores (APP) na merenda escolar faz-se mais relevante nas escolas atendidas pelo Estado, pois, como é freqüente a falta de determinados produtos complementares, as escolas recorrem aos recursos das APP para suprir essa falha e proporcionar uma merenda ao menos aceitável pelos alunos. Nas escolas atendidas pelos municípios essa participação é eventual e desnecessária; quando utilizam recursos para a merenda, a finalidade é adquirir gêneros que não fazem parte da pauta de aquisições dos municípios (ex.: leite de coco para algum tipo de doce). Essa atuação das APP é basicamente a única forma de participação da comunidade na questão da merenda.

Nucleação das escolas

183. Na zona rural dos municípios proliferou, ao longo dos anos, um tipo de escola conhecida por escola isolada, em muitos casos por necessidade e em outros por influência política. A característica dessas escolas é possuir um número reduzido de alunos (10, 15 alunos), os quais são reunidos em uma ou duas turmas, sendo

que nessas turnas encontram-se alunos de 1ª a 4ª séries, com uma única professora a ministrar aulas.

184. Nessas escolas a professora, além de dar aulas para todas as séries, acumula as funções de diretora, merendeira, faxineira etc. A nucleação de escolas consiste em agrupar várias escolas pequenas, chamadas de escolas isoladas, em uma escola maior, fornecendo transporte escolar para as crianças que morem em locais distantes. Com isso, melhora a qualidade de ensino, pois uma professora dará aula para uma única série; a escola ganha em infra-estrutura e em pessoal, pois haverá uma diretora, faxineira, merendeira, etc.

185. No que se refere à merenda, há também um ganho de qualidade por meio da melhora de infra-estrutura (refeitório, cozinha, equipamentos), pessoal (uma funcionária para exercer as funções unicamente de merendeira), facilidade de distribuição de alimentos, etc.

Indigência das Escolas

186. Dentre os aspectos observados na auditoria, destacou-se o estado de conservação das escolas (especificamente das instalações de cozinha, refeitório, depósito) que se encontram precisando de ampliações e reparos. Depósitos pequenos e mal ventilados comprometem a conservação dos alimentos; cozinhas pequenas, com equipamentos deficientes não permitem a confecção de refeições mais bem elaboradas, além de tornar mais demorada a confecção das merendas; a falta de refeitório desestimula o aluno a consumir a merenda, sendo obrigados a comer a merenda sentados nos degraus das escadas ou encostados nas paredes dos pátios; em muitos casos nem mesmo um pátio coberto existe. Faz-se necessário um programa específico para reequipar as escolas e melhorar suas instalações e entendemos que embora gastos desse tipo não sejam gêneros alimentícios, poderiam ser vinculados ao PNAE, como forma de melhorar a qualidade da merenda.

Relacionamento FNDE/Estado-Municípios

187. O relacionamento do Fundo com o Estado e Municípios restringe-se ao envio de recursos, embora o FNDE seja o responsável por todo o programa. Não há orientação técnica por parte do Fundo, sendo que essa atribuição é desempenhada por servidores do Ministério da Educação (Demec no Estado).

VIII- CONCLUSÃO

188. Ressalvando-se que, embora os trabalhos de auditoria refiram-se a uma amostra limitada, algumas conclusões puderam ser extraídas, as quais passamos a relatar:

Municipalização

189. Embora a essência do Programa Nacional de Alimentação Escolar seja a descentralização de sua execução para Estados e municípios, ficou evidenciado nos trabalhos de auditoria, que o atendimento por parte dos municípios é significativamente superior ao do Estado. Assim, ressaltamos a importância de se transferir para a esfera municipal a execução do PNAE.

190. Dentre as vantagens do atendimento pelos municípios, destacam-se:

- maior variedade de preparações de alimentos, estimulando o consumo da merenda, caracterizada, ao longo dos anos, pela mesmice dos cardápios;
- maior variedade na pauta de alimentos adquiridos, com utilização constante de produtos “*in natura*” (frutas, legumes, verduras);
- aproximação dos cardápios ao hábito alimentar da população estudantil, evitando a utilização de produtos formulados, com baixo grau de aceitação;
- eficácia na aquisição e distribuição de alimentos, provendo as escolas dos gêneros necessários à execução dos cardápios;
- atendimento dos requisitos nutricionais do Programa.

Papel das nutricionistas, diretores de escola e merendeiras

191. Constatou-se a importância decisiva da atuação desses profissionais na qualidade dos resultados alcançados pelos municípios no programa da merenda escolar.

192. Demonstrou-se fundamental, a existência do profissional de nutrição à frente da administração da merenda, bem como a qualificação e motivação das merendeiras e o engajamento dos diretores de escolas no Programa.

Recursos financeiros

193. Não se pôde concluir se os valores “per capita” definidos pelo PNAE são suficientes para o atingimento de suas metas, em razão da atipicidade do exercício financeiro de 1998, e da inexistência de dados relativos ao número de alunos que efetivamente consomem a merenda.

194. Quanto ao valor da merenda para a pré-escola, não foram obtidas justificativas técnicas para a diminuição do seu valor “per capita”. Com isso, houve redução no valor médio repassado por refeição, considerando que o atendimento é uniforme para toda a rede escolar – ensino fundamental e pré-escola.

195. Por outro lado, concluiu-se que a regularidade dos repasses é fator decisivo para o planejamento das compras e respectivas licitações, propiciando o adequado atendimento às escolas.

Infraestrutura das escolas

196. Concluimos ser necessária a melhoria da infraestrutura das instalações de cozinha, depósito e refeitório das escolas, bem como dotá-las de equipamentos básicos, compatíveis com o porte da escola, com vistas a dinamizar a confecção da merenda e melhorar sua qualidade.

Aproximação do FNDE com as entidades conveniadas

197. Constatou-se um distanciamento nas relações entre FNDE e Estado e municípios, as quais restringem-se a poucas informações sobre os repasses. Faz-se necessária uma maior presença do FNDE junto às entidades conveniadas, acompanhando, fornecendo orientações técnicas e operacionais e promovendo a evolução do programa.

Adequação do programa

198. O programa de alimentação escolar, como atualmente implementado, não contempla alunos matriculados no segundo grau, que em muitos locais frequentam o mesmo espaço físico dos alunos do ensino fundamental, impondo à escola, por uma questão de equidade, o atendimento, também, aos alunos do 2º grau.

199. O PNAE, além disso, ao utilizar critério único para cálculo dos repasses, desconsidera as diferenças sócio-econômicas da população atendida. Assim, em muitas escolas de comunidades carentes, os alunos têm na merenda sua principal refeição, quando não, a única do dia.

200. O PNAE também não considera aspectos particulares, inclusive aqueles decorrentes de ações do próprio MEC, como programas de aceleração escolar, em função dos quais, os alunos permanecem maior tempo na escola, necessitando de refeições adicionais”

201. Verificou-se, ainda, que o Programa possui um caráter basicamente assistencial, descartando seu potencial educativo, que propiciaria ao aluno adquirir novas posturas de alimentação, higiene, civilidade etc.

Licitação

202. As licitações, em muitos casos, por estabelecerem muitas exigências, em vez de propiciar às administrações a aquisição de produtos de boa qualidade e a preços baixos, acabam afastando muitos concorrentes e, por conseguinte, aumentando os preços.

203. Os produtos hortifrutigranjeiros constam da pauta de aquisição de praticamente todos os municípios, com seus preços variando diariamente em função da oferta. Apesar dessa característica, esses produtos são adquiridos, por meio de licitação, a um valor definido, que ora está abaixo, ora está acima do preço do dia. Em nosso entendi-

mento, tais produtos poderiam ser adquiridos, de forma otimizada, com base no preço CEASA do dia. Assim, nas licitações, as propostas seriam cotadas em percentuais (maiores, iguais ou menores que 100%) do preço CEASA, permitindo à Administração escolher, no decorrer de determinado período, os produtos mais baratos em função da oferta.

Conselhos Municipais de Alimentação

204. Na maioria dos municípios visitados, a existência dos conselhos é meramente formal, para atender às exigências legais do PNAE. Conseqüentemente, não desempenham de maneira efetiva suas atribuições, tais como fiscalização, orientação, sugestão de cardápios etc.

IX- PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando todo o exposto, propomos, com base no art. 140 do RI/TCU:

I- Recomendar ao Ministério da Educação e do Desporto a realização de estudos, com vistas a :

a) promover a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE- exclusivamente à esfera municipal, considerando a qualidade superior da merenda fornecida pelos municípios em comparação com a do Estado;

b) estender o alcance do PNAE ao ensino de 2º grau, considerando que a maioria dos alunos desse nível escolar apresentam características e necessidades semelhantes às dos alunos do ensino fundamental.

II- Determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, adotar providências, objetivando o cumprimento do art. 4º da Lei nº 8.913/94, que determina a elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar por meio de nutricionista capacitado, considerando que a maioria dos municípios auditados não dispõem do referido profissional;

III- Recomendar ao FNDE que adote providências para:

a) o efetivo acompanhamento do PNAE, por meio de orientações técnicas e operacionais às entidades conveniadas;

b) promover a evolução do programa junto às entidades conveniadas, mediante, a qualificação e motivação das merendeiras e um maior engajamento dos diretores de escolas no Programa;

c) que as entidades conveniadas promovam a melhoria da infraestrutura das escolas, dotando-as de equipamentos e instalações básicos de cozinha, depósito de gêneros e refeitório, compatíveis com o porte de cada unidade escolar;

d) implementar, junto às entidades conveniadas, a aquisição de produtos hortifrutigranjeiros, mediante licitação, com cotação dos produtos em percentuais do preço CEASA do dia;

IV- Seja dado conhecimento deste Relatório de Auditoria Operacional ao Ministério da Educação e do Desporto e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.”

É o Relatório.

VOTO

É desnecessário ressaltar a importância social do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que ao longo de sua existência já conquistou grande evidência no cenário nacional.

O trabalho empreendido pela equipe de auditores consistiu numa análise dos aspectos operacionais relativos ao funcionamento do programa no estado de Santa Catarina.

Embora o caráter intrínseco de estudo de caso da presente auditoria não permita uma generalização de algumas conclusões para todo o universo do programa, as observações constantes do relatório da equipe deste Tribunal podem fornecer subsídios inestimáveis aos formuladores de políticas públicas do Ministério da Educação e aos membros do Congresso Nacional, em termos de um futuro aperfeiçoamento do programa.

Cabe observar que as mudanças introduzidas posteriormente à realização dos trabalhos de campo, com a revogação da Lei n^o 8.913/94 e a entrada em vigor da Medida Provisória n^o 1.784, em 14 de janeiro deste ano, bem como da Resolução FNDE n^o 002, de 21 de janeiro de 1999, que passaram a regulamentar o PNAE, já estão consideradas para efeito da proposta de deliberação adotada.

A primeira ocorrência apontada se relaciona a um dos objetivos do programa que é o de “formar bons hábitos alimentares”. Ficou evidenciado, em alguns casos, um abandono do contexto educativo da merenda que deve ser combatido, sob pena de enfraquecer o seu potencial educativo, tornando-o meramente assistencial, e desperdiçar-se uma oportunidade valiosa para inculcar-se hábitos de alimentação saudável, higiene e civilidade nas crianças desde cedo.

Analisando os aspectos relacionados aos recursos financeiros envolvidos, embora não tenha sido possível determinar se os valores per capita definidos pelo PNAE são suficientes para o alcance de suas metas, devido aos fatores mencionados no corpo do relatório, ficou clara a importância da regularidade do fluxo de recursos para o adequado funcionamento do programa.

Considerando que a MP 1.784-1/99 não incluiu a obrigatoriedade de repasse mensal dos recursos, anteriormente prevista na Lei n^o 8.913/94, entendo que o Ministério da Educação deva ser alertado que a ausência dessa periodicidade é prejudicial ao programa pois potencializa riscos de descontinuidade no abastecimento das escolas, devido a falhas no planejamento da aquisição dos gêneros alimentícios, que se refletem diretamente no atendimento aos estudantes.

Em relação a questão retro, é oportuno que, no momento em que o Congresso Nacional discute a aprovação da MP 1.784-1/99, essa informação seja levada ao

conhecimento dos Presidentes da Câmara e do Senado, da Comissão de Educação do Senado Federal e da Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal, por intermédio do envio de cópias da Decisão a ser adotada, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram.

Os trabalhos realizados também permitiram comparar o atendimento prestado pelo Estado com o prestado pelos municípios que compuseram a amostra selecionada. Segundo a equipe a maior proximidade geográfica dos municípios com as escolas confere vantagens logísticas que resultam na superioridade do atendimento dos mesmos em relação àquele prestado pelo Estado.

Nesse sentido, o § 6º do art. 1º da MP nº 1.784-1 inaugura uma nova fase de descentralização do programa, ao possibilitar que os Estados e Municípios repassem os recursos do Programa diretamente às escolas de suas redes, razão pela qual deixo de propor a recomendação proposta pela equipe, no sentido de promover estudos com vistas à descentralização exclusivamente para a esfera municipal.

É oportuno registrar também que na mesma Medida Provisória foi instituído o Programa Dinheiro Direto na Escola, que objetiva prestar assistência financeira diretamente às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal para o atendimento de suas necessidades básicas.

De uma maneira geral, adotei, com pequenas alterações, as recomendações sugeridas pela Unidade Técnica, propondo também, enviar cópia da presente Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram ao Ministro de Estado da Educação e ao Secretário-Executivo do Fundo Nacional de Educação.

Diante de todo o exposto, Voto por que o Tribunal adote a presente Decisão que ora submeto à consideração deste Egrégio Plenário.

DECISÃO Nº 36/99 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº: TC 928.646/98-0 c/02 volumes; TC 650.092/98-8 (juntado)
2. Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria Operacional
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Entidades: Secretaria Estadual de Educação, municípios de Blumenau, Brusque, Caçador, Florianópolis, Fraiburgo, Ilhota, Lebon Régis, Navegantes, Santo Amaro da Imperatriz, São José e Videira (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE em Santa Catarina)
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SECEX/SC
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1. alertar ao Ministério da Educação que a ausência de obrigatoriedade da periodicidade mensal do repasse dos recursos referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, anteriormente prevista no art. 1º da Lei nº 8.913/94 e ausente

1. Publicada no DOU de 05/03/1999.

do texto da Medida Provisória nº 1.784-1/99, é prejudicial ao programa, uma vez que potencializa os riscos de descontinuidade no abastecimento das escolas, em função de possíveis falhas no planejamento da aquisição dos gêneros alimentícios, refletindo diretamente no atendimento aos estudantes.

8.2. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que adote providências com vistas a efetivar o cumprimento, por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios, do art. 5º da Medida Provisória nº 1.784-1, de 13 de janeiro de 1999, que determina que os cardápios do programas de alimentação escolar devem ser elaborados por nutricionistas capacitados, observando orientação do Conselho de Alimentação Escolar e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*;

8.3. recomendar ao ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que adote providências com vistas:

8.3.1. ao efetivo acompanhamento e avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, com vistas à elaboração de orientações técnicas e operacionais às entidades conveniadas;

8.3.2. a incentivar às entidades conveniadas a promover a qualificação e motivação das merendeiras, uma maior atuação dos diretores de escola no Programa, bem como a melhoria da infraestrutura das escolas no que se refere aos equipamentos e instalações básicas de cozinha, depósitos de gêneros e refeitórios;

8.4. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que promova estudos objetivando:

8.4.1. a regulamentação e implementação da aquisição de produtos hortifrutigranjeiros, mediante licitação, cuja cotação dos produtos deva ser feita em percentuais do preço CEASA do dia ou outros referenciais similares;

8.4.2. incentivar ações por parte das escolas participantes do programa que maximizem o cumprimento do objetivo do programa de formar bons hábitos alimentares;

8.5. enviar cópia da presente Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram ao Presidente do Senado e da Câmara Federal e às Comissões de Educação do Senado Federal e de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal, observando que a ausência da obrigatoriedade da periodicidade mensal de repasse dos recursos ao Programa Nacional de Alimentação Escolar no texto da MP 1.784-1/99, anteriormente prevista na Lei nº 8.913/94, é prejudicial ao programa pois potencializa os riscos de descontinuidade no abastecimento das escolas, em função de possíveis falhas no planejamento da aquisição dos gêneros alimentícios, refletindo diretamente no atendimento aos estudantes;

8.6. enviar cópia da presente Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentaram ao Ministro de Estado da Educação e ao Secretário-Executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

8.7. juntar os presentes autos às contas do FNDE relativas ao exercício de 1998;

9. Ata nº 06/99 - Plenário

10. Data da Sessão: 24/02/1999 - Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Humberto Guimarães Souto (Relator), Valmir Campelo, Adylson Motta e os Ministros-Substitutos José Antonio Barreto de Macedo, Lincoln Magalhães da Rocha e Benjamin Zymler.

Iram Saraiva
Presidente

Humberto Guimarães Souto
Ministro-Relator