

Programa de alimentação escolar no Brasil: limitações e evolução nas décadas de 80 e 90

The brazilian program of school meals: limitations and evaluation in 80s and 90s

ABSTRACT

SILVA, M.V. The Brazilian program of school meals: limitations and evolution in 80's and 90's. *Nutrire: rev. Soc. Bras. Alim. Nutr.= J. Brazilian Soc. Food Nutr.*, São Paulo, SP, v.19/20, p.65-85, 2000.

This work describes the trajectory of the National Program of School Meals – PNAE – implemented in Brazil for about 50 years. The main and decisive changes made by the Federal Government in the last two decades are examined. Among them, the decentralization of the program deserves a highlight, which affects the consumption of the meals distributed and the nutritional status of the beneficiaries. The analysis shows that during this period, the decentralization of the program was definitively implemented, with the Federal Government transferring the money to buy food directly to the school administrators. It was also verified that at the end of the eighties, the PNAE, benefited students with a greater per capita income and enrolled in the schools of the southern and southeastern region (more economically developed). In the nineties, there was a modification in this tendency and the PNAE reveals itself better focused in relation to the students in elementary education. Nourishment consumption analysis shows that the meal contribution to the group recommendation is low, mainly in energy, vitamins, and minerals, particularly calcium and iron. It shows also, low presence of fruits and vegetables in the school meals. With regard to the nutritional status, the coexistence of two problems – growth deficits and overweight – reveals a complex nutritional situation of superposition that demands differentiated intervention to these very different realities.

**Keywords: school meals;
food consumption;
nutritional status;
nutritional programs.**

**MARINA VIEIRA
DA SILVA**
Universidade de
São Paulo –
USP – ESALQ
Av. Pádua Dias nº 11
ou C. Postal 9
13418-900 Piracicaba,
São Paulo, Brasil
e-mail: mvdsilva@carpa.
ciagri.usp.br
Departamento de
Agroindústria,
Alimentos e Nutrição

RESUMEN

El objetivo de este trabajo fue describir la trayectoria del Programa Nacional de Merienda Escolar (PNAE) vigente en Brasil aproximadamente 50 años. Se examinaron las principales modificaciones implementadas por el Gobierno Federal en las últimas décadas. Entre estas, hay que destacar la descentralización del programa y su repercusión en el consumo de las meriendas distribuidas y en el estado nutricional de los beneficiarios del programa. El estudio revela que durante este período se consolidó definitivamente el proceso de descentralización, principalmente a mediados de la década del 90, cuando los recursos destinados a la compra de alimentos comenzaron a ser repasados directamente a los administradores de las escuelas. Fue comprobado también que al final de la década del 80, el PNAE, beneficiaba indebidamente a alumnos con mayor renta per cápita matriculados en las regiones Sur y Sudeste (que son económicamente más desarrolladas). En los años 90, esa tendencia fue modificada y el PNAE se mostró mejor enfocado en relación a la población que frecuenta la enseñanza básica. El análisis del consumo alimenticio muestra que la contribución de la merienda no atiende las recomendaciones para ese grupo y es deficiente principalmente en energía, vitaminas y minerales, principalmente calcio y hierro, siendo bastante escasa la presencia de frutas y hortalizas en la minuta de los escolares. Con relación al estado nutricional, la coexistencia de 2 problemas, el retardo del crecimiento y el sobrepeso, revela un panorama complejo que requiere intervención diferenciada para cada realidad.

Palabras clave: merienda escolar; consumo de alimentos; estado nutricional; programas nutricionales.

RESUMO

Este trabalho visa descrever a trajetória do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE), que vigora no Brasil há cerca de 50 anos. São examinadas as principais e decisivas mudanças implementadas pelo governo federal, durante as últimas décadas. Entre essas, merece destaque a descentralização do Programa, as repercussões desta no consumo das refeições distribuídas e no estado nutricional dos beneficiários da merenda escolar. As análises revelam que durante o período concretizou-se, de forma definitiva, o processo de descentralização, com a inovação (especialmente em meados da década dos 90) do repasse das verbas federais, destinadas à compra de alimentos, diretamente para os administradores das escolas. Verificou-se, também, que no final da década dos 80, o PNAE, beneficiava, indevidamente, os alunos com maior renda per capita e matriculados nas escolas das regiões Sul e Sudeste (economicamente mais desenvolvidas). Nos anos 90, há modificação nessa tendência e o PNAE se revela melhor focalizado em relação à população que frequenta o ensino fundamental. Análises do consumo alimentar permitem inferir que a contribuição das refeições para o atendimento das recomendações do grupo é baixa, principalmente para a energia, vitaminas e minerais, com destaque para o cálcio e o ferro, sendo, bastante reduzida, também, a presença de frutas e hortaliças na pauta alimentar dos escolares. Quanto ao estado nutricional, a coexistência de duas problemáticas - déficits de crescimento e sobrepeso - revela um quadro nutricional complexo de superposição, o que demanda intervenções diferenciadas para essas realidades muito distintas.

Palavras-chave: merenda escolar; consumo de alimentos; estado nutricional; programas nutricionais.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa analisar alguns fatos marcantes da trajetória do Programa de Merenda Escolar - PNAE, que vigora no Brasil, desde o início dos anos 50.

Foram estruturados quatro módulos, com o objetivo de analisar as principais mudanças implementadas pelo governo federal, durante as décadas de 80 e 90, enfatizando os aspectos administrativos e nutricionais.

BREVE HISTÓRICO E PRINCIPAIS MUDANÇAS NA GESTÃO DO PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR

O Brasil tem uma ampla e diversificada experiência na implementação de programas de alimentação e nutrição.

Alguns dados são importantes para corroborar a afirmação: “gastos com programas alimentares e nutricionais aumentaram de 0,06% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1980 para 0,21 em 1989, com um pico de 0,25% do PIB de 1987, alcançando quase 1 bilhão de dólares” (IUNES e MONTEIRO, 1993).

Os gastos com alimentação e nutrição constituíram, até os primeiros anos da década de 90, a área de mais rápido crescimento do setor social no Brasil, merecendo destaque o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, também conhecido como Programa de Merenda Escolar – PME (IUNES e MONTEIRO, 1993).

Adotando diferentes denominações, estruturas institucionais e modalidades de gestão, o Programa vigora no País desde meados da década de cinquenta, tendo mantido uma continuidade pouco usual entre as políticas sociais do país.

O PNAE é majoritariamente financiado com recursos orçamentários da União, sendo atribuído a cada aluno matriculado nas unidades de ensino fundamental gratuito, o valor de R\$ 0,13 (US\$ 0,07) por dia. Para os alunos do ensino médio e das entidades filantrópicas o valor é de R\$0,06.

Dentre os objetivos do programa, destacam-se: suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários por meio do oferecimento de, no mínimo, uma refeição diária e adequada; melhorar a capacidade no processo ensino-aprendizagem; formar bons hábitos alimentares – fazer educação alimentar; e evitar a evasão e repetência escolar.

O PNAE tem, como meta, garantir que o cardápio da alimentação escolar seja programado de modo a fornecer cerca de 350 quilocalorias e 9 gramas de proteínas por refeição, ou seja, 15% das necessidades diárias de calorias e proteínas dos alunos beneficiários.

Vale registrar que de acordo com os PRONAN I e II – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, elaborados em 1973 e 1976, respectivamente, o suplemento alimentar, distribuído aos escolares durante a jornada de 4 horas de aula, deveria atender no mínimo 15% das necessidades diárias de energia e de proteína (INAN, 1976; 1973).

É oportuno lembrar que no Brasil, até o início da década dos 80, os programas de alimentação e nutrição estavam fortemente centralizados em agências federais, sediadas em Brasília, capital do País.

A responsabilidade pela implementação desses programas foi assumida por vários ministérios e no caso do PNAE, este programa subordinou-se ao Ministério da Educação e do Desporto - MEC. A vinculação se efetivou por meio da agência pertencente a este Ministério: Fundação de Apoio ao Estudante – FAE, encampada recentemente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino – FNDE.

Durante um período superior a quinze anos, a FAE (extinta recentemente) deteve todo o poder regulatório e normativo, executando a totalidade do gasto, adquirindo e distribuindo, em espécie, toneladas de alimentos para aproximadamente 30 milhões de escolares, distribuídos em cerca de 5 mil municípios brasileiros.

Os procedimentos relativos à distribuição dos recursos jamais foram norteados por critérios de equidade ou orientados à população biológica e socialmente mais vulnerável. Invariavelmente, foram baseados em atitudes centralizadoras, permeadas de práticas clientelistas.

Por aproximadamente 15 anos, as metas, propostas pelo PRONAN II, foram contrariadas pela FAE. O PRONAN II foi o primeiro programa a reconhecer que os problemas nutricionais brasileiros decorriam da má distribuição de renda e de outros desequilíbrios nas políticas econômica e agrícola do país e propunha a racionalização do sistema de produção e comercialização de alimentos por meio da compra direta de pequenos produtores rurais. Contudo, as compras efetivadas pela FAE nunca foram realizadas diretamente de pequenos produtores rurais, mas de intermediários ou de grandes produtores rurais.

Juntamente com os demais programas de suplementação alimentar, o PNAE passou a utilizar alimentos “formulados” que eram adquiridos junto a um sub setor muito especializado da indústria de alimentos. Formou-se assim um “mercado institucional” que de mercado tinha somente o nome. Havia, na verdade, de um lado um único comprador, o Estado, e de outro um cartel de vendedores.

Mesmo vigorando no País há quatro décadas, sem sofrer interrupções, o PNAE* passou raramente por avaliações visando conhecer a sua real cobertura e impacto sobre o estado nutricional de seus beneficiários.

Somente no final da década de 80 foi realizada a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição – PNSN (INAN, 1990), cujos dados, possibilitaram um conhecimento da situação de cobertura do PNAE.

Cabe ressaltar que a pesquisa revelou que grande parcela de crianças, em todo o país, deveria ter acesso ao maior programa de distribuição gratuita de alimentos (merenda escolar). No entanto, a PNSN (INAN, 1990) mostrou que são evidentes as desigualdades regionais, quando se examina se a escola oferece ou não a merenda: para o grupo de pobres, a desvantagem das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em relação à Sul e à Sudeste, alcança 14 e 15 pontos percentuais, respectivamente, quando se verifica a disponibilidade de merenda na escola (LOPES e TELLES, 1996).

Deve-se assinalar que a merenda na região mais pobre era, na época, um programa financiado apenas com recursos do governo federal, sem participação dos estados e

* Note-se que, pela Carta Constitucional de 1998, a alimentação escolar consagrou-se como direito do estudante.

municípios, enquanto nas regiões Sul e Sudeste a participação desses últimos já era substancial.

Vale registrar, também, algumas análises elaboradas, tendo como base os dados individuais do PNSN (INAN, 1990). De acordo com os autores, as regiões Sul e Sudeste possuem maior produção de crianças e jovens matriculados em unidades que oferecem merenda escolar (SILVA *et al.*, 1998).

Quadro 1 Percentual dos alunos de 6 a 14 anos de idade segundo a frequência semanal da merenda oferecida pela escola, conforme o estado nutricional,¹ regiões e estratos de renda. Brasil, 1989.

| REGIÕES | Estrato de renda domiciliar <i>per capita</i> (US\$) | Frequência que a escola oferece merenda (vezes/semana) ² e estado nutricional dos escolares | | | | | |
|------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|
| | | ≥ 4 | | 2 ou 3 | | 0 — 1 | |
| | | n | ZAI ³ < -2 | n | ZAI ³ < -2 | n | ZAI ³ < -2 |
| Norte e Nordeste | ≤ 40,00 | 851 (56,0) | 55,1 | 220 (14,5) | 14,5 | 447 (29,5) | 30,4 |
| | ≥ 80,00 | 168 (62,0) | 42,8 | 53 (19,6) | 28,6 | 49 (18,2) | 28,6 |
| Sul e Sudeste | ≤ 40,00 | 1435 (79,6) | 78,9 | 201 (11,2) | 10,6 | 166 (9,2) | 10,5 |
| | ≥ 80,00 | 568 (91,6) | 96,9 | 37 (6,0) | 3,1 | 15 (2,4) | 0,0 |
| Centro-Oeste | ≤ 40,00 | 625 (75,3) | 74,8 | 100 (12,1) | 11,6 | 104 (12,6) | 13,6 |
| | ≥ 80,00 | 164 (81,6) | 66,7 | 17 (8,5) | 25,0 | 20 (9,9) | 8,3 |

¹ Adotou-se o escore Z de altura para idade — ZAI (ZAI < -2: proporção indicativa de déficit de altura).

² Entre parênteses observa-se o percentual de escolares da amostra.

³ Proporção de escolares com indicativo de déficit de altura.

No entanto, essas regiões são as que apresentam a menor prevalência de indivíduos com escore ZAI < -2 (indicativo de desnutrição crônica, caracterizada pelo comprometimento da altura dos indivíduos).

A frequência semanal que a escola oferecia merenda se revelava desigual entre as regiões e classes de renda, favorecendo ilogicamente as regiões sul e sudeste e o estrato de renda mais elevado.

Note-se que, enquanto nas regiões sul e sudeste 91,6% dos alunos com renda domiciliar *per capita* igual ou maior que US\$80,00 freqüentavam unidades que ofereciam merenda escolar quatro ou mais vezes por semana, esse percentual cai para 62,0% no norte e nordeste.

Por sua vez, cerca de 30% dos escolares com renda domiciliar *per capita* menor ou igual a US\$40,00 mensais que recebiam merenda nas regiões norte e nordeste tiveram acesso a esse benefício no máximo uma vez por semana.

Tendo por base os dados do Quadro 2 verifica-se, também, que o percentual de consumo da merenda oferecida é baixa em todas as regiões e tende a se reduzir, conforme

Quadro 2 Percentagem de escolares, segundo o costume de comer merenda escolar, estado nutricional,¹ regiões e estratos de renda. Brasil, 1989.

| REGIÕES | Estrato de renda domiciliar <i>per capita</i> (US\$) | Costume de comer merenda oferecida ² e percentagem de escolares com escore ZAI < -2 | | | | | |
|------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------------|------|-----------------------|------|
| | | SIM (TODOS OS DIAS) | | NEM TODOS OS DIAS | | NÃO | |
| | n | ZAI ³ < -2 | n | ZAI ³ < -2 | n | ZAI ³ < -2 | |
| Norte e Nordeste | ≤ 40,00 | 855 (56,3) | 63,5 | 525 (34,6) | 30,8 | 138 (9,1) | 5,7 |
| | ≥ 80,00 | 69 (25,6) | 23,8 | 117 (43,4) | 57,1 | 84 (31,1) | 19,1 |
| Sul e Sudeste | ≤ 40,00 | 1089 (60,4) | 74,4 | 575 (32,0) | 20,7 | 137 (7,6) | 4,9 |
| | ≥ 80,00 | 156 (25,2) | 37,5 | 264 (42,6) | 25,0 | 200 (32,2) | 37,5 |
| Centro-Oeste | ≤ 40,00 | 498 (60,1) | 64,1 | 295 (35,6) | 30,1 | 36 (4,3) | 5,8 |
| | ≥ 80,00 | 79 (66,7) | 66,7 | 103 (33,3) | 33,0 | 19 (0,0) | 0,0 |

¹ Adotou-se o escore Z de altura para idade — ZAI (ZAI < -2: proporção indicativa de déficit de altura).

² Entre parênteses observa-se o percentual de escolares da amostra.

³ Proporção de escolares com indicativo de déficit de altura.

o esperado, à medida em que a renda domiciliar *per capita* se eleva. Mesmo para as regiões norte e nordeste na faixa de menor renda, apenas 56,3% dos escolares consomem a merenda todos os dias em que é oferecida. Os resultados sugerem que uma das causas da baixa adesão era a recusa voluntária à alimentação oferecida no âmbito da escola.

É possível que a recusa, na época, à alimentação fosse condicionada pela expressiva presença de alimentos “formulados, nos cardápios da “merenda escolar”. Esses alimentos, invariavelmente, se caracterizavam pela pouca variabilidade, tanto no que tange às formas de preparo, quanto às características organolépticas.

Registra-se que os preços dos alimentos “formulados” eram substancialmente superiores, quando comparados com os produtos básicos.

É possível perceber a fragilidade do PNAE, na época, para atender as preferências dos usuários finais. Salvo raríssimas exceções, eles não puderam manifestar suas opiniões sobre os cardápios oferecidos no âmbito das escolas públicas e filantrópicas do País.

Vale lembrar que algumas tentativas, visando a implementação, em nível experimental, da descentralização foram realizadas, poucos anos (em 1986) antes da realização da PNSN (INAN, 1990), com a celebração de convênios entre o governo federal e 85 municípios.

É importante recordar que, antecipando-se à iniciativa federal, no ano de 1983, os governadores dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, eleitos diretamente, iniciaram a municipalização do programa de merenda escolar.*

* Repasse direto, das verbas estaduais destinadas ao Programa de Merenda Escolar, para as Prefeituras Municipais, dos dois estados.

O governo federal, entre os anos de 1986 e 1990 ensaiou alguns passos com relação à descentralização do PNAE. No entanto, a lentidão foi a marca do ritmo das mudanças nessa estrutura.

A partir de 1993,* com o *impeachment* do Presidente da República, ocorrido em 1992 e com a posse do então vice-presidente, constata-se forte empenho do governo federal em concretizar o processo de descentralização da merenda escolar, baseando-se em um conjunto de objetivos tais como: garantia da regularidade do fornecimento da merenda; melhoria da qualidade das refeições; atendimento e melhoria dos hábitos alimentares; diversificação da oferta de alimentos; incentivo à economia local e regional, diminuição dos custos operacionais com o programa e estímulo à participação da comunidade local e, em particular, dos escolares, tanto na execução quanto no controle do programa.

De acordo com dados divulgados em meados dos anos 90 ,aproximadamente 30% dos programas de merenda haviam sido municipalizados. Embora aproximadamente 2500 prefeituras manifestassem interesse em aderir ao programa, somente 1405 foram habilitadas para a implementação (PELLIANO, 1994).

Nos Quadros mostrados a seguir, podem ser examinadas a distribuição regional da municipalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Quadro 3) e o número de convênios firmados (Quadro 4), em meados da década de 90.

Com a descentralização há a transferência das funções do nível federal para os níveis estadual e, principalmente, o municipal, passando a ser responsabilidade dos administradores

Quadro 3 Municipalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasil, 1994.

| REGIÕES DO PAÍS | Prefeituras conveniadas com a FAE | | Proporção dos Municípios da região ^(*) | Beneficiários | Percentual |
|-----------------|-----------------------------------|-------|---------------------------------------------------|---------------|------------|
| | n | % | | | |
| NORTE | 55 | 3,9 | 13,8 | 431.564 | 4,3 |
| NORDESTE | 453 | 32,3 | 29,1 | 2.821.657 | 28,3 |
| SUL | 467 | 33,2 | 44,1 | 1.590.055 | 15,9 |
| SULDESTE | 393 | 27,9 | 25,6 | 4.653.161 | 46,6 |
| CENTRO-OESTE | 37 | 2,7 | 8,7 | 489.119 | 4,9 |
| TOTAL | 1405 | 100,0 | — | 9.985.556 | 100,0 |

(*) Percentual em relação ao total de Municípios.

Fonte: MEC/FAE.

* As iniciativas foram intensificadas durante o Governo do Presidente Itamar Franco (1993-1994), sendo que, no ano de 1993, 310 municípios mantinham convênio com o Ministério da Educação. Com o início dessa Administração, ganha espaço na agenda governamental o compromisso com o combate à fome, à miséria e à desnutrição. Neste contexto, é criado o Conselho de Segurança Alimentar – CONSEA – que elaborou o “Plano de Combate à Forma e à Miséria” (extinto em 1995).

Quadro 4 Número de Convênios Firmados, Recursos Transferidos e Número de Alunos Atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Segundo as Grandes Regiões. Brasil, 1995.

| GRANDES REGIÕES E UNIDADES DE FEDERAÇÃO | Convênios Firmados | Recursos Transferidos (*) Em Reais (**) | Alunos Atendidos (*) |
|------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------------|-----------------------------|
| NORTE | 100 | 49.251.887 | 3.170.898 |
| NORDESTE | 414 | 218.820.336 | 10.790.780 |
| SUDESTE | 435 | 207.170.941 | 12.678.102 |
| SUL | 231 | 66.792.082 | 4.348.103 |
| CENTRO OESTE | 112 | 48.023.045 | 2.274.601 |
| TOTAL | 1.292 | 590.058.291 | 33.262.484 |

Fonte: MEC/FAE.

(*) Município e Secretários de Educação.

(**) A taxa de câmbio, em 1995, era de R\$ 1,00/US\$ 0,92.

as seguintes operações: a aquisição de alimentos (envolvendo a definição das pautas de compras e a realização dos processos licitatórios); a elaboração de cardápios; a contratação de recursos humanos (merendeiras, técnicos e pessoal de apoio); a oferta e instalação de infra estrutura física, equipamentos (geladeira, fogão, freezer) e outros utensílios como pratos, talheres, etc., para que o programa possa ser implementado satisfatoriamente nas unidades de ensino.

Indiscutivelmente a descentralização vem estimulando o surgimento de um novo comportamento social, com a participação de pais, professores e diretores nos processos decisórios, particularmente, de como e quando aplicar os recursos recebidos. Tal característica pode ser considerada um marco da cidadania e poderá, em curto prazo, trazer substanciais melhorias na qualidade do Programa de Merenda Escolar.

Em 1995, encerrou-se definitivamente, na esfera federal, todas as atividades de compra e distribuição de alimentos destinados ao Programa de Merenda Escolar.

Em decorrência do conjunto das mudanças, atualmente, no Brasil, verifica-se a coexistência de distintos processos concretos por meio dos quais vem se efetivando a descentralização. São muito variadas as modalidades, revelando diferentes associações entre esferas governamentais, redes próprias de ensino e a comunidade.

Deve-se considerar, também a heterogeneidade econômica e social do país, com formas consideráveis de distinções entre as regiões, os estados e os municípios.

Neste contexto, há também ampla diversidade entre os ambientes institucionais em que se operacionalizam os programas e, obviamente, quanto as formas de gestão, sendo portanto o resultado fortemente condicionado pelas complexas correlações estabelecidas.

Nos últimos anos da década dos noventa, a política de descentralização da merenda evoluiu no sentido de possibilitar o surgimento de basicamente três modalidades:

a) a estatualização: a Secretaria de Educação estabelece convênio com o MEC, através do FNDE, visando o recebimento dos recursos federais para a implementação do programa, assumindo, também, a total responsabilidade pela prestação de conta dos dispêndios.

b) a municipalização: a Prefeitura Municipal assume a gestão do programa junto a todas as escolas (que mantém ensino de primeiros e segundos graus gratuitos), localizados no município. Nessa modalidade, a Prefeitura recebe os recursos federais diretamente do FNDE e, também, se responsabiliza pela totalidade das etapas da implementação do Programa de Merenda Escolar.

Vale destacar que em meados da década dos 90 ocorreu crescimento sistemático do número de convênios firmados, tendo como protocolo, esta modalidade de gestão: 52% e 73% dos municípios brasileiros nos anos de 1995 e 1996, respectivamente.

c) a autonomização da escola: o processo é também conhecido como “Escolarização da Merenda” e refere-se a situação na qual a prefeitura ou a Secretaria Estadual de Educação, efetivam convênio junto ao MEC/FNDE, para que recebam os recursos federais e efetuem, de imediato, a transferência das verbas, diretamente às unidades executoras, que assumem a responsabilidade pela totalidade das fases (recebimento e administração da verba, incluindo prestação de contas; elaboração de cardápios, preparo e distribuição dos alimentos e, a avaliação do programa).

Pode constituir-se em uma unidade executora qualquer órgão colegiado da escola, como por exemplo Associação de Pais e Mestres – APM, o Conselho Municipal de Alimentação ou, em algumas situações, a direção da escola.

Destaca-se que a “Escolarização da Merenda”^{*} integra a política de descentralização dos recursos destinados à Educação, adotada, de forma intensiva, no período de 1995-98, durante o primeiro mandato do Presidente FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.

O processo vem estimulando um novo comportamento social, com o incentivo a participação dos pais, alunos, professores e diretores, nas decisões de aplicação dos recursos recebidos.

A descentralização se consolida à medida que se intensifica a transferência de recursos financeiros diretamente para as escolas ou unidades executoras.

De acordo com dados divulgados (Descentralização ... 1997), a referida modalidade de gestão foi observada em cerca de 20% das escolas urbanas do Brasil.

Vale ressaltar que, da verba de (R\$ 36.026.731,00) destinada ao PNAE (mês de abril de 1998) 64,21% foram destinados às unidades executoras dos estados que aderiram à modalidade de escolarização, enquanto o FNDE repassou R\$ 12.891.558,00 (35,78%) para os estados/municípios que operavam o programa de forma distinta.

^{*} A modalidade passa a ter respaldo, uma vez que o parágrafo 6º da Medida Provisória nº 1784-1 de 13/01/99 prevê que é facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos do Programa diretamente às escolas de sua rede. A resolução nº 002 de 21/01/99 publicada no Diário Oficial da União, de 27/01/1999, estabelece os critérios e formas de transferências dos recursos financeiros às unidades executoras do Programa, entre elas com a inclusão da unidade escolar.

O Quadro 5 exibe as unidades federativas de acordo com o nível de adesão à “Escolarização” e as verbas repassadas para a operacionalização do PME.

Quadro 5 Unidades Federativas, de acordo com o repasse de verba pelo FNDE. Brasil.

| UNIDADE FEDERATIVA | Região | Adesão à Escolarização ⁽¹⁾ | Valor verba (em reais) repassada pelo FNDE | Percentual de “Escolarização” |
|---------------------|--------------|---------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------|
| Rondônia | Norte | A | 369.512,00 | 100 |
| Rio Grande do Norte | Nordeste | A | 489.912,00 | 100 |
| Tocantis | Norte | A | 541.143,00 | 100 |
| Sergipe | Nordeste | A | 648.251,00 | 100 |
| Paraíba | Nordeste | A | 1.433.018,00 | 100 |
| Goiânia | Centro-Oeste | A | 2.174.828,00 | 100 |
| Bahia | Nordeste | A | 3.788.875,00 | 100 |
| Minas Gerais | Sudeste | A | 7.235.669,00 | 100 |
| Roraima | Norte | AP | 207.641,00 | 80 |
| Ceará | Nordeste | AP | 875.562,00 | 60 |
| Alagoas | Nordeste | AP | 434.973,00 | 50 |
| Maranhão | Nordeste | AP | 1.118.068,00 | 40 |
| Mato Grosso | Centro-Oeste | AP | 488.010,00 | 20 |
| Paraná | Sul | AP | 1.548.438,00 | 20 |
| Rio Grande do Sul | Sul | AP | 1.781.273,00 | 20 |
| Espirito Santo | Sudeste | N.A. | 88.306,00 | 0 |
| Acre | Norte | N.A. | 175.286,00 | 0 |
| Piauí | Nordeste | N.A. | 279.997,00 | 0 |
| Amapá | Norte | N.A. | 297.552,00 | 0 |
| Mato Grosso do Sul | Centro-Oeste | N.A. | 393.533,00 | 0 |
| Santa Catarina | Sul | N.A. | 831.423,00 | 0 |
| Distrito Federal | Centro-Oeste | N.A. | 954.751,00 | 0 |
| Amazonas | Norte | N.A. | 979.582,00 | 0 |
| Pará | Norte | N.A. | 1.032.165,00 | 0 |
| Rio de Janeiro | Sudeste | N.A. | 2.377.463,00 | 0 |
| Pernambuco | Nordeste | N.A. | 1.517.563,00 | 0 |
| São Paulo | Sudeste | N.A. | 3.963.937,00 | 0 |
| TOTAL | | | 36.026.731,00 | |

(1) Considerar A= Adesão; AP= Adesão Parcial; NA= Não Adesão

(2) Repasse de verba para implementação do Programa de Merenda Escolar durante 19 dias letivos do mês de Abril 1998. A taxa de câmbio no referido mês era de R\$ 1,00/US\$ 1,18.

Fonte: MEC/FNDE/Diretoria de Ações de Assistência Educacional. Brasília, Agosto de 1998.

Nesse mesmo período é verificado o declínio da proporção de estados conveniados com o FNDE (modalidade: estadualização) passando de 48% para 27% as unidades federativas.

Note-se, também, o predomínio da Municipalização, alcançando esta modalidade cerca de 60% das escolas urbanas do país (Descentralização ... 1997). A amostra de municípios, ainda de acordo com esse estudo mostra que a descentralização do Programa de Merenda Escolar, diretamente para a unidade escolar, atinge 39,6% das escolas urbanas das regiões Centro-Oeste e 29,1% das unidades das regiões Sudeste, sendo a opção por este tipo de gestão relativamente modesta nas regiões Sul, Nordeste e Norte (QUADRO 6).

O Quadro 6 apresenta os dados relativos a modalidade de descentralização de acordo com a instância responsável pela compra dos alimentos, dependência administrativa e porte da escola.

Examinando o Quadro 6, depreende-se que o município é a principal instância administrativa responsável pela aquisição de gêneros alimentícios, destinados às escolas brasileiras, tanto as pertencentes à rede municipal quanto às vinculadas a rede estadual de ensino.

Pesquisa envolvendo amostra de 59 diretores de escolas, pertencentes a Rede Estadual de Ensino, foi desenvolvida (SILVA e PIPITONE, 1996), com o objetivo de conhecer a opinião dos dirigentes quanto a gestão da merenda escolar. Os diretores que defendem a proposta de “escolarização” da merenda argumentaram sobre o potencial administrativo das escolas que, segundo aqueles, já vinham assumindo de forma crescente e gradativa, a autonomia de sua gestão em integração com a comunidade escolar. Já os entrevistados (50%) que mostraram resistências a nova modalidade de gestão, alegaram que haveria “sobrecarga administrativa, desvio das funções pedagógicas e não capacitação técnica para a atividade”. Esses diretores destacaram também, que o modelo adotado tem sido bastante satisfatório.

É importante lembrar que o Brasil não pode ser considerado um país pobre, contudo, uma proporção (aproximadamente 50 milhões de pessoas) substancial da população

Quadro 6 Distribuição de escolas urbanas, conforme o porte, dependência administrativa e nível administrativo responsável pela aquisição dos alimentos destinados ao Programa de Merenda Escolar. Brasil, 1997

| Nível Administrativo Responsável pela Compra dos Alimentos | Brasil (%) | Regiões | | | | | Dependência Administrativa | | Percentual de escolas urbanas | | |
|------------------------------------------------------------|------------|---------|----------|--------------|---------|------|----------------------------|----------|-------------------------------|-------|---------|
| | | Norte | Nordeste | Centro-Oeste | Sudeste | Sul | Municipal | Estadual | Porte da escola | | |
| | | | | | | | | | Grande | Médio | Pequeno |
| MUNICÍPIOS | 58,2 | 46,9 | 56,3 | 39,1 | 62,3 | 68,6 | 80,0 | 45,2 | 55,4 | 59,0 | 62,7 |
| ESTADO PRÓPRIA | 22,9 | 40,5 | 34,9 | 18,8 | 6,9 | 27,2 | 11,9 | 29,4 | 24,4 | 21,9 | 21,7 |
| ESCOLA | 15,8 | 9,0 | 4,4 | 39,6 | 29,1 | 3,2 | 4,5 | 23,1 | 18,2 | 16,6 | 10,9 |

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

Quadro 7 Percentagem de estudantes com acesso regular à merenda escolar, conforme quintos da população ordenada de acordo com a renda *per capita* nas áreas urbanas das Regiões Nordeste e Sudeste do Brasil, 1996/97.

| Quinto da distribuição da renda <i>per capita</i> | Total | Pré-Escola (4-6 anos) | 1º grau (7-13 anos) | 2º grau (14-18 anos) |
|----------------------------------------------------------|--------------|------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| 1 | 58 | 64 | 58 | 26 |
| 2 | 58 | 47 | 64 | 35 |
| 3 | 60 | 42 | 72 | 31 |
| 4 | 47 | 37 | 58 | 37 |
| 5 | 22 | 13 | 39 | 15 |

Fonte: Pesquisa de Padrões de Vida. IBGE – 1995/1996. Rio de Janeiro. 1998.

brasileira continua vivendo em famílias com renda inferior ao mínimo necessário para satisfazer as suas necessidades básicas.

De acordo com alguns autores, embora o volume de recursos já destinados à área social (US\$247 milhões) seja elevado, pode ser atribuída à tradicional má focalização dos gastos, a razão pela qual os mesmos não são capazes de erradicar ou ao menos reduzir a pobreza de forma acentuada no país (BARROS e FOGUEL,2000).

Especificamente quanto ao Programa de Merenda Escolar, é interessante examinar os dados mostrados no Quadro 7.

Para a elaboração do Quadro 7, utilizou-se os dados individuais da Pesquisa sobre Padrões de Vida - PPV, realizada durante os anos de 1995 e 1996, com amostragem exclusiva das regiões nordeste e sudeste do Brasil (Pesquisa ... 1998).

Note-se que o programa de alimentação escolar alcança aproximadamente 60% dos três primeiros quintis de renda (população considerada mais pobre). No 5º quintil, a percentagem é praticamente três vezes menor.

Pode-se inferir que o programa de merenda escolar está bem focalizado em relação à população que freqüenta o ensino fundamental. No entanto, faz-se necessário implementar análises com objetivo de verificar se o mesmo ocorre para os beneficiários potenciais do programa (crianças de 6 a 14 anos no ensino fundamental).

Tendo em vista que a Fundação SEADE desenvolveu, em 1998, pesquisa com o objetivo de conhecer, entre outros aspectos, o acesso das crianças e jovens paulistas ao ensino e à alimentação gratuita, distribuída na escola, elaborou-se o Quadro 8, mostrado a seguir.

Observando os dados do Quadro 8, pode-se perceber que a maioria das crianças (pertencentes aos primeiros decis) que freqüentam o sistema escolar recebe alimentação no estabelecimento de ensino. No entanto, somente 19,45% das crianças, pertencentes aos decis de maior renda recebem esse tipo de benefício. De acordo com os dados, a alimenta-

Quadro 8 Distribuição dos estudantes de acordo com o recebimento de merenda escolar, conforme decis da população, ordenada de acordo com a renda *per capita*. Estado de São Paulo, 1998.

| DECIL | Distribuição (%) dos beneficiários | Participação (%) em cada decil | | |
|-------|------------------------------------|--------------------------------|-------|--------|
| | | SIM | NÃO | TOTAL |
| 1 | 15,67 | 93,80 | 6,20 | 100,00 |
| 2 | 15,13 | 93,58 | 6,42 | 100,00 |
| 3 | 13,34 | 91,72 | 8,28 | 100,00 |
| 4 | 13,71 | 94,87 | 5,13 | 100,00 |
| 5 | 11,87 | 89,95 | 10,05 | 100,00 |
| 6 | 10,14 | 89,79 | 10,21 | 100,00 |
| 7 | 7,67 | 81,01 | 18,99 | 100,00 |
| 8 | 7,10 | 72,53 | 27,47 | 100,00 |
| 9 | 3,84 | 47,43 | 52,57 | 100,00 |
| 10 | 1,52 | 19,45 | 80,55 | 100,00 |
| TOTAL | 100,00 | 82,27 | 17,73 | 100,00 |

Fonte: Pesquisa de condições de vida – Fundação SEADE. São Paulo, 1998 (SEADE, 1998).
Obs.: Integram a pesquisa a região metropolitana e os municípios com mais de 50 mil habitantes.

ção gratuita disponível nos estabelecimentos de ensino paulistas está focalizada na população socialmente mais vulnerável

Findas as considerações sobre a abrangência, acesso, recursos e modelos de gestão relativos a implementação do PNAE, cabe analisar, a seguir, a situação referente ao consumo alimentar, no âmbito das escolas e o estado nutricional dos alunos beneficiários do programa de merenda escolar.

O CONSUMO DE MERENDA ESCOLAR

A importância atribuída às análises relativas ao consumo alimentar, com destaque para o consumo das refeições do programa de merenda escolar, decorre do fato de que nos últimos anos os processos intensos de industrialização, a acelerada urbanização, a expansão da agroindústria, entre outros fatores, propiciaram importantes mudanças particularmente no estado nutricional e consumo alimentar da população, especialmente das crianças e adolescentes.

Entre as inúmeras vantagens da municipalização, cabe lembrar a possibilidade que os planejadores e executores do programa passaram a ter no sentido de oferecer aos escolares refeições balanceadas, incorporando alimentos que atendam as preferências dos alu-

nos e, também, tendo por base os diagnósticos relativos ao estado nutricional da população alvo do programa.

É importante lembrar que o período da vida compreendido entre os sete e os catorze anos (idade escolar) caracteriza-se por uma etapa do desenvolvimento humano marcada por intensas mudanças, especialmente a física, a emocional, a cognitiva e social. Nesse período com extrema facilidade ocorrem mudanças e incorporação de novos hábitos na alimentação e estilo de vida.

Tendo em vista a importância do programa de alimentação operacionalizado nas escolas e, também, as características inerentes da faixa etária de seus beneficiários, optou-se por apresentar, nesta breve revisão, referente aos últimos dez anos, análises das refeições distribuídas e do consumo alimentar efetuados, pelas crianças e adolescentes, no âmbito da escola.

Pesquisa (SALAY e CARVALHO, 1995), com o objetivo de avaliar a merenda escolar distribuída em uma amostra de escolas do Município de Campinas, estado de São Paulo, mostrou que os valores de adequações estavam, para a maioria do grupo, em torno de 33,4% de energia e 38,0% de proteína (pior situação observada).

Durante os primeiros anos de implementação da municipalização do Programa de Merenda Escolar e PME, no estado de São Paulo, foi implementada pesquisa com o objetivo de conhecer a contribuição da merenda oferecida aos alunos da faixa etária de 7 a 9 anos, em relação às recomendações nutricionais diárias de energia e nutrientes observou atendimento de 30% a 100% do total diário recomendado de energia e proteína, respectivamente. Com relação as vitaminas, verificou contribuição, em torno de 40% das vitaminas A, tiamina, riboflavina e niacina e contribuição inferior a 30% de vitamina C. Quanto aos minerais, merece destaque a análise da participação do ferro, que revelou patamar de 16% de contribuição, inferior a todos os demais nutrientes investigados. Vale registrar que as refeições oferecidas em todas as escolas apresentavam insatisfatória viabilidade de hortaliças e ausência total de frutas. Nesse período as frutas, assim como outros produtos *in natura*, não haviam sido incorporados, com frequência desejável aos cardápios (SILVA, 1996).

Vale registrar que quando se considera as carências específicas, a prevalência da anemia entre crianças em idade escolar tem merecido atenção especial. Devido ao aumento das necessidades de ferro, imposto pela rápida expansão da massa celular vermelha e pelo acentuado crescimento dos tecidos, as crianças e adolescentes constituem grupos particularmente vulneráveis à deficiência de ferro.

Estudo conduzido visando conhecer a prevalência de anemia e a prática alimentar entre adolescentes das escolas de Osasco, São Paulo, mostrou que a prevalência de anemia foi de 5,3%, não havendo diferença entre os indivíduos segundo o sexo. De acordo com o autor a proporção é pequena e comparável à países desenvolvidos. No entanto, o consumo de ferro total revelou-se inadequado para a maior parte da amostra de alunos, sendo que mais de 55% não consumiu sequer a metade do ferro recomendado (LERNER, 1994).

Pesquisa sobre a anemia e a desnutrição de escolares ($n = 769$), com idade entre 6 e 10 anos, ingressantes no primeiro grau da escola pública, encontraram déficit estatural ($ZAI < -2$) em 4% deles. No entanto, a anemia, medida pela hemoglobina inferior a 12 mg/dl, estava presente em quase 51% dos escolares (STEFANINI *et al*, 1995).

Com relação às análises do consumo do cálcio, pesquisa realizada na cidade de São Paulo, tendo como amostra 442 jovens de 14 a 19 anos (matriculados em escolas públicas e privadas) visando conhecer o consumo alimentar, revelou resultados preocupantes: somente cerca de 10% tem alimentação adequada em relação ao consumo de cálcio. A ingestão média desse mineral é de apenas dois terços do recomendado para que se possa prevenir, por exemplo, a osteoporose. Embora não restrita à análise do consumo de alimentos no âmbito das escolas, outro resultado interessante da pesquisa indica que há predomínio da desinformação acerca do combate à osteoporose. “Na maior parte dos casos, a atividade física é orientada por razões estéticas, não pela preocupação com a saúde. E mais: é praticamente o mesmo nas três escolas o nível de desinformação os adolescentes a respeito da importância do cálcio na nutrição, durante o crescimento” (FAPESP, 2000).

Estudo transversal, tendo por objetivo a comparação do consumo de alimentos, servidos nas escolas, de dois grupos de crianças classificadas de acordo com a escolaridade do chefe da família. Os resultados revelaram consumo significativamente maior para o grupo de crianças cujos chefes possuíam escolaridade até o primeiro grau. A preferência desse grupo de alunos recaiu para cardápios, tais como, leite com achocolatado, risoto de frango e legumes, pão com margarina e leite com flocos de milho. Foi observado, também, que o consumo de alimentos oferecidos pela merenda é inversamente proporcional ao nível de escolaridade das famílias, que parece estar associado ao nível sócio-econômico. Embora crianças pertencentes às faixas de baixa escolaridade consumam com maior frequência a merenda, o baixo consumo de algumas preparações parece estar condicionado aos hábitos alimentares e monotonia dos cardápios (e ao sabor) ou ainda à qualidade dos alimentos que os compõem (OLIVEIRA, 1997).

Vale citar estudo que apresenta a composição dos cardápios da merenda escolar do município de Santos, estado de São Paulo. Foi observado que eram servidas refeições completas em três dias da semana e, nos outros dias, a merenda se compunha de lanches e refresco. Neles os alimentos fontes de ferro (carnes e derivados) estiveram presentes em 50% das merendas, 9 em 10 dias, na quantidade de 50g por merenda; o feijão, fonte de ferro não-heme, esteve presente uma vez por semana, na quantidade de 30g por dia e sempre acompanhado de carne, ou frango ou lingüiça, combinação recomendável para o melhor aproveitamento do ferro. Observou, também, a ausência de verduras, provavelmente pela inexistência do hábito do grupo de alimentos entre crianças na faixa de idade escolar e também pelo tempo que é despendido para o seu preparo. Frutas, foram oferecidas apenas uma vez, sendo que os sucos naturais também não fizeram parte do cardápio. Os refrescos, distribuídos em conjunto com os lanches, eram, invariavelmente, artificiais. Segundo o autor, os resultados da pesquisa são indicativos e favoráveis à opção de utilização, no PME, de alimentos fortificados, como medida preventiva da carência de ferro, comumente presente entre os beneficiários da merenda escolar (STEFANINI, 1998).

A análise do comportamento de alunos diante do programa de merenda escolar e a comercialização de alimentos pelas cantinas* revelou que 35,6% das crianças consomem a merenda e, 76,1% costumam adquirir alimentos na cantina. Observaram, ainda, que há associação entre a idade do aluno e a frequência do consumo das refeições oferecidas na escola. À medida que aumenta a idade, diminui a proporção de alunos que consomem a merenda escolar com maior frequência. Há, também, forte associação entre a frequência do consumo da merenda e a renda familiar: entre os escolares de menor renda (\leq R\$400,00), 40% consomem as refeições oferecidas na escola (4 ou mais dias da semana). Essa proporção cai para 12,5%, entre os alunos com renda pelo menos igual ou superior a R\$1.600,00 (SILVA *et al*, 1998).

Pesquisa desenvolvida, durante o ano de 1997, em 10 municípios brasileiros, representativos das cinco grandes regiões do Brasil, revelou que a contribuição média calórica para o atendimento das recomendações variam de 8,3 a 17,5% (para os escolares com idade entre 7 a 10 anos). Quando se considera os alunos mais velhos (11 a 14 anos) há uma variação no intervalo de adequação que vai de 6,2 a 13,6%. A contribuição da merenda no fornecimento de proteína é muito superior (20% a 56%), ao encontrado para energia. Os autores chamam atenção também para os custos (exclusivamente envolvidos com a aquisição de alimentos) *per capita* das refeições oferecidas, mostrando a existência de grande variação (US\$0,04 a US\$0,13), sendo que a maioria ($n=8$) dos municípios, distribui refeições cujos valores ultrapassam o repasse de US\$0,06, efetuado pelo Ministério da Educação (STURION *et al*, 1998).

Pesquisa envolvendo uma amostra de escolares da rede pública de ensino de Campinas, estado de São Paulo, verificou que cerca de 71% das famílias entrevistadas (renda familiar até US\$170,00) declararam que a alimentação escolar era importante na decisão de “mandar seus filhos para a escola”. Do total de crianças, cerca de 36%, pertencentes a famílias com a renda inferior a US\$ 200,00 não tomavam desjejum antes das atividades da escola. De acordo com o autor, a merenda tem um efeito positivo e significativo sobre a disponibilidade *per capita* de calorias e proteína, mesmo depois de considerado o efeito da renda (DALL’ACQUA, 1994).

Tendo por base os dados individuais da PNSN (INAN, 1990), foi analisado (SILVA *et al*, 1998) o estado nutricional dos escolares brasileiros, utilizando os indicadores: escore Z de altura para idade - ZAI (indicativo de déficit de altura), escore Z de peso para altura - ZPA (déficit de peso) ou escore Z de peso para idade - ZPI (trata-se de um indicador de situação mista, isto é, reflete parcialmente as duas formas de desnutrição), adotando o nível crítico para o Z escore de -2 .

Conforme pode ser observado, em todas as regiões a proporção de escolares com comprometimento da altura é drasticamente maior entre aqueles pertencentes à faixa de renda domiciliar *per capita* (mensal) menor ou igual a US\$40,00.

* Frequentemente as cantinas estão presentes em escolas públicas, principalmente de unidades localizadas nas regiões centrais das cidades, cuja renda da população é mais elevada

Quadro 9 Percentagem de escolares de 6 a 14 anos conforme o estado nutricional, regiões e estratos de renda domiciliar *per capita**. Brasil, 1989.

| REGIÕES | ESTADO NUTRICIONAL | | | | | | | | |
|------------------|--------------------|-------|------|-----------|-------|------|-----------|-------|------|
| | ZAI < - 2 | | | ZPA < - 2 | | | ZPI < - 2 | | |
| | ≤ 40 | 40-80 | > 80 | ≤ 40 | 40-80 | > 80 | ≤ 40 | 40-80 | > 80 |
| Norte e Nordeste | 28,4 | 11,9 | 10,0 | 1,8 | 0,5 | 1,4 | 13,4 | 4,7 | 4,2 |
| Sul e Sudeste | 13,6 | 5,8 | 5,0 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 5,7 | 2,0 | 2,2 |
| Centro-Oeste | 14,7 | 7,4 | 6,3 | 1,0 | 1,8 | 2,2 | 5,7 | 4,6 | 4,6 |

* Estratos de renda domiciliar *per capita* em dólares.

Note-se (Quadro 9) que o principal problema das crianças brasileiras é a desnutrição crônica (no Norte e Nordeste o percentual alcança 28,4% entre as crianças mais pobres). Quando se analisa a prevalência de déficits de peso (ZPA < -2), o percentual não ultrapassa 2,2% (note-se que a proporção esperada é 2,3%) em nenhum dos três estratos de renda *per capita* considerados. Os percentuais de escolares com escore ZPI < -2, embora mais elevados, é também substancialmente menor que o dos indivíduos que foram classificadas com déficit de crescimento.

Vale enfatizar as indesejáveis repercussões do retardo do crescimento dos indivíduos, principalmente, nos países mais pobres, onde os rendimentos, freqüentemente, são obtidos por meio do trabalho humano que demanda grande esforço físico e alto gasto energético.

No Brasil, onde parcela não desprezível dos trabalhadores, principalmente nas regiões mais pobres, ainda realiza atividades profissionais que requerem esforço muscular, a repercussão orgânica do trabalho de indivíduos desnutridos pode assumir proporções calamitosas.

Considerando-se que não se dispõe de dados relativos à década dos 90, de pesquisas sobre saúde e nutrição, com abrangência nacional, serão examinados, neste artigo, alguns resultados de pesquisas que contribuem para a análise da situação nutricional do grupo alvo do programa de merenda escolar.

O ESTADO NUTRICIONAL DE ESCOLARES

Merece destaque, pesquisa que investigou o estado nutricional de escolares de 6 a 8 anos de idade pertencentes a estratos de baixo nível sócio econômico de Santiago (Chile) e da cidade de São Paulo (Brasil), verificando que a prevalência de déficits de crescimento em São Paulo era 23,1% enquanto, em Santiago, a proporção alcançava 39,9. Os autores argumentam que o menor déficit de altura observado entre os escolares de São Paulo deve ser atribuído à existência de melhores condições de vida posteriores ao nascimento para esse grupamento, uma vez que o déficit de altura é em parte atribuído a uma exposição a

condições adversas, especialmente se ocorrem nos primeiros anos de vida. Ressaltam, também, que no período de 1984-1986 (período referente ao nascimento das crianças que participaram do estudo) observou-se no Brasil, uma relativa melhoria no desempenho da economia, depois de um período recessivo vivenciados no início da década dos 80 (AMI-GO *et al*, 1995).

No Brasil, alguns estados da região nordeste (a mais pobre do país) possuem experiências com a realização de censos antropométricos, envolvendo crianças pertencentes à rede oficial de ensino.

No estado do Ceará, foram analisados 63.910 escolares (45,33% da população matriculada, com idade entre 6 e 9 anos). Foi observado que o retardo severo em altura foi de aproximadamente 2,7% que, acrescido do retardo moderado, totalizou 17,23% de prevalência de déficit de altura (GUERRA *et al*, 1993).

No censo realizado entre escolares do estado da Paraíba (pertencente a região nordeste), os investigadores verificaram que há maior prevalência de desnutrição crônica entre as crianças de 9 anos de idade (21,9%). Entre os escolares com 7 e 8 anos, os percentuais são 19,9% e 19,4%, respectivamente. Ainda de acordo com esses autores, embora a desnutrição crônica atinja todos os grupamentos etários de maneira similar, a prevalência é superior entre as crianças matriculadas em escolas da zona rural do estado (RIVERA *et al*, 1994).

Pesquisa (SILVA *et al*, 1999), entre 16.093 escolares, pertencentes a rede estadual de Piracicaba, estado de São Paulo (Região Sudeste) apontou para 4,18% de escolares com escore ZAI < -2, sendo muito discreta a diferença entre os percentuais verificados para o sexo feminino (3,9%) e masculino (4,5%). Essa situação pode ser considerada muito favorável quando comparada com os dados obtidos pela PNSN (INAN, 1990), no final da década de 80. No mesmo estudo, analisando-se a distribuição do Índice de Massa Corporal - IMC, os autores encontraram uma proporção de 23,8% de alunos com indicativo de sobrepeso (IMC \geq 85º Percentil).

Visando conhecer a coexistência da problemática relativa a desnutrição crônica e o sobrepeso, entre escolares da rede pública, foi realizada pesquisa (SILVA *et al*, 1998) entre 860 alunos pertencentes a dez municípios brasileiros, localizados nas cinco macro-regiões do País. Foi verificado que a maior prevalência de déficits de altura (27,1% e 15,7%, respectivamente) encontram-se no Piauí (região Nordeste) nos municípios de Brasileira e Parnaíba. A maior proporção (21,1%) de escolares com indicativo de sobrepeso - IMC \geq 85º Percentil - (OMS, 1995) foi verificada no município de Ponte Serrada, considerado um dos municípios mais pobres do estado de Santa Catarina (Região Sul).

COMENTÁRIOS FINAIS

Face ao exposto pode-se afirmar que ocorreram decisivas mudanças no PNAE implementadas pelo governo federal, particularmente, durante a última década. Merece desta-

que a concretização do processo de municipalização, com a participação em expressiva parcela de localidades, onde o repasse das verbas foram destinadas diretamente para os administradores das escolas. Verificou-se, também, uma melhoria na focalização em relação a população que frequenta o ensino fundamental.

As análises dos dados disponíveis sobre o consumo da merenda revelam que é baixa a contribuição das refeições distribuídas no âmbito das escolas, para o atendimento das recomendações de energia e de nutrientes (especialmente quanto ao cálcio e ao ferro), para o grupo-alvo do programa.

Uma alternativa a ser considerada para minimizar o problema talvez seja a utilização, no programa de merenda escolar (aluno permanece maior tempo na escola e tem possibilidade de consumir os alimentos diariamente) de produtos fortificados. No entanto, essa incorporação não poderia ser feita de maneira compulsória, pois experiências pregressas, utilizando “formulados” especialmente produzidos para atender o programa, tiveram aceitação e eficácia desprezíveis.

Assim, há necessidade de elaborar cuidadosas análises de viabilidade, considerando entre outros aspectos, principalmente, a legislação sobre o assunto, a possível participação da indústria para a produção dos alimentos (sem a indesejável elevação substancial de preços) e, obviamente, a implementação de um intenso trabalho de orientação do grupo alvo do programa para a adoção de práticas alimentares que previnam as carências dos micronutrientes.

Vale lembrar, aos gestores do programa, que um dos principais determinantes do comportamento da aceitação da alimentação distribuída na escola, é a presença de preparações apreciadas pelos alunos. Embora saiba-se que, haja uma maior tendência de consumo revelado pelas crianças pertencentes às famílias de menor renda, para as quais a disponibilidade de alimentos no domicílio invariavelmente é menor. Para alcançar a maior adesão das crianças à “merenda escolar” é imprescindível dispor de diagnósticos relativos às preferências alimentares do grupo.

Quando se examina a situação relativa ao estado nutricional é possível concluir que há coexistência de duas problemáticas: proporção de escolares com déficits de altura (principalmente nas regiões mais pobres) e, elevado percentual de indivíduos com indicativo de sobrepeso.

A realidade observada demanda intervenções diferenciadas e, na medida do possível, subsidiadas por amplos diagnósticos e avaliações. Espera-se também que os recursos sejam, cada vez mais, reorientados visando atingir os grupos populacionais de maior risco e que, tradicionalmente, têm sido mantido fora do alcance das políticas públicas.

Existe também a expectativa que a participação da comunidade se intensifique, em função da consolidação dos Conselhos de Alimentação Escolar com vistas ao maior controle das ações dos responsáveis pela implementação das políticas públicas, particularmente às relacionadas à alimentação distribuída na escola. De acordo com a Medida Provi-

sória 1979-19 (02/07/2000), os municípios tinham até o dia 02/09/2000 para apresentar a composição do Conselho ao FNDE, que é uma autarquia do Ministério da Educação e do Desporto. Ressalta-se que dos 5.507 municípios brasileiros, apenas 501 não tinham criado o Conselho de Alimentação Escolar, dentro do prazo, previamente estabelecido.

Para finalizar, vale salientar que as escolas se constituem locais ideais para a implementação de programas de educação nutricional em decorrência de fatos como por exemplo: 1) no Brasil a cobertura da rede escolar alcança uma substancial parcela de crianças e adolescentes; 2) desde que bem planejadas, as refeições distribuídas na escola podem oferecer ao aluno oportunidade de consumir alimentos saudáveis; 3) professores podem receber treinamento para estimular as crianças para a consolidação de bons hábitos alimentares (e adoção de atividades físicas) e, também, para a melhor interpretação do conteúdo das mensagens (relativas aos alimentos) veiculadas, principalmente, pelos comerciais da televisão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS/REFERENCES

- AMIGO, H.; LEONE, C.; BUSTOS, P.; GALLO, P. Comparación de la situación nutricional en escuelas de baixo nivel socioeconômico de Santiago (Chile) e São Paulo (Brasil). *Arch Latinoamer Nutr.*, v. 45, p. 31-35, 1995.
- BARROS, R.P.; FOGUEL, M.N. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Seminário; 1999. Anais. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (CD ROM).
- DALL'ACQUA, F.M.O. Ajustamento econômico e as políticas sociais: o caso do programa de merenda escolar. In: CAMPINO, A.C.C.; AMARAL, C.M. (Org.) *Questões sociais no Brasil*. São Paulo: Univ. de São Paulo, 1994. p. 57-66.
- FUNDAÇÃO SEADE. Microdados da Pesquisa de Condições de Vida – 1998. São Paulo, 1999. (CD-ROOM)
- GUERRA, V.M.C.O.; OLIVEIRA, A.A.; SOUZA, M.E.R.; DANTAS, M.J.B.L.; SÁ, M.L.B.; GIRÃO, M.S.N. *Primeiro censo estadual de altura/idade dos escolares de 1ª série de ensino fundamental*. Fortaleza, CE: Secretaria da Educação do Estado, 1993. 37p.
- INAN/FIBGE/IPEA. Microdados (em meio magnético). *Pesquisa Nacional Sobre Saúde e Nutrição - 1989*. Brasília, DF, 1990.
- INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. *Programa Nacional de Alimentação e Nutrição*. DF: PRONAN. Brasília, 1976. p.52
- _____. *Programa: Assistência Alimentar. Educação Nutricional ao Escolar. I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição*. Brasília, DF: PRONAN. 1973. p. 10-12.
- IUNES, R.F.; MONTEIRO, CA. *Razões para a melhoria do estado nutricional das crianças brasileiras nas décadas de 70 e 80*. São Paulo: UNICEF - Universidade de São Paulo, 1993. p. 78.
- LERNER, B.R. *A alimentação e a anemia carencial em adolescentes*. São Paulo, 1994. Tese. (Doutoramento em Nutrição) Faculdade de Saúde Pública da USP. p. 98.
- LOPES, J.R.B.; TELLES, S.M.S. Caracterização das populações pobres no Brasil e de seu acesso a programas sociais. In: Galeazzi, M.A.M. (Org.). *Segurança Alimentar e Cidadania: A contribuição das Universidades Paulistas*. Campinas. 1996. p. 63-92
- OLIVEIRA, J. *O papel da merenda na alimentação diária dos ingressantes no primeiro grau das escolas municipais de São Paulo*. Dissertação. (Curso Pós-Graduação Inter-Unidades em Nutrição Humana Aplicada) São Paulo: Universidade de São Paulo, 1997. p.110.

- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Physical status: the use and interpretation of anthropometry*. Geneva: WHO, 1995. p.929-941 (Technical Report Series, 854)
- PELIANO, A.M.T.M. *II Balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria – 1994*. In: CONSEA. 11ª Reunião de CONSEA; Rio de Janeiro 1994. p. 22.
- PESQUISA DE PADRÕES DE VIDA: 1995-1996. Rio de Janeiro: IBGE, 1998. Microdados (CD ROM). Revista Fapesp, São Paulo. n. 53. p. 39, 2000.
- REVISTA FAPESP, São Paulo, n.53, p.39, 2000.
- RIVERA, F.; RIVERA, M.A.; LEITÃO, S.; CARVALHO, A.; MOURA, H.J.; BENIGNA, M.J. A desnutrição crônica por municípios, nos estudantes da primeira série do primeiro grau do Estado da Paraíba. *Rev. Nutr.*, v. 7, n. 2, p. 113-31, 1994.
- SALAY, E.; CARVALHO, J.F. Avaliação do programa de merenda escolar do município de Campinas, Brasil. *Arch. Latinoamer Nutr.*, v. 45, p. 167-71, 1995.
- SILVA, M.V. Contribuição da merenda escolar para o aporte de energia e nutrientes de escolares do ciclo básico. *Rev. Nutr. PUCCAMP*, v. 9, n. 1, p. 69-91, 1996.
- SILVA, M.V.; FERRATORE, V.A.; TEREZANI, O.L. Prevalência de sobrepeso entre jovens de escolas públicas. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE NUTRIÇÃO HUMANA, 1ª. Gramado, 1999. *Anais*. Gramado, p.100, junho de 1999.
- SILVA, M.V.; OMETTO, A.M.H.; OETTERER, M.; STURION, G.L.; PIPITONE, M.A.; FURTUOSO, M.C.O. Escolares brasileiros: análise do estado nutricional e do consumo de merenda segundo diferenças regionais e entre classes de renda. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE ALIMENTOS. 16ª Rio de Janeiro. *Anais*. v.1, p.635-638, 1998.
- SILVA, M.V.; PIPITONE, M.A.P. Escolarização da merenda escolar. In: CONGRESSO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. 4ª. São Paulo, *Anais*. São Paulo, 1996. p.16.
- SILVA, M.V.; PIPITONE, M.A.P.; STURION, G.L.; CAROBA, D.C.R. Educação e saúde e sua relação com o estado nutricional e práticas alimentares de escolares de 1º grau. Rio de Janeiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE ALIMENTOS, 16ª, Rio de Janeiro, 1998. *Anais*. Rio de Janeiro, v.1, p.635-638.
- SILVA, M.V.; STURION, G.L.; OMETTO, A.M.H.; OETTERER, M.; PIPITONE, M.A.P.; FURTUOSO, M.C.O. Sobrepeso e desnutrição crônica: problemática coexistente entre escolares beneficiários do Programa de Merenda Escolar. *Revi. Nutre.*, 1998 (no prelo).
- STEFANINI, M.L.R. *Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança*. São Paulo. Tese. (Doutorado em Nutrição e Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1998. 129 p.
- STEFANINI, M.L.R.; COLLI, C.; LERNER, B.R.; LEI, D.L.M.; CHAVES, S.P.; DIPIETRO, M.S.; OLIVEIRA, A.M.M.; SZARFARC, S.C. Anemia e desnutrição em escolares da rede pública de Osasco, São Paulo, Brasil. *Cad. Saúde Pública*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 439-47, 1995.
- STURION, G.L.; SILVA, M.V.; OETTERER, M.; OMETTO, A.M.H.; PIPITONE, M.A.P.; FURTUOSO, M.C.O.; RISSATTO, P.E.V. Adequação nutricional da merenda escolar em dez municípios brasileiros, Rio de Janeiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE ALIMENTOS, 16ª. Rio de Janeiro, 1998. *Anais*. Rio de Janeiro, v. 1, p. 499-502, 1998.
- UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. *Descentralização de Programas do Ministério da Educação – Ensino Fundamental*. Campinas: Universidade de Campinas (UNICAMP), 1997. p.225.