



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTOS, NUTRIÇÃO E SAÚDE

**AMANDA VALENTE DA SILVA**

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR EM ÂMBITO MUNICIPAL: SUBSÍDIOS PARA O  
DESENVOLVIMENTO DE UMA METODOLOGIA**

**SALVADOR – BAHIA  
2009**



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTOS, NUTRIÇÃO E SAÚDE

**AMANDA VALENTE DA SILVA**

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR EM ÂMBITO MUNICIPAL: SUBSÍDIOS PARA O  
DESENVOLVIMENTO DE UMA METODOLOGIA**

Trabalho de conclusão submetido ao Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Alimentos, Nutrição e Saúde.

**Orientadora:** Prof. Dra. Sandra Maria Chaves dos Santos

**SALVADOR – BAHIA  
2009**

**FNDE**  
Fundo Nacional  
de Desenvolvimento  
da Educação

**fapesb**   
Fundação de Amparo  
à Pesquisa do Estado da Bahia

**GOVERNO DA  
Bahia**  
TERRA DE TODOS NÓS  
Secretaria de Ciência,  
Tecnologia e Inovação

S586

Silva, Amanda Valente da.

Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: subsídios para o desenvolvimento de uma metodologia / Amanda Valente da Silva – Salvador: UFBA / Escola de Nutrição, 2009.

126f.: il

Orientadora: Dra. Sandra Maria Chaves dos Santos

Dissertação (mestrado) – UFBA / Escola de Nutrição / Mestrado em Alimentos Nutrição e Saúde, 2009.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar 2. Alimentação escolar 3. Avaliação de programas 4. Indicadores I. Santos, Sandra Maria Chaves dos II. Universidade Federal da Bahia, Escola de Nutrição III. Título.

CDU 613.2:37

*Dedico este estudo o meu amado  
filho, Felipe.*

## AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos...

...a Deus, mantenedor da minha fé em todos os momentos da minha vida;  
aos meus queridos pais, Luiz e Teresa, pelos amor, pelos valores e pelo apoio em todos  
os meus sonhos e planos;  
à professora Sandra Chaves, pela oportunidade, pelos votos de confiança e pela  
dedicação;  
à toda a minha família, irmãs, primas e tias, pelos estímulos e interesse pelo meu  
trabalho e minhas conquistas;  
aos amigos e amigas do coração, pelo apoio, admiração e companheirismo, em especial  
às queridas Amélia, Poly e Bárbara;  
a todos (as) os (as) colegas do mestrado, pela convivência especial ao longo destes dois  
anos. Particularmente, às minhas companheiras de sempre Albanita, Poliana e Fabiana;  
à pós-graduação da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia e ao corpo  
docente pela presteza e pelo aprendizado nesta formação e ao Núcleo de Políticas  
Públicas, na figura dos pesquisadores e estudantes que, de diversas formas, estiveram  
ativos neste trabalho;  
às professoras Marina Vieira da Silva e Cristina Maria Meira de Melo pelo zelo e  
contribuições ao projeto de qualificação;  
à Prefeitura Municipal de Salvador e todos os seu colaboradores, em especial, à  
Secretaria de Educação, por nos permitir a experiência de campo;  
ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e à Fundação de Amparo à  
Pesquisa da Bahia, pela consolidação e apoio a este estudo.

*"Fome e guerra não obedecem a qualquer lei natural, são criações humanas."  
(Josué de Castro)*

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 - Propriedades e características desejáveis utilizadas na avaliação dos indicadores do protocolo piloto durante a Oficina de trabalho, Salvador, Bahia, 2008 .....	<b>51</b>
Quadro 2 - Dimensões de análise propostas para a avaliação do PNAE em âmbito municipal, Salvador, Bahia, 2008 .....	<b>55</b>
Quadro 3 - Matriz de indicadores para avaliação do PNAE em âmbito municipal na dimensão de gestão, Salvador, Bahia, 2008 .....	<b>58</b>
Quadro 4 - Matriz de indicadores para avaliação do PNAE em âmbito municipal na dimensão de participação e controle social, Salvador, Bahia, 2008 .....	<b>60</b>
Quadro 5 - Matriz de indicadores para avaliação do PNAE em âmbito municipal na dimensão de eficiência alimentar e nutricional, Salvador, Bahia, 2008 .....	<b>61</b>
Quadro 6 - Escala de categorias para análise dos resultados obtidos na aplicação do protocolo de indicadores, Salvador, Bahia, 2008 .....	<b>64</b>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>08</b>
A avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar como objeto de estudo .....	<b>08</b>
<b>2 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS</b> .....	<b>10</b>
Sobre o modelo de gestão .....	<b>10</b>
Sobre a atuação do CAE .....	<b>12</b>
Sobre as condições de infra-estrutura para a oferta do benefício e características nutricionais da alimentação .....	<b>13</b>
Sobre o estado nutricional dos estudantes, adesão e aceitabilidade .....	<b>15</b>
<b>3 SOBRE UMA NOVA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA AVALIAÇÃO DO PNAE</b> .....	<b>17</b>
<b>4 REFERÊNCIAS</b> .....	<b>19</b>
<b>5 RESULTADOS</b> .....	<b>23</b>
5.1 Artigo 1 – Programas de Alimentação Escolar na América Latina: subsídios para uma análise transversal das experiências .....	<b>24</b>
Resumo .....	<b>24</b>
Abstract .....	<b>25</b>
Introdução .....	<b>26</b>
Metodologia .....	<b>28</b>
Resultados e Discussão .....	<b>29</b>
<i>Objetivos</i> .....	<b>29</b>
<i>Beneficiários</i> .....	<b>30</b>
<i>Tipo de cobertura</i> .....	<b>31</b>
<i>Tipo de Benefício</i> .....	<b>34</b>
<i>Modelo de gestão e participação e controle social</i> .....	<b>35</b>
<i>Sistemas de avaliação da implementação</i> .....	<b>37</b>
Considerações finais .....	<b>39</b>
Referências .....	<b>41</b>



5.2 Artigo 2 – Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: uma proposta metodológica .....	44
Resumo .....	44
Abstract .....	45
Introdução .....	46
Aspectos teóricos e metodológicos .....	47
<i>Sobre a avaliação de programas sociais: conceitos orientadores e elementos de contexto</i> .....	47
<i>Procedimentos metodológicos</i> .....	49
Resultados e Discussão .....	52
<i>Avaliações do PNAE: principais características das metodologias adotadas</i> .....	52
<i>A avaliação do PNAE na perspectiva dos atores sociais</i> .....	53
<i>Imagem-objetivo e dimensões para uma avaliação do PNAE</i> .....	54
<i>Seleção e construção de indicadores</i> .....	56
<i>Plano de análise dos resultados</i> .....	63
<i>Socialização do protocolo de indicadores</i> .....	65
<i>Experiências na construção dos instrumentos para coleta de dados</i> .....	66
Considerações finais .....	67
Referências .....	68
<b>6 CONCLUSÕES</b> .....	<b>71</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>73</b>
APÊNDICE A – Carta de apresentação às escolas e Termo de livre consentimento informado para os entrevistados .....	74
APÊNDICE B – Matriz utilizada para seleção de indicadores na Oficina de trabalho com atores sociais .....	77
APÊNDICE C – Questionários e roteiros para coleta de dados ao cômputo dos indicadores .....	79
APÊNCIDE D – Projeto de qualificação .....	95

## 1 INTRODUÇÃO

### **A Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar como objeto de estudo**

A suplementação alimentar dirigida aos escolares tem sido uma estratégia adotada por vários países visando contribuir para o melhor desenvolvimento do grupo infanto-juvenil. No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) solidifica este benefício há mais de meio século, onde são investidos recursos de grande ordem financeira, possibilitando uma cobertura expressiva entre o público beneficiário.

O PNAE tem por objetivo geral garantir uma alimentação escolar saudável aos alunos da educação infantil e do ensino fundamental da rede pública, escolas indígenas, quilombolas e instituições filantrópicas conveniadas.<sup>1</sup> Em 2008, a ampliação da cobertura aos estudantes do ensino médio, reivindicada através do projeto de lei 1659/07, foi aprovada pela Câmara dos Deputados, encontrando-se, até o presente momento, em tramitação no Senado Federal.<sup>2,3</sup>

Entre as diretrizes do PNAE estão o respeito às práticas e preferências alimentares locais, o atendimento às diferenças biológicas entre idades, condições de saúde, situação de insegurança alimentar e nutricional e a garantia da universalidade e equidade. Através de ações descentralizadas entre os entes federados e com participação social no controle e acompanhamento do Programa pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Neste sentido, o cardápio da alimentação escolar deve ser elaborado por um nutricionista e oferecer, no mínimo, 15% das necessidades nutricionais diárias para os estudantes do ensino infantil e fundamental da rede pública e 30% para os alunos das escolas indígenas e quilombolas.<sup>1</sup>

Historicamente, o PNAE tem sido objeto de estudo de várias pesquisas no Brasil. Há que se destacar tratar-se de um Programa que vem alcançando o atendimento de 36,3 milhões de escolares, demandando recursos em torno de 1,6 bilhão de Reais anualmente investidos, considerando apenas os recursos federais.<sup>4</sup> Portanto, avaliá-lo, em suas múltiplas dimensões, define-se como um importante objeto de estudo, fazendo-se necessária uma aproximação a todos os aspectos que envolvem o Programa, possibilitando o preenchimento de lacunas no processo de avaliação.

Observa-se um cenário de ausência de investigações de abrangência nacional a respeito do PNAE, onde entre os estudos existentes, alguns aspectos tendem a ser mais frequentemente analisados que outros. De uma forma geral, a partir da revisão efetuada,

identificou-se que as questões predominantes referem-se ao modelo de gestão; à atuação do CAE; às características nutricionais da alimentação e condições de infra-estrutura nas unidades escolares; ao estado nutricional dos estudantes, à adesão destes ao Programa e à aceitabilidade do benefício ofertado.

Particularmente importante se torna avaliar a implementação do PNAE em âmbito municipal, tendo em vista ser este um dos programas sociais alvo do processo de descentralização, na direção dos municípios, os quais hoje contam com recursos federais para gestão autônoma do mesmo, dentro dos marcos da política.

Assim, o desenvolvimento deste estudo teve como foco a construção de uma metodologia de avaliação que pudesse contemplar a implementação descentralizada do PNAE em âmbito municipal, buscando reunir aspectos reconhecidamente essenciais e que traduzem a filosofia e os princípios da política do Programa.

Na sequência deste volume serão apresentados os elementos teóricos e metodológicos sobre avaliação do PNAE que orientaram o desenvolvimento da proposta metodológica e os resultados do trabalho, sob a forma de dois artigos. O primeiro deles faz uma revisão sobre as experiências com programas de suplementação alimentar a escolares em países da América Latina, contribuindo para compor um cenário sobre este tipo de política social, suas estratégias, alcances e limites. O segundo artigo apresenta o processo de construção de uma metodologia para avaliação do PNAE no Brasil, através de um protocolo de indicadores, contemplando premissas, formas de obtenção, parâmetros, meios de verificação e plano de análise dos resultados. Integra também este volume um capítulo de conclusões sobre todo o estudo.

A expectativa é que a metodologia proposta venha ser testada e reajustada, de forma a viabilizar a avaliação sistemática e, portanto, o aperfeiçoamento contínuo de um Programa de magnitude e relevância para a sociedade brasileira.

## 2 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

Neste capítulo elabora-se uma caracterização do Programa no país e uma revisão sucinta de resultados de estudos avaliativos sobre diferentes aspectos do PNAE, com ênfase nas pesquisas de abrangência nacional. Considerando o perfil dos estudos identificados, o conteúdo foi organizado segundo as categorias predominantes, o que permitiu, além de reconhecer o que pode e deve ser avaliado no Programa, também identificar aqueles aspectos que ainda representam lacunas a serem contempladas em investigações posteriores.

### **Sobre o modelo de gestão**

A gestão da alimentação escolar esteve centralizada na instância federal desde a sua criação, na década de 1950, até julho de 1994 quando ocorreu a descentralização oficial do Programa.<sup>5-7</sup>

A mudança no caráter da gestão pretendia contribuir para uma possibilidade de autonomia municipal, regularidade do fornecimento da alimentação, com melhoria da qualidade das refeições, atendimento às práticas alimentares dos escolares, incentivando a economia regional e local, diminuindo os custos operacionais e estimulando a participação e controle social do Programa através do CAE.<sup>5-7</sup>

As entidades executoras assumiram a responsabilidade pelo recebimento e complementação dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), fundado em 1997, como pela execução do PNAE, podendo ser representadas pelas secretarias de educação dos estados, Distrito Federal, municípios, creches e escolas federais.<sup>1</sup>

A transição no modelo de gestão assumiu uma tendência municipalista, estando a cargo das secretarias de educação dos municípios a implementação do Programa.<sup>5,8-10</sup> Dados referentes aos anos de 2004 e 2006 demonstram que as unidades executoras municipais optaram, em sua maioria, pela centralização no gerenciamento dos recursos e ações, como a aquisição e distribuição de alimentos às unidades escolares.<sup>11,12</sup> A terceirização da alimentação escolar apresentou tímida expressão, a nível nacional, no final da década de 90 e em 2004, concentrando-se, especialmente, nas regiões Sul e Sudeste do país.<sup>9,11</sup>

Seguindo as mudanças gerenciais, ao longo das décadas, impactos na cobertura e ampliação dos recursos investidos foram percebidos. Desde o ano de 2006, o governo federal designa R\$0,22 ao dia por estudante da educação infantil e ensino fundamental e R\$0,44 ao dia para os alunos das comunidades indígenas e quilombolas, numa cobertura unificada em 200 dias letivos.<sup>1</sup>

Quanto aos aspectos que sustentam a implementação do PNAE, escassos estudos exploram a avaliação dos custos reais com a alimentação escolar. Na década de 90, estudos registraram irregularidades no repasse dos recursos federais às entidades executoras e/ou atraso na entrega de gêneros alimentícios às unidades escolares.<sup>9,10,13,14</sup> Em 1997, nos primeiros anos de descentralização do Programa, evidenciou-se que o dispêndio *per capita* médio da alimentação escolar no país foi de R\$ 0,32, sendo que 90% deste valor estava destinado à compra de gêneros alimentícios e 43,4% do total de recursos investidos equivaliam a complementação municipal.<sup>8</sup> No ano de 2003, quando a verba de repasse federal estava mantida há pelo menos 15 anos em R\$ 0,13 *per capita* para o ensino fundamental, verificou-se que o gasto restrito aos gêneros alimentícios era inferior ou igual a R\$ 0,20 em 70% das localidades analisadas.<sup>13</sup>

Face ao cenário ilustrado, foi pertinente a aprovação prioritária na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 2004, da proposta para aumento do valor *per capita* investido no Programa, adaptado à realidade socioeconômica dos municípios, priorizando as populações de maior vulnerabilidade.<sup>15</sup>

Para tanto, em 2006, ocorreram modificações nos investimentos para o PNAE, em vigor até a atualidade. Em 2007, o custo médio com a compra de alimentos para a refeição escolar, em municípios de iniciativa relevante nesta área, foi de R\$ 0,36 para a rede pública, R\$ 0,66 para as escolas indígenas e R\$ 0,53 nas quilombolas.<sup>12</sup> Números fornecidos pelo FNDE sobre a análise das prestações de contas do PNAE, no mesmo período, demonstraram que apenas 14% de todas as unidades federativas entram com contrapartida financeira para a compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, o restante utiliza apenas o repasse federal, oferecendo como complemento a contratação de auxiliares de alimentação escolar (conhecidos como “merendeiras”) ou na reestruturação física das unidades escolares.<sup>16</sup>

Por fim, quanto à origem dos fornecedores de gêneros alimentícios utilizados na elaboração da alimentação escolar, foi possível observar, ao longo das últimas duas décadas, uma importante participação dos produtos provenientes dos municípios, localidades vizinhas ou dos estados.<sup>5,8,12</sup> O fato possibilita a ampliação de iniciativas de incentivo ao pequeno

produtor, em congruência ao objetivo de estímulo à economia local ao foco de uma gestão descentralizada do âmbito federal.

### **Sobre a atuação do CAE**

No que se refere ao CAE, desde a sua fundação em 1994, estudos avaliaram o seu desempenho como instrumento de regulação e participação social no PNAE, sendo possível inferir que ao longo deste período os Conselhos não exerceram as funções que lhes cabiam de maneira satisfatória. Sendo assim, faz-se prioritário revelar e reafirmar este órgão como elemento importante no acompanhamento e controle da implementação do Programa.

No final da década de 90 e início dos anos 2000, estudos verificaram que, entre as atribuições do CAE, a função efetivamente exercida pelo Conselho foi a de fiscalização da aplicação dos recursos financeiros.<sup>8,10,17</sup>

Em 2002, quando consultados sobre a sua própria atuação, a maior parte de uma amostra nacional de membros dos Conselhos respondeu compreender ser grande a sua importância para o sucesso das ações do CAE.<sup>18</sup> Entretanto, segundo auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, no mesmo período, os Conselhos não estavam preparados e/ou equipados para desempenhar todas as suas atribuições satisfatoriamente, não funcionando de forma independente das entidades executoras, e desempenhando de maneira incipiente suas atribuições básicas.<sup>19</sup>

No período de 2001-2003 foram capacitados membros de 2.400 Conselhos em todo país, o que representava 43% do total dos municípios brasileiros.<sup>18</sup>

Um estudo focalizado nos municípios baianos, realizado em 2004, considerou que a maioria dos processos de formação do CAE foi caracterizada por uma centralização de poder no executivo municipal, necessitando de qualificação efetiva de seus membros e amadurecimento na tomada de consciência sobre a participação na vida pública.<sup>20</sup> Portanto, a formação e a valorização dos Conselhos como espaços institucionalizados é um processo social a ser consolidado.

Segundo dados do FNDE, entre os anos de 2003 e 2007, ocorreu a capacitação de 11 mil agentes envolvidos com o PNAE, entre auxiliares de alimentação escolar, professores, diretores, gestores públicos e conselheiros.<sup>16</sup>

A partir de 2006, foram instituídos pela Portaria Interministerial nº 1.010 os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), representações de convênios estabelecidos entre o FNDE e instituições de ensino superior, com o objetivo de prestar apoio técnico e operacional aos estados e municípios na implementação do PNAE, ao alcance da consolidação da política de segurança alimentar e nutricional no ambiente escolar e incluindo a capacitação de profissionais de saúde e educação, membros do CAE, auxiliares da alimentação escolar e quaisquer profissionais interessados.<sup>21</sup>

No ano de 2007, num conjunto de municípios de iniciativas de referência na área da alimentação escolar, uma grande maioria dos conselheiros afirmou existir um regimento interno para o CAE, sendo realizadas, em média, sete reuniões ao ano.<sup>12</sup>

### **Sobre as condições de infra-estrutura para oferta do benefício e características nutricionais da alimentação**

A presença do nutricionista como responsável técnico do PNAE está assegurada pela legislação específica, estando entre as suas atribuições programar, elaborar e avaliar os cardápios utilizados na alimentação escolar.<sup>1,22</sup>

Entre as críticas mais recorrentes ao PNAE, em pesquisa amostral dos municípios brasileiros realizada em 2003, estava a ausência do nutricionista no Programa, em especial nas regiões Norte e Sudeste do país.<sup>13</sup> Dados do FNDE informaram que, em 2004, 69% dos entes federativos possuíam nutricionistas em seus quadros de funcionários, situação diferente ao observado em 2005, quando este valor era de 18%.<sup>16</sup> Segundo dados do Censo Escolar (2004), em 17% das escolas os professores ou diretores eram os responsáveis pelo planejamento dos cardápios da alimentação escolar.<sup>11</sup> Já em 2006, no âmbito do Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, foi verificado que em mais de 90% de um conjunto de municípios brasileiros com ações promotoras da alimentação escolar, o nutricionista estava à frente da responsabilidade técnica do PNAE.<sup>12</sup>

No que se relaciona à infra-estrutura, em 1997, um estudo local realizado no município de Campinas (SP), avaliou-se a efetiva operacionalização do Programa e os resultados obtidos indicaram serem as condições de preparo da alimentação escolar inadequadas, o que dificultava o planejamento e até mesmo a diversificação dos cardápios, impossibilitando a incorporação de novos gêneros alimentícios.<sup>23</sup> No estado da Bahia, no

período de 1995-2002, observou-se em 28% dos municípios avaliados, quanto à dimensão de estrutura, que as escolas atendidas pelo PNAE apresentaram equipamentos e instalações inapropriadas para o preparo e distribuição das refeições.<sup>10</sup>

Em 2004, foi informada a existência de local apropriado para o armazenamento dos gêneros alimentícios por um expressivo percentual de representantes dos estabelecimentos escolares brasileiros. Por outro lado, numa análise das macrorregiões, em cerca de 40% das escolas do Norte e Nordeste os informantes relataram não possuir estrutura adequada para a guarda dos alimentos. Em geral, os locais onde a alimentação escolar é consumida são na sala de aula e/ou pátio da escola.<sup>11</sup>

Outro problema identificado e verificado através do Censo Escolar (2004) foi a não execução do cardápio proposto pelas entidades executoras do PNAE. Entre as justificativas para tanto foram listadas, em primeiro lugar, a falta de alimentos necessários para o preparo das refeições, seguido da preferência alimentar dos alunos, da falta de gás de cozinha e também dos problemas relativos à adequação do tipo de preparação às condições climáticas, como por exemplo, a não aceitação de sopas em dias quentes.<sup>11</sup>

Considerando os encarregados pela elaboração das refeições, registrou-se que, no período de 1999-2004, em aproximadamente 57% das escolas brasileiras estes receberam treinamento específico para a função. No ano de 2004, em mais de 50% das escolas nacionais, o auxiliar de alimentação escolar foi o principal responsável pelo preparo da alimentação. Entretanto num número importante de estabelecimentos de alguns estados brasileiros o auxiliar de serviços gerais ou professor ou diretor assumiram esta tarefa.<sup>11</sup> Nos municípios brasileiros submetidos a avaliação do Prêmio Gestor Eficiente, em 2006, 83% das prefeituras realizaram cursos de capacitação para os auxiliares de alimentação escolar e, em média, haviam 2 auxiliares por estabelecimento de ensino, atendendo a 120 alunos por refeição.<sup>12</sup>

Quanto às características nutricionais da alimentação oferecida pelo Programa, segundo dados referentes aos anos de 2004 e 2006, foi possível verificar aspectos positivos, tais como a variedade dos cardápios; o maior consumo de alimentos *in natura*, como frutas, legumes e verduras, em especial nas regiões Sul, Sudeste e Norte; a diminuída utilização de produtos industrializados nos cardápios na região Nordeste; o alcance da oferta nutricional mínima recomendada pela normatização do Programa quanto aos macronutrientes e energia e alguns micronutrientes, como ferro, vitamina A, zinco e cálcio.<sup>11,12</sup>

Ainda neste mesmo período, algumas inadequações também puderam ser percebidas, a saber: a desproporção entre o consumo de calorias e proteínas provenientes das refeições escolares, o que pode comprometer a biodisponibilidade dos aminoácidos em suas funções



construtoras, em especial nos indivíduos em fase de crescimento e desenvolvimento, situação esta verificada em especial na região Nordeste. Apesar do aumento no consumo de frutas e outros vegetais na alimentação escolar, a *per capita* destes alimentos a cada refeição servida estava inferior ao esperado para um consumo adequado.<sup>11,12,24</sup>

Verifica-se uma tendência no padrão alimentar de oferecimento das refeições ao longo das últimas décadas: Sturion observou, em 1997, que os tipos de alimentos mais servidos aos estudantes nas escolas, numa amostra de dez municípios brasileiros, foram aqueles que compunham, tipicamente, refeições como o almoço, a exemplo de carnes, feijão, arroz e macarrão<sup>25</sup>; o Censo Escolar (2004) verificou que, geralmente, as unidades escolares oferecem uma refeição maior e entre os gêneros mais presentes estão o arroz, macarrão, feijão e carnes, podendo também ser oferecidos leite e achocolatado.<sup>11</sup>

É possível ampliar, frente a este cenário, a discussão a respeito do nível de insegurança alimentar e nutricional dos escolares em condições de maior vulnerabilidade e as mudanças no perfil nutricional da população brasileira, com ênfase ao excesso de peso e um padrão alimentar de risco. Ao conceder um benefício alimentar, em caráter de suplementação nutricional, o PNAE intenciona promover o direito constitucional à alimentação escolar, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento biológico dos escolares e potencializando as condições de aprendizagem e rendimento educacionais.

### **Sobre o estado nutricional dos estudantes, adesão e aceitabilidade**

São diversas as pesquisas que avaliaram o estado nutricional de escolares atendidos pelo PNAE, a adesão dos estudantes ao Programa e a aceitabilidade das refeições, em diferentes municípios brasileiros. Contudo, limitadas são as pesquisas de cunho nacional ou mesmo o monitoramento regular, por parte órgãos executores, destas variáveis que podem sinalizar alguns dos resultados esperados.

Quanto ao estado nutricional, os inquéritos populacionais, apesar de não serem voltados especificamente para os escolares beneficiados pelo PNAE, auxiliam na caracterização da antropometria. No final da década de 90, a Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), avaliou alguns aspectos que caracterizam o grupo de crianças e adolescentes brasileiros, com idades de 7 a 10 anos, das regiões Nordeste e Sudeste. Do total da amostra avaliada, 13,2% dos indivíduos apresentavam déficit de estatura, com maior prevalência no

Nordeste rural e entre aqueles que frequentavam escolas onde não havia o oferecimento da alimentação escolar ou simplesmente não tinham acesso ao sistema educacional. Já a ocorrência de sobrepeso foi expressiva (9,6%), em particular no Sudeste urbano e entre os estudantes que recebiam a refeição no ambiente escolar. Daqueles matriculados em escolas públicas, 87,4% frequentavam estabelecimentos que ofereciam o benefício.<sup>26</sup>

Concomitante ao período avaliado pela PPV foi verificado por Sturion, especificamente em escolares da rede pública e com idades de 7 a 16 anos, uma prevalência de 6,9% para o déficit de estatura, estando as maiores ocorrências entre as escolas de regiões mais pobres de uma amostra de dez municípios brasileiros.<sup>25</sup>

No período de 2002-2003, a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) sinalizou uma prevalência de 16,7% para o excesso de peso entre os adolescentes brasileiros. Sendo que, entre os indivíduos do sexo masculino houve uma diminuição na prevalência do déficit para o índice de massa corporal em 2%, nas últimas três décadas.<sup>27</sup> Cenário este que demonstra os efeitos previstos da transição epidemiológica e nutricional sobre a população brasileira, em especial o grupo infanto-juvenil.

No que se refere à adesão dos escolares, atendidos pelo Programa em alguns municípios brasileiros, também se verificou que 67,5% dos estudantes menores de 11 anos consumiam a alimentação escolar com frequência superior a quatro vezes por semana, percentual que se reduzia entre os jovens de maior idade. Constatou-se, ainda, que os consumidores mais assíduos eram os alunos de nível socioeconômico desfavorecido e com déficit de peso. Entre os estudantes que não aderiram ao PNAE, a justificativa de recusa mais citada foi “não gostar da refeição servida”.<sup>25</sup>

Em 2001, a avaliação do PNAE pelo FNDE verificou uma adesão diária ao Programa por 76% dos estudantes, onde estes responderam associar, em sua maioria, o consumo da alimentação escolar à obtenção de saúde. Os diretores das unidades escolares entrevistados consideraram que o PNAE contribuiu para o aumento da frequência e rendimento escolar, assim como para a promoção de boas práticas alimentares.<sup>18</sup>

Tão mais restritas são as informações a respeito dos efeitos do PNAE sobre as populações de escolares das comunidades indígenas e quilombolas, onde o maior risco à insegurança alimentar e nutricional justifica o repasse financeiro federal diferenciado. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do período 2003-2004, apontaram que 11,5% da população negra ou parda do país encontrava-se em situação de insegurança alimentar grave.<sup>28</sup>

O FNDE realizou em todo o país, no período 2007-2008, a Pesquisa nacional do consumo alimentar e perfil nutricional de escolares, modelos de gestão e de controle social do PNAE, para tanto foram coletadas informações a respeito da infra-estrutura das escolas, incluindo dados sobre as condições higiênico-sanitárias das áreas de preparo, distribuição e armazenamento dos alimentos, estado nutricional dos escolares e suas percepções em relação à alimentação escolar. Contudo, resultados oficiais do estudo ainda não foram divulgados.

Mais especificamente, um grupo de trabalho formado pelos ministérios da Educação, Saúde e Justiça reuniu-se para estudar medidas que possibilitem melhorias na qualidade da alimentação escolar dos estudantes indígenas, a começar por uma investigação a respeito da execução do PNAE nestes territórios.<sup>29</sup>

Portanto, para uma caracterização atual e detalhada do perfil nutricional dos escolares beneficiários do PNAE no Brasil, faz-se imprescindível resultados a respeito dos efeitos das ações do Programa junto ao público alvo, em consonância com o monitoramento e avaliação das outras etapas do processo de implementação.

Cabe ressaltar que nos estudos aqui revisados as categorias citadas encontravam-se isoladas ou parcialmente combinadas, porém não se verificou uma proposta de análise reunindo um número de variáveis de relevância no sentido de convergir a uma avaliação mais completa e permanente do PNAE.

### **3 SOBRE UMA NOVA PROPOSTA METODOLÓGICA PARA AVALIAÇÃO DO PNAE**

O cenário delineado pelos achados dos estudos e pesquisas avaliativas do PNAE põe em evidência importantes aspectos do Programa, assim como aponta para lacunas que precisam ser preenchidas para que os benefícios do mesmo possam corresponder ao volume de recursos e expectativas que lhes são dirigidos.

Mesmo ocupando um lugar de destaque entre as políticas sociais, o PNAE não tem sido alvo de avaliações contínuas e sistemáticas, que permitiriam reorientá-lo, ou até mesmo reformulá-lo, de maneira a otimizar os recursos utilizados, identificando os pontos fragilizadores e potencializadores da implementação do Programa, ao alcance máximo dos resultados esperados.

O PNAE deve ser considerado um Programa de ações somatórias para a segurança alimentar e nutricional, ao promover a alimentação saudável nas escolas, direcionado à saúde e nutrição de um grupo populacional específico e de maior vulnerabilidade social.

A iniciativa metodológica aqui proposta almeja a contribuição para a avaliação constante do Programa, viabilizando o acompanhamento sistemático da sua implementação, convergindo para alternativas que viabilizem a produção de resultados mais satisfatórios e impactantes, alcançando as diretrizes propostas.

A elaboração de uma metodologia avaliativa, através de um sistema de indicadores, responde à necessidade de elevar a capacidade de gerenciamento do PNAE pelas entidades executoras, contribuindo, desta forma, para uma constante e contínua revisão das ações efetuadas.

Para tanto, fez-se indispensável adotar um conceito de avaliação e após uma revisão a respeito da temática na área das políticas e programas sociais, o conceito adaptado por Serra (2004) foi o que mais se aproximou dos objetivos deste estudo, visto que admite que o processo avaliativo deva ter um caráter sistemático, visando contemplar todas as etapas da implementação de um programa, com o objetivo de valorizar o grau de adequação dos resultados às metas propostas, facilitando a tomada de decisão de forma a permitir melhor e aperfeiçoar a operacionalização e efeitos pretendidos ao alcance de um benefício de relevância social.<sup>30</sup>

E para que os indicadores, instrumentos de avaliação adotados, possam ser relevantes no protocolo proposto, devem apresentar propriedades e características desejáveis, sendo possível destacar entre elas: a validade, para que o mesmo possa refletir o que pretende avaliar; a factibilidade e confiabilidade, tornando disponíveis, acessíveis e confiáveis as informações para o seu cômputo; a intelegibilidade, permitindo que o indicador seja compreensível a todos os agentes envolvidos no processo avaliativo e a reprodutibilidade, o que poderá garantir a aplicação do instrumento em diferentes situações a serem avaliadas, possibilitando a posterior validação do método.<sup>31,32</sup>

Argumenta-se, assim, que para avançar na avaliação do PNAE em âmbito municipal, faz-se necessário desenvolver um protocolo de indicadores que, reunindo as condições desejáveis, corresponda aos objetivos e as dimensões do Programa, podendo contribuir para uma maior institucionalização e disseminação do processo avaliativo.

#### 4 REFERÊNCIAS

1. Ministério da Educação. Resolução n°. 32, de 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Diário Oficial da União 2006; 11 ago.
2. Brasil. Medida provisória n°. 455, de 28 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da atenção básica, altera a Lei n°. 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da União 2009; 29 jan.
3. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [homepage na internet]. Brasília: República federativa do Brasil; 2004 [acesso em 2008 Dez]. Câmara aprova merenda escolar para ensino médio; [1 tela]. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/noticias/releases/2008/11\\_06.html](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/noticias/releases/2008/11_06.html).
4. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [homepage na internet]. Brasília: República federativa do Brasil; 2004 [acesso em 2008 Jan]. Alimentação escolar: dados estatísticos; [1 tela]. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao\\_escolar.html#dadosesta](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html#dadosesta).
5. Pipitone MAP. Programa de alimentação escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores [tese]. Campinas (SP): Universidade Estadual de Campinas; 1997.
6. Stefanini MLR. Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança [tese]. São Paulo (SP): Universidade de São Paulo; 1997.
7. Spinelli MAS, Canesqui AM. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). Rev Nutr 2002;15(1):105-117.
8. Oetterer M, Sturion GL, Silva MV. Avaliação do programa de alimentação escolar. Piracicaba (SP): Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); 1999. Processo n°.: 64960536-00.
9. Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Avaliação dos programas da rede de proteção social do ministério da educação: PDDE, PNLD, PNAE. Caderno n°. 43. Campinas: Unicamp; 1999.

10. Santos LMP, Santos SMC, Santana LAA, Henrique FCS, Mazza RPD, Santos LAS, et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cad Saúde Pública* 2007;23(11):2681-2693.
11. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo escolar. Brasil; 2004 [acesso em 2007 Mar]. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>.
12. Ação fome zero. Boletim de desempenho do prêmio gestor eficiente da merenda escolar 2007. Brasil [acesso em 2007 Abr]. Disponível em: <http://www.apoiofomezero.org.br>.
13. Silva MV. Contrastes regionais nos custos, qualidade e operacionalização do PNAE e seu impacto sobre os padrões alimentares da população brasileira. Piracicaba (SP): Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); 2006 Nov. Protocolo n<sup>o</sup>.: 504369/2003-2.
14. Ometto AMH, Sturion GL, Silva MV, Furtuoso MCO, Pipitone MAP. Programa nacional de alimentação escolar: principais componentes dos custos e seus determinantes. *Nutrire Rev Soc Bras Aliment Nutr* 2003;26:19-36.
15. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Olinda (PE); 2004 [acesso em 2007 Mar]. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br>.
16. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [homepage na internet]. Brasília: República federativa do Brasil; 2004 [acesso em 2008 Dez]. Apresentado balanço do programa de alimentação escolar; [1 tela]. Disponível em: [http://www.fnnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/noticias/releases/2008/11\\_28.html](http://www.fnnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/noticias/releases/2008/11_28.html).
17. Pipitone MAP, Ometto AMH, Silva MV, Sturion GL, Furtuoso MCO, Oetterer M. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa de alimentação escolar. *Rev Nutr* 2003;16(2):143-154.
18. Ministério da Educação. Avaliação do impacto distributivo e elaboração de sistemática de monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília; 2002 [acesso em 2007 Abr]. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br>.
19. Tribunal de Contas da União. Relatório de monitoramento: Programa Nacional de Alimentação Escola. Brasília (DF): Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo / 6a Secretaria de Controle Externo; 2002 Nov. TC No 010.989/1999-4 [acesso em 2008 Nov]. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br>.

20. Santos LS. Estudo sobre a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios baianos [dissertação]. Salvador (BA): Universidade Federal da Bahia; 2004.

21. Ministério da Saúde e Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº. 1.010, de 8 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Diário Oficial da União 2006; 9 maio.

22. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução nº. 358, de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre as atribuições do nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar e dá outras providências. Brasília: Conselho Federal de Nutricionistas.

23. Viana RPT. Programa de merenda escolar: subsídios para o planejamento do programa em Campinas [dissertação]. Campinas (SP): Universidade Estadual de Campinas; 1997.

24. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [homepage na internet]. Brasília: República federativa do Brasil; 2004 [acesso em 2008 Dez]. Análise preliminar dos cardápios da alimentação escolar/2006; [10 telas]. Disponível em: [ftp://ftp.fn.de.gov.br/web/alimentacao\\_escolar/encontros\\_nacionais/analise\\_preliminar\\_cardapios\\_2007.pdf](ftp://ftp.fn.de.gov.br/web/alimentacao_escolar/encontros_nacionais/analise_preliminar_cardapios_2007.pdf).

25. Sturion GL. Avaliação do desempenho do Programa de Alimentação Escolar em dez municípios brasileiros [tese]. Campinas (SP): Universidade Estadual de Campinas; 2002.

26. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa sobre Padrões de Vida. Brasil; 1996-1997 [acesso em 2008 Set]. Disponível em: <http://nutricao.saude.gov.br>.

27. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Orçamentos Familiares. Brasil; 2002-2003 [acesso em 2008 Set]. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>.

28. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Brasil; 2003-2004 [acesso em 2008 Set]. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/coeficient\\_e\\_brasil.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/coeficient_e_brasil.shtm).

29. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [homepage na internet]. Brasília: República federativa do Brasil; 2004 [acesso em 2008 Dez]. Merenda de alunos indígenas terá diagnóstico; [1 tela]. Disponível em: [http://www.fn.de.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/noticias/releases/2008/09\\_10.html](http://www.fn.de.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/noticias/releases/2008/09_10.html).

30. Serra MG. Evaluación de los servicios sociales. 1ª ed. Barcelona: Gedisa; 2004.
  
31. Jannuzzi PM. Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 1ª ed. Campinas (SP): Alínea; 2001.
  
32. Panelli-Martins BE, Santos SMC, Assis AMO. Segurança alimentar e nutricional: desenvolvimento de indicadores e experimentação em município da Bahia, Brasil. Rev Nutr 2008;21(Suppl 0):65-81.



## **5 RESULTADOS**

## 5.1 ARTIGO 1

### PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA: SUBSÍDIOS PARA UMA ANÁLISE TRANSVERSAL DAS EXPERIÊNCIAS

#### RESUMO

A América Latina, apesar da transição socioeconômica, ainda concentra elevados níveis de pobreza e fome. Isto aumenta a desigualdade e as suas consequências sobre os estudantes da educação básica. Este artigo desenvolve um diálogo entre as diferentes estruturas do Programa de Alimentação Escolar (PAE) em alguns países latino-americanos. O objetivo é contribuir para um aprofundamento das questões que envolvem a alimentação escolar como um direito humano. Seis países foram selecionados para a amostra (Brasil, Chile, Cuba, México, Panamá e Uruguai), considerando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o engajamento destes países na área da alimentação escolar e a disponibilidade de informações oficiais e estudos científicos na área. A estratégia de revisão incluiu a investigação documental em fonte de origem governamental e não governamental, em páginas eletrônicas e bases científicas. As seguintes categorias foram consideradas na análise dos programas: 1.objetivos; 2.beneficiários; 3.tipo de cobertura; 4.tipo de benefício; 5.modelo de gestão e de participação e controle social; 6.sistemas de avaliação da implementação. Os resultados mostram que os programas são similares quanto aos objetivos ao atender às necessidades nutricionais dos escolares, incentivando a promoção de práticas alimentares saudáveis e reduzir a evasão escolar. A cobertura geralmente se concentra nos estudantes em situação de risco social. Apenas o Brasil formaliza a participação e o controle social do PAE, por meio do Conselho de Alimentação Escolar. Na maioria das situações consideradas, os programas são centralizados sob a gestão do Ministério da Educação. Somente Brasil e México adotam o modelo de descentralização. Finalmente, os resultados desta análise revelam que os programas ainda são carentes de mecanismos de monitoramento e avaliação de processos e resultados. As melhorias nesta área são relevantes para que os programas possam garantir a alimentação escolar como um direito universal.

**Termos de indexação:** programas de alimentação escolar na América Latina; alimentação escolar na América Latina.

*SCHOOL LUNCH PROGRAMS IN LATIN AMERICA: SUBSIDIES FOR CROSS  
EXAMINATION OF EXPERIENCES*

**ABSTRACT**

Latin America, despite a socio-economic transition, still shows high levels of concentrated poverty and hunger. This increases inequality and its consequences on elementary school students. This article develops a dialogue between the different structures of the School Lunch Program in some Latin American countries. The objective is to contribute to a deepening of the issues involving the school feeding as a human right. Six Countries were selected for the sample taking into account some criteria (Brazil, Chile, Cuba, Mexico, Panama and Uruguay), considering the Human Development Index (HDI), the engagement of these countries in the area of school feeding and the availability of official information and scientific studies in the area. Research strategy adopted articulated documental revision at governmental and non-governmental websites and at scientific bases. The following categories were considered in the analysis of programs: 1.goals; 2.beneficiaries, 3.type of coverage; 4.type of benefit; 5.model of management and participation and social control; 6.evaluation systems implementation. The results shows that the programs are similar in the objectives aimed to meet the nutritional needs of students, encouraging the promotion of eating habits and reducing the drop out of school. The coverage generally focuses students at social risk. Only Brazil formalizes the participation and social control of School Lunch Program through the Board of School Lunch. In most situations considered the programs are centralized managed by the ministry of education. Only Brazil and Mexico adopted the decentralization model. Finally, the results of this analysis reveals that the programs are still lacking in mechanisms for monitoring and evaluation this process and outcomes. The improvement in this area is important so that the programs can add to ensure the school feeding as a universal right.

**Index terms:** school lunch program in Latin America; school feeding in Latin America.

## INTRODUÇÃO

Ao longo dos tempos, a sociedade mundial sempre se ocupou em atender as populações atingidas pela fome e miséria, em momentos de epidemia ou condições extremas persistentes. A alimentação configura-se como um direito humano à vida e em se tratando de indivíduos em situação de alta vulnerabilidade, as crianças e os adolescentes são alvos fáceis das desigualdades sociais e de suas consequências em vários âmbitos da vida, em especial nos países em desenvolvimento.

Tomando como foco o continente Americano, a região da América Latina ainda concentra elevados níveis de pobreza e indigência, contextualizadas num cenário de disparidades. Em 2000, o coeficiente de Gini, que consiste em um número entre 0 (zero) e 1 (um), onde 0 representa completa igualdade de renda e 1 corresponde à completa desigualdade, expressou valores em torno a 0,6 na região.<sup>1</sup>

Vivenciando, atualmente, um processo de transição socioeconômica, os países latino-americanos apresentam, desde o final do século XX, um crescimento econômico substancial, entretanto, este ocorre de forma diferenciada nos territórios da região.<sup>2</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da América Latina é de 0,80, estando a maioria dos países com médio ou baixo IDH.<sup>3</sup>

Apesar do desenvolvimento econômico perceptível e da redução significativa das taxas que refletem o empobrecimento da população, a América Latina ainda concentra 38,5% de indivíduos em condição de pobreza e 14,7% dos habitantes em zona de indigência. Em 2003, a prevalência de desnutrição situava-se em torno de 10%.<sup>1,4</sup>

Um destaque do recente avanço latino-americano é o aumento constante do investimento público no setor social, o que se observa na maioria dos países da região. Este esforço permitiu que a participação total das despesas sociais sobre o produto interno bruto passasse de uma média de 12,8% para 15,1%. Contudo, o uso destes recursos no atendimento às dimensões básicas não consegue refletir uma priorização, visto que, no período de 2002-2003, os valores destinados à educação foram inferiores a 5% e à saúde menores que 3% do orçamento público total. De certo, um melhor acesso aos serviços de saúde e o investimento em programas de assistência social, destinados a criar mais oportunidades à população, poderia contribuir para evitar a transmissão intergeracional das desigualdades.<sup>1,4</sup>

Apesar da expressiva diminuição da taxa de mortalidade infantil na região, da ordem de 40%, no período de 1999-2003, a vulnerabilidade dos indivíduos de mais tenra idade, em

especial as crianças e os adolescentes, continua a merecer especial atenção na agenda política. A insuficiência permanente de alimentos em quantidade e qualidade adequadas para atender as necessidades biológicas de uma população encontra sua manifestação mais grave na desnutrição infantil. O retardo de crescimento e desenvolvimento são alterações, muitas vezes, irreversíveis que podem atingir negativamente a projeção destes indivíduos acometidos na sociedade em que vivem.<sup>4,5</sup>

Durante o II Congresso Internacional da Rede de Alimentação Escolar para a América Latina realizado, em 2006, foi proposta a Declaração de Cancun, a qual considerou a alimentação escolar como um direito universal. E desta forma, visa igualar as oportunidades de desenvolvimento das crianças e adolescentes, eliminando as desigualdades existentes nas sociedades atuais e permitindo que estas tenham acesso à educação e a explorem plenamente, potencializando ao máximo suas capacidades físicas e intelectuais. Para isso deve ser oferecido, nas unidades escolares, um benefício adequado às suas necessidades específicas, com ênfase na promoção de práticas alimentares saudáveis e buscando focar problemas de saúde pública, como a desnutrição e a obesidade. Para tanto, os Programas de Alimentação Escolar (PAE) devem ser implementados de acordo com as possibilidades de cada país, estimulando o surgimento e consolidação das cadeias produtivas locais, com participação social e materializando gradualmente este direito.<sup>6</sup>

Portanto, o ambiente escolar, além da formação educacional, configura-se como ponto estratégico para garantir a segurança alimentar e nutricional (SAN) da população infanto-juvenil, ao tornar-se espaço de promoção de ações em alimentação e nutrição, por meio através dos PAE. É necessário, então, contextualizar o panorama onde se desenvolvem estes programas nos países latino-americanos, no sentido de conhecer as particularidades de cada um deles, sinalizando os temas relevantes para discussão e aprofundamento no cenário local, apontando aspectos que permitam convergir para os objetivos propostos e otimizar os resultados esperados.

Objetiva-se, neste artigo, realizar uma análise dos PAE desenvolvidos em alguns países da América Latina, segundo categorias selecionadas, numa avaliação transversal das diferentes experiências existentes, destacando as suas principais características, aspectos positivos e pontos vulneráveis.

## METODOLOGIA

Ao considerar as diversidades políticas, socioeconômicas, culturais e geográficas existentes na América Latina, foram levantados alguns critérios para a seleção dos países a serem analisados.

Inicialmente, realizou-se um primeiro corte, considerando o IDH do ano de 2007-2008, tendo sido selecionados, por esta classificação, os países de alto desenvolvimento humano na região. Isto se fez porque os países latino-americanos com menor IDH desenvolvem o PAE, em geral, fortemente dependentes do apoio das agências internacionais, particularmente do Programa Mundial de Alimentos, de forma que para a análise proposta pouco agrega ao debate. Num segundo momento, considerou-se o engajamento destes países na área da alimentação escolar, avaliando o destaque para seus programas nos cenários nacional e internacional. Assim como, a disponibilidade de informações oficiais e estudos científicos sobre estas iniciativas nas bases de dados eletrônicas e impressas.

Foram, então, considerados para esta análise seis países: Brasil, Chile, Cuba, México, Panamá e Uruguai. Registram-se como relevantes as ausências da Argentina e da Costa Rica, no entanto, nas fontes consultadas, e mesmo em busca direta junto a órgãos específicos, não foi possível obter informações suficientes sobre a suplementação alimentar destinada aos escolares naqueles países.

As informações para a análise proposta foram coletadas por meio de pesquisa em páginas eletrônicas oficiais dos governos central ou federal, ministérios e secretarias da saúde e educação dos países selecionados, assim como de organizações internacionais envolvidas com o tema da alimentação escolar no âmbito da América Latina. Consideraram-se os artigos e publicações referentes aos últimos dez anos, de acordo com o conteúdo e sua relevância para este estudo.

Foram consideradas categorias de análise para caracterizar os programas em cada país, na construção de uma matriz informativa. Quanto a estas categorias buscou-se observar o seguinte:

- objetivos: os aspectos descritos na normalização dos programas, identificando as metas propostas e os resultados esperados.
- beneficiários: o público atendido pelos programas.
- tipo de cobertura: a existência de modalidades de focalização e os critérios de seleção utilizados ou a ocorrência da cobertura universalizada.

- tipo de benefício: o tipo de refeição e alimentos ofertados, assim como as características nutricionais destes cardápios.

- modelo de gestão e participação e controle social: a responsabilidade financeira, gerencial e operacional dos PAE, como também as formas de exercício da participação e controle social no acompanhamento das ações na implementação dos programas.

- sistemas de avaliação da implementação: a existência e as formas de avaliação e monitoramento da implementação dos programas.

Após uma leitura individual dos diferentes PAE, abordando as categorias aqui estipuladas, subsídios foram fornecidos para construir um diálogo entre os dados obtidos, permitindo uma análise transversal do contexto da alimentação escolar nestes países.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Ao analisar os PAE sob a ótica de cada uma das categorias selecionadas, importa ressaltar as tendências comuns às ações nos diferentes países em questão, os aspectos positivos e as lacunas existentes no âmbito da alimentação escolar, na perspectiva de contribuir para uma reflexão sobre a implementação destes programas no cenário latino-americano.

### **Objetivos**

É possível verificar aspectos similares entre os PAE nos países analisados, no que se refere aos objetivos descritos para os programas. Percebe-se na legislação normalizadora a preocupação com a permanência e o rendimento escolar, o atendimento às necessidades nutricionais específicas à idade e o incentivo às práticas alimentares saudáveis. A grande maioria dos PAE deixa claro em suas metas o foco do benefício àqueles estudantes em condições de maior vulnerabilidade social.<sup>7-15</sup>

Vale destacar a participação social descrita nos objetivos do PAE no Brasil, México e Panamá, a cobertura nos períodos acadêmicos e extra-acadêmicos (incluindo férias escolares) no PAE do Chile e o apoio ao papel da mulher fora de casa em Cuba.<sup>7,10-13,15</sup> Estes países

avançam no entendimento da alimentação escolar como direito humano, devendo este ser assegurado com a ativa participação e controle social da comunidade escolar e outros extratos da sociedade.

No caso cubano, a alimentação escolar vai além de um benefício específico a uma parcela da população, contribuindo para assegurar o ambiente propício à permanência dos estudantes na escola, muitas vezes em tempo integral, permitindo a maior inserção da família, em especial a mulher, no mercado de trabalho, o que contribui na conversão à promoção da SAN.

## **Beneficiários**

Quanto aos beneficiários, os PAE atendem, em geral, os alunos da educação básica, das unidades de ensino da rede pública, das áreas urbanas e rurais.<sup>7-15</sup>

É possível frisar o PAE do Chile, que beneficia também a rede privada conveniada, universidades e programas de alfabetização para adultos, considerando a situação de vulnerabilidade.<sup>7</sup>

México, Panamá e Brasil, em especial, dão ênfase aos estudantes das zonas indígenas. Para o Brasil, faz-se uma ressalva, visto o beneficiamento das instituições de ensino filantrópicas conveniadas ao programa e a partir de 2005, a inclusão das comunidades quilombolas.<sup>10,12,14,16</sup>

O Uruguai e Cuba, assim como o Chile, fazem menção especial às unidades escolares de tempo integral e colônias de férias.<sup>7-9</sup>

Visto o exposto, é perceptível a ampla diversidade no atendimento dos PAE latino-americanos, mesmo em coberturas focalizadas, o que remete ao alcance de expressiva parcela das crianças e dos adolescentes em idade escolar destes países.



## Tipo de cobertura

A seleção dos beneficiários na definição das políticas e programas sociais é, de fato, um tema complexo e não consensual. Em se tratando do ambiente escolar que já convive, naturalmente, com questões que tangem diferenças sociais, culturais e biológicas, aspectos muitas vezes polêmicos, como priorizar estudantes no acesso a um benefício, excluindo outros, pode agregar valores preconceituosos em indivíduos ainda em formação. Contudo, em vista dos recursos públicos escassos geralmente destinados à assistência social e cenários de insegurança alimentar e nutricional, tornam-se emergenciais medidas efetivas para os mais fragilizados.

Dos PAE aqui analisados, os programas do Chile, México, Panamá e Uruguai apresentam coberturas focalizadas em critérios que se relacionam às condições de vulnerabilidade social e biológica dos escolares. Estes programas ainda consideram, nos mecanismos de definição dos beneficiários, as áreas urbanas marginalizadas e rurais, a educação infantil, as unidades escolares com maiores índices de repetência, desnutrição e/ou risco nutricional dos escolares e as populações indígenas.

Os PAE do Brasil e de Cuba, que apesar de declararem uma cobertura universalizada de seus programas, exercem algum nível de focalização sobre os beneficiários. No caso brasileiro, o Programa Nacional de Alimentação Escolar ao atender os estudantes da rede pública acaba por focalizar o benefício aos escolares economicamente desfavorecidos, visto que este serviço atende majoritariamente a população de baixa renda, portanto, a focalização acaba por existir pela própria definição do público alvo.<sup>12</sup>

Em Cuba, coexistem dois programas o *Programa Nacional de Alimentación Escolar*, voltado apenas para o ensino infantil, e o *Programa Merienda Escolar*, que atende exclusivamente as escolas secundárias do ensino básico que não possuem cantinas escolares para a elaboração de refeições, constituindo, assim, formas de focalização.<sup>9</sup>

Entre as estratégias de focalização, o PAE do Chile destaca-se pelo complexo sistema de seleção dos beneficiários, realizada por meio do *Sistema Nacional de Asignación con Equidad* (SINAE) incorporado à *Junta de Auxílio Escolar y Becas de Estudios* (JUNAEB). A verificação ocorre em duas etapas: a **inter-focalização**, que considera o índice de vulnerabilidade escolar (IVE) dos estabelecimentos de ensino, determinando as unidades em maior condição de risco e o número de refeições que serão oferecidas; e a **intra-focalização**, por meio de um banco de dados individualizado, atribuindo o índice de vulnerabilidade dos

estudantes, dentro das escolas previamente selecionadas, definido aqueles que serão beneficiados. Estas informações são armazenadas numa base de dados, incorporada a um sistema interativo de administração, sendo que atualizações são realizadas ao longo do processo.<sup>7,17</sup>

Ainda no Chile, as variáveis de vulnerabilidade consideradas na priorização do atendimento são os riscos de caráter biológico, psicológico, social, econômico e cultural que de alguma forma afetam a qualidade de vida, bem estar e capacidade de aprendizagem dos escolares. Entre os indicadores individuais estão: escolaridade da mãe; zona de residência; sexo do estudante e do chefe da família; etnia; média de notas do estudante; se o aluno tem alguma atividade de trabalho durante o ano escolar; opinião dos professores quanto à necessidade do escolar em ser atendido pelo PAE. Estes indicadores são pontuados e os maiores escores serão atribuídos àqueles escolares em condição de maior vulnerabilidade, nas unidades de ensino anteriormente selecionadas, para que possam ser contemplados pelo PAE.<sup>7,17</sup>

No México, o PAE está incorporado às políticas e diretrizes da *Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria* (EIASA), sob a coordenação descentralizada do Sistema Nacional para o Desenvolvimento Integral da Família (SNDIF) na tentativa de combater as causas e efeitos da vulnerabilidade em coordenação com os sistemas de Desenvolvimento Integral da Família (DIF) estatais e municipais. Neste sentido, todos os programas incluídos na EIASA obedecem a um sistema de focalização nacional, baseado no índice de vulnerabilidade social municipal, que compõe um mecanismo para a distribuição dos recursos entre os municípios, considerando aspectos regionais ou de interesse da política estatal. Para a obtenção deste índice municipal são incorporadas categorias a respeito das condições de educação, saúde e nutrição familiares; admitindo também critérios geográficos, que devem considerar as zonas de risco por desastres naturais e localidades ou comunidades que são vítimas de alguma situação emergencial; devendo atender todos os municípios com mais de 30% da população constituída por indígenas.<sup>10,11</sup>

Após a definição dos municípios a serem atendidos pela EIASA, quanto ao PAE, cabe a seleção por centros educativos, implicando considerar o tipo de escola (séries atendidas e turnos), o número de professores (aspecto organizacional), indicadores escolares (rendimento, evasão e reprovação escolar), o nível de pobreza e vulnerabilidade familiar dos estudantes e, prioritariamente, a presença de risco e/ou déficit antropométrico, avaliado pelo censo nacional de estatura.<sup>11</sup>

É importante destacar que o próprio SNDIF admite não ficar claro se os estados e municípios utilizam as ferramentas estabelecidas em busca do direcionamento previsto e estabelecido pela EIASA, considerando, ainda, a ausência de um banco de informações que veicule as características dos beneficiários dos programas previstos, incluindo o PAE.<sup>10</sup>

No caso do Panamá, o *Programa de Nutrición e Salud Escolar* contempla dois tipos de modalidades: a *Merienda Escolar*, no qual se oferta três tipos de lanches aos estudantes, a depender dos critérios de focalização e o *Almuerzo Escolar*, que disponibiliza o almoço às unidades escolares geograficamente localizadas no mapa de pobreza da região.<sup>14,15</sup>

Desta forma, a *Merienda Escolar*, dentro das suas modalidades, apresenta critérios de seleção e priorização: a oferta de produto lácteo e biscoitos fortificados é direcionada às escolas das áreas urbanas e urbano-marginais com uma elevada concentração de alunos, onde não há condições de preparo dos alimentos, pela carência de pessoal, tempo, espaço físico, equipamentos e utensílios; o mingau e biscoitos enriquecidos são destinados às unidades de áreas rurais indígenas, com os maiores índices de desnutrição, segundo o censo nacional de estatura; e apenas o mingau enriquecido é distribuído às escolas de difícil acesso, em especial devido ao relevo montanhoso do país.<sup>14,15</sup>

O *Almuerzo Escolar* prioriza as unidades escolares de ensino primário oficiais dos distritos e aquelas com elevadas prevalências de desnutrição, segundo o censo nacional de estatura, incluindo as escolas indígenas de maior vulnerabilidade que já recebem o benefício da *Merienda Escolar*, destacando os requisitos de pobreza e pobreza extrema verificados em quase a totalidade das áreas indígenas do país.<sup>13-15</sup>

A focalização do PAE no Uruguai se realiza de acordo com alguns indicadores, tais como o número de crianças por escola, a avaliação da estatura dos estudantes, com base no censo nacional de estatura, o nível de escolaridade das mães e a taxa de desemprego dos responsáveis. Os centros escolares atendidos pelo programa apresentam um nível sociocultural crítico ou são unidades de tempo integral.<sup>8</sup>

Portanto, quanto à definição do tipo de cobertura na implementação de um programa social, a complexa discussão sobre a seleção ou não seleção dos beneficiários faz um paralelo discutível entre o risco de discriminação do processo de focalização, mas com otimização dos gastos sociais e, em contraposição, a universalidade do atendimento, configurando assim o direito humano à alimentação, contudo, aumentando o nível de investimentos públicos neste campo.

## Tipo de Benefício

Dos programas aqui analisados, a maioria oferece, em média, duas refeições diárias, entre elas o desjejum ou lanche e o almoço. Com exceção para o México e Brasil onde há a oferta de pelo menos uma refeição ao dia no ambiente escolar. Considerando as escolas de tempo integral, em Cuba e no Uruguai, o benefício poderá contemplar toda a alimentação de um dia dos estudantes. Numa visão geral, o atendimento às necessidades nutricionais diárias pode variar de 15% a 100%, estando os menores percentuais previstos nos PAE do Brasil e México, com o oferecimento de uma refeição diária, e no Panamá, considerando a oferta de no máximo duas refeições ao dia.<sup>7-10,12,14,15</sup>

No México, é pertinente comentar que o *Programa de Desayunos Escolares* se insere na EIASA, onde um mesmo estudante e sua família poderão estar se beneficiando de outros programas dentro uma política de assistência alimentar, portanto a alimentação escolar integra-se a outras estratégias que poderão contribuir para a promoção da SAN da população do país.<sup>10,11</sup>

Quanto ao Brasil, está estabelecido na resolução que normaliza o Programa Nacional de Alimentação Escolar o oferecimento de, no mínimo, uma refeição diária aos estudantes. Por funcionar num sistema descentralizado, o governo federal do país subsidia os recursos financeiros, em caráter suplementar, cabendo às entidades executoras (estados, municípios e/ou unidades escolares) a complementação deste repasse, possibilitando a oferta de um benefício mais completo.<sup>12</sup>

Países como o Brasil, México e Chile fazem menção ao maior consumo de produtos *in natura*, a exemplo das frutas, verduras e hortaliças, na alimentação escolar. Recomendando, ainda, a restrição na utilização de gorduras saturadas e trans, como também a sacarose e sódio. O PAE no Chile utiliza leite semi-desnatado quatro vezes na semana e aumentou a inserção de carne branca nos cardápios.<sup>18-20</sup>

Entretanto, nem sempre é viável, do ponto de vista estrutural, o armazenamento e preparo de refeições nas unidades escolares, como em parte das escolas de Cuba e México, em especial, no Panamá, que conta com o infortúnio geográfico dificultando, até mesmo, a entrega dos produtos elaborados e enriquecidos, muitas vezes realizado via aérea.<sup>9,11,15</sup>

Nas refeições do tipo desjejum ou lanche, em geral, percebe-se a presença do leite de vaca integral ou algum produto lácteo, em substituição, como iogurte ou mingau, ou em outras situações sucos, como é o caso de Cuba, nas regiões pouco abastecidas pela indústria

láctea. É acrescida uma fonte de energia, rica principalmente em carboidratos, como pães e biscoitos. Em locais de melhor infra-estrutura, oferta-se um *desayuno caliente*, como no caso do México, em preparações a base de cereais combinados com leguminosas, ovos ou peixe e outras carnes brancas, tortilhas e frutas. Ou no Brasil, onde no lanche escolar servem-se feijões, carnes, macarrão e arroz, vegetais, sopas e farinha de mandioca, assemelhando-se a um almoço ou jantar.<sup>8,9,11,13,19,21,22</sup>

### **Modelo de gestão e participação e controle social**

Todos os PAE incluídos na análise realizada são financiados e coordenados pelo governo central ou federal, por meio dos ministérios da educação, com exceção para o *Programa de Desayunos Escolares*, no México, gerenciado pela secretaria de saúde. No Chile, Panamá, Cuba e Uruguai ocorrem modelos de gestão centralizada, onde os ministérios também são as entidades executoras dos programas, diferentemente dos outros países que dividem as responsabilidades da implementação com as esferas estaduais, municipais e a própria unidade escolar, podendo haver até mesmo a complementação financeira por parte destas instâncias na manutenção do benefício ofertado.<sup>7-10,12,15</sup>

Na grande maioria dos países os alimentos são entregues diretamente a cada instituição de ensino, estando a cargo destas o armazenamento, produção e distribuição das refeições servidas aos estudantes. Apenas no Brasil foi identificada a modalidade chamada escolarização, onde as unidades escolares recebem os recursos financeiros previstos e o gerenciam em todo o processo até a oferta do benefício final. Há, no entanto, casos em as escolas atendidas não apresentam locais apropriados para o armazenamento e elaboração de refeições, devendo assim receber os alimentos e/ou preparações prontos para o consumo, como é o caso da modalidade *Merienda Escolar*, em Cuba, voltada especificamente para este tipo de situação, e em algumas regiões atendidas pelo PAE do Panamá e Brasil.<sup>9,12</sup>

Inserido na rotina dos programas, alguns países oferecem aos escolares outros serviços complementares como: as ações para a promoção da SAN, saúde geral, bucal e ambiental dos escolares no PAE panamenho, a cargo da *Dirección Nacional de Nutrición y Salud Escolar* (DNNSE); os serviços de saúde e odontológicos oferecidos no Chile; os programas de vigilância nutricional, de hábitos de higiene e saúde, de produção agrícola no ambiente escolar, resgate da cultura alimentar local, complementação vitamínica e

distribuição anual de antiparasitários que ocorre no México; o projeto das hortas escolares, o estímulo à economia local, o respeito às práticas e preferências alimentares tradicionais, a educação alimentar e nutricional como componente transversal do currículo escolar no Brasil.<sup>7,13,14</sup>

Chile, Uruguai, Brasil e México contam, ainda, com o modelo de terceirização de compra, armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar nas unidades de ensino. Desde a década de 1980, após estudos sobre o alto custo das refeições oferecidas aos estudantes e a qualidade nutricional das mesmas, a JUNAEB, órgão administrativo do PAE no Chile, passou a adotar a terceirização da produção e distribuição da alimentação escolar. Estes contratos são trienais e as empresas contratadas, além de outras atribuições, devem disponibilizar toda a infra-estrutura de equipamentos, utensílios e recursos humanos nas unidades escolares. No Uruguai, a Administração Nacional de Educação Pública (ANEP), a partir do final da década de 1990, com o objetivo de melhorar a qualidade da alimentação servida aos escolares, passa a terceirizar a preparação das refeições oferecidas, mas especificamente na modalidade *almuerzo por bandejas*. Já no Brasil, este tipo de serviço prestado não representa uma parcela expressiva do modelo de gestão, estando sob a responsabilidade das unidades escolares, principalmente, a produção das refeições servidas aos estudantes.<sup>17,18,21,23</sup>

Preocupa nos modelos de serviço terceirizado o real comprometimento das instituições privadas com os princípios fundamentais que orientam os PAE latino-americanos analisados, ao considerar a atendimento a grupos de indivíduos em extrema vulnerabilidade social, num processo de estimulação a perpetuação de práticas alimentares saudáveis. Apesar da realização dos procedimentos formais, como as licitações públicas, com determinação das características nutricionais dos alimentos e produtos a serem utilizados na alimentação escolar, é necessário um controle social permanente das outras ações que envolvem o processo de implementação dos programas, por parte das entidades executoras, comunidade escolar e sociedade civil.

Quanto à participação e controle social, no Panamá e México verifica-se o caráter essencialmente comunitário na participação dos pais dos estudantes e dos professores, envolvendo os aspectos da operacionalização das ações do PAE nas escolas, não exercendo a comunidade um controle social efetivo sobre o programa. No Chile, não há participação social na implementação do PAE. O único país que formaliza este controle social é o Brasil, na figura do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento das ações do PNAE. Este Conselho deve ser constituído por representantes

do poder executivo, legislativo, dos professores, pais de alunos e segmentos da sociedade civil. Entre suas competências está o acompanhamento e divulgação da aplicação dos recursos federais, com emissão de parecer para renovação anual do convênio com o governo federal, o que o torna importante mecanismo de controle social.<sup>12,14</sup>

### **Sistemas de avaliação da implementação**

A avaliação e o monitoramento são propostos como ferramentas de gestão capazes de contribuir na melhoria do desempenho de programas sociais, buscando uma direção ao alcance dos resultados propostos. Desta forma, encontra-se a possibilidade de obter informações e interpretações mais adequadas para instrumentalizar o processo, propiciando avaliar os efeitos produzidos e permitindo a identificação dos aspectos que potencializam e/ou fragilizam a implementação.

Foi possível perceber que não configura uma prática a avaliação contínua e sistemática da implementação dos PAE nos países analisados. Naqueles onde se verifica algum tipo de monitoramento, isto se faz quanto aos aspectos higiênicos sanitários que envolvem o processo de elaboração da alimentação escolar e o acompanhamento antropométrico dos estudantes. Como é o caso de Cuba, que prevê a vigilância da qualidade sanitária e nutricional das refeições, avaliando trimestralmente o *Programa Nacional de Alimentación Escolar* nas províncias e semestralmente a nível nacional, verificando o cumprimento das especificações e a aceitação da cada um dos produtos ofertados.<sup>9</sup>

No Uruguai e Panamá, realiza-se o censo nacional de estatura na intenção de avaliar o estado antropométrico dos estudantes. Com a terceirização, o PAE do Uruguai passou a utilizar um novo processo de controle de qualidade e monitoramento do serviço contratado, não existente até então, incorporando o uso de equipamentos de refrigeração e congelamento, como também termômetros. No Panamá, desde 1982, os ministérios da Educação e Saúde instituíram a realização do censo de estatura a cada cinco anos, contando com o apoio dos professores para obter os dados nutricionais, incluindo a aferição das medidas. Em 2001, verificou-se a aceitabilidade das refeições pelos estudantes panamenhos, a percepção dos professores e pais dos alunos sobre o programa e as condições de higiene e manipulação dos alimentos nas unidades escolares.<sup>13,15</sup>

Ressalva deve ser feita ao programa no Chile, onde há um sistema de monitoramento contínuo do PAE no que tange a qualidade e a quantidade do benefício ofertado, a infraestrutura, o controle higiênico-sanitário, o custo e os aspectos laborais quanto aos serviços prestados pelas empresas terceirizadas. Realiza-se esta avaliação por meio dos inspetores da JUNAEB e dos professores informantes em cada unidade escolar, contando com análises microbiológicas em laboratórios e verificação da opinião dos estudantes sobre a qualidade das refeições oferecidas. Com a realização periódica do mapa nutricional dos escolares, a JUNAEB dispõe de informações sobre o estado antropométrico do alunado, as quais orientam estratégias para a promoção de práticas alimentares saudáveis. Quanto ao monitoramento e avaliação do sistema de focalização, são verificadas anualmente as variáveis de risco entre os escolares da educação básica e média, utilizando modelos estatísticos de análise diferenciados, desta forma reajustando o IVE de cada estabelecimento onde há o PAE.<sup>17</sup>

Os programas no Brasil e México, apesar de não apresentarem um sistema de avaliação permanente, demonstram avanços no campo do acompanhamento da implementação e alcance dos resultados, se comparados aos outros países analisados, ao englobarem variáveis que ultrapassam os aspectos anteriormente citados.

O SINDIF recentemente submeteu o PAE mexicano a uma análise da consistência e resultados do programa a nível nacional, com o objetivo de alinhar a implementação do mesmo a um esquema orientado ao alcance dos resultados esperados. A avaliação resultou no diagnóstico das questões problemáticas para o controle nacional do PAE, na tentativa de gerar alternativas de planejamento, redefinir indicadores da matriz avaliativa e traçar metas nacionais, conservando o eixo da descentralização. Foram considerados os seguintes temas: desenho, planejamento estratégico, cobertura, focalização, operacionalização, percepção do beneficiário e resultados. Para cada um dos eixos de análise foram realizadas recomendações específicas no intuito de aperfeiçoar o modelo de avaliação do PAE a nível nacional, estando ainda a cargo dos DIF estaduais e municipais as análises locais.<sup>10</sup>

No Brasil, o PNAE, nos últimos dez anos, foi foco de diversas pesquisas avaliativas, entretanto é perceptível a ausência de um modelo de avaliação da sua implementação, que ocorra de forma sistemática e contínua. Os aspectos metodológicos mais presentes nas avaliações realizadas envolvem questões a exemplo: do modelo de gestão; da atuação do Conselho de Alimentação Escolar; das características nutricionais da alimentação e condições de infra-estrutura nas unidades escolares; quanto ao estado nutricional dos estudantes, adesão destes ao programa e a aceitabilidade do benefício ofertado. Contudo,



estas categorias de análise encontravam-se isoladas ou combinadas parcialmente, de modo que, nenhuma delas buscava convergir no sentido de uma avaliação mais completa, na tentativa de acompanhar a implementação do programa e visualizar o seu nível de desempenho para o alcance dos objetivos propostos e resultados esperados.<sup>24</sup>

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Iniciou-se, nesta revisão, um diálogo entre as diferentes estruturas dos PAE latino-americanos, permitindo chegar ao reconhecimento do panorama da região, na tentativa de contribuir para um aprofundamento das questões que envolvem a alimentação escolar como um direito humano.

Numa análise geral, foi possível observar que os programas analisados se aproximam na busca pela oferta de um benefício alimentar, no ambiente escolar, que possa atender às necessidades nutricionais dos estudantes da educação básica da rede pública de ensino, incentivando a promoção de práticas alimentares saudáveis e possibilitando maiores condições para a permanência dos alunos nas unidades, com um melhor rendimento educacional.

O tipo de cobertura também configura similaridade entre a maioria dos PAE, prevalecendo a focalização àqueles estudantes em condições de maior vulnerabilidade social. Este quadro estimula pensar sobre o paralelo que se faz na discussão entre a universalidade e a focalização. Em se tratando de países em desenvolvimento, como os aqui analisados, surge o dilema dos escassos recursos destinados às políticas públicas, forçando uma focalização das ações. Entretanto o foco não pode constituir um princípio das políticas, mas sim uma ferramenta para priorizar o orçamento e criar um impacto redistributivo em curto prazo. Contudo, o risco está em contribuir para segregação da sociedade, a partir da segmentação dos serviços prestados e benefícios oferecidos, o que reforça as desigualdades.

Talvez o equilíbrio esteja em lançar mão das duas formas de cobertura (focalização e universalidade), utilizando-as cada uma em dado momento de maior pertinência. A focalização permite o acesso às condições básicas para aqueles indivíduos em situação de alto risco, de forma imediata. Posteriormente, cria-se a necessidade de promover a ampliação no atendimento das populações, ao alcance de um acesso igual e universal, criando sociedades mais igualitárias.

Diferenças relevantes foram percebidas quanto ao modelo de gestão dos programas, que se apresentou prioritariamente centralizado na esfera central ou federal, na figura dos ministérios da educação. Ressalva se faz aos PAE mexicano e brasileiro por serem descentralizados, o que possibilita uma melhor articulação no campo da avaliação da implementação destes programas. Contudo avanços ainda precisam ser feitos, no que tange propostas de acompanhamento sistemático e contínuo das ações e resultados esperados, contribuindo para efeitos expressivos sobre a população alvo, condizentes à realidade social da América Latina.

Para que a alimentação escolar possa proporcionar melhores condições ao estudante em explorar as ferramentas educacionais, disponibilizadas em qualidade, e colaborar ao seu pleno desenvolvimento, como indicam as evidências empíricas, se fazem necessárias ações coordenadas de forma intersetorial nos campos da saúde e educação para o alcance da assistência integral ao aluno.

Para tanto, os PAE devem conter elementos essenciais para que possam ser consideradas estratégias de contribuição ao processo de desenvolvimento humano. A existência destes programas responde a uma necessidade social, favorecendo ações para a promoção da SAN na população de escolares, sendo que este objetivo deve ser tomado como responsabilidade dos governos e da sociedade, estando o apoio político e o poder de decisão assegurando recursos e condições de operacionalização, num processo que seja acompanhado com participação e controle social.

Desta forma, considerando as diversidades políticas, econômicas, sociais e culturais concernentes ao cenário atual da América Latina, vale considerar a convergência consensual proposta pela Declaração de Cancun (2006), quando referencia uma implementação dos PAE de acordo com as possibilidades de cada país. Ressalta-se, neste contexto, a importância da avaliação dos programas no sentido de otimizar os recursos disponíveis, reformular ações já implementadas, convergindo para atingir os objetivos normalizados e os resultados esperados nos contextos locais e de seus beneficiários.

## REFERÊNCIAS

1. Organização Pan-Americana da Saúde. Saúde na Américas: volume I regional. Publicação científica e técnica No. 622. Washington (DC): Organização Mundial de Saúde; 2007.
2. Draibe SM; Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. América Latina na encruzilhada: estaria emergindo um novo estado desenvolvimentista de bem-estar? Observações sobre a proteção social e a integração regional. Caderno No. 78. Campinas(SP/Brasil): Unicamp; 2006.
3. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008: combater as alterações climáticas: solidariedade humana num mundo dividido. New York (USA); 2007.
4. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. Panorama Social da América Latina. New York (USA): Organização das Nações Unidas; 2005.
5. León A, Martínez R, Espínola E, Schejtman A; Programa Mundial de Alimentos; Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. Pobreza, fome e segurança alimentar na América Central e Panamá. Santiago de Chile (México): Organização das Nações Unidas; 2004.
6. Rede Latino-Americana de Alimentação Escolar. Declaração de Cancun, de 7 de setembro de 2006. O direito universal à alimentação escolar pelas crianças e adolescentes da América Latina. Cancun: II Congresso Internacional de Alimentação Escolar para a América Latina da Rede Latino-Americana de Alimentação Escolar.
7. Chile; Junta de Auxilio Escolar e Becas de Estudios [homepage na Internet]. Chile; [acesso em 2008 Jan]. Disponível em: <http://www.junaeb.cl>.
8. Uruguai; Administração Nacional de Educação Pública [homepage na Internet]. Uruguai; [acesso em 2008 Jan]. Disponível em: <http://www.anep.edu.uy/>.
9. Nutrinet.org: Cuba [homepage na Internet]. [acesso em 2008 Jan]. Disponível em: <http://cuba.nutrinet.org/>.

10. Romero J, Piñon R; Secretaria de Salud; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Tecnológico de Monterrey. Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: Evaluación de consistencia y resultados 2007 - Programa de Desayunos Escolares. México: 2008. Disponível em: <http://dif.sip.gob.mx/>.

11. México; Sistema Nacional para El Desarrollo Integral de la Familia. Políticas y lineamientos para la operación de los programas de la estrategia integral de asistencia social alimentaria. México: 2006. Disponível em: <http://dif.sip.gob.mx/>.

12. Brasil; Ministério da Educação. Resolução nº. 32, de 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Diário Oficial da União 2006; 11 ago.

13. Republica de Panamá; Ministerio de Educación [homepage na Internet]. Panamá [acesso em 2008 Jan]. Disponível em: <http://www.meduca.gob.pa/>

14. Barros AI; Programa Mundial de Alimentos. Inventario de los programas de alimentación escolar em América Latina. 2005. Disponível em: <http://www.fepale.org/lechesalud/documentos/Informe-final-pma.pdf>

15. Nutrinet.org; Panamá [homepage na Internet]. [acesso em 2008 Jan]. Disponível em: <http://panama.nutrinet.org/>

16. Organização dos Estados Ibero-americanos. Para a educação, a ciência e a cultura [homepage na Internet]. [acesso em 2008 Jan]. Disponível em: <http://www.oei.es/>

17. Chile; Unidade de Investigação e Desenvolvimento Estratégico; Rede Nacional de Apoio ao Estudante. JUNAEB: focalizando acciones para construir equidad. III Congresso Internacional de Alimentação Escolar para a América Latina; 2007 Out 28-31; Recife (PE-Brasil). Chile: 2003. Disponível em: <http://www.larae.org>.

18. México; Sistema Nacional para El Desarrollo Integral de la Familia. Programa de Desayunos Escolares en México. III Congresso Internacional de Alimentação Escolar para a América Latina; 2007 Out 28-31; Recife (PE-Brasil). México: 2006. Disponível em: <http://www.larae.org>.

19. Chile; Ministério da Saúde; Rede Nacional de Apoio ao Estudante. Escolas saudáveis para o aprendizado na JUNAEB. Disponível em: <http://www.redsalud.gov.cl/>.

20. Brasil; Ministério da Saúde e Ministério da Educação. Portaria Interministerial n.º. 1.010, de 8 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Diário Oficial da União 2006; 9 maio.

21. Brasil; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo escolar. Brasil; 2004 [acesso em 2007 Mar]. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>.

22. Brasil; Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [homepage na internet]. Brasília: República federativa do Brasil; 2004 [acesso em 2008 Dez]. Análise preliminar dos cardápios da alimentação escolar/2006; [10 telas]. Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/alimentacao\\_escolar/encontros\\_nacionais/analise\\_preliminar\\_cardapios\\_2007.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/alimentacao_escolar/encontros_nacionais/analise_preliminar_cardapios_2007.pdf)

## 5.2 ARTIGO 2

### AValiação DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM ÂMBITO MUNICIPAL: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA

#### RESUMO

No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um dos mais duradouros e importantes programas sociais, com objetivos voltados ao direito humano à alimentação adequada e à segurança alimentar e nutricional. No entanto, a implementação descentralizada do Programa, em âmbito municipal, não tem sido objeto de mecanismos de monitoramento e avaliação sistemática. Este artigo propõe uma metodologia para avaliar o Programa e apresenta as etapas de elaboração da proposta. O modelo propõe um protocolo de indicadores que apresenta para a imagem-objetivo da implementação descentralizada os seguintes princípios: autonomia, participação e controle social; alcance universal e regular no atendimento da população alvo. Tendo em vista a imagem-objetivo, foram definidas três dimensões de análise: 1.gestão, 2.participação e controle social, 3.eficiência alimentar e nutricional. Os indicadores, agrupados nas dimensões, podem ser classificados em dois tipos: de processo, concentrando-se no *modus operandi* da implementação e os resultados finalísticos, que incidem sobre o alcance dos objetivos e metas. Espera-se a aplicação e validação do modelo, em diferentes situações, a fim de promover adaptações e alterações para melhorá-lo como uma ferramenta para a avaliação sistemática do PNAE em nível municipal.

**Termos de indexação:** Programa Nacional de Alimentação Escolar; alimentação escolar; avaliação de programas; indicadores.

*EVALUATION OF THE NATIONAL SCHOOL LUNCH PROGRAM AT MUNICIPAL LEVEL: A METHODOLOGICAL PROPOSAL*

**ABSTRACT**

In Brazil, the National School Lunch Program (PNAE) is one of the most enduring and important social programs with goals in the fields of human right to adequate food and food security. However, the decentralized implementation of the Program at municipal level has not been subject to procedures and mechanisms for systematic monitoring and evaluation. This article proposes a methodology for evaluating the program and presents the steps of drafting the proposal. The model proposes a protocol of indicators that have a goal-image for a decentralized implementation that includes the following principles: autonomy; participation and social control; universal scope and regular attendance of the target population. Taking into account the goal-image constructed three dimensions of analysis were defined: 1.management; 2.participation and social control; 3.food and nutrition efficiency. The indicators, grouped into the dimensions, can be classified into two types: of process, focusing the *modus operandi* of the implementation; and final results, which focuses on the achievements of the goals and targets. It is expected the implementation and validation of the model in different situations in order to promote adjustments and changes to improve it as a tool for the systematic assessment of PNAE at municipal level.

**Index terms:** National School Lunch Program; school feeding; program evaluation; indicators.

## INTRODUÇÃO

O direito à alimentação está teoricamente assegurado a todos os indivíduos, sem distinção. A Declaração Universal dos Direitos Humanos valida a essencialidade de um nível de vida suficientemente seguro, no que tange a saúde e bem-estar, em especial o acesso à alimentação e aos serviços sociais.

A alimentação escolar, no âmbito latino-americano, é também considerada um direito universal, por meio da Declaração de Cancun, que visa igualar as oportunidades de desenvolvimento das crianças e permitir que estas tenham acesso à educação e a explorem plenamente.

Desta forma, os Programas de Alimentação Escolar (PAE) devem ser relevantes no incentivo de ações somatórias para a segurança alimentar e nutricional (SAN), ao oferecer uma alimentação saudável nas escolas, direcionando-se a promover a saúde e a nutrição de um grupo populacional específico, em especial nos tecidos sociais de maior vulnerabilidade.

No Brasil, entre as políticas públicas, a intervenção na suplementação alimentar da população escolar é das mais antigas e duradouras entre as iniciativas governamentais. Dados recentes revelam que, em 2007, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atendeu 36,3 milhões de estudantes no país, contemplando um investimento anual da ordem de R\$ 1,6 milhão de Reais, considerando apenas os recursos federais.<sup>1</sup>

O PNAE, historicamente, objetiva a garantia de uma alimentação escolar saudável aos estudantes da educação infantil e ensino fundamental da rede pública dos meios urbano e rural, contribuindo para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar. Atualmente, o PNAE prevê o respeito às práticas alimentares locais, às diferenças biológicas e às situações de insegurança alimentar, garantindo a universalidade e equidade, através de ações descentralizadas entre os entes federados e com participação social no controle da sua implementação. Visto a maior vulnerabilidade das populações indígenas e quilombolas, o Programa ainda destina o investimento de valores monetários diferenciados aos escolares destas comunidades. Ainda em tramitação no senado federal encontra-se o projeto de lei que adiciona ao público alvo os estudantes do ensino médio.

Vale ressaltar que a operacionalização do PNAE nos municípios, sendo estes a própria entidade executora, estabelece relações de parceria entre esferas subnacionais para o alcance dos objetivos e metas previstos. De tal forma, cabe à prefeitura municipal o recebimento e complementação financeira dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de



Desenvolvimento da Educação (FNDE), assim como a gestão do Programa na localidade; ao estado, disponibilizar assistência técnica aos municípios, em especial na área de alimentação e nutrição; à unidade federal, assegurar recursos financeiros, em caráter suplementar.<sup>2</sup>

Apesar de ser um Programa que, no Brasil, alcança mais de cinquenta anos de existência, contemplando objetivos de extrema relevância para a promoção da SAN entre escolares a implementação, o PNAE não foi, até o presente, alvo de acompanhamento contínuo e sistemático, de forma a tornar possível reorientá-lo, reformulá-lo e reforçá-lo, de maneira a otimizar os recursos utilizados, em direção aos resultados esperados.

Portanto, considerando a cobertura e os investimentos que envolvem a implementação do PNAE; o desenho que implica em parceria da União e dos municípios; a maior autonomia municipal na operacionalização do Programa, a partir da descentralização, como também o que representa em termos de promoção do direito humano à alimentação de um grupo social prioritário, torna-se relevante desenvolver e aplicar metodologias que possam avaliar de forma mais sistemática se e como o mesmo vem alcançando seus objetivos.

Neste propósito, o presente artigo apresenta uma proposta metodológica para avaliação do PNAE, em sua implementação municipal, com uso de indicadores, informando sobre os passos e as decisões que se fizeram necessárias ao modelo, de forma a viabilizar o debate e o aperfeiçoamento progressivo do mesmo. Assim, tem como objetivo contribuir para que a avaliação de um Programa de tal magnitude na sociedade brasileira possa ser cada vez mais institucionalizada, em prol de resultados sempre melhores na promoção do direito humano à alimentação adequada aos escolares.

## **ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS**

### **Sobre avaliação de programas sociais: conceitos orientadores e elementos de contexto**

Na medida em que o estudo que originou este artigo objetivou desenvolver uma metodologia para avaliação de um programa social, tornou-se essencial assumir um conceito de avaliação que pudesse orientar as decisões e escolhas posteriores sobre o que e como avaliar.

Assume-se, portanto, para esta construção que avaliar se relaciona diretamente à atribuição de valor sobre o que é avaliado, porém não está unicamente associada a medir ou quantificar, na medida em que valoriza o foco de análise.<sup>3,4</sup>

Admite-se na construção desta metodologia o conceito de avaliação de políticas e programas sociais adaptado por Serra (2004), ao considerar o processo avaliativo como uma investigação social aplicada, de caráter sistemático, que visa todas as etapas de implementação de um programa, com o objetivo de valorizar o grau de adequação dos resultados às metas propostas, facilitando os processos de tomada de decisão de tal maneira que estes permitam melhorar e otimizar o seu funcionamento e os efeitos pretendidos, tomando sempre em conta a utilidade social.<sup>3</sup>

O conceito acima pareceu ser adequado aos interesses do estudo porque valoriza as etapas de implementação, em relação ao alcance das metas, sem perder de vista os efeitos da ação e a utilidade social do que está sendo realizado, o que se coaduna com o perfil operacional e com os objetivos do PNAE.

Igualmente importante se faz reconhecer como e porque a avaliação de programas sociais é incorporada à agenda pública. A década de 80 marca, no Brasil, o início da descentralização de responsabilidade do governo federal para os estados e municípios, atrelada à transferência de recursos, em um processo que ganhará maior fôlego nos anos 90. Tendo em vista, também, o momento de retomada e consolidação da democracia no país e os processos gerias de Reforma do Estado, cresce de importância o debate em torno da eficiência, efetividade e eficácia da ação pública. Assim, a necessidade de expandir e intensificar a prática de avaliação das políticas e programas cresce no campo da ação pública.<sup>5</sup>

A avaliação da implementação de programas sociais deve permitir que se faça a identificação dos êxitos do processo, assim como projetar obstáculos pertinentes ao mesmo. Desta forma, possibilitaria a identificação e correção precoce de condições a serem superadas, favorecendo uma intervenção pertinente e potencializando o alcance dos resultados esperados.<sup>6</sup>

## Procedimentos metodológicos

Na tentativa de aproximação à realidade de implementação do PNAE em âmbito municipal, admitiu-se como cenário ilustrativo o município de Salvador (BA) na construção desta proposta metodológica.

O desenvolvimento deste estudo incluiu as seguintes etapas: 1.revisão das metodologias utilizadas em estudos e pesquisas anteriores voltadas para a avaliação do PNAE; 2.verificação das expectativas sobre a avaliação do Programa, junto aos diferentes agentes envolvidos na gestão, execução e controle social do PNAE no município, como também o público beneficiário; 3.construção de uma imagem-objetivo para a implementação do Programa em nível municipal; 4.seleção e construção de indicadores, assim como a definição das formas de obtenção, parâmetros e pontuação de cada um deles, os meios de verificação e o plano de análise dos resultados finais; 5.socialização e revisão do protocolo de indicadores; 6.teste de verificação da aplicabilidade dos instrumentos de coleta de dados.

Ressalta-se que, neste artigo, faz-se a apresentação detalhada das etapas de elaboração desta proposta metodológica, resultando na socialização de um protocolo de indicadores a ser testado e validado empiricamente em estudos posteriores.

A pesquisa documental foi utilizada no reconhecimento das categorias e variáveis mais adotadas nos estudos e pesquisas avaliativas sobre o PNAE. Foram adotados como fontes de informações artigos científicos, dissertações e tese, a legislação normalizadora do Programa, relatórios técnicos e outros estudos desenvolvidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e colaboradores. Como base de dados, utilizou-se a *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), o portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), a página eletrônica oficial do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e de organizações envolvidas com o tema da alimentação escolar no Brasil. Consideraram-se os artigos e publicações referentes aos últimos dez anos, de acordo com o conteúdo e sua relevância para este estudo.

Para o êxito de qualquer modelo de avaliação faz-se necessário que este corresponda às questões de interesse para os agentes implementadores e o público alvo. Portanto, convergindo para uma pesquisa interessada, tornou-se imprescindível dialogar com estes atores por meio da realização de visitas de observação, em algumas unidades escolares, como também entrevistas semi-estruturadas. Foi selecionada uma amostra intencional de três escolas, considerando o desenvolvimento de outros projetos de pesquisa nas unidades e

nestas foram entrevistadas 17 atores sociais. Objetivou-se, nesta fase de caráter exploratório, desvelar novas maneiras de enxergar as experiências de êxito e as dificuldades e obstáculos enfrentados na operacionalização do Programa.

Foram entrevistados representantes da esfera da entidade executora (pessoal técnico-administrativo atuante na gestão do PNAE no município), das escolas (diretores, professores e auxiliares de alimentação escolar – conhecidos como “merendeiras”), do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e dos beneficiários.

Como elemento norteador fundamental do processo avaliativo, foi prioritário definir o nível ótimo de desempenho esperado para a implementação do PNAE em âmbito municipal, ao que se denomina de imagem-objetivo. Buscou-se, portanto, no discurso normalizador do Programa elementos chave que pudessem compor este conceito, passando a refletir o foco referencial para a apreciação do processo de implementação do Programa.

Para a elaboração do protocolo, o alcance da imagem-objetivo proposta foi avaliado por meio de indicadores distribuídos em dimensões<sup>7</sup> que, por pressuposto, convergem na direção da implementação do PNAE, da forma esperada, na esfera local.

A partir da verificação de variáveis e categorias até então utilizadas na avaliação do Programa e com base nas expectativas dos agentes implementadores e do público alvo, foram selecionados e construídos indicadores para compor o protocolo aqui enunciado.

O processo de construção de um indicador envolve uma leitura bidirecional para uma adequada formulação. Em um caminho de ida, iniciado por questões e premissas que mobilizam o avaliador, parte-se para a definição do indicador, conseguinte sua fórmula ou critério de obtenção, o parâmetro de classificação e pontuação indicada para cada resultado parcial e o meio de verificação de dados. O caminho de volta deve constituir o fechamento de um ciclo integrado: os resultados de cada indicador devem ser lidos em relação às premissas fundadoras. Desta forma, estas hipóteses formuladas devem convergir ao alcance da imagem-objetivo proposta para a implementação do PNAE em âmbito municipal, traçando os objetivos e metas a serem alcançados num processo de monitoramento e avaliação.<sup>8</sup>

Portanto, a proposição de um protocolo de indicadores deve representar um exercício contínuo, implicando em revisões e adaptações constantes e contextualizadas. Desta forma, não constitui um produto final, estando passível às reformulações e adaptações cabíveis, e sempre que submetido às críticas, ajustes sejam feitos, buscando a adequação à realidade avaliada.

O plano de análise representa a avaliação final dos resultados do conjunto de indicadores. Portanto, trata-se de peça chave no entendimento e interpretação do que foi

observado, numa leitura geral dos resultados parciais, traduzindo distâncias e proximidades entre o observado e a imagem-objetivo antes construída.

Entende-se neste estudo que a avaliação deve ser um processo pactuado, de tal forma que possa servir para orientar a ação dos atores sociais na direção de melhores resultados. Neste sentido, com o intuito de socializar e discutir o protocolo piloto com os atores sociais envolvidos direta ou indiretamente na implementação do PNAE no município de Salvador (BA), foi realizada uma oficina de trabalho, reunindo pesquisadores, técnicos, gestores e representantes do CAE e professores da rede pública de ensino. A oficina referida ocorreu de forma dinâmica e participativa, considerando como ponto de partida uma matriz para a seleção dos indicadores, onde constavam propriedades e características desejáveis. Com o uso deste instrumento, cada participante atribuiu notas de zero a cinco para cada um dos seguintes itens demonstrados no quadro 1, para cada indicador do protocolo piloto, possibilitando orientar a discussão em torno da seleção e adequação de alguns destes.

Quadro 1- Propriedades e características desejáveis utilizadas na avaliação dos indicadores do protocolo piloto durante a oficina de trabalho, Salvador, Bahia, 2008.

<b>Propriedade ou característica</b>	<b>Conceito</b>
<b>Validade</b>	Refere-se à capacidade do indicador de medir o fenômeno que se pretende avaliar, demonstrando o grau de proximidade entre o conceito e a medida.
<b>Factibilidade</b>	Reflete a disponibilidade e acessibilidade às informações necessárias para alcançar um resultado para o indicador.
<b>Confiabilidade</b>	Expressa a confiabilidade das informações disponíveis, confirmando a qualidade do levantamento de dados usados no cômputo do indicador.
<b>Intelegibilidade</b>	Infere sobre a transparência da forma de obtenção de resultado para um indicador.
<b>Reprodutividade</b>	Relaciona-se à possibilidade de utilização do indicador em qualquer situação a ser avaliada.
<b>Adequação do parâmetro</b>	Diz respeito à adequação do parâmetro proposto ao indicador como referência de sucesso ou insucesso.

Ainda como parte integrante do processo de construção da metodologia proposta foi realizado um teste de verificação da aplicabilidade dos instrumentos de coleta de dados utilizáveis no cômputo dos indicadores, adequando-os, quando necessário, à realidade da

implementação local do PNAE e aos tipos de informante-chave. Este teste foi realizado no âmbito da entidade executora (Secretaria Municipal de Educação do município de Salvador-Bahia), junto aos membros do CAE da gestão em vigor no ano de 2008 e em cinco escolas da rede pública municipal de ensino do município, numa seleção intencional.

Assume-se, portanto, como objetivo a ser alcançado pela proposição desta nova metodologia de avaliação do PNAE, um protocolo com: validade, ao medir o fenômeno o qual pretende avaliar; factível e reproduzível em qualquer situação a ser avaliada; estando os seus indicadores inteligíveis, em vista a compreensão dos agentes envolvidos na sua aplicação; que as informações necessárias ao cálculo dos indicadores sejam confiáveis, com parâmetros de interpretação adequados a uma leitura parcial que irá compor o plano de análise final.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **Avaliações do PNAE: principais características das metodologias adotadas**

Os resultados encontrados puseram em evidência importantes aspectos do Programa, assim como apontaram para lacunas que precisam ser preenchidas para que seus benefícios possam corresponder ao volume de recursos e expectativas que lhes são dirigidos. Destaca-se, ainda, que o PNAE passou por mudanças gerenciais que implicaram na sua descentralização e na oportunidade do controle social sobre a compra, o preparo e distribuição de refeições aos escolares.

Os aspectos metodológicos na avaliação do PNAE, anteriormente propostos, envolvem questões a exemplo das mudanças na gestão do Programa, em especial o processo de descentralização<sup>9-11</sup>; atuação do CAE<sup>12,13</sup>; características nutricionais da alimentação e condições de infra-estrutura nas unidades escolares<sup>14-17</sup>; estado nutricional dos estudantes, adesão destes ao Programa e a aceitabilidade do benefício ofertado<sup>17,18</sup>.

Cabe ressaltar que, nos estudos considerados, as categorias acima citadas encontravam-se isoladamente ou parcialmente combinadas, porém não se verificou a ocorrência de todas elas convergindo para uma avaliação mais completa e contínua. Contudo, as diferentes metodologias orientam a visualização de importantes aspectos do PNAE,

indicando o que e como deve ser avaliado o Programa, contribuindo para a seleção e composição de diferentes indicadores.

### **A avaliação do PNAE na perspectivas dos atores sociais locais**

Nos últimos anos têm sido propostas alternativas metodológicas reivindicadoras do papel ativo e participativo de todos os setores implicados no processo de avaliação, permitindo e facilitando a tomada de decisão em benefício do conjunto da comunidade.<sup>3</sup> Portanto, no contexto de uma sociedade democrática, é fundamental garantir a participação e controle social nas políticas e programas públicos, assegurando o compromisso dos envolvidos no processo de implementação, assim como de seus beneficiários, em potencializar a efetividade almejada pelas ações.<sup>6</sup>

Na fase exploratória, para este estudo, foram visitadas três escolas da rede pública municipal de Salvador (BA), quando foi possível entrevistar diferentes atores sociais locais envolvidos na implementação do PNAE e o público beneficiado. Neste momento, foram identificadas variáveis que influenciaram na definição das dimensões de análise propostas, sendo possível converter e agrupar muitas das perspectivas observadas à forma de indicadores no protocolo.

Em entrevistas com os representantes da entidade executora do PNAE no município foi possível perceber anseios no que tange: ao acompanhamento do estado nutricional dos escolares, como medida de verificação dos efeitos esperados para o Programa; ao atendimento dos quadros de morbidade possivelmente existentes entre os beneficiários; à ampliação da fiscalização, com maior atuação do CAE e à reivindicação de ações governamentais inter-setoriais no processo de implementação do PNAE; ao estímulo ao despertar do senso crítico entre os estudantes e toda a comunidade escolar, fortalecendo a responsabilidade social em torno da implementação do Programa e também ao estímulo às discussões pedagógicas na área da alimentação e nutrição.

Nas falas dos membros do CAE foram observados questionamentos a respeito do volume total dos recursos investidos no PNAE; sobre a presença do nutricionista no Programa; preocupação com o atendimento às recomendações nutricionais previstas na normatização do PNAE e com a situação de insegurança alimentar e nutricional dos

estudantes fora do ambiente escolar, assim como com uma maior atuação do Conselho no controle social junto às entidades executoras.

No que se refere às expectativas no âmbito das unidades escolares, questões surgiram a respeito da adequação no controle de gêneros alimentícios distribuídos pela Prefeitura às unidades escolares e relativas ao desencontro entre o cardápio proposto pela entidade executora e o cardápio oferecido nas escolas. Outras preocupações referiram-se à composição nutricional e variedade das refeições oferecidas, nem sempre em conformidade com o planejamento preconizado pelo Programa, quanto às condições de infra-estrutura, equipamentos e utensílios utilizados no armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar e em relação ao acompanhamento da adesão dos escolares ao PNAE e à aceitabilidade do benefício ofertado. Foram também destacados aspectos relativos à inserção da educação alimentar e nutricional no currículo escolar e sobre a situação de insegurança alimentar e nutricional dos escolares.

Ainda no ambiente escolar, focalizando as questões de interesse do público alvo, foi sugerida a necessidade dos estudantes em serem ouvidos quanto às suas práticas, preferências e representações alimentares; foram registrados questionamentos sobre a estrutura física dos ambientes destinados à distribuição e consumo da alimentação escolar e anseios quanto a participação direta na avaliação da qualidade das refeições. Os escolares ouvidos mostraram interesse por discussões sobre alimentação e nutrição em sala de aula.

### **Imagem-objetivo e dimensões para uma avaliação do PNAE**

Para orientar a construção da metodologia de monitoramento e avaliação em discussão foi definida uma imagem-objetivo da implementação do PNAE em âmbito municipal, o que serviu de base à seleção das dimensões e dos indicadores do protocolo proposto e à leitura e análise dos resultados na avaliação final pelo plano de análise.

O conceito de imagem-objetivo considerado foi construído a partir da normalização oficial do Programa<sup>2,19</sup>, considerando as diretrizes propostas, objetivos previstos e os resultados esperados. Destacam-se nesta perspectiva a descentralização do PNAE, em busca do objetivo de ampliação da capacidade de gestão municipal, através de ações sustentadoras de uma implementação transparente, com adequada aplicação de recursos, incentivando a economia local e oferecendo um benefício com universalidade, equidade e regularidade. No



campo da participação e controle social, importa a existência de um exercício efetivo dos CAE, por meio do acompanhamento da execução financeira e operacional do Programa.

E por fim, a implementação do PNAE deve ser capaz de prover o atendimento de um grupo populacional com necessidades nutricionais específicas, podendo existir quadros de morbidade particulares, práticas e preferências alimentares diferenciadas. Todos estes elementos são importantes para a formação de um ambiente escolar que potencialize os diversos fatores que poderão influenciar o nível de desenvolvimento educacional, somando às ações de promoção à SAN deste indivíduos.

Portanto, tem-se como referência para apreciação do desempenho da implementação do programa a seguinte imagem-objetivo: o PNAE deve ser implementado em nível municipal com autonomia, participação e controle social, visando garantir a cobertura universal e o atendimento regular da população alvo na direção de somar para a SAN entre escolares.

A partir da imagem-objetivo definida foram identificadas três dimensões de análise relevantes para a implementação do PNAE são elas: gestão, participação e controle social e eficiência alimentar e nutricional, cujas definições estão apresentadas no quadro 2.

Quadro 2 - Dimensões de análise propostas para a avaliação do PNAE em âmbito municipal. Salvador, Bahia, 2008.

<b>Gestão</b>	Refere-se ao conjunto de fatores administrativos, técnicos e financeiros que incidem na decisão e implementação do PNAE.
<b>Participação e Controle Social</b>	Detém-se ao exercício da participação social e controle no acompanhamento das ações na implementação do PNAE.
<b>Eficiência Alimentar e Nutricional</b>	Atém-se ao planejamento e operação do programa de forma a atender às necessidades nutricionais dos escolares, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo PNAE.

Os indicadores estão agrupados nas dimensões consideradas, estando suas interpretações parciais convergindo para dois tipos de resultados: os de processo, que envolvem as dimensões de gestão e de participação e controle social e os finalísticos, que dizem respeito à dimensão de eficiência alimentar e nutricional.

Os resultados de processo reúnem aspectos fundamentais que dão sustentabilidade e possibilitam aproximações com o *modus operandi* na implementação do PNAE em âmbito municipal, como o aparato normativo, técnico, administrativo e operacional, no que tange à gestão e a participação social no controle e acompanhamento das ações. Os resultados finalísticos convergem ao alcance dos objetivos e metas esperados, contribuindo para ações de promoção de SAN entre os escolares. Ambos os resultados reunidos traduzem o grau de aproximação da implementação do Programa à imagem-objetivo assumida nesta metodologia.

A perspectiva na elaboração deste protocolo de indicadores é a de somar na direção de uma ferramenta que permita avaliar o PNAE, pela mensuração sistemática, possivelmente anual, dos indicadores de processo, contemplados nas dimensões de gestão e de participação e controle social; assim como avaliá-lo em termos finalísticos, em intervalos maiores de tempo, bienal ou trienal, considerando que os resultados dos indicadores na dimensão da eficiência alimentar e nutricional podem exigir tempo maior para serem modificados.

### **Seleção e construção de indicadores**

A grande maioria dos indicadores deste protocolo foi construída durante o processo de proposição da metodologia, o que se deve a restrição de avaliações anteriores sobre a maioria dos aspectos que se relacionam às dimensões de análise selecionadas.

O protocolo apresenta um total de 29 indicadores, distribuídos entre as dimensões de análise da seguinte forma: doze indicadores na dimensão de gestão (quadro 3), seis indicadores na dimensão de participação e controle social (quadro 4) e dez indicadores na dimensão de eficiência alimentar e nutricional (quadro 5). Os indicadores estão apresentados em matrizes, contendo a denominação de cada um deles, sua fórmula ou critério de obtenção, os parâmetros e pontuação de análise, os meios de verificação de dados, a periodicidade de aplicação e as premissas.

A divisão do número de indicadores entre as dimensões enunciadas, apesar de não equânime, está de acordo com as características e a capacidade de avaliação intrínseca a cada uma delas. Considerando, também, que entre as dimensões não há diferenciações em valorização ou significância no processo de monitoramento e avaliação da implementação do

PNAE em âmbito municipal, pelo contrário, conjuntamente devem convergir ao alcance da imagem-objetivo.

Quadro 3 - Matriz de indicadores para avaliação do PNAE em âmbito municipal na dimensão de gestão, Salvador, Bahia, 2008.

Continua

Indicador	Fórmula ou critério	Parâmetro	Pontuação	Meio de verificação	Periodicidade aplicação	Premissa
Regularidade no repasse dos recursos do FNDE para o município	Liberação das dez parcelas mensais transferidas pelo FNDE à entidade executora, entre os meses de fevereiro a novembro, até o último dia útil de cada mês	Sim Não	10 0	Site público FNDE <a href="http://www.fnde.gov.br">http://www.fnde.gov.br</a>	Anual	A regularidade no repasse dos recursos é fundamental para garantir a plena implementação do PNAE em âmbito municipal, para toda a população alvo, por 200 dias letivos, sem interrupção.
Existência de complementação financeira por parte do município na implementação do PNAE	Enunciação do gestor máximo sobre a existência de complementação financeira na implementação do PNAE	Sim Não	10 0	Informante-chave: gestor máximo do PNAE no município	Anual	A existência do compartilhamento da responsabilidade financeira na oferta da alimentação escolar entre o FNDE, em caráter suplementar, e a entidade executora, em caráter complementar, reafirma o compromisso com o PNAE, o que soma para melhores resultados.
Avaliação do volume de recursos repassados ao município pelo FNDE	Enunciação avaliativa do gestor máximo quanto ao volume de recursos repassados	Satisfação total Satisfação regular Insatisfação	10 5 0	Informante-chave: gestor máximo do PNAE no município	Anual	A referência avaliativa positiva do gestor máximo quanto ao volume de recursos financeiros transferidos pelo FNDE se relaciona com a maior viabilidade e operacionalização do Programa no município.
Avaliação da gestão do PNAE no município pelo CAE	Enunciação avaliativa do CAE a respeito da gestão do PNAE no município	≥ 75% satisfação total < 75 - ≥ 50% satisfação total < 50% satisfação total	10 5 0	Informante-chave: membros titulares e suplentes do CAE	Bienal	A referência avaliativa positiva do CAE quanto à gestão do PNAE no município valida uma implementação com transparência, participação e controle social.
Existência de uma equipe responsável pela gestão do PNAE no município	Enunciação do gestor máximo sobre a existência de uma equipe responsável pela gestão do PNAE no município	Sim Não ]	10 0	Informante-chave: gestor máximo do PNAE no município	Bienal	Quanto mais o município se organiza tecnicamente e administrativamente para a gestão do PNAE, maiores as condições do Programa de alcançar os seus objetivos e metas.
Percentual de fornecedores de gêneros alimentícios oriundos da localidade e/ou estado	Nº de fornecedores oriundos da localidade e/ou estado × 100 ÷ total de fornecedores que atendem o PNAE no município	≥ 75% dos fornecedores < 75 - ≥ 50% dos fornecedores	10 5 0	Prefeitura Municipal / Secretaria Municipal de Educação (SME)	Anual	Quanto maior o número de fornecedores de gêneros alimentícios que atendem ao PNAE no município oriundos da própria localidade e/ou estado, maior o incentivo à economia local e circunvizinha, contemplando o princípio da sustentabilidade e autonomia municipal, com melhor operacionalização do Programa.
Existência de um sistema efetivo de monitoramento da distribuição de gêneros alimentícios às unidades escolares	Enunciação sobre a existência de um sistema efetivo de monitoramento capaz de controlar a distribuição de gêneros alimentícios às unidades escolares	< 50% dos fornecedores Existência de um sistema efetivo Existência de um sistema não efetivo Ausência de um sistema	10 5 0	Prefeitura Municipal / Secretaria Municipal de Educação	Bienal	O maior controle na distribuição dos gêneros alimentícios às unidades escolares, por meio de um sistema de monitoramento com funcionalidade total, implica num acompanhamento transparente, refletindo a capacidade de gestão municipal na implementação do PNAE.

Quadro 3 - Matriz de indicadores para avaliação do PNAE em âmbito municipal na dimensão de gestão, Salvador, Bahia, 2008.

Conclusão

Indicador	Fórmula ou critério	Parâmetro	Pontuação	Meio de verificação	Periodicidade de aplicação	Premissa
Enunciação avaliativa dos diretores das unidades escolares a respeito das possibilidades de gestão do PNAE	Questionar aos diretores sobre as possibilidades de gestão do PNAE nas escolas	$\geq 75\%$ satisfação total $< 75 - \geq 50\%$ satisfação total $< 50\%$ satisfação total	10 5 0	Informante-chave: diretores das escolas atendidas pelo PNAE em âmbito municipal	Anual	A referência avaliativa positiva dos gestores do Programa nas unidades escolares quanto às possibilidades de implementação do PNAE, neste âmbito, valida a sua operacionalidade e promove um atendimento regular e de qualidade aos beneficiários.
% de diretores de escolas que referem conhecer as normas e metas do PNAE	$n^{\circ}$ de diretores com respostas positivas $\times 100 \div$ total de diretores entrevistados	$\geq 75\%$ de respostas positivas $< 75 - \geq 50\%$ de respostas positivas $< 50\%$ de respostas positivas	10 5 0	Informante-chave: diretores das escolas atendidas pelo PNAE em âmbito municipal	Anual	O melhor entendimento sobre as normas e metas do PNAE pelos gestores do Programa no âmbito escolar auxilia para uma operacionalização eficiente que contemple os beneficiários.
Percentual de escolas onde há auxiliares de alimentação escolar e a relação com os turnos de atuação	$n^{\circ}$ escolas onde há auxiliares de alimentação escolar em pelo menos 2 turnos $\times 100 \div$ total de unidades escolares avaliadas	$\geq 75\%$ das escolas $< 75 - \geq 50\%$ das escolas $< 50\%$ das escolas	10 5 0	Informante-chave: diretores das escolas atendidas pelo PNAE em âmbito municipal	Anual	A existência de um profissional responsável unicamente pelo preparo da alimentação escolar demonstra a organização operacional do PNAE.
% de membros do CAE que referem serem os gêneros alimentícios distribuídos às escolas exclusivamente utilizados na alimentação escolar	$n^{\circ}$ de conselheiros do CAE com respostas positivas $\times 100 \div$ total de membros do CAE entrevistados	$\geq 75\%$ de respostas positivas $< 75 - \geq 50\%$ de respostas positivas $< 50\%$ de respostas positivas	10 5 0	Informante-chave: membros titulares e suplentes do CAE	Bienal	Quanto maior o % de conselheiros do CAE que referem a devida utilização dos gêneros alimentícios distribuídos às unidades escolares na alimentação escolar, mais transparente tende a ser a gestão operacional do PNAE.
Média de dias de fornecimento das refeições nas escolas atendidas pelo PNAE durante o período letivo	soma do número de dias de fornecimento da refeição escolar, durante o período letivo, em cada uma das escolas atendidas pelo programa $\div$ total de unidades escolares avaliadas	Média de atendimento $\geq 200$ dias letivos/ano Média de atendimento $\leq 199 - \geq 180$ dias letivos/ano Média de atendimento $< 180$ dias letivos/ano	10 7 0	Prefeitura Municipal / Secretaria Municipal de Educação	Anual	Quanto maior a média de dias de fornecimento da alimentação escolar no município, durante os 200 dias letivos, maior o alcance da cobertura universal do Programa.

Quadro 4 - Matriz de indicadores para avaliação do PNAE em âmbito municipal na dimensão de participação e controle social, Salvador, Bahia, 2008.

Indicador	Fórmula ou critério	Parâmetro	Pontuação	Meio de verificação	Periodicidade de aplicação	Premissa
Existência de marco legal para atuação do CAE	Enunciação do presidente do CAE sobre a existência de regimento interno	Sim Não	10 0	Informante-chave: presidente do CAE	Bienal	O regimento interno organiza a atuação do CAE, validando a existência formal de controle social sobre o PNAE.
Frequência anual de reuniões do CAE	Nº de reuniões do CAE ao longo do ano letivo	≥ 5 reuniões ao ano 2 - 4 reuniões ao ano ≤ 1 reunião ao ano	10 5 0	Informante-chave: presidente do CAE	Bienal	Quanto maior o número de reuniões realizadas pelo CAE, maior a mobilização e a expressão da sua participação social no controle da implementação do PNAE.
Percentual de membros do CAE que referem conhecer as normas e metas do PNAE	Nº de membros do CAE com respostas positivas × 100 ÷ total de membros do CAE entrevistados	≥ 75% de respostas positivas < 75 - ≥ 50% de respostas positivas < 50% de respostas positivas	10 5 0	Informante-chave: membros titulares e suplentes do CAE	Bienal	O melhor entendimento dos membros do CAE sobre as normas e metas do PNAE auxiliam num controle social pleno e participativo.
Percentual de membros do CAE que referem adequação quanto às condições oferecidas pelo município na viabilização de suas atividades	Nº de membros do CAE que referem adequação × 100 ÷ total de membros do CAE entrevistados	≥ 75% de respostas positivas < 75 - ≥ 50% de respostas positivas < 50% de respostas positivas	10 5 0	Informante-chave: membros titulares e suplentes do CAE	Bienal	A garantia ao CAE de uma infra-estrutura adequada, necessária à plena execução das atividades de sua competência, assim como a disponibilização de documentos e informações referentes à execução do PNAE, em todas as suas etapas, é função obrigatória do município, assegurando o controle social na implementação do Programa.
Percentual de membros do CAE capacitados para a supervisão da qualidade da alimentação escolar	Nº de membros do CAE capacitados × 100 ÷ total de membros do CAE	≥ 75% dos membros < 75 - ≥ 50% dos membros < 50% dos membros	10 5 0	Informante-chave: presidente do CAE	Bienal	Quanto melhor o entendimento dos membros do CAE sobre a adequada verificação da qualidade da alimentação oferecida pelo PNAE, mais eficiente a operacionalização e o alcance dos objetivos e metas do Programa.
% de unidades escolares visitadas pelo CAE nos últimos dois anos	Nº de escolas visitadas pelo CAE nos últimos 2 anos × 100 ÷ total de unidades escolares avaliadas	≥ 75% das unidades < 75 - ≥ 50% das unidades < 50% das unidades	10 5 0	Informante-chave: presidente do CAE	Bienal	A plena execução das ações do CAE refletem o nível de controle social na implementação do PNAE.

Quadro 5 - Matriz de indicadores para avaliação do PNAE em âmbito municipal na dimensão de eficiência alimentar e nutricional, Salvador, Bahia, 2008.

Continua

Indicador	Fórmula ou critério	Parâmetro	Pontuação	Meio de verificação	Periodicidade de aplicação	Premissa
Percentual de escolas em condições desejáveis para o armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar	Nº de escolas com condições desejáveis $\times$ 100 $\div$ total de unidades escolares avaliadas	$\geq 75\%$ das escolas $< 75 - \geq 50\%$ das escolas $< 50\%$ das escolas	10 5 0	Aplicação de formulário de inspeção nas escolas	Anual	Um ambiente adequado para o armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar garante uma refeição segura, sob o ponto de vista higiênico-sanitário.
Adequação do número de nutricionistas alocados na SME para o PNAE, segundo o número de estudantes e modalidade de ensino	Número de nutricionistas por número de estudantes, por modalidade de ensino, segundo a resolução CFN nº 358/2005	Adequado Inadequado	10 0	Prefeitura Municipal / Secretaria Municipal de Educação	Anual	A responsabilidade técnica na supervisão da implementação do PNAE pode contribuir para garantir uma refeição quantitativamente e qualitativamente adequada, cumprindo os objetivos e metas do Programa.
Percentual de escolas visitadas por nutricionistas no ano de referência	Nº de escolas visitadas por pelo menos um dos nutricionistas da EE no último ano $\times$ 100 $\div$ total de unidades avaliadas	$\geq 75\%$ das escolas $< 75 - \geq 50\%$ das escolas $< 50\%$ das escolas	10 5 0	Prefeitura Municipal / Secretaria Municipal de Educação	Anual	A supervisão periódica da implementação do PNAE por uma equipe técnica especializada poderá garantir a adequada operacionalização das etapas do Programa no âmbito escolar, convergindo para a promoção da SAN entre os beneficiários.
Percentual de escolas onde ocorreu avaliação nutricional	Nº de escolas onde houve avaliação nutricional dos estudantes nos últimos 3 anos $\times$ 100 $\div$ total de unidades avaliadas	$\geq 75\%$ das escolas $< 75 - \geq 50\%$ das escolas $< 50\%$ das escolas	10 5 0	Prefeitura Municipal / Secretaria Municipal de Educação	Trienal	A responsabilidade técnica na supervisão da implementação do PNAE pode contribuir para garantir uma refeição quantitativamente e qualitativamente adequada, cumprindo os objetivos e metas do Programa.
Percentual auxiliares de alimentação escolar capacitadas para exercer as suas funções	Nº de profissionais capacitados $\times$ 100 $\div$ total de auxiliares de alimentação escolar no município	$\geq 75\%$ das auxiliares $< 75 - \geq 50\%$ das auxiliares $< 50\%$ das auxiliares	10 5 0	Prefeitura Municipal / Secretaria Municipal de Educação	Anual	Quanto melhor o entendimento dos atores sociais envolvidos na execução do PNAE, melhor a operacionalização das etapas do programa na unidade escolar, assim como o atendimento aos seus objetivos e metas.
Percentual de escolas que referem executar o cardápio proposto pela entidade executora para a alimentação escolar	Nº de escolas que referem executar os cardápios propostos nos últimos 30 dias $\times$ 100 $\div$ total de unidades escolares avaliadas	$\geq 75\%$ das escolas $< 75 - \geq 50\%$ das escolas $< 50\%$ das escolas	10 5 0	Informante-chave: diretores das escolas	Anual	A adequada gestão e operacionalização do PNAE devem incluir o planejamento e o real oferecimento da alimentação escolar sugerida pela equipe técnica que assessora a entidade executora.

Quadro 5 - Matriz de indicadores para avaliação do PNAE em âmbito municipal na dimensão de eficiência alimentar e nutricional, Salvador, Bahia, 2008.

Conclusão

<b>Indicador</b>	<b>Fórmula ou critério</b>	<b>Parâmetro</b>	<b>Pontuação</b>	<b>Meio de verificação</b>	<b>Periodicidade de aplicação</b>	<b>Premissa</b>
Avaliação da adequação qualitativa dos cardápios propostos pela entidade executora	Utilização do método de Avaliação Qualitativa das Preparações do Cardápio (AQPC) adaptado	≥ 75% dos itens de avaliação adequados	10	Avaliação dos cardápios propostos pela entidade executora no período de quatro semanas	Anual	A alimentação escolar planejada de modo a atender às necessidades nutricionais dos estudantes, na forma de refeições atrativas e saudáveis e atendendo às práticas e preferências alimentares dos escolares favorece o consumo mais regular do benefício, contribuindo para o alcance dos objetivos e metas do PNAE.
		< 75 - ≥ 50% dos itens de avaliação adequados	5			
		< 50% dos itens de avaliação adequados	0			
Avaliação da adequação qualitativa dos cardápios oferecidos nas unidades escolares	Utilização do método de Avaliação Qualitativa das Preparações do Cardápio (AQPC) adaptado	≥ 75% das unidades escolares avaliadas com adequação dos cardápios	10	Avaliação dos cardápios oferecidos pelas unidades escolares no período de quatro semanas	Anual	As refeições oferecidas aos estudantes devem ser elaboradas e distribuídas no âmbito escolar de forma a atender às orientações nutricionais propostas pela entidade executora, adaptadas à realidade das unidades e do público beneficiário, contribuindo para a melhor adesão dos escolares ao PNAE e maior aceitabilidade da alimentação ofertada.
		< 75 - ≥ 50% das unidades escolares avaliadas com adequação dos cardápios	5			
		< 50% das unidades escolares avaliadas com adequação dos cardápios	0			
Existência de iniciativas e atividades educativas de relevância para a alimentação escolar	Enunciação dos diretores sobre a existência destas iniciativas e atividades nas unidades escolares	≥ 75% das unidades escolares	10	Plano operativo ou pedagógico das unidades escolares avaliadas	Anual	A existência de ações e atividades educativas de relevância para a alimentação escolar sugere uma comunidade escolar socialmente mobilizada e mais atuante na participação social sobre o PNAE, contribuindo para um melhor alcance dos objetivos e metas deste programa.
		< 75 - ≥ 50% das unidades escolares	5			
		< 50% das unidades escolares	0			
Adesão dos escolares ao PNAE	% de escolares que referem consumir a alimentação escolar três ou mais vezes na semana	≥ 75% dos escolares entrevistados	10	Informante-chave: público beneficiário	Anual	A maior adesão do público beneficiário ao PNAE reflete o efeito esperado na contribuição do programa à promoção de ações que somem à SAN entre os escolares.
		< 75 - ≥ 50% dos escolares entrevistados	5			
		< 50% dos escolares entrevistados	0			



Desta forma é possível verificar que os resultados atribuídos em uma escala de valores intermediários expressam condições passíveis de adaptações gradativas. Em contrapartida, outros poucos indicadores são parametrizados em resultados dicotômicos, não permitindo respostas intermediárias, revelando aspectos que não possibilitam uma condição de tolerância mediana.

Quanto à pontuação, todos os indicadores apresentam um valor máximo de dez pontos e um valor mínimo de zero, podendo haver valores intercalados.

Os meios de verificação para obtenção dos dados são aplicáveis no âmbito do CAE (membros titulares e suplentes), da entidade executora (gestor máximo do Programa no município e representantes do quadro técnico envolvidos na gestão e operacionalização do PNAE) e das unidades escolares (diretores, auxiliares de alimentação escolar, estudantes).

A periodicidade de aplicação de cada indicador associa-se a um período de tempo mínimo necessário para que possíveis modificações nas condições que o envolvem possam ser expressas por meio da avaliação. As premissas apresentadas para cada indicador permitem que o avaliador tenha explícito o foco de análise, evitando uma interpretação inespecífica dos mesmos.

### **Plano de análise dos resultados**

O plano de análise proposto contempla a busca pela imagem-objetivo definida, por meio de uma avaliação por dimensões. Desta forma, para a leitura do conjunto dos resultados foram propostas quatro categorias de análise, estando as respectivas pontuações associadas a uma escala de cores, que informa de maneira mais interativa o resultado da avaliação, e uma descrição do nível de implementação do PNAE em âmbito municipal para cada condição.

Admitindo a pontuação máxima que pode ser alcançada como resultado de cada indicador, em cada dimensão poderão ser alcançados os seguintes somatórios: 120 pontos para a dimensão de gestão; 60 pontos para a dimensão de participação e controle social e 110 pontos para a dimensão de eficiência alimentar e nutricional. Assim, para uma análise global arbitrou-se por uma leitura do desempenho alcançado em cada uma das dimensões consideradas. O quadro 6 apresenta a escala de categorias adotadas nesta análise.

Quadro 6 - Escala de categorias para análise dos resultados obtidos na aplicação do protocolo de indicadores, Salvador, Bahia, 2008.

CATEGORIAS	ESCALA DE CORES	PONTUAÇÃO	DESCRIÇÃO
<b>DESEMPENHO ÓTIMO</b>		Atinge $\geq 75\%$ do total de pontos possíveis em cada uma das dimensões	Significa dizer que o PNAE no município atinge a maior parte dos resultados esperados para as dimensões avaliadas, convergindo para uma implementação que favorece o alcance dos resultados processuais e finalísticos, de acordo com a imagem-objetivo proposta.
<b>DESEMPENHO SATISFATÓRIO</b>		Atinge $\geq 50\%$ a $< 75\%$ do total de pontos possíveis em pelo menos uma das dimensões	Significa dizer que o PNAE no município atinge parcialmente os resultados esperados em pelo menos uma das dimensões avaliadas, o que pode dificultar a o alcance dos resultados processuais e finalísticos de acordo com a imagem-objetivo proposta,
<b>DESEMPENHO INSATISFATÓRIO</b>		Atinge $\geq 26\%$ a $\leq 49\%$ do total de pontos possíveis em pelo menos uma das dimensões	Significa dizer que o PNAE no município atinge minimamente os resultados esperados em pelo menos uma das dimensões avaliadas, o que torna insuficiente o alcance dos resultados processuais e finalísticos de acordo com a imagem-objetivo proposta.
<b>SEM DESEMPENHO</b>		Atinge $\leq 25\%$ do total de pontos possíveis em pelo menos uma das dimensões	Significa dizer que a implementação do PNAE no município não alcança resultados processuais e finalísticos de acordo com a imagem-objetivo proposta.

Para melhor elucidar e exemplificar a interpretação dos resultados por meio do plano de análise, justificando a importância de avaliar os mesmos pelo modelo multidimensional proposto, sugere-se o exemplo que se segue.

Num estudo de caso hipotético, avaliou-se a implementação do PNAE no município A e após a aplicação do protocolo de indicadores, foram alcançadas as seguintes pontuações por dimensão: gestão 105 pontos, o que significa 87,5% da pontuação máxima possível para esta dimensão; participação e controle social 30 pontos, revelando 50% da pontuação máxima possível para esta dimensão e eficiência alimentar e nutricional 80 pontos, perfazendo 78,9% da pontuação máxima possível para esta dimensão.

Seguindo a interpretação do plano de análise (quadro 6), o município A teria como resultado final um desempenho satisfatório, visto que atingiu 50% do total de pontos

possíveis na dimensão de participação e controle social, ou seja, um valor entre  $\geq 50\%$  a  $< 75\%$  do total de pontos possíveis em pelo menos uma das dimensões. Portanto, apesar do município A apresentar na implementação do PNAE o atendimento ao objetivo de autonomia municipal, com adequada aplicação dos recursos e organização técnica e administrativa, oferecendo uma alimentação escolar segura e saudável e com ampla cobertura, não há o controle social evidente no acompanhamento das ações.

Desta forma é perceptível o quão se faz essencial nesta análise considerar em igual importância as três dimensões selecionadas na avaliação e monitoramento da implementação do PNAE no município, visto que estas convergem de forma complementar ao alcance da imagem-objetivo definida.

### **Socialização do protocolo de indicadores**

Ao discutir a metodologia proposta, contribuições foram elaboradas no sentido de aperfeiçoar o modelo a partir da experiência de atores sociais que participam da implementação do PNAE no município de Salvador (BA).

Como produto da oficina realizada, produziu-se um resumo executivo de seus produtos, destacando as modificações que foram discutidas e sugeridas naquele momento. Desta forma, o protocolo de indicadores sofreu modificações julgadas pertinentes, a partir do debate entre os participantes, com o auxílio da matriz para a seleção dos indicadores.

Pode-se concluir que, após a realização da oficina de trabalho, obteve-se como resultado um protocolo com maior validade, factibilidade e confiabilidade, agregando à proposta metodológica um maior poder de avaliar o PNAE em âmbito municipal, com disponibilidade e acessibilidade a informações confiáveis.

Foi consensual nas discussões que para todos os indicadores, das diferentes dimensões, fossem investigadas na fase de construção dos instrumentos de coleta de dados as justificativas para as respostas obtidas, o que foi aceito e realizado em momento posterior.

## **Experiências na construção dos instrumentos para coleta de dados**

Aspectos relevantes na elaboração de instrumentos para coleta de dados perpassam as questões da linguagem do questionário, definindo concretamente os termos que não são claros; a adequação ao foco principal das perguntas, considerando aquilo que o informante tenha conhecimento e capacidade para responder, elaborando questões específicas; a aplicabilidade do instrumento, que deve ser testado anteriormente para que eventuais falhas de formulação e estrutura possam ser corrigidas.

Foram elaborados três tipos de questionários para obtenção de informações: para a entidade executora; para o CAE e para os atores sociais nas unidades escolares (diretor, auxiliares de alimentação escolar e estudantes), contemplando os três principais tipos de informantes.

O teste de verificação da aplicabilidade dos instrumentos de coleta de dados auxiliou na conformação das perguntas de forma a facilitar o entendimento destas por parte dos informantes-chave.

Dois instrumentos, em particular, foram adaptados da literatura às condições específicas do monitoramento e avaliação do PNAE. O formulário de inspeção das condições higiênico-sanitárias das áreas de armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar nas unidades de ensino, adaptação do modelo de Figueiredo (2007)<sup>20</sup>. Concentraram-se, neste instrumento, os aspectos referentes: ao ambiente da área externa à cantina escolar; a área de preparo de alimentos, incluindo equipamentos, utensílios e ambiente; a área de armazenamento de gêneros alimentícios, considerando o controle do prazo de validade dos produtos estocados, equipamentos e ambiente; quanto ao tipo e qualidade do abastecimento de água das escolas; às instalações sanitárias de uso pelos auxiliares da alimentação escolar, assim como os uniformes e rotinas de trabalho; ao ambiente da área de distribuição das refeições aos estudantes.

Quanto à análise qualitativa dos cardápios propostos pela entidade executora e os cardápios realmente oferecidos nas unidades escolares, utilizou-se o instrumento de Avaliação Qualitativa das Preparações do Cardápio (AQPC), sugerido por Veiros (2002)<sup>21</sup> e adaptado Torres e Jesus (2008)<sup>22</sup> às especificidades da alimentação de crianças e adolescentes institucionalizados.

Sobre as categorias definidas para este instrumento de avaliação tem-se: técnica de cocção, verificando a presença ou ausência de preparações em que haja a utilização de óleo

vegetal frito; tipos de gordura, avaliando a presença ou ausência de gordura saturada; proteína de alto valor biológico, analisando as principais fontes alimentares; a presença ou ausência de frutas, legumes e hortaliças, alimentos ricos em cálcio e ferro; avaliação da variedade ou monotonia dos alimentos e/ou preparações presentes nos cardápios.

Neste sentido, houve a possibilidade de testar os instrumentos para obtenção das informações a serem utilizadas no cômputo dos indicadores, tornando-os mais aplicáveis ao âmbito municipal no monitoramento e avaliação do PNAE, transpondo dificuldades adaptativas para que com mais aproximação ao foco de análise o protocolo sugerido possa ser aplicado para validação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo apresentou as etapas do processo de construção de uma proposta metodológica para o monitoramento e avaliação do PNAE em âmbito municipal, através de um protocolo de indicadores, tendo em vista o alcance de uma imagem-objetivo para a implementação descentralizada do programa que contemple autonomia, participação e controle social, de forma a garantir a cobertura universal e o atendimento regular da população alvo, somando assim para a segurança alimentar e nutricional dos escolares.

Durante o desenvolvimento deste estudo registrou-se ausência de dados atuais e detalhados, em nível nacional, quanto à implementação do PNAE. Contudo, considerando as pesquisas documental e bibliográfica realizadas, a etapa de observação nas unidades escolares e também as entrevistas e debates realizados com atores sociais envolvidos com o programa, muitas contribuições foram incorporadas no sentido de oportunizar o aprofundamento em torno das discussões a respeito da avaliação do Programa. Com isto tornou-se possível a seleção de alguns indicadores e a construção de outros.

Espera-se que esta nova metodologia possa ser aplicada para validação em municípios brasileiros, onde a gestão do Programa tenha como entidade executora a prefeitura municipal, possibilitando os ajustes e reformulações cabíveis ao protocolo de indicadores, particularmente quanto ao número total de indicadores; atendimento pelos indicadores das propriedades e características desejáveis e teste da aplicabilidade dos meios de verificação. Importa também avaliar o poder de interpretação do plano de análise proposto, considerando

principalmente que uma das maiores dificuldades neste processo é a definição de parâmetros em contexto de falta de acúmulo de avaliações prévias com uso da mesma metodologia.

Cabe ressaltar que o modelo apresentado não se propõe a viabilizar análises mais qualitativas em relação, por exemplo, às práticas e preferências alimentares do estudante e a relação destas com o consumo da alimentação escolar. Considera-se que um modelo completo de avaliação do PNAE deve avançar também nesta direção.

Portanto, em se tratando de um Programa social de alta relevância e longa história no país, este protocolo pretende contribuir para uma resposta a curto e médio prazos sobre a implementação do PNAE, na tentativa de fornecer subsídios ao aperfeiçoamento contínuo do mesmo como uma ação somatória à promoção da SAN entre escolares e da alimentação como direito humano universal.

## REFERÊNCIAS

1. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [homepage na internet]. Brasília: República federativa do Brasil; 2004 [acesso em 2008 Jan]. Alimentação escolar: dados estatísticos; [1 tela]. Disponível em: [http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao\\_escolar.html#dadosesta](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html#dadosesta).
2. Ministério da Educação. Resolução nº. 32, de 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Diário Oficial da União 2006; 11 ago.
3. Serra MG. Evaluación de los servicios sociales. 1ª ed. Barcelona: Gedisa; 2004.
4. Santos SMC, Sampaio MFA. Curso à distância: métodos para avaliação da segurança alimentar e nutricional. Tema: planejamento e métodos de avaliação em segurança alimentar e nutricional. Salvador (BA); 2006.
5. Pereira LCB, Spink P. Serra MG. Reforma do estado e administração pública gerencial. 7ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; 2006.
6. Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil. Projeto: desenho e implantação de estratégia de avaliação. Campinas: Unicamp; 1999.

7. Santos LMP, Santos SMC. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 1 – Abordagem metodológica. *Cad Saúde Pública*. 2007;23(5):1029-1040.
8. Santos SMC, Guimarães MCL, Melo C, Sanches Filho A. Subsídios para avaliação da gestão pública: processo de constituição de indicadores para avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais. *O&S - Org & Soc*. 2006;13(13):109-24.
9. Pipitone MAP. Programa de alimentação escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores [tese]. Campinas (SP): Universidade Estadual de Campinas; 1997.
10. Stefanini MLR. Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança [tese]. São Paulo (SP): Universidade de São Paulo; 1997.
11. Spinelli MAS, Canesqui AM. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). *Rev Nutr* 2002;15(1):105-117.
12. Pipitone MAP, Ometto AMH, Silva MV, Sturion GL, Furtuoso MCO, Oetterer M. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa de alimentação escolar. *Rev Nutr* 2003;16(2):143-154.
13. Santos LS. Estudo sobre a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios baianos [dissertação]. Salvador (BA): Universidade Federal da Bahia; 2004.
14. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo escolar. Brasil; 2004 [acesso em 2007 Mar]. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>.
15. Santos LMP, Santos SMC, Santana LAA, Henrique FCS, Mazza RPD, Santos LAS, et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. 4 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cad Saúde Pública*. 2007;23(11):2681-2693.
16. Viana RPT. Programa de merenda escolar: subsídios para o planejamento do programa em Campinas [dissertação]. Campinas (SP): Universidade Estadual de Campinas; 1997.

17. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação [homepage na internet]. Brasília: República federativa do Brasil; 2004 [acesso em 2008 Dez]. Análise preliminar dos cardápios da alimentação escolar/2006; [10 telas]. Disponível em: [ftp://ftp.fnde.gov.br/web/alimentacao\\_escolar/encontros\\_nacionais/analise\\_preliminar\\_cardapios\\_2007.pdf](ftp://ftp.fnde.gov.br/web/alimentacao_escolar/encontros_nacionais/analise_preliminar_cardapios_2007.pdf).

18. Sturion GL. Avaliação do desempenho do Programa de Alimentação Escolar em dez municípios brasileiros [tese]. Campinas (SP): Universidade Estadual de Campinas; 2002.

19. Ministério da Saúde e Ministério da Educação. Portaria Interministerial n<sup>o</sup>. 1.010, de 8 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Diário Oficial da União 2006; 9 maio.

20. Figueiredo KVNA. A segurança na produção de alimentos em escolas estaduais atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar [monografia]. Salvador (BA): Universidade Federal da Bahia; 2007.

21. Veiros, MB. Análise das condições de trabalho do nutricionista na atuação como promotor de saúde em uma Unidade de Alimentação e Nutrição: um estudo de caso [dissertação]. Florianópolis (SC): Universidade Federal de Santa Catarina; 2002.

22. Torres IC, Jesus RCB. Perfil nutricional de crianças e adolescentes soropositivos de uma instituição filantrópica do município de Salvador, Bahia [trabalho de conclusão de curso]. Salvador (BA): Faculdade de Tecnologia e Ciências; 2008.



## 6 CONCLUSÕES

Ao pensar sobre a história da alimentação escolar no Brasil é possível perceber o quanto se fizeram evoluir as ações públicas, neste âmbito, ao longo dos últimos 50 anos. Muitas mudanças ocorreram no PNAE, o que abrange aspectos estruturais e processuais, gerando resultados cada vez mais relevantes para um Programa de abrangência nacional.

No cenário internacional, em especial na América Latina, foi possível perceber um espaço de destaque para o PNAE, ainda que da ausência de uma sistemática de avaliação do mesmo. Ressaltam-se aspectos positivos como: a formalização da participação e controle social do Programa, apesar da atuação dos CAE ainda não alcançar o máximo de envolvimento esperado; a ampla cobertura, prevendo o atendimento às especificidades biológicas e nutricionais e o respeito às práticas e preferências alimentares do público alvo; a inclusão das populações de maior vulnerabilidade social, como os indígenas e quilombolas; o modelo de gestão descentralizado, que permite maiores possibilidades na realização de processos avaliativos quanto à implementação.

Sendo um Programa de alta relevância, este necessita de avaliações constantes que possam colaborar para a otimização de recursos, reformulações de ações e o maior alcance dos resultados esperados. Neste sentido, este estudo intencionou contribuir para o monitoramento e avaliação da implementação do PNAE em âmbito municipal, visto a expressiva municipalização que o modelo de gestão assume no país, através de uma metodologia que se aplique de forma sistemática e contínua.

Desafios foram enfrentados, principalmente por se tratar de uma proposta inédita de avaliação do Programa, não havendo parâmetros suficientes para análises comparativas no processo de construção da mesma. Apesar da utilização de indicadores como instrumentos avaliativos ser bastante difundida no campo das políticas públicas, após uma revisão dos trabalhos de avaliação do PNAE nos últimos dez anos, não foi possível verificar iniciativas neste sentido.

Verificou-se, ainda, que avaliações sobre os aspectos orçamentários do Programa estiveram escassas na literatura consultada, questionando-se, portanto, a real disponibilização deste tipo de informação pelos gestores, nos seus diferentes âmbitos. Esta ausência acabou por inviabilizar a presença de indicadores que expressassem as variáveis de custo, em especial na dimensão de gestão, para avaliação da implementação do PNAE na metodologia proposta.

Contudo, mesmo frente a um cenário nacional de ações de participação e controle social pouco efetivas, foi possível encontrar nas fases de construção do protocolo proposto agentes implementadores extremamente comprometidos com o Programa, o que auxiliou de forma fundamental na adaptação da metodologia à realidade local vivenciada por estes.

Portanto, o PNAE deve ser visualizado como um Programa de importante papel no desenvolvimento da sociedade brasileira, ao somar esforços no sentido da maior inserção das crianças e adolescentes no sistema educacional público, em especial a parcela mais vulnerável dos cidadãos. Assim, possibilitando que os escolares possam explorar de forma adequada as ferramentas de aprendizagem disponíveis em qualidade para o alcance de uma educação plena.

Para tanto, é necessário avaliar o Programa constantemente, permitindo que suas potencialidades correspondam aos objetivos e metas propostos e que os resultados se aproximem àqueles esperados, possibilitando a verificação das ações de êxito e pontos de fragilidade de forma precoce. Neste sentido, a avaliação toma o seu propósito primordial no melhor direcionamento das etapas de implementação do PNAE, com a intenção social de ampliar as possibilidades de garantia da SAN entre escolares.

**APÊNDICES**

**APÊNDICE A – Carta de apresentação às escolas e Termo de livre consentimento  
informado para os entrevistados**



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
MESTRADO EM ALIMENTOS, NUTRIÇÃO E SAÚDE  
Rua Araújo Pinho, 32 – Canela – Salvador/Ba  
CEP 40 110-150 – tel: (71)3263 7705 fax: 3263 7704

Sr(a). Diretor(a),

Convidamos esta unidade escolar a participar do projeto pesquisa, desenvolvido no Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia, pela mestrandia Amanda Valente da Silva e sob a orientação da Prof<sup>ª</sup>. Sandra Maria Chaves dos Santos, **Construção de indicadores para a avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em unidades escolares da cidade de Salvador-BA.**

A contribuição se dará através de entrevistas sobre concepções a respeito de quais aspectos devem ser avaliados no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Objetivando, a partir do conhecimento e experiência de gestores, merendeira, professores e membros do Conselho de Alimentação Escolar na gestão e execução do PNAE e da percepção dos alunos sobre a aplicação deste programa nas escolas, propor um protocolo de indicadores que avalie a gestão deste programa em unidades escolares da cidade de Salvador (BA).

As entrevistas serão registradas, com o uso de um gravador, sendo o entrevistador um membro da equipe do projeto devidamente treinado. Todas as informações e opiniões emitidas serão sigilosas e utilizadas apenas para os fins do estudo, e os entrevistados não serão identificados.

Contamos com a participação desta unidade escolar neste processo de formulação de parâmetros para a avaliação das políticas públicas no país, tendo como foco principal um programa de extensa magnitude nacional, como o PNAE.

Atenciosamente,



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
 ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
 PROJETO PROESCOLAR  
 Rua Araújo Pinho, 32 – Canela – Salvador/Ba  
 CEP 40 110-150 – tel: (71)3263 7705 fax: 3263 7704

### **Termo de Livre Consentimento Informado**

Entrevistas exploratórias sobre a construção de indicadores para a avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Eu, ....., fui convidado(a) pela equipe de pesquisa do projeto Construção de indicadores para a avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em unidades escolares da cidade de Salvador-BA, realizado pela Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia, para contribuir com o desenvolvimento da pesquisa através de uma entrevista sobre minhas concepções a respeito de quais aspectos devem ser avaliados no PNAE. Fui esclarecido (a) sobre o objetivo da pesquisa que, a partir do conhecimento e experiência de gestores, merendeira, professores e membros do Conselho de Alimentação Escolar na gestão e execução do PNAE e da percepção dos alunos sobre a aplicação deste programa nas escolas, será proposto um protocolo de indicadores que avalie a gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em unidades escolares da cidade de Salvador (BA), contribuindo para um processo de avaliação contínuo deste programa. Fui informado (a) que, como participante estarei sendo entrevistado (a), com uso de um gravador, sendo o entrevistador um membro da equipe do projeto devidamente treinado. Foi esclarecido que todas as informações e opiniões por mim emitidas serão sigilosas e utilizadas apenas para os fins do estudo, e que eu não serei identificado(a). Após os esclarecimentos, a equipe de pesquisa deste projeto deixou claro que minha participação na pesquisa é voluntária e que poderei suspender a minha participação a qualquer momento, sem que isto signifique qualquer prejuízo para mim. Fui ainda informado (a) que este estudo está sendo coordenado pela Prof<sup>ª</sup>. Sandra Maria Chaves dos Santos, da Escola de Nutrição da UFBA, a qual poderá ser contactada sempre que houver dúvida ou questionamento sobre qualquer procedimento da pesquisa pelos telefone (71) 3263 7705, pelo e-mail pgnut@ufba.br ou diretamente na Escola de Nutrição, à Rua Araújo Pinho, n.32, Canela, em Salvador. Foi também esclarecido que poderei consultar sobre os direitos dos participantes da pesquisa junto ao Comitê de Ética Escola Estadual de Saúde Pública, da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, pelo tel. (71) 3116-5333. Após estes esclarecimentos e de conhecer os objetivos e a utilização a ser dada a informação, concordo em participar da pesquisa.

Salvador, ..... de ..... de .....

---

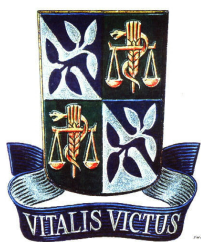
Entrevistado(a)

**APÊNDICE B – Matriz utilizada para seleção de indicadores na Oficina de trabalho com os atores sociais**





**APÊNDICE C – Questionários e roteiros para coleta de dados ao cômputo dos indicadores**



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
 ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
 NÚCLEO DE NUTRIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS  
 PROJETO SANESCOLAR (UFBA/FNDE/ SMEC-SSA)  
 Av. Araújo Pinho, 32- Canela 40.110-150  
 Salvador – Bahia- Brasil  
 Telefone: (71) 3283-7727

**Sub-projeto » Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: uma proposta metodológica.**

### QUESTIONÁRIO

(gestor máximo do PNAE no município)

#### Dados do informante

Nome: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_ Tempo em exercício: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_ Município: \_\_\_\_\_

**Questão 01 (DG)** - O Sr(a) está satisfeito(a) ou insatisfeito(a) com o volume de recursos repassados pelo FNDE para a assistência financeira de caráter suplementar na implementação do PNAE neste município?

SATISFEITO (A)       INSATISFEITO (A)

Se **SATISFEITO (A)** - Qual o seu nível de satisfação?

SATISFAÇÃO TOTAL       SATISFAÇÃO REGULAR

Se **SATISFAÇÃO REGULAR** ou **INSATISFAÇÃO**, cite os principais motivos:

---



---

**Questão 2** (DG) - Neste município, existe complementação aos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar oferecida pelo PNAE?

SIM       NÃO

Se **NÃO**, cite os principais motivos:

---

---

**Questão 3** (DG) - Neste município existe uma equipe ou grupo de trabalho responsável pela gestão do PNAE?

SIM       NÃO

Se **SIM** - Qual é esta equipe ou grupo de trabalho e onde está alocada na estrutura municipal?

---

Se **NÃO**, cite os principais motivos:

---

---



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE NUTRIÇÃO**  
**NÚCLEO DE NUTRIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**PROJETO SANESCOLAR (UFBA/FNDE/ SMEC-SSA)**  
 Av. Araújo Pinho, 32- Canela 40.110-150  
 Salvador – Bahia- Brasil  
 Telefone: (71) 3283-7727

**Sub-projeto » Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: uma proposta metodológica.**

## QUESTIONÁRIO

(Entidade Executora/Prefeitura Municipal)

### Dados do informante

Nome: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_ Tempo em exercício: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

**Questão 01** (DG) - Quantas unidades escolares do município (rede pública e entidades filantrópicas, escolas indígenas e quilombolas conveniadas ao município) foram atendidas pelo PNAE no último ano? \_\_\_\_\_

Qual foi o nº total de unidades escolares do município no último censo? \_\_\_\_\_

**Questão 02** (DG) - Quantos estudantes das unidades escolares da rede pública e entidades filantrópicas, escolas indígenas e quilombolas conveniadas ao município foram atendidos pelo PNAE no último ano?

Qual o nº total de estudantes cadastrados no censo escolar do município no último ano? \_\_\_\_\_

**Questão 03** (DEAN) - Neste município, quantos (as) nutricionistas estão envolvidos na implementação do PNAE? \_\_\_\_\_

Qual a carga horária semanal de cada profissional? \_\_\_\_\_

Neste município, quantos (as) técnicos (as) em Nutrição estão envolvidos na implementação do PNAE? \_\_\_\_\_

Qual a carga horária semanal de cada profissional? \_\_\_\_\_

**Questão 04 (DG)** - Atualmente, do total de fornecedores de gêneros alimentícios para o PNAE quantos são oriundos deste município e/ou deste estado?

\_\_\_\_\_ N° de fornecedores oriundos do município

\_\_\_\_\_ N° de fornecedores oriundos do estado

Qual é o número total de fornecedores de gêneros alimentícios? \_\_\_\_\_

**Questão 05 (I<sub>6</sub>DG)** - Neste município existe um sistema efetivo de monitoramento para o controle dos gêneros alimentícios que são distribuídos pela Prefeitura Municipal às unidades escolares?

SIM

NÃO

Se **SIM** - Que tipo de sistema de monitoramento existe?

\_\_\_\_\_

**Questão 06 (DEAN)** - De todas as unidades escolares atendidas pelo PNAE neste município, em quantas os escolares passaram por avaliação antropométrica nos últimos três anos?

\_\_\_\_\_

**Questão 07 (DEAN)** - De todas as unidades escolares atendidas pelo PNAE neste município, quantas foram visitadas por nutricionistas no último ano?

\_\_\_\_\_

**Questão 08 (DEAN)** - Atualmente, quantos auxiliares da alimentação escolar das unidades escolares atendidas pelo PNAE estão capacitadas para exercer suas funções?

\_\_\_\_\_

No total, quantos auxiliares da alimentação escolar estão alocadas nas unidades escolares atendidas pelo PNAE? \_\_\_\_\_



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
 ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
 NÚCLEO DE NUTRIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS  
 PROJETO SANESCOLAR (UFBA/FNDE/ SMEC-SSA)  
 Av. Araújo Pinho, 32- Canela 40.110-150  
 Salvador – Bahia- Brasil  
 Telefone: (71) 3283-7727

**Sub-projeto » Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: uma proposta metodológica.**

### QUESTIONÁRIO

(Tipo de informante: unidades escolares)

**Unidade escolar:** \_\_\_\_\_

**Endereço:** \_\_\_\_\_ **CRE:** \_\_\_\_\_

**Nº alunos atendidos pelo PNAE:** \_\_\_\_\_ **Tipo de ensino:** \_\_\_\_\_

**Turnos:** \_\_\_\_\_ **Informante:** \_\_\_\_\_

**Cargo:** \_\_\_\_\_ **Tempo de exercício no cargo:** \_\_\_\_\_

**Telefone:** \_\_\_\_\_

**Questão 01 (IDG9) - O Sr (a) conhece a legislação que orienta o PNAE?**

SIM  NÃO

**Questão 02 (IDEAN9) – No último ano, nesta unidade escolar, ocorreram iniciativas e/ou atividades de relevância para a alimentação escolar?**

SIM  NÃO

**Se SIM – Que tipo de iniciativas e/ou atividades?**

\_\_\_\_\_

Comprovação da realização das iniciativas e/ou atividades:(consultar plano operativo ou pedagógico)

SIM  NÃO

**Questão 03** (IDG10) – No último ano, nesta unidade escolar, havia auxiliar da alimentação escolar (“merendeira”), exclusivamente, para a realização do preparo das refeições servidas aos estudantes?

SIM                       NÃO

**Se SIM** - Em quais turnos este funcionário (a) atuou? \_\_\_\_\_

Quantas refeições por turno, em média, eram preparadas? \_\_\_\_\_

**Se NÃO** – Por quê? Qual a alternativa para esta situação?

---

**Questão 04** (IDEAN6) – No último ano, esta unidade escolar executou o cardápio proposto pela Secretaria Municipal de Educação?

SIM                       NÃO

**Se SIM** - Com que frequência este cardápio foi executado?

SEMPRE       RARAMENTE       NUNCA

**Se NÃO** – Por quê?

---

**Questão 05** (IDG8) – No último ano, o Sr (a) esteve satisfeito (a) ou insatisfeito (a) quanto às possibilidades de gestão do PNAE nesta unidade escolar?

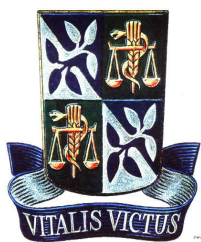
SATISFEITO (A)       INSATISFEITO (A)

**Se SATISFEITO (A)** - Qual o seu nível de satisfação?

SATISFAÇÃO TOTAL       SATISFAÇÃO REGULAR

**Se SATISFAÇÃO REGULAR ou INSATISFAÇÃO, cite os principais motivos:**

---



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
 ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
 NÚCLEO DE NUTRIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS  
 PROJETO SANESCOLAR (UFBA/FNDE/ SMEC-SSA)  
 Av. Araújo Pinho, 32- Canela 40.110-150  
 Salvador – Bahia- Brasil  
 Telefone: (71) 3283-7727

**Sub-projeto » Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: uma proposta metodológica.**

## QUESTIONÁRIO

(Conselho de Alimentação Escolar)

### Dados do informante

Nome: \_\_\_\_\_

Segmento: \_\_\_\_\_ Tempo em exercício: \_\_\_\_\_

Titular  Suplente  Telefone: \_\_\_\_\_

**Questão 01** (DG) – Na sua avaliação, os gêneros alimentícios distribuídos às unidades escolares, pelo PNAE, são exclusivamente utilizados no preparo das refeições destinadas aos estudantes?

SIM  NÃO

**Questão 02** (DPS) - Este conselho apresenta um regimento interno que organize a sua atuação? (APLICÁVEL APENAS AO PRESIDENTE DO CAE)

SIM  NÃO

Se NÃO – Por quê?

**Questão 03** (DPS) - Com que frequência este Conselho realiza reuniões? (APLICÁVEL APENAS AO PRESIDENTE DO CAE)

≤ 1 reunião/ano  2 - 4 reuniões/ano  ≥ 5 reuniões/ano



**Questão 04** (DPS) - Como o Sr (a) avalia as condições oferecidas por este município para a atuação do CAE, no que se relaciona:

Disponibilização de informações e documentos?

ADEQUADAS  INADEQUADAS

Infra-estrutura que viabilize as atividades do CAE?

ADEQUADAS  INADEQUADAS

Se **INADEQUADAS**, cite os fatores que explicam esta situação:

---

**Questão 05** (DPS) - Nos últimos 2 anos, quantas unidades escolares foram visitas por membros deste Conselho? (**APLICÁVEL APENAS AO PRESIDENTE DO CAE**)

\_\_\_\_\_ (verificar registros de visitas)

**Questão 06** (DPS) - O Sr (a) conhece a legislação que orienta o PNAE?

SIM  NÃO

**Questão 07** (DPS) – Quantos membros deste Conselho foram capacitados para supervisionar a qualidade da alimentação escolar oferecida pelo PNAE neste município? (**APLICÁVEL APENAS AO PRESIDENTE DO CAE**)

SIM  NÃO

Se **SIM** – (Investigar o enfoque do curso/carga horária/entidade organizadora)?

---

**Questão 08** (DG) – O Sr (a) está satisfeito (a) ou insatisfeito (a) quanto à qualidade da gestão do PNAE neste município?

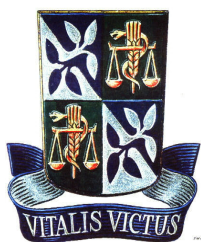
SATISFEITO (A)  INSATISFEITO (A)

**Se SATISFEITO (A)** - Qual o seu nível de satisfação?

SATISFAÇÃO TOTAL       SATISFAÇÃO REGULAR

**Se SATISFAÇÃO REGULAR ou INSATISFAÇÃO**, cite os principais motivos:

---



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE NUTRIÇÃO**  
**NÚCLEO DE NUTRIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**PROJETO SANESCOLAR (UFBA/FNDE/ SMEC-SSA)**  
 Av. Araújo Pinho, 32- Canela 40.110-150  
 Salvador – Bahia- Brasil  
 Telefone: (71) 3283-7727

**Sub-projeto » Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: uma proposta metodológica.**

*Formulário de inspeção das áreas de armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar*

Unidade escolar: \_\_\_\_\_ Informante: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_ Período em exercício: \_\_\_\_\_

**1. Área externa:**

1.1 - Livre de objetos em desuso ou estranhos ao ambiente ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

1.2 - Livre de animais, insetos e/ou roedores ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

1.3 - Livre de depósitos de lixo ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

1.4 - Livre de outros focos de insalubridade ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

(água estagnada/esgoto aberto/outros) ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

**2. Área produção de alimentos:**

2.1 - Livre de objetos em desuso ou estranhos ao ambiente ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

2.2 - Livre de animais, insetos e roedores ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

2.3 - Livre de depósitos de lixo ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

2.4 - Livre de outros focos de insalubridade ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

2.5 - Limpeza e desinfecção adequadas ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

**2.7 - Equipamentos:**

Em bom estado de conservação ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Limpeza e desinfecção adequadas ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Equipamentos de refrigeração e congelamento com vedação adequada ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

**2.8 – Utensílios para produção de alimentos:**

Armazenados em local apropriado ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( )  
**NSA**  
 Em bom estado de conservação ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( )  
**NSA**  
 Limpeza e desinfecção adequadas ( ) **SIM** ( ) **NÃO**  
 ( ) **NSA**

**2.9 - Teto:**

Revestimento liso, impermeável e lavável ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Em bom estado de conservação ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**2.10 - Piso:**

Revestimento liso, impermeável e lavável ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( )  
**NSA**  
 Em bom estado de conservação ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Presença de ralos com tampa ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( )  
**NSA**

**2.11 - Portas:**

Presença de portas ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Ajustadas ao batente ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Em bom estado de conservação ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**2.12 - Parede:**

Revestimento liso, impermeável e lavável ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Em bom estado de conservação ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**2.13 – Janelas:**

Presença de janelas ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Ajustadas ao batente ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Presença de tela milimetrada ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**2.14 – Iluminação:**

Disposta de modo adequado e em quantidade suficiente ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Proteção para as luminárias ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Fiação embutida ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**2.15 – Ventilação:**

Natural ( )  
 Ambiente bem ventilado ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

Artificial ( )  
 Ambiente bem ventilado ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Limpeza e manutenção periódicas dos ventiladores ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

Realiza desinsetização e desratização por empresas especializadas ( ) **SIM** ( ) **NÃO**  
 ( ) **NSA**

Frequência: \_\_\_\_\_

### 3. Preparação dos alimentos:

3.1 - As embalagens são lavadas antes de serem abertas ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

3.2 - Os alimentos que serão consumidos crus são sanificados:

Água ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Água e vinagre ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Água e hipoclorito ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Água e sabão ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Outros: \_\_\_\_\_

3.3 - Locais e utensílios distintos para a manipulação de alimentos crus, semi-preparados e preparados

( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

3.4 - As esponjas utilizadas trocadas com que frequência? \_\_\_\_\_

3.5 - Toalhas de prato são trocadas com que frequência?

\_\_\_\_\_ São lavadas e desinfetadas/fervidas ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

### 4. Área de armazenamento de alimentos:

Livre de objetos em desuso ou estranhos ao ambiente ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Livre de animais, insetos e roedores ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Limpeza e desinfecção adequadas ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

#### 4.1 - Teto:

Revestimento liso, impermeável e lavável ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Em bom estado de conservação ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

#### 4.2 - Piso:

Revestimento liso, impermeável e lavável ( ) SIM ( ) NÃO ( )

NSA

Em bom estado de conservação ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

#### 4.3 - Portas:

Presença de portas ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Ajustadas ao batente ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Em bom estado de conservação ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

#### 4.4 - Parede:

Revestimento liso, impermeável e lavável ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

Em bom estado de conservação ( ) SIM ( ) NÃO ( ) NSA

#### 4.5 - Janelas:

Presença de janelas ( ) SIM ( ) NÃO

( ) NSA

Ajustadas ao batente ( ) SIM ( ) NÃO

( ) NSA

Presença de tela milimetrada ( ) SIM ( ) NÃO

( ) NSA

**4.6 – Iluminação:**

- Disposta de modo adequado e em quantidade suficiente ( ) **SIM** ( ) **NÃO**  
 ( ) **NSA**
- Proteção para as luminárias ( ) **SIM** ( ) **NÃO**  
 ( ) **NSA**
- Fiação embutida ( ) **SIM** ( ) **NÃO**  
 ( ) **NSA**

**4.7 – Ventilação:**

- Natural ( )  
 Ambiente bem ventilado ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**
- Artificial ( )  
 Ambiente bem ventilado ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Limpeza e manutenção periódicas dos ventiladores ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**4.8** - Os produtos são estocados em prateleiras com um afastamento adequado do solo e do forro/teto? ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**4.9** - É feito o controle de rotatividade ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**5. Abastecimento de água:**

**5.1** - Fornecimento de água regular ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**  
 Se **NÃO**, por quê?

---

**5.2** - A água de consumo é filtrada ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

Com que frequência há a troca do filtro? \_\_\_\_\_

**5.3** - O gelo é preparado com água filtrada ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**5.4** – O reservatório de água:

Apresenta tampa ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

É higienizado a cada 6 meses ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**6. Instalações sanitárias utilizadas pelas merendeiras:**

**6.1** - Em bom estado de conservação, limpeza e higienização ( ) **SIM** ( ) **NÃO**  
 ( ) **NSA**

**6.2** - Presença de: papel higiênico ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

sabonete líquido inodoro ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

toalhas de papel não reciclado

( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

Coletores de papel:

com tampa ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

acionados sem as mãos ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

com saco plástico ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**7. Merendeiras:**

**7.1** - São capacitadas para a função ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**7.2** - Utilizam uniforme em bom estado de conservação e limpos ( ) **SIM** ( ) **NÃO**  
 ( ) **NSA**

**7.3 - Calçados fechados** ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**7.4 - Utilizam: proteção para os cabelos** ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

Mantém as unhas curtas, limpas e sem esmaltes ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

Não utilizam adornos ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

Não utilizam barba/bigode ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

Não utilizam maquiagem e perfumes excessivos ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**7.5 - Enquanto preparam os alimentos:**

Não fumam ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

Não falam desnecessariamente ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

Não comem ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**8. Área de distribuição de alimentos:**

**8.1 – Presença de refeitório** ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**Se SIM:**

**8.2 – O local é organizado e limpo** ( ) **SIM** ( ) **NÃO** ( ) **NSA**

**Se NÃO:**

**8.3 - Onde é consumida a refeição?**

Pátio ( )

Sala de aula ( )

Outros: \_\_\_\_\_

**8.4 – Utensílios para consumo:**

Armazenados em local apropriado ( ) **SIM** ( ) **NÃO**

( ) **NSA**

Em bom estado de conservação ( ) **SIM** ( ) **NÃO**

( ) **NSA**

Limpeza e desinfecção adequadas ( ) **SIM** ( ) **NÃO**

( ) **NSA**

**Cite duas sugestões para obter melhorias da alimentação escolar nesta unidade:**

**Diretoria** \_\_\_\_\_

**Merendeira** \_\_\_\_\_



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**  
**ESCOLA DE NUTRIÇÃO**  
**NÚCLEO DE NUTRIÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**PROJETO SANESCOLAR (UFBA/FNDE/ SMEC-SSA)**  
Av. Araújo Pinho, 32- Canela 40.110-150  
Salvador – Bahia- Brasil  
Telefone: (71) 3283-7727

**Sub-projeto » Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: uma proposta metodológica**

**Roteiro para a utilização do instrumento AQPC**

- 1 – Observar a técnica de cocção, observando a presença de preparações fritas, cozidas e assadas.
- 2 – Quanto ao tipo de gordura utilizada, identificar a oferta de alimentos ricos em gordura saturada (embutidos/carnes vermelhas/margarina/manteiga) e em gordura insaturada (fontes de origem vegetal).
- 3 – Variedades das preparações: verificar a frequência de oferta durante a semana e no mês.
- 4 – Identificar os alimentos/preparações ricos em proteína de origem animal e vegetal.
- 5 – Identificar os alimentos/preparações ricos em ferro heme e não heme.
- 6- Identificar os alimentos/preparações ricos em cálcio.
- 7- Identificar os alimentos/preparações ricos em zinco.
- 8 - Identificar os alimentos/preparações ricos em vitamina C.
- 9 - Identificar os alimentos/preparações ricos em vitamina A.



## **APÊNDICE D – Projeto de qualificação**



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTOS, NUTRIÇÃO E SAÚDE

**AMANDA VALENTE DA SILVA**

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR EM ÂMBITO MUNICIPAL: UMA PROPOSTA  
METODOLÓGICA**

**SALVADOR – BAHIA  
2008**



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE NUTRIÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTOS, NUTRIÇÃO E SAÚDE

**AMANDA VALENTE DA SILVA**

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO  
ESCOLAR EM ÂMBITO MUNICIPAL: UMA PROPOSTA  
METODOLÓGICA**

Trabalho de dissertação de mestrado submetido à comissão examinadora como requisito parcial para o exame de qualificação no Programa de Pós-Graduação em Alimentos, Nutrição e Saúde da Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia.

**Orientadora:** Prof. Dra. Sandra Maria Chaves dos Santos

**SALVADOR – BAHIA  
2008**

## SUMÁRIO

<b>1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA.....</b>	<b>99</b>
<b>2 JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>103</b>
<b>3 OBJETIVOS .....</b>	<b>106</b>
3.1 Objetivo geral .....	106
3.2 Objetivos específicos .....	106
<b>4 METODOLOGIA .....</b>	<b>107</b>
4.1 Identificação das propostas metodológicas.....	107
4.2 Identificação das expectativas dos atores sociais .....	108
4.3 Proposição do protocolo de indicadores .....	108
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>112</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>114</b>
APÊNDICE A – Cronograma.....	115
APÊNDICE B – Matriz de indicadores .....	116

## 1 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

A intervenção governamental federal na suplementação alimentar da população escolar é das mais antigas e permanentes, no âmbito das políticas social e assistencial no Brasil. Dados atuais revelam que em 2005, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), atendeu 36,4 milhões de escolares no país.<sup>1</sup>

O PNAE tem por objetivos garantir uma alimentação escolar saudável aos alunos da educação infantil e ensino fundamental da rede pública, escolas indígenas, quilombolas e instituições filantrópicas conveniadas, respeitando aos hábitos e práticas alimentares locais, as diferenças biológicas entre idades, condições de saúde e situação de insegurança alimentar, garantindo a universalização e equidade, em ações descentralizadas entre os entes federados, com participação social no controle e acompanhamento do Programa. O cardápio da alimentação escolar deve ser elaborado por um nutricionista e oferecer, no mínimo, 15% das necessidades nutricionais diárias para os estudantes do ensino infantil e fundamental da rede pública e 30% para os alunos das creches e escolas indígenas e quilombolas.<sup>2</sup>

Quanto à gestão do Programa, esta foi fortemente centralizada na instância federal, desde a sua criação (1954) até 1983, quando se iniciaram os ensaios pontuais descentralizadores, sob modalidades e ritmos diferentes nas unidades da federação, principalmente na região Sudeste.<sup>3</sup>

A década de 80, com o clima vigente de redemocratização e resgate da dívida social, traz uma tentativa de transformação das políticas públicas brasileiras, no sentido da descentralização administrativa, diminuição do papel do Estado e estímulo à participação da população no conjunto das ações sociais.<sup>4</sup> Entre os anos de 1981 e 1993, o país sofreu reestruturações que buscaram de um lado conservar e de outro descentralizar e universalizar as políticas sociais. No âmbito da alimentação escolar, pode-se incluir nestes ensaios de reestruturação, a extinção da Campanha Nacional de Alimentação Escolar, em 1981, a criação do Instituto Nacional de Assistência ao Educando (FAE/MEC), em 1983, e encarregado do PNAE até 1997, quando foi substituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).<sup>3</sup>

No período de 1986 à 1988, a extinta Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) estimulou a descentralização do PNAE, através da municipalização, repassando certas atribuições aos municípios.<sup>3</sup> Em 1993, teve início a descentralização administrativa do PNAE,

na esfera federal, diminuindo a atuação do Estado e estimulando a participação popular no conjunto das ações de gestão do programa.<sup>4</sup>

Entre os objetivos da descentralização constavam a busca da regularidade do fornecimento da merenda, melhoria da qualidade das refeições, atendimento dos hábitos alimentares, diversificação da oferta de alimentos, incentivo à economia local e regional, diminuição dos custos operacionais e estímulo à participação da comunidade local na execução e controle do Programa.<sup>4</sup>

Portanto, mudanças de gestão ocorreram. Como responsáveis pelo recebimento e complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE, quanto pela execução do PNAE, as Entidades Executoras, passaram a ser representadas pelas secretarias de educação dos estados e Distrito Federal; prefeituras municipais e creches e escolas federais.<sup>1</sup>

Passam a ser constituídos os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) como peças fundamentais na possibilidade de fiscalização e aplicabilidade dos objetivos do Programa à realidade das unidades escolares. Sua constituição é prevista em sete membros: um representante do Poder Executivo, um do Legislativo, dois representantes dos professores, dois de pais de alunos e um representante de outro segmento da sociedade civil. Quanto às competências deste Conselho incluem-se: acompanhar a aplicação dos recursos federais e divulgar a aplicação destes; monitorar a aquisição de gêneros alimentícios, zelando pela sua qualidade e orientando sobre o armazenamento dos produtos; participar na elaboração dos cardápios; analisar a prestação de contas enviada pela Entidade Executora e remetê-la ao FNDE e notificar qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE.<sup>1</sup>

A forte vertente municipalista da descentralização do PNAE restringiu-se, primeiramente, as capitais e a seguir as cidades com mais de 50 mil habitantes e os municípios que haviam passado pela experiência anterior de municipalização, entre 1986 e 1989 (principalmente os localizados no Sudeste do país). Como requisitos indispensáveis estavam a comprovação das condições de infra-estrutura, de recursos humanos e a capacidade administrativa do município, assim como o funcionamento do CAE.<sup>3</sup>

Além da mudança no caráter da gestão, a descentralização do Programa pôde contribuir para uma possibilidade de ampliação do exercício dos direitos e autonomia da gestão municipal, com maior poder de administração dos recursos públicos.<sup>5</sup>

Ações de intensa perpetuação devem estar associadas à implementação do PNAE, considerando o enfoque primordial do envolvimento conjunto das várias áreas de atuação do poder público, como abastecimento, saúde, promoção social e cultura, assim como a participação atuante da comunidade escolar.

Sendo a alimentação adequada direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na constituição federal, deve o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional (SAN) da população, consistindo no direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.<sup>6</sup>

O PNAE deve ser considerado um programa de ações somatórias para a SAN, ao promover a alimentação saudável nas escolas, direcionando-se à promoção da saúde e nutrição de um grupo populacional específico, os escolares, num tecido social de vulnerabilidade.

A avaliação do PNAE, envolvendo questões a exemplo da atuação dos CAE, adesão dos estudantes ao Programa, avaliação da infra-estrutura das unidades escolares e da qualidade das refeições oferecidas, assim como, o seu impacto sobre a saúde e estado nutricional dos estudantes, entre outros aspectos, necessita de um maior número de estudos e uma avaliação contínua. Portanto, é possível verificar as variáveis observadas e as propostas metodológicas utilizadas pelos autores que se seguem.

Pipitone et al (2003)<sup>3</sup>, avaliaram a atuação dos CAE, no período de 1997-1998, em 1.378 municípios brasileiros, buscando observar as funções efetivamente exercidas pelos Conselhos, nas diferentes regiões do país, como, também, identificando os fatores associados ao exercício dessas funções. As informações foram obtidas por meio de questionários de ordem técnica, administrativa e financeira, tendo como informantes principais os gestores municipais.

Estudo similar foi realizado por Santos<sup>7</sup>, também analisou a participação dos CAE, exclusivamente em municípios baianos, buscando evidenciar suas contribuições, alcances e limites na implementação do PNAE, no contexto da descentralização. A pesquisa contemplou levantamento e análise de documentação do Programa e estudo empírico envolvendo entrevistas semi-estruturadas com os responsáveis pelo Programa e integrantes dos conselhos, aplicação de questionários aos gestores municipais, a informantes-chaves nas escolas e nos domicílios dos beneficiários.

Ao longo da sua pesquisa, Sturion<sup>8,9</sup>, verificou o desempenho do PNAE em 10 municípios brasileiros, pertencentes a cinco macro-regiões do país, avaliando a participação das famílias em programas de transferência de renda e/ou alimentos, o estado nutricional dos

escolares, o nível de adesão destes ao Programa e a identificação das principais variáveis que afetam esta escolha. Foram utilizados, como instrumentos metodológicos, registro de dados antropométricos e questionários para obtenção de informações junto aos alunos e pais ou responsáveis.

A prefeitura de Campinas (SP) avaliou o PNAE no município, no ano de 1994, relacionando as metas da política de descentralização com a efetiva operacionalização da alimentação escolar. O estudo avaliou as etapas de elaboração da refeição escolar (planejamento, aquisição e distribuição de gêneros alimentícios, composição dos cardápios e infra-estrutura das unidades escolares), discutindo o potencial do município na administração do Programa e apresentando alternativas para uma maior eficácia do serviço prestado.<sup>5</sup>

Mais recentemente, em 2004, o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar passa a avaliar e premiar iniciativas municipais relevantes na área, buscando incentivar promoção de uma alimentação escolar de qualidade, na quantidade e regularidade necessárias para o desenvolvimento dos escolares, com utilização mais eficiente dos recursos no âmbito municipal. O concurso apresenta como estratégias o incentivo à mobilização civil, a disseminação de boas práticas na gestão dos recursos públicos da alimentação escolar e a capacitação técnica dos CAE. Como ações estão a elaboração e publicação de cartilhas e manuais, assim como uma certificação para os municípios que melhor administram o PNAE. Entre outros aspectos, a comissão julgadora avalia: o desempenho financeiro, a eficiência nutricional, o desenvolvimento local, a participação social e a valorização profissional das merendeiras.<sup>10</sup>

O FNDE iniciou, em abril de 2007, a Pesquisa Nacional do Consumo Alimentar e Perfil Nutricional de Escolares, Modelos de Gestão e de Controle Social do PNAE, em todos os estados brasileiros e distrito federal. Pesquisa única no país, pretende apontar alternativas, quando necessário, para adequação do consumo da alimentação escolar, visando reduzir os riscos de doenças entre as crianças assistidas. Serão entrevistados membros dos CAE, merendeiras, professores e diretores das unidades escolares atendidas e coletadas informações sobre a infra-estrutura das escolas, incluindo dados sobre as condições higiênico-sanitárias das áreas de preparo, distribuição e armazenamento dos alimentos, estado nutricional dos escolares e suas percepções em relação à alimentação escolar.<sup>11</sup>

Outra avaliação de abrangência nacional aconteceu em 2001, sob a supervisão do governo federal, e como metodologia proposta a realização de pesquisa avaliativa junto às entidades executoras, às unidades escolares e os CAE, com o intuito de fornecer subsídios à análise de desempenho do Programa e possibilitar a definição de parâmetros para a criação de



indicadores de monitoramento. A comparação dos resultados desta pesquisa com os resultados de pesquisas anteriores e o cruzamento das informações com as variáveis sócio-econômicas permitiram uma análise da evolução do desenvolvimento do PNAE nos últimos anos.<sup>12</sup>

Santos et al<sup>13</sup> avaliaram o PNAE em municípios do interior da Bahia e capital, utilizando a metodologia estrutura-processo-resultado, adaptada para as políticas de SAN. Para a análise da dimensão de estrutura foi considerado o aparato normativo vigente no período em estudo, como também aspectos de infra-estrutura; a dimensão de processos avaliou o modelo de gestão, operacionalização de recursos, constituição e atuação dos CAE; na dimensão de resultados incluíram-se a cobertura, focalização, regularidade no fornecimento, visibilidade dos CAE e opinião dos beneficiários.

Mesmo ocupando um lugar de destaque entre as políticas sociais, o PNAE não tem sido alvo de avaliações contínuas e sistemáticas, que permitiriam reorientá-lo, reformulá-lo ou mesmo reforçá-lo, de maneira a otimizar os recursos utilizados.<sup>8</sup>

A iniciativa metodológica aqui proposta almeja a contribuição para o monitoramento constante do PNAE, viabilizando a identificação precoce de falhas na implementação, convergindo para alternativas, até mesmo nas próprias unidades escolares, produzindo resultados mais satisfatórios e impactantes, alcançando as diretrizes propostas pelo Programa.

## **2 JUSTIFICATIVA**

A importância dos processos avaliativos encontra-se na possibilidade de proporcionar informações e interpretações mais adequadas para instrumentalizar o processo de planejamento, propiciando avaliar os efeitos produzidos pelos programas e projetos em andamento ou concluídos.<sup>14</sup>

A criação de uma sistemática de monitoramento, através de um sistema de indicadores para a avaliação do PNAE, responde à necessidade de elevar a capacidade de gerenciamento do Programa pelas entidades executoras e unidades escolares. Contribuindo, desta forma, para uma constante e contínua revisão das ações efetuadas, na tentativa de atender aos objetivos previstos.

Estudos têm avaliado, de forma pontual, o PNAE, em aspectos que envolvem questões como: a atuação dos CAE<sup>3,7</sup>, adesão dos estudantes ao Programa<sup>9</sup>, avaliação da infra-estrutura das unidades escolares e da qualidade das refeições oferecidas<sup>5</sup>, assim como, o seu impacto sobre a saúde e estado nutricional dos estudantes, entre outros aspectos, necessitando de pesquisas de maior relevância e atuais.<sup>15,8</sup>

Entre os trabalhos revisados, é possível inferir que a principal função desempenhada pelos CAE é a fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao PNAE e que a valorização destes conselhos é um processo social a ser ainda consolidado.<sup>3</sup> Santos (2004), em avaliação similar, considerou que a maioria dos processos de composição dos CAE foi caracterizada por uma re-centralização de poder no executivo municipal e que os Conselhos mostraram ser um espaço institucionalizado que demanda amadurecimento do tecido social, na tomada de consciência sobre participação na vida pública e necessita de qualificação efetiva de seus membros, para ampliar as capacidades de elaborar, debater e decidir políticas para suas comunidades.<sup>7</sup>

Quanto à adesão dos escolares ao Programa, a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN)<sup>15</sup> verificou que, pouco mais de 40% dos alunos das escolas nacionais consumiam todos os dias a refeição oferecida, sendo que os índices de consumo se reduziam com o aumento da renda familiar, e mesmo entre os alunos mais pobres, evidenciou-se uma baixa participação neste programa. Mais recentemente, Sturion<sup>9</sup> revelou que 46% dos estudantes consumiam diariamente as refeições oferecidas e os fatores que influenciaram fortemente o consumo da alimentação escolar foram as variáveis socioeconômicas, a idade e o estado nutricional. Os resultados relatados parecem demonstrar que os problemas de adesão constatados em 1989, pela PNSN, persistem mesmo após a descentralização do PNAE.

Numa análise do impacto do PNAE sobre o estado nutricional dos usuários, verificou-se que as maiores prevalências de desnutrição crônica, entre os estudantes, concentraram-se nas unidades escolares dos municípios mais pobres do país. Destacando que, em todas as unidades de ensino que integraram a pesquisa, a alimentação escolar era distribuída diariamente e que, de forma geral, um pequeno grupo de escolares pertenciam às famílias que tinham acesso a programas compensatórios.<sup>9</sup>

Ao avaliar a qualidade nutricional da alimentação oferecida em unidades escolares do município de Campinas (SP), Viana e Tereso verificaram que as refeições não atenderam às determinações legais para energia, proteína e micronutrientes. Concluíram os autores, que os cardápios adotados visaram mais solucionar as limitações operacionais da administração do programa, do que atingir os objetivos deste. Todavia, refeições com a maior diversidade

possível de alimentos, estimulam a adesão dos estudantes ao programa. Resultados obtidos indicaram, ainda, que as condições de preparação da alimentação nas escolas são problemáticas, o que dificulta um planejamento para a diversificação do cardápio ou para a incorporação de novos gêneros alimentícios.<sup>5</sup>

Santos et al verificaram que quanto à dimensão de estrutura, o PNAE no estado da Bahia, apresentou equipamentos e instalações inadequados para o preparo e distribuição das refeições em 28% dos municípios avaliados. Na dimensão de resultados, a cobertura foi expressiva (95%), contudo a irregularidade na oferta diária da alimentação comprometeu o papel do Programa como política social e como um direito da criança.<sup>13</sup>

Os resultados dos estudos acima indicados põem em evidência importantes aspectos do Programa, assim como apontam para lacunas que precisam ser enfrentadas para que seus benefícios possam corresponder ao volume de recursos e expectativas que lhes são dirigidos. Destaca-se, ainda, que o PNAE passou por mudanças gerenciais que implicaram na sua descentralização e na oportunidade do controle social sobre a compra, o preparo e distribuição de refeições aos escolares.

Argumenta-se neste projeto que, para que se faça avançar a avaliação do PNAE, faz-se necessário e relevante desenvolver e validar um protocolo de indicadores que, reunindo as condições desejáveis, correspondam aos objetivos e as dimensões do Programa, podendo contribuir para uma maior institucionalização e disseminação de seu monitoramento, gerando também a comparabilidade no tempo e espaço (entre escolas e o Município), de tal forma que experiências exitosas possam ser melhor compartilhadas e correções possam ser feitas.

### **3 OBJETIVOS**

#### **3.1 OBJETIVO GERAL**

- Construir uma proposta metodológica para a avaliação contínua e sistemática da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal.

#### **3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar as propostas metodológicas utilizadas na avaliação do PNAE;
- Identificar as expectativas sobre o que deve ser avaliado neste Programa, junto aos diferentes atores sociais envolvidos na sua execução;
- Propor um protocolo piloto para avaliação do PNAE.

## **4 METODOLOGIA**

O monitoramento e a avaliação são propostos como ferramentas de gestão capazes de contribuir na melhoria do desempenho de políticas e programas, portanto medem e analisam o desempenho, entendido este como o progresso de um sistema na direção do alcance dos resultados a que se propôs.<sup>16</sup>

Estudos sobre avaliação de políticas e programas no campo público são, ainda, escassos no Brasil, visto a não valorização dos instrumentos de monitoramento como ferramentas que convergem para respostas a otimização e reformulação das ações neste campo. A expansão da prática de avaliação se intensifica com a descentralização de responsabilidade do governo federal para os estados e municípios, e esta é uma tendência que começa a se concretizar no Brasil.<sup>16</sup>

Ainda é bastante diverso o entendimento sobre avaliação, entretanto, de uma forma mais geral, é possível destacar alguns consensos: o conceito de avaliação se relaciona diretamente com a idéia de valor; a avaliação não se esgota na mensuração quantitativa de algo observável, contemplando também análises qualitativas; medir nem sempre significa avaliar, na medida em que medir consiste em determinar a extensão de um determinado aspecto da realidade, enquanto avaliar significa valorar este aspecto; a avaliação não é uma ação pontual, caracterizando-se como um processo dinâmico que se desenvolve segundo determinados intervalos de tempo e de acordo com uma seqüência lógica.<sup>16</sup>

Visando contribuir para a avaliação contínua e sistemática do PNAE em nível municipal, através da validação de um sistema de indicadores, propõem-se as seguintes estratégias de ação.

### **4.1 Identificação das propostas metodológicas**

A pesquisa documental será utilizada para analisar as propostas metodológicas utilizadas na avaliação do PNAE, assim como seus resultados, nos cenários nacional e mundial, tendo a proposta de reconhecer as variáveis e os indicadores mais adotados nas propostas de avaliação do Programa. Serão utilizados dados secundários da bibliografia específica, como planos governamentais, relatórios técnicos e outros estudos científicos.

## **4.2 Identificação das expectativas dos atores sociais**

No contexto de uma sociedade democrática, o planejamento não pode ser conduzido de forma tecnocrática, é importante garantir a participação e controle social nesse processo, assegurando o compromisso dos agentes implementadores em potencializar a efetividade social almejada pelas políticas públicas.<sup>18</sup>

Para o êxito de qualquer modelo de avaliação é necessário que este corresponda às expectativas dos agentes envolvidos e beneficiados pela política e/ou programa social aplicado. Portanto, faz-se imprescindível dialogar com os atores envolvidos na execução do PNAE nas unidades escolares, buscando a identificação de expectativas quanto ao que pode e deve ser avaliado no Programa tendo em vistas seus objetivos.

Serão utilizadas como fonte de coleta de dados entrevistas semi-estruturadas, de caráter exploratório, na tentativa de descobrir novas maneiras de enxergar as dificuldades e obstáculos enfrentados pelos diferentes agentes envolvidos na implementação do Programa.

## **4.3 Proposição do protocolo de indicadores**

O indicador é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e reformulação de políticas públicas. O conhecimento do significado, dos limites e potencialidades dos indicadores sociais pode ser de grande utilidade para os diversos agentes e instituições envolvidos na definição das prioridades sociais e na alocação de recursos do orçamento público. Se bem empregados, os indicadores podem enriquecer a interpretação empírica da realidade social e orientar de forma mais competente a análise, formulação e implementação de políticas sociais.<sup>18</sup>

Segundo Panelli-Martins e Santos, para a seleção e a construção de indicadores devem ser observadas as seguintes propriedades desejáveis: a relevância social, que justifica e legitima o seu emprego nos processo de análise; a validade de constructo, ou seja, a capacidade de refletir o conceito abstrato ao qual o indicador se propõe a operacionalizar; e a confiabilidade, que é a propriedade relacionada à qualidade do levantamento dos dados usados em seu cômputo.<sup>19</sup>

A construção de um plano de indicadores deve ser vista como um exercício contínuo, o que significa revisões e adaptações continuadas e contextualizadas dos seus indicadores, tendo em vista o aperfeiçoamento da capacidade de aferir aquilo a que se propõem. Nesta perspectiva, não se constitui em um produto universal e acabado, defende-se que este seja submetido às críticas que possibilitem ajustes, principalmente no que diz respeito à parametrização dos diversos indicadores propostos.<sup>20</sup>

A matriz de indicadores aqui proposta apresenta a avaliação de três dimensões/categorias relacionadas ao PNAE (quadro 1).

Quadro 1 – Categorias avaliadas utilizadas para a avaliação do PNAE, Salvador, Bahia, 2007.

<b>Gestão</b>	Refere-se às ações sustentadoras da implementação do Programa, atendendo ao objetivo de autonomia municipal, contemplando a regularidade no repasse dos recursos e a adequação da sua aplicação, a participação do CAE na gestão financeira e a cobertura do PNAE.
<b>Participação Social</b>	Refere-se à existência de oportunidades para o exercício do efetivo controle social na implementação do Programa, o que depende de aspectos relativos à formação e atuação do CAE e a outras formas de participação social no PNAE.
<b>Eficiência Alimentar e Nutricional</b>	Contempla o planejamento e operação do Programa de forma a atender, sustentavelmente, as necessidades nutricionais dos escolares, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo PNAE, adequando-se aos hábitos e preferências alimentares do grupo-alvo e oferecendo um benefício alimentar seguro e saudável.

Junto às etapas anteriores de revisão das propostas metodológicas e de entrevistas exploratórias, as informações coletadas em etapas anteriores constituíram base para a identificação, seleção e construção de indicadores para um protocolo piloto, que será discutido com os atores envolvidos na execução do PNAE para promover os reajustes necessários e oportunos, dando origem ao plano de avaliação final. Esta matriz preliminar está detalhada no apêndice deste volume.

O plano de análise proposto busca uma imagem-objetivo em que o PNAE deve ser implementado em nível municipal com autonomia, participação e controle social, visando garantir a cobertura universal e o atendimento regular da população alvo na direção de somar para a segurança alimentar e nutricional (SAN) entre escolares.

A avaliação dos dados obtidos pretende reconhecer que fatores atuaram, durante a implementação do Programa, de forma a obstar ou potencializar o alcance dos objetivos desejados, convergindo para dois tipos de resultados: os de *processo*, que envolvem a autonomia municipal, a participação e controle social (nas categorias de gestão e participação social) e os *finalísticos*, que contribuem para ações de promoção de SAN entre o público-alvo (na categoria de eficiência alimentar e nutricional).

As condições de análise serão categorizadas no plano de análise proposto, revelando melhor os resultados verificados após a aplicação dos indicadores.

- **Condição ótima na implementação do PNAE**

Quando o município obtém mais de 75% do total de pontos possíveis em cada uma das categorias avaliadas na matriz, significando que o Programa no município vem alcançando a maioria dos resultados de processo e finalísticos esperados, representando uma implementação com maiores graus de autonomia e de participação e controle social, somando para a SAN entre escolares.

- **Condição de insuficiência leve na implementação do PNAE**

Quando o município obtém valores maiores ou iguais a 50% e menores que 75% do total de pontos possíveis, em pelo menos uma categoria avaliada, significando que o Programa em sua implementação alcança parcialmente os resultados esperados em termos de processo e/ou finalísticos.

- **Condição de insuficiência moderada na implementação do PNAE**

Quando o município obtém valores iguais ou maiores que 26% e iguais ou menores que 49% do total de pontos possíveis, em pelo menos uma categoria avaliada, significando que o Programa, em sua implementação, tem desempenho insuficiente no alcance dos resultados esperados em termos de processo e/ou finalísticos.



- **Condição de insuficiência grave na implementação do PNAE**

Quando o município obtém valores menores ou iguais a 25% do total de pontos possíveis, em pelo menos uma categoria avaliada, significando que o Programa em sua implementação não alcança resultados minimamente esperados em termos de processo e/ou finalísticos.

Ao serem obtidos estes resultados, tendo em vista a pontuação alcançada em cada uma das categorias, o protocolo permite aos avaliadores reconhecer se os resultados apresentados, sejam favoráveis ou desfavoráveis, ao retornar aos indicadores, individualmente, avaliando o desempenho de cada um deles e em qual ou quais dimensões se concentram. Isto importa, na perspectiva adotada, para a tomada de decisão sobre o que fazer para melhorar a condição de implementação do Programa.

Será elaborado um relatório técnico-científico sobre a avaliação do PNAE nas unidades escolares participantes no desenvolvimento deste projeto.

## REFERÊNCIAS

1. Ministério da Educação e Cultura. Relatório de atividades do FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 20 março 2008.
2. Ministério da Educação e Cultura. Resolução no. 32, de 10 de agosto de 2006. Dispõe sobre as normas para execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar.
3. Spinelli MAS, Cenesqui AM. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 – 1995). *Revista de Nutrição, Campinas*, v. 15, n. 01, p. 105-117, jan./abr., 2002.
4. Pipitone MAP, Ometto AMA, Silva MV, Furtuoso MCO, Oetterer M. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa de alimentação escolar. *Revista de Nutrição, Campinas*, v. 16, n. 2, p. 143-154, 2003.
5. Vianna RPTV, Tereso MJ. A. Análise do Programa de Merenda Escolar em Campinas. *Revista Cadernos de Debate, Campinas*, v. 5, p. 46-76, 1997.
6. Brasil. Lei no. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
7. Santos L. Estudo sobre a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios baianos. Dissertação (Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde) – Escola de Nutrição, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.
8. Sturion G L. Avaliação do desempenho do Programa de Alimentação Escolar em dez municípios brasileiros. 2002. Tese (Doutorado em Alimentos e Nutrição) – Faculdade de Engenharia de Alimentos, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
9. Sturion GL, Silva MV, Ometto AMH, Furtuoso MCO, Pipitone MAP. Fatores Condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. *Revista de Nutrição, Campinas*, v. 18, n. 2, p. 167-181, 2005.
10. Organização não-governamental Apoio Fome Zero. Projeto Gestão Eficiente da Merenda Escolar. Disponível em: <http://www.apoiofomezero.org.br>. Acesso em: 14 abril 2007.

11. Ministério da Educação e Cultura. Pesquisa Nacional do Consumo Alimentar e Perfil Nutricional de Escolares, Modelos de Gestão e de Controle Social do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>> Acesso em: 07 maio 2007.
12. Ministério da Educação e Cultura. Metodologia de Monitoramento para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: Avaliação do Impacto Distributivo e Elaboração de Sistemática de Monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>> Acesso em: 20 abril 2007.
13. Santos LMP, Santos SMC, Santana LAA, Henrique FCS, Mazza RPD, et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cad. Saúde Pública, RJ, 23(11) 2681-2693 nov 2007.
14. Chiechelski PCS. Avaliação de programas sociais: abordagens quantitativas e suas limitações. Revista Virtual Textos & Contextos, Rio Grande do Sul, n. 04, dez., 2005.
15. Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição. Brasília, 1990.
16. Santos SMC, Sampaio MFA. Curso à distância: Métodos para avaliação da Segurança Alimentar e Nutricional. Tema: Planejamento e métodos de avaliação em SAN. 2006.
17. Reis EJFB, Santos FP, Campos FE, Acúrcio FA, Leite MTT, Leite MLC, et al. Avaliação dos serviços de saúde: notas bibliográficas. Cadernos de Saúde Pública. RJ 6(1) 50-61 jan-mar 1990.
18. Jannuzzi PM. Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. 1ª ed. Campinas: Editora Alínea/PUC-Campinas, v. 1. 141 p., 2001.
19. Panelli-Martins BE, Santos SMC. Desenvolvendo uma metodologia para a avaliação da SAN municipal: A experiência em Mutuípe, Bahia. Rev. Nutrição. No Prelo 2007.
20. Guimarães MCL, Santos SMC, Melo C, Sanches Filho A. et al. Avaliação da capacidade de gestão de organizações sociais: uma proposta metodológica em desenvolvimento. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 20, n. 06, p. 109-118, 2004.

## APÊNDICES



## APÊNDICE B – Matriz de indicadores

**Quadro 1** – Indicadores para a avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na dimensão de gestão:

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
A regularidade no repasse dos recursos é fundamental para garantir a plena implementação do PNAE em âmbito municipal, para toda a população alvo, por 200 dias letivos, sem interrupção.	<p>I<sub>1</sub> - Regularidade no repasse dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o município.</p> <p>Periodicidade de avaliação: anual</p>	<p>Liberação das dez parcelas mensais transferidas pelo FNDE à entidade executora, entre os meses de fevereiro a novembro, até o último dia útil de cada mês, referente ao ano avaliado.</p> <p>Informante: dados secundários (acessar o site <a href="http://www.fnde.gov.br">http://www.fnde.gov.br</a> e consultar liberação de recursos)</p>	<p>Recebimento dos recursos repassados pelo FNDE de acordo com as normas estabelecidas por lei.</p> <p>Não recebimento dos recursos repassados de acordo com as normas estabelecidas por lei. (investigar justificativa junto ao FNDE e Entidade Executora-EE).</p>	<p>10</p> <p>0</p>
A existência do compartilhamento da responsabilidade financeira na oferta da alimentação escolar entre o FNDE, em caráter suplementar, e a Entidade Executora, em caráter complementar, reafirma o compromisso com o PNAE, o que soma para melhores resultados	<p>I<sub>2</sub> – Existência de complementação financeira por parte do município na implementação do PNAE.</p> <p>Periodicidade de avaliação: anual.</p>	<p>Questionar ao gestor máximo sobre a existência de complementação financeira, por parte da EE, na implementação do PNAE.</p> <p>Informante: gestor máximo do PNAE no município.</p>	<p>Sim</p> <p>Não (investigar justificativa)</p>	<p>10</p> <p>0</p>

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
A referência avaliativa positiva do gestor máximo quanto ao volume de recursos financeiros transferidos pelo FNDE se relaciona com a maior a viabilidade e operacionalização do Programa no município.	I <sub>3</sub> – Enunciação avaliativa do gestor máximo quanto ao volume de recursos repassados.  Periodicidade de avaliação: anual	Questionar ao gestor máximo se os recursos repassados pelo FNDE são suficientes para a assistência financeira de caráter suplementar para a implementação do PNAE no município.  Informante: gestor máximo do PNAE no município.	Satisfação total  Satisfação regular (investigar justificativa)  Insatisfação (investigar justificativa)	10  5  0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
A referência avaliativa positiva do CAE quanto à gestão do PNAE no município valida uma implementação com transparência e participação social.	I <sub>4</sub> – Enunciação avaliativa dos conselheiros do CAE a respeito da gestão do PNAE no município.  Periodicidade de avaliação: bienal.	Questionar aos membros do CAE sobre a qualidade da gestão municipal do PNAE. (utilizar legenda: satisfação total ou satisfação regular ou insatisfação – investigar justificativas)  Informante: membros titulares e suplentes do CAE.	≥ 75% Satisfação total  75 –  50% Satisfação total  < 50% Satisfação total	10  5  0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Quanto mais o município se organiza tecnicamente e administrativamente para a gestão do PNAE, maiores as condições do Programa de alcançar os seus objetivos e metas.	I <sub>5</sub> - Existência de uma equipe/grupo de trabalho responsável pela gestão do PNAE no município.  Periodicidade de avaliação: bienal (ou a cada 4 anos??)	Questionar ao gestor máximo sobre a existência de uma equipe/grupo de trabalho responsável pela gestão do PNAE no município.  Informante: gestor máximo do PNAE no município.	Sim (identificar sua alocação no município)  Não (investigar justificativa)	10  0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Quanto maior o número de fornecedores de gêneros alimentícios, que atendem ao PNAE no município, oriundos da própria localidade e/ou estado, maior o incentivo à economia local e circunvizinha, contemplando o princípio da sustentabilidade e autonomia municipal, com melhor operacionalização do Programa.	I <sub>6</sub> - % de fornecedores de gêneros alimentícios oriundos da localidade e/ou estado.  Periodicidade de avaliação: anual.	Nº de fornecedores oriundos da localidade e/ou estado × 100 ÷ Total de fornecedores que atendem o Programa no município  Informante: Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Educação	≥ 75% de fornecedores oriundos da localidade e/ou do estado.	10
			75 –  50% de fornecedores oriundos da localidade e/ou do estado.	5
			< 50% de fornecedores oriundos da localidade e/ou do estado.	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
O maior controle na distribuição dos gêneros alimentícios às unidades escolares, através de um sistema de monitoramento funcional, implica num monitoramento transparente, refletindo a capacidade de gestão municipal na implementação do PNAE.	I <sub>7</sub> - Adequação no controle de gêneros alimentícios distribuídos pela EE às unidades escolares.  Periodicidade de avaliação: bienal	Questionar à EE sobre a existência de um sistema de monitoramento funcional para o controle na distribuição de gêneros alimentícios às unidades escolares.  Informante: Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Educação	Existência de um sistema de monitoramento de funcionalidade total.	10
			Existência de um sistema de monitoramento de funcionalidade regular.	5
			Ausência de um sistema de monitoramento.	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
A referência avaliativa positiva dos gestores do Programa nas unidades escolares quanto às possibilidades de implementação do PNAE, neste âmbito, valida a sua operacionalidade e promove um atendimento regular e de qualidade aos beneficiários.	I <sub>8</sub> – Enunciação avaliativa dos diretores das unidades escolares a respeito das possibilidades de gestão do PNAE.  Periodicidade de avaliação: anual.	Questionar aos diretores das unidades escolares sobre as possibilidades de gestão do PNAE neste âmbito. (satisfação total ou satisfação regular ou insatisfação – investigar justificativas).  Informantes: diretores das unidades escolares.	≥ 75% Satisfação total	10
			75 –  50% Satisfação total	5
			< 50% Satisfação total	0



Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
O melhor entendimento sobre as normas e metas do PNAE pelos gestores do Programa no âmbito escolar auxilia para uma operacionalização eficiente que contemple os beneficiários.	I <sub>9</sub> – % de diretores de escolas que referem conhecer as normas e metas do PNAE.  Periodicidade de avaliação: anual.	Nº de diretores escolares com respostas positivas × 100 ÷ Total de diretores entrevistados  Informante: diretores das unidades escolares.	≥ 75% de respostas positivas	10
			75 –  50% de respostas positivas	5
			< 50% de respostas positivas	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
A existência de um profissional responsável, unicamente, pelo preparo da alimentação escolar demonstra a organização operacional do PNAE.	I <sub>10</sub> – % unidades escolares em que há profissionais responsáveis pela alimentação escolar e relação com os turnos de atuação.  Periodicidade de avaliação: anual.	Nº escolas em que há profissionais em pelo menos 2 turnos × 100 ÷ Total de unidades escolares atendidas pelo PNAE no município.  Informantes: gestor do PNAE nas unidades escolares.	≥ 75% das unidades escolares têm profissionais em pelo menos 2 turnos.	10
			75 –  50% das unidades escolares têm profissionais em pelo menos 2 turnos.	5
			< 50% das unidades escolares têm profissionais em pelo menos 2 turnos.	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Quanto maior o % de conselheiros do CAE que referem a devida utilização dos gêneros alimentícios distribuídos às unidades escolares na alimentação escolar, mais transparente tende a ser a gestão operacional do PNAE neste âmbito.	I <sub>11</sub> - % de membros do CAE que referem que os gêneros alimentícios distribuídos às unidades escolares são exclusivamente utilizados na alimentação escolar.  Periodicidade de avaliação: bienal	Nº de conselheiros do CAE com respostas positivas × 100 ÷ Total de membros do CAE entrevistados  Informantes: membros titulares e suplentes do CAE.	≥ 75% de respostas positivas	10
			75 –  50% de respostas positivas	5
			< 50% de respostas positivas	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Quanto maior a média de dias de fornecimento da alimentação escolar no município, durante os 200 dias letivos, maior o alcance da cobertura universal do Programa.	I <sub>14</sub> - Média de dias de fornecimento das refeições nas unidades escolares e entidades filantrópicas conveniadas atendidas pelo PNAE durante o período letivo.  Periodicidade de avaliação: anual.	Soma do nº de dias de fornecimento da refeição escolar, durante o período letivo, em cada uma das unidades escolares atendidas pelo Programa ÷ Total de unidades escolares atendidas pelo PNAE no município.  Informante: prefeitura/SMEC	Média de atendimento ≥ 200 dias letivos/ano	10
			Média de atendimento 199 –  180 dias letivos/ano	7
			Média de atendimento < 180 dias letivos/ano	0

**Quadro 2** – Indicadores para a avaliação do PNAE na dimensão de participação social:

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
O regimento interno organiza a atuação do CAE, validando a existência formal de controle social sobre o PNAE.	I <sub>15</sub> - Existência de marco legal para atuação do CAE.  Periodicidade de avaliação: bienal.	Enunciação do presidente do CAE sobre a existência de regimento interno.  Informante: presidente do CAE.	Sim	10
			Não (investigar justificativa)	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Quanto maior o número de reuniões realizadas pelo CAE, maior a mobilização e a expressão da sua participação social no controle da implementação do PNAE.	I <sub>16</sub> - Frequência anual de reuniões do CAE.  Periodicidade de avaliação: bienal.	Nº de reuniões do CAE ao longo do ano letivo.  Informante: presidente do CAE.	≥ 5 reuniões/ano	10
			2 - 4 reuniões/ano	5
			≤ 1 reunião/ano	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
O melhor entendimento dos membros do CAE sobre as normas e metas do PNAE auxiliam num controle social pleno e participativo.	I <sub>17</sub> – % de membros do CAE que referem conhecer as normas e metas do Programa.  Periodicidade de avaliação: bienal.	Nº de membros do CAE com respostas positivas × 100 ÷ Total de membros do CAE entrevistados  Informantes: membros titulares e suplentes do CAE.	≥ 75% de respostas positivas	10
			75 –  50% de respostas positivas	5
			< 50% de respostas positivas	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
A garantia ao CAE de uma infraestrutura adequada, necessária à plena execução das atividades de sua competência, assim como a disponibilização de documentos e informações referentes à execução do PNAE, em todas as suas etapas, é função obrigatória do município, assegurando o controle social na implementação do Programa.	I <sub>18</sub> – % de membros do CAE que referem adequação quanto às condições oferecidas pelo município na viabilização de suas atividades.  Periodicidade de avaliação: bienal.	Nº de membros do CAE que referem adequação × 100 ÷ Total de membros do CAE entrevistados.  Informante: membros titulares e suplentes do CAE.	≥ 75% de respostas positivas	10
			75 –  50% de respostas positivas	5
			< 50% de respostas positivas	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Quanto melhor o entendimento dos membros do CAE sobre a adequada verificação da qualidade da alimentação oferecida pelo PNAE, mais eficiente a operacionalização e o alcance dos objetivos e metas do Programa.	I <sub>19</sub> – % de membros do CAE capacitados para a supervisão da qualidade da alimentação escolar.  Periodicidade de avaliação: bienal.	Nº de membros do CAE capacitados × 100 ÷ Total de membros do CAE  Informante: presidente do CAE.	≥ 75% dos membros capacitados.	10
			75 –  50% dos membros capacitados.	5
			< 50% dos membros capacitados.	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
A plena execução das ações do CAE refletem o nível de controle social na implementação do PNAE.	I <sub>20</sub> – % de unidades escolares visitadas pelo CAE nos últimos dois anos.  Periodicidade de avaliação: bienal.	Nº de unidades escolares visitadas pelo CAE nos últimos 2 anos $\times 100 \div$ Total de unidades escolares atendidas no município.  Informante: presidente do CAE (verificar registros de visita).	$\geq 75\%$ do total de unidades escolares visitadas	10
			75 –  50% do total de unidades escolares visitadas	5
			$< 50\%$ do total de unidades escolares visitadas	0

**Quadro 3** – Indicadores para a avaliação do PNAE na dimensão de eficiência alimentar e nutricional:

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Um ambiente adequado para o armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar garante uma refeição segura, sob o ponto de vista higiênico-sanitário.	I <sub>21</sub> – % de unidades escolares em que existem condições desejáveis para o armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar.  Periodicidade de avaliação: anual.	Nº de unidades escolares com condições desejáveis para o armazenamento, preparo e distribuição da alimentação escolar $\times 100 \div$ Total de unidades escolares atendidas pelo PNAE  Informante: aplicação de <i>check-list</i> nas unidades escolares.	$\geq 75\%$ das unidades escolares apresentam-se em condições desejáveis.	10
			75 –  50% das unidades escolares apresentam-se em condições desejáveis.	5
			$< 50\%$ das unidades escolares apresentam-se em condições desejáveis.	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
A responsabilidade técnica na supervisão da implementação do PNAE pode contribuir para garantir uma refeição quantitativamente e qualitativamente adequada, cumprindo os objetivos e metas do Programa.	I <sub>22</sub> – Relação do nº de nutricionistas da SMEC e nº de estudantes atendidos pelo Programa.  Periodicidade de avaliação: anual.	Relacionar a modalidade de ensino e o nº de estudantes atendidos, segundo a resolução CFN nº 358/2005.  Informante: Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Educação.	Sim	10
			Não	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Um melhor entendimento dos atores sociais envolvidos na execução do PNAE, a respeito da adequada operacionalização das etapas do Programa na unidade escolar, poderá ser associado a uma periódica supervisão das ações por uma equipe técnica de nutricionistas.	I <sub>23</sub> – % de unidades escolares visitadas por nutricionistas.  Periodicidade de avaliação: anual.	Nº de unidades escolares visitadas por pelo menos um dos nutricionistas da EE no último ano $\times 100 \div$ Total de unidades atendidas pelo PNAE  Informante: Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Educação.	$\geq 75\%$ das unidades foram visitadas	10
			75 –  50% das unidades foram visitadas	5
			$< 50\%$ das unidades foram visitadas	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
A responsabilidade técnica na supervisão da implementação do PNAE pode contribuir para garantir uma refeição quantitativamente e qualitativamente adequada, cumprindo os objetivos e metas do Programa.	I <sub>24</sub> – % de unidades escolares onde ocorreu a avaliação nutricional  Periodicidade de avaliação: a cada três anos.	Nº de unidades escolares onde houve avaliação nutricional dos estudantes nos últimos 3 anos $\times 100 \div$ Total de unidades atendidas pelo PNAE.  Informante: Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Educação.	Em $\geq 75\%$ das unidades escolares houve avaliação nutricional	10
			75 –  50% das unidades escolares houve avaliação nutricional	5
			$< 50\%$ das unidades escolares houve avaliação nutricional	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Quanto melhor o entendimento dos atores sociais envolvidos na execução do PNAE, melhor a operacionalização das etapas do Programa na unidade escolar, assim como o atendimento aos seus objetivos e metas.	I <sub>25</sub> – % de merendeiras (substituir termo) ou profissionais (maioria não é manipulador de alimento) capacitadas para exercer as suas funções  Periodicidade de avaliação: anual.	Nº de merendeiras capacitadas do capacitadas para esta função $\times 100 \div$ Total de merendeiras entrevistadas  Informante: Prefeitura Municipal	$\geq 75\%$ das merendeiras referem ter sido capacitadas.	10
			75 –  50% das merendeiras referem ter sido capacitadas.	5
			$< 50\%$ das merendeiras referem ter sido capacitadas.	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
<p>A adequada gestão e operacionalização do Programa devem incluir o planejamento e o real oferecimento da alimentação escolar sugerida pela equipe técnica que assessora a EE.</p> <p>A disponibilidade de gêneros alimentícios nas unidades escolares contribui para o princípio do planejamento da alimentação escolar para o atendimento dos beneficiários do Programa.</p>	<p>I<sub>26</sub> – % de unidades escolas que referem executar o cardápio proposto pela EE para a alimentação escolar.</p> <p>Periodicidade de avaliação: anual.</p>	<p>Nº de unidades escolares atendidas que referem ter executado os cardápios propostos pela EE nos últimos 30 dias <math>\times</math> 100 <math>\div</math> Total de unidades escolares atendidas</p> <p>Investigar a justificativa para a não execução do cardápio proposto.</p> <p>Informante: unidades escolares.</p>	<p><math>\geq</math> 75% das unidades escolares atendidas referem ter executado os cardápios propostos pela EE nos últimos 30 dias.</p> <p>75 –  50% das unidades escolares atendidas referem ter executado os cardápios propostos pela EE nos últimos 30 dias.</p> <p>&lt; 50% das unidades escolares atendidas referem ter executado os cardápios propostos pela EE nos últimos 30 dias.</p>	<p>10</p> <p>5</p> <p>0</p>

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
<p>Uma alimentação segura e atendendo aos hábitos e preferências dos escolares favorecem o consumo mais regular do benefício, o que contribui para o alcance dos objetivos do PNAE.</p>	<p>I<sub>27</sub> – Adequação qualitativa dos cardápios propostos pela EE.</p> <p>Periodicidade de avaliação: anual.</p>	<p>Avaliação qualitativa das preparações dos cardápios (método AQPC).</p> <p>Avaliar cardápios propostos no período de cinco dias.</p> <p>Informante: entidade executora.</p>	<p><math>\geq</math> 75% dos cardápios propostos foram avaliados como qualitativamente saudáveis.</p> <p>75 –  50% dos cardápios propostos foram avaliados como qualitativamente saudáveis.</p> <p>&lt; 50% dos cardápios propostos foram avaliados como qualitativamente saudáveis.</p>	<p>10</p> <p>5</p> <p>0</p>

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Uma alimentação segura e atendendo aos hábitos e preferências dos escolares favorecem o consumo mais regular do benefício, o que contribui para o alcance dos objetivos do PNAE.	I <sub>28</sub> – Adequação qualitativa dos cardápios oferecidos nas unidades escolares.  Periodicidade de avaliação: anual.	Avaliação qualitativa das preparações dos cardápios (método AQPC).  Avaliar cardápios executados no período de cinco dias.  Avaliar uma amostra estatisticamente significativa de unidades escolares.  Informante: unidades escolares.	≥ 75% das unidades escolares avaliadas apresentaram cardápios qualitativamente saudáveis.	10
			75 –  50% das unidades escolares avaliadas apresentaram cardápios qualitativamente saudáveis.	5
			< 50% das unidades escolares avaliadas apresentaram cardápios qualitativamente saudáveis.	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
A existência de ações e atividades educativas de relevância para a alimentação escolar sugere uma comunidade escolar socialmente mobilizada e mais atuante na participação social sobre o PNAE, contribuindo para um melhor alcance dos objetivos e metas deste Programa.	I <sub>29</sub> – Existência, nas unidades escolares, de iniciativas e atividades educativas de relevância para a alimentação escolar.  Periodicidade de avaliação: anual.	Enunciação do gestor do Programa na unidade escolar sobre a existência (e tipo) destas iniciativas e atividades.  Informante: plano operativo ou pedagógico da unidade escolar (disponíveis na Coordenação Regional e/ou SMEC).	Em ≥ 75% das unidades escolares existem ações e atividades de relevância para a alimentação escolar.	10
			Em 75 –  50% das unidades escolares existem ações e atividades de relevância para a alimentação escolar.	5
			Em < 50% das unidades escolares existem ações e atividades de relevância para a alimentação escolar.	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Uma alimentação segura e atendendo aos hábitos e preferências dos escolares favorecem o consumo mais regular do benefício, o que contribui para o alcance dos objetivos do PNAE.	I <sub>30</sub> – Adesão dos escolares ao PNAE.  Periodicidade de avaliação: semestral	% de escolares que referem consumir a alimentação escolar e sua frequência de consumo  Considerar como resultado final a categoria de maior percentual entre as respostas.  Avaliar uma amostra estatisticamente significativa de estudantes. Informante: escolares.	Sim, consome a alimentação escolar todos os dias.	10
			Sim, consome a alimentação escolar, mas não todos os dias.	5
			Não, nunca consome a alimentação escolar.  <b>Obs.: questionar as principais justificativas para as respostas.</b>	0

Premissa	Indicador	Meio de verificação	Parâmetro	Pontuação
Uma alimentação segura e atendendo aos hábitos e preferências dos escolares favorecem o consumo mais regular do benefício, o que contribui para o alcance dos objetivos do PNAE.	I <sub>31</sub> – Aceitabilidade da alimentação escolar.  Periodicidade de avaliação: anual.	% de escolares que referem consumir a alimentação escolar.  Utilizar escala hedônica.  Considerar como resultado final a categoria de maior percentual entre as respostas.  Avaliar uma amostra estatisticamente significativa de estudantes.  Informante: escolares.	≥ 75% dos estudantes entrevistados gosta extremamente.	10
			75 –  50% dos estudantes entrevistados gosta extremamente.	5
			< 50% dos estudantes entrevistados gosta extremamente.	0



