

# A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ANALISADA NO CONTEXTO DE UM PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO

## *School Feeding Analysis in the context of a Food and Nutrition Program*

Artigo de revisão

### RESUMO

A diversidade de critérios relacionados com a alimentação escolar faz dela um tema complexo e difícil de tratar. Este estudo objetiva refletir sobre os aspectos essenciais do tema, em uma revisão bibliográfica de proposta global que tomou como base o que o termo “programa” representa. O Programa de Alimentação Escolar representa um conjunto de projetos cujas intenções seriam as de fornecer refeições para manter as crianças alimentadas, independentes de sua condição. Este conceito preconiza que todo Programa de Alimentação Escolar deve ser constituído por três etapas: desenho, execução e avaliação. O desenho compreende aspectos que se constituem em importantes temas controversos relacionados à alimentação escolar, como: os objetivos que o programa deve contemplar; as relações com a fome, a desnutrição e o fracasso escolar; e a diferença que representa analisar o tema como um direito da criança. As experiências na execução de Programas de Alimentação Escolar mostram grandes diferenças entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento e no âmbito destes últimos. A avaliação, na maioria das vezes desconsiderada ou má concebida, tem por base verificar se os resultados correspondem aos objetivos, para a qual o uso de indicadores adequados é uma peça chave. Por último, analisa-se o programa de forma integral para que possa, desta maneira, conseguir resultados inquestionáveis. Discute-se o Programa de Alimentação Escolar como Política Pública, no contexto da Segurança Alimentar e das atividades complementares que devem fazer parte do Programa. A visão proposta coloca a alimentação escolar como um direito que deve ser satisfeito na implementação de projetos organizados.

**Descritores:** Alimentação Escolar; Programa e políticas de nutrição e alimentação; recomendações nutricionais

### ABSTRACT

*The diversity of standards related to school feeding makes it a complex topic and difficult to lead with. This research aimed at reflecting on the essential aspects of the subject, in a bibliographical revision of global proposal that was based on what the term “program” represents. The School Feeding Program means a combination of projects addressed to bring meals to keep students nourished, independent of their condition. This concept implies that all School Feeding Program should consist of three stages: design, carrying out and evaluation. The design includes important controversial aspects, related to school feeding, such as: the program objectives, their relationship with starvation, malnutrition and school failure; and the distinction of treating this matter from the perspective of breeding right. There are significant differences among experiences in running School Feeding Programs in developed and in developing countries, as well as within the last ones. The evaluation stage usually is not well designed or it is not considered. This stage is really important and it is addressed to determine if the outcomes are corresponding to planned objectives. In order to complete a useful evaluation stage, the use of proper indicators is a main point. Finally, a whole analysis of the Program is carried out in order to obtain unquestionable results. The School Feeding Program is discussed as a Public Policy, into the context of Food Security and the other complementary activities included in it. The proposed view considers school feeding as a right that must be satisfied in the implementation of organized projects.*

**Descriptors:** School Feeding; Nutrition Programs and Policies; Nutrition policy

Dixis Figueroa Pedraza<sup>(1)</sup>  
Sonia Lúcia Lucena Sousa de  
Andrade<sup>(2)</sup>

1) Nutricionista, Bolsista CAPES / CNPq – IELN – Brasil. Mestre em Nutrição em Saúde Pública, Universidade Federal de Pernambuco.

2) Nutricionista, Doutora em Nutrição. Professora Adjunta do Departamento de Nutrição - Universidade Federal de Pernambuco.

Recebido em: 20/02/2006  
Revisado em: 08/05/2006  
Aceito em: 28/05/2006

## INTRODUÇÃO

A Alimentação Escolar tem sido objeto de controvérsia quando se trata de estabelecer sua conceituação, seus fundamentos, objetivos, alcance e suas possibilidades e/ou limitações. Quando ouvimos pela primeira vez o termo merenda escolar, pensamos que é uma coisa simples, mas quando analisamos o tema de forma mais profunda e científica observamos a quantidade e variedade tão grande de aspectos e perguntas que se relacionam ao tema, que fazem dele um inesgotável assunto, sem dogmas ou verdades incontestáveis. Isto nos fez ver que é um tema que requer muita reflexão, pois todas as respostas às controvérsias são apenas parcialmente universais, indicando necessidade de atenção para as situações específicas (não existe modelo único) que lhes dão características próprias.

Objetivamos refletir sobre o tema, suas principais controvérsias, expor como é que este deve ser desenvolvido de forma que atinja os seus objetivos, além de mostrar experiências que podem fazer do programa um conjunto mais integral, um verdadeiro “programa”. Para isto, realizamos uma pesquisa de revisão bibliográfica atualizada, com a particularidade de relacionar o tema com todos os aspectos que o termo “programa” leva implícito, e desta forma conseguir uma análise científica do ponto de vista da nutrição. A proposta de trabalho não está enfocada em um Programa de Alimentação Escolar de um país em específico, mas sim no Programa em seu conceito mais abrangente, embora exemplos relativos ao Brasil tenham lugar.

O trabalho do Professor Pedro Monterrey Gutiérrez<sup>(1)</sup>, intitulado “Fundamentos de la gerencia de proyectos en nutrición”, nos indica de forma bem clara e profunda que um programa não é simplesmente o fato de fornecer um determinado produto ou benefício. Ele aborda, cientificamente e do ponto de vista nutricional, o que é um programa e o que é um projeto.

Os projetos são trabalhos que se organizam para conseguir objetivos que são fixados com a finalidade de resolver um problema e satisfazer uma necessidade. O processo de gestão de um projeto consta de três fases estreitamente relacionadas: desenho, execução e avaliação. Na etapa de desenho, formulam-se os problemas que serão tratados e suas vias de solução e avalia-se a factibilidade destas. Na fase de execução, realizam-se as tarefas planejadas, compreendendo duas ações básicas: a gestão e controle de recursos (humanos, financeiros e físicos) e o seguimento das atividades, para transformar os recursos em resultados esperados. Na fase de avaliação, comparam-se objetivos com resultados: no desenho realiza-se um diagnóstico para avaliar a situação inicial; na execução avaliam-se todas as atividades e, uma vez concluído o projeto, executa-se a avaliação posterior que consta de

dois componentes ou momentos: avaliação de resultados e avaliação de impacto.

Para o referido professor, os programas são uma categoria mais ampla que os projetos. São instrumentos de planejamento para organizar os objetivos e metas propostos nos planos gerais de desenvolvimento, que ficam estabelecidos como reflexo das políticas dos países e/ou as diferentes regiões. Sua implementação realiza-se por meio de um conjunto de projetos relacionados. Esta seqüência constitui o processo metodológico mais freqüentemente usado na planificação do desenvolvimento<sup>(1)</sup>.

Assim, o fato de a Alimentação Escolar inserir-se no contexto de um programa representa que deve ter objetivos (para que se faz?) para resolver um problema (qual a situação dos alunos que os coloca em um problema?) ou satisfazer uma necessidade (durante o horário escolar os estudantes têm alguma necessidade que deve ser satisfeita?).

## Desenho de um Programa de Alimentação Escolar

### Objetivos da alimentação (merenda) escolar

A problemática fundamental dos programas de alimentação escolar consiste na dificuldade encontrada para formular com clareza seus objetivos. Essencialmente assistenciais e nutricionais, como nos países pobres, ou também educativos (compreendida como um direito do cidadão e um dever do estado ao ser o responsável pelo bem-estar das crianças, inclusive por sua alimentação enquanto estão na escola), como em muitos países do Primeiro Mundo.

A pergunta “para que fornecer refeições aos estudantes nas escolas” tem recebido muitas respostas, expressando diferentes óticas: prevenir problemas da desnutrição (ótica da saúde), evitar o fracasso escolar (ótica da escola), matar a “fome do dia” como problema produto de uma única necessidade insatisfeita (ótica assistencial), e o respeito para com os alunos (ótica da demanda). Esta última ótica está relacionada com questões como a atenção das crianças nas atividades escolares; a freqüência, evasão e repetência escolar; e a necessidade decorrente das energias gastas durante o período escolar. Corresponde a cada Programa de Alimentação Escolar definir ou estabelecer a magnitude dos problemas mediante um diagnóstico ou avaliação inicial.

Partindo do fato de que o Programa de Alimentação Escolar o que faz é fornecer alimentos, é indiscutível o seu objetivo biológico: satisfazer parte das necessidades nutritivas diárias (o qual também se constitui como um direito) para matar ou evitar a fome que, por sua vez, é fator importante para a atenção na sala de aula e no rendimento escolar. O tempo que os alunos passam na escola faz com que eles precisem comer no seu local de estudo<sup>(2)</sup>.

O resultado de matar ou evitar a fome do dia constitui-se como um objetivo paliativo (fato que não significa negar a validade do programa) de apoio ao estudante, pois se sabe que a merenda escolar é para muitos estudantes a única ou principal refeição do dia, e que quando falta ou atrasa muitas vezes ocorrem desmaios, tonteiras, ausência de concentração, dores etc., provocadas pela fome. O Programa de Alimentação Escolar ganha uma dimensão social maior à medida que, em face da pobreza e da miséria, cresce o número de crianças que vão à escola em jejum e que quase não recebem alimentação nenhuma em casa<sup>(2, 3)</sup>.

O combate dos efeitos sem atingir as causas (paliativo) é próprio de países subdesenvolvidos, com profundas desigualdades econômicas e sociais e de condições estruturais injustas, como o Brasil; quanto mais graves as carências socioeconômicas, maior o valor da merenda como atenuante das carências alimentares (fato que explica por que o paliativo não pode negar sua validade). Este fato tem sido comprovado comparando duas situações: quando os pais estão empregados e em situação socioeconômica favorável as crianças geralmente comem uma única vez e ficam satisfeitas e quando a situação se deteriora ou se perde o emprego as crianças repetem várias vezes e fazem questão de poder dar para o irmão ou pais. Nos países desenvolvidos, na hora que a merenda é considerada como um direito da criança e não como um fato vinculado à insegurança alimentar ou problema nutricional, este objetivo é inválido.

Por último comentamos que uma vez que a merenda serve para matar a fome do dia o estudante consegue uma melhor atenção na sala de aula e no rendimento escolar, aspecto este que coloca um objetivo educativo, pois quando as crianças estão com fome é impossível que a educação e conhecimentos que os mestres querem transmitir sejam consolidados. Além disso, a merenda por si mesma, quando bem concebida, é fonte de conhecimento sobre alimentação, nutrição, agricultura, cultura alimentar, meio ambiente, ecologia, terra etc. Como conseguir isto é um tema que será abordado mais adiante<sup>(2-4)</sup>.

Os objetivos em longo prazo dos programas de alimentação escolar normalmente consistem no desenvolvimento de recursos humanos, melhora da segurança alimentar e do estado nutricional e da saúde das pessoas beneficiárias e ajudar nos programas de assistência em saúde. Para isso os Programas de Alimentação Escolar devem fazer parte de programas mais amplos de desenvolvimento<sup>(4)</sup>.

Aprofundando as relações da merenda escolar com a fome, a desnutrição e com o fracasso, escolar podemos dizer que a alimentação escolar deve ser considerada como “uma refeição oferecida pela escola para manter a criança alimentada durante a jornada escolar diária, independentemente de suas condições socioeconômicas,

e não como instrumento para erradicar a desnutrição, a fome e o fracasso escolar”. Isto significa que a Alimentação Escolar deve ser entendida como um programa voltado para a atenção dos direitos da criança e do adolescente, que proporciona bem-estar físico durante o seu período diário de frequência à escola, sem apelos assistencialistas que não cabem numa visão moderna de Educação Escolar. A merenda pode matar a fome do dia (de quatro horas) e, desta forma, a criança poderá aprender mais facilmente, mas isto não resolverá o aspecto relacionado ao fracasso escolar, nem deve constituir o objetivo da alimentação escolar<sup>(2, 5, 6)</sup>.

O fato de considerar que a refeição escolar não possibilite resolver o problema de desnutrição, nem o fracasso escolar, não implica posição contra a sua implementação. Ao contrário, o que se impõe é uma luta para redimensionar a merenda, deslocando-a de programa paliativo para proposta de atenção a direitos da criança.

#### **A alimentação (merenda) escolar como direito da criança**

O direito da criança a receber algum tipo de alimento durante sua permanência na escola decorre da lei<sup>(6,7)</sup>. As características fisiológicas das crianças fundamentam o estipulado por lei. A criança, quando fica por um período superior a quatro horas sem consumir alimento, ativa alguns processos metabólicos para obter a energia necessária, porém com o inconveniente de gerar uma quantidade, maior que o normal, de corpos cetônicos. O excesso de corpos cetônicos produz um aumento de radicais ácidos no sangue (processo de cetose), e suas respectivas conseqüências indesejáveis relacionadas à saúde<sup>(6)</sup>.

Nos países desenvolvidos, a alimentação escolar constitui uma prática difundida e não questionada quanto aos seus objetivos, porque o seu único intento é atender ao direito da criança. Em contraste, nos países subdesenvolvidos, se vive ainda um estado de não-cidadania, regido por carências e privilégios. Predominam os privilégios e não há direitos que só existem quando se estendem para todos<sup>(6)</sup>.

A concepção da alimentação escolar como direito é essencial para que o programa possa ser transformado, caso contrário o programa continuará sendo apenas um mecanismo para matar a fome das crianças. A merenda, enquanto proposta para suprir carências, desconsidera aspectos fundamentais, como os hábitos alimentares, o incentivo à produção agrícola, a necessidade de sistemas adequados de armazenamento e distribuição de alimentos, a necessidade de segurança alimentar; e constitui-se em elemento estranho à escola no lugar de ser inserida nas demais atividades educacionais e vinculá-la à família e à comunidade.

Esta transformação deve contemplar o fato de a merenda basear-se em produtos naturais e regionais de

forma que permita o respeito aos hábitos alimentares, as discussões sobre alimentação, saúde, higiene e produção agrícola e uma integração às propostas pedagógicas da escola. No plano extra-escolar, permite melhor interação da escola com a comunidade na hora em que a aquisição dos alimentos deverá ser feita prioritariamente, na própria região, aproximando a escola da produção agrícola regional<sup>(4, 5)</sup>.

Outro ponto essencial para esta transformação é a mudança necessária no trato governamental com as verbas para a merenda (uso político inadequado da merenda). Não se ignora que grande parte da população de países em desenvolvimento não conquistou ainda os direitos políticos, civis e sociais que lhes dariam o estatuto de cidadania, o que permitiria dar um enfoque diferente a este assunto. No caso do Brasil, para citar um exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que : é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde<sup>(2, 5, 7)</sup>.

### **Análises da factibilidade**

A factibilidade de um projeto tem dois componentes fundamentais. O primeiro componente é o estudo do mercado: demanda, oferta e cobertura (efeito das regulações, políticas prioritárias e doações sobre o par oferta-demanda). O segundo é a análise socioeconômica (análise de custo - benefício e análise de custo-efetividade)<sup>(8)</sup>.

Analisamos este aspecto, de forma simples, segundo os critérios de duas organizações internacionais: o Instituto de Nutrição de Centro - América e Panamá (INCAP) e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO).

### **Factibilidade pela demanda**

Para o INCAP, o Valor Nutritivo (demanda) deve diferenciar as zonas de alto risco de prevalência em retardo da estatura nos escolares e as zonas de risco moderado e baixo. Nas primeiras, o programa deve cobrir pelo menos 50% das Recomendações Dietéticas Diárias (RDD) de energia dos alunos, e, nas outras, deve aportar pelo menos 20% das RDD de energia. Em todos os casos, as RDD de vitaminas e minerais devem cobrir-se em 50 a 75%<sup>(3)</sup>.

Da sua parte, a FAO propõe que para evitar a fome e aumentar a duração da atenção, atendendo o tempo de permanência na escola e grau do problema, os lanches escolares devem aportar entre 20 e 25 por cento e as refeições escolares 55 por cento da média individual das necessidades energéticas. Em caso de dar comida e lanche, ambos devem aportar no total cerca dos 60 por cento das necessidades energéticas. Também propõe que de 8 a 12 por cento da energia deve vir das proteínas e pelo menos de 20 a 25 por cento da gordura, e que a quantidade e variedade de

alimentos deve proporcionar o maior percentual possível de vitaminas e minerais<sup>(5)</sup>.

### **Factibilidade pela oferta**

Deve considerar importantes atributos, como a disponibilidade, as existências de alimentos não duradouros, o armazenamento e custo. Os alimentos incluídos no programa devem ser disponíveis em cada localidade em quantidade e qualidade ou serem proporcionados diretamente. Neste caso, os produtos devem ter uma longa vida útil, ser fáceis de armazenar, de administrar e de servir. Além disso, os alimentos e preparações servidas devem ser parte dos hábitos alimentares dos estudantes, objetivando um cardápio balanceado, variado e com bom aspecto e sabor<sup>(3, 5)</sup>.

### **Factibilidade socioeconômica**

Por último, o custo de cada programa depende da sua modalidade, mas deve se ajustar aos seus pressupostos. Dado que o custo - benefício pondera os custos frente aos benefícios (para avaliar o mérito econômico e financeiro), o que limita seu uso em projetos de saúde (neles os benefícios não sempre podem expressar-se em fluxos monetários), nos programas de Alimentação Escolar deve usar-se o custo-efetividade no qual substitui-se o benefício econômico pelo impacto esperado (efeitos na saúde)<sup>(1, 3)</sup>.

## **Execução de um Programa de Alimentação Escolar - Experiências**

### **Aspectos históricos do Brasil**

O Brasil é um dos países com maior experiência em alimentação escolar. O Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil é o mais antigo programa social do Governo Federal, na área de educação; vem sendo desenvolvido desde 1954, quando era responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentos e tinha como objetivo atender aos estudantes carentes do Nordeste do país, por meio da distribuição de leite em pó. Em 1955 (quando foi instituído legalmente), adquiriu novo impulso e efetiva abrangência nacional, com a criação da Campanha da Merenda Escolar, que foi substituída posteriormente pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), constituindo-se no maior programa de suplementação alimentar do país, tanto em recursos quanto em população atendida, além de ser o mais antigo dos programas de nutrição no país. No seu desenvolvimento, tem sofrido várias reformulações e modificações e também são várias as instituições que têm gerenciado o Programa; finalmente, em 1997, passou a ser gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Até 1993, o Programa foi desenvolvido de forma centralizada e, a partir de 1994, foi instituída a

descentralização dos recursos (proposta definida como uma das principais ações do Plano de Combate à Fome e à Miséria do Governo Itamar Franco), por meio de convênios firmados com os Estados, Distrito Federal e Municípios, que passaram a comprar e distribuir os alimentos da merenda<sup>(9-12)</sup>.

Os beneficiários do PNAE são os alunos matriculados na educação infantil, oferecida em creches e pré-escolas, e no ensino fundamental da rede pública de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, que constam no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no ano anterior ao do atendimento. Os recursos financeiros são transferidos em parcelas mensais e idênticas, de fevereiro a novembro, considerando o número médio de 20 dias letivos. A clientela atendida atualmente, no país, ultrapassa 37 milhões de alunos, com um investimento superior a 1,025 bilhão de reais ao ano. O valor per capita repassado pela União é de R\$ 0,22 por aluno de creches públicas e filantrópicas, de R\$ 0,22 por estudante do ensino fundamental e da pré-escola. Para os alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor per capita é de R\$ 0,44. A meta do programa é garantir uma refeição diária com aproximadamente 350 quilocalorias (Kcal) e 9 gramas de proteínas. Desta forma, a alimentação escolar deve possibilitar a cobertura de no mínimo 15% das necessidades diárias do aluno<sup>(10-13)</sup>.

### Aspectos de execução

O Programa de Alimentação Escolar destaca-se por ser o maior programa de suplementação alimentar em todo o mundo, situar-se entre os programas com maior tempo de existência em muitos países e constituir uma proposta grandiosa, vez que promove a descentralização, a participação social e o desenvolvimento da economia local<sup>(9, 10, 14)</sup>.

As concepções são diferentes quando se comparam os programas nos países desenvolvidos àqueles nos países em desenvolvimento. A causa principal dessas diferenças está relacionada aos direitos da criança. Nos países desenvolvidos, a alimentação escolar constitui uma prática difundida com um único objetivo: atender ao direito da criança. Contrariamente, nos países subdesenvolvidos se vive um estado de não - cidadania (ausência de direitos) regido por carências e privilégios, fazendo com que os programas adquiram um claro sentido de combate à fome e à miséria, apresentados como uma condição para reduzir os indicadores educacionais de evasão e repetência. Talvez essa seja a explicação para as inúmeras controvérsias e problemas enfrentados atualmente pelos Programas de Alimentação Escolar dos países latino-americanos<sup>(2, 10, 14)</sup>.

Fazendo a comparação dos países latino-americanos entre si quanto à administração dos programas de alimentação escolar e aos recursos para o seu financiamento, podem-se identificar três grupos. O primeiro, composto por Bolívia, Equador, Peru, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana, se caracteriza por uma significativa presença de ajuda internacional, por uma gestão fortemente centralizada e pela participação das comunidades educativas (professores e pais arcam com custos operacionais, complementam as refeições com gêneros alimentícios e se responsabilizam por sua preparação e distribuição aos alunos). O segundo grupo, no qual se incluem Colômbia, Venezuela e Uruguai, caracteriza-se por uma administração também centralizada, embora com maior flexibilidade, e por um financiamento dos programas garantido, fundamentalmente, por recursos nacionais. O terceiro grupo, formado por Chile, Argentina e Brasil, caracteriza-se pela inexistência ou pouca participação de recursos externos e pela maior complexidade de administração na hora de implementar alternativas particularizadas de gestão: a privatização dos serviços de alimentação escolar no Chile, a total descentralização (planejado e executado pelas províncias) na Argentina e a estratégia de municipalização, a partir de 1993, no Brasil<sup>(10,15)</sup>.

Em todos os países, o debate sobre a descentralização tem sido importante. As experiências têm demonstrado que cria condições não só para a melhoria da qualidade e variedade nutricional da merenda (alimentos naturais, respeito às preferências e hábitos alimentares regionais e variedade de alimentos saudáveis), mas também para o barateamento dos custos, estímulo à economia local, geração de novos empregos, apoio aos pequenos e médios produtores, melhor aproveitamento dos alimentos e a discussão do papel pedagógico (papel que tem presente a educação alimentar e de saúde, o ato de comer com sua importância social e a participação importante dos professores e da comunidade escolar) e para combater a corrupção e os desvios de verbas<sup>(4, 9, 11)</sup>.

### Avaliação de um Programa de Alimentação Escolar

#### Aspectos gerais

A avaliação indica: o que está e o que não está funcionando; o que deve ser mantido e o que deve ser mudado. É uma importante ferramenta na tomada de decisões e permite que a execução dos projetos sejam processos dinâmicos nos quais as ações sejam re-orientadas em dependência das condições do médio e do efeito das próprias ações do programa. Sem a avaliação, é impossível o bom funcionamento de um programa<sup>(1, 8, 16)</sup>.

A avaliação mede o cumprimento dos objetivos e responde à pergunta: tem sucesso o programa? Compara os efeitos do programa e seu impacto quanto aos seus objetivos a curto e longo prazo, tendo presente quem tem se beneficiado ou prejudicado, em que medida e por quê. Ajuda aos planejadores, supervisores e comunidades a compreender melhor os pontos fortes e débeis das políticas e atividades do programa. Os resultados devem ser discutidos com o pessoal local e com a comunidade ou beneficiários<sup>(1,16)</sup>.

### A fase de avaliação

I - No desenho: A avaliação deve começar na etapa de desenho do projeto e requer uma boa formulação dos objetivos (diagnóstico)<sup>(1,5)</sup>.

II - Na execução: Analisa como o programa está se desenvolvendo e se atinge seus objetivos, identifica as dificuldades e toma as medidas pertinentes. Deve incluir os seguintes processos:

- Monitoramento: Consiste na vigilância dos insumos, atividades e resultados para assegurar que o programa funcione eficazmente. Um instrumento útil para o seguimento é a utilização de uma lista de insumos, atividades e resultados a verificar e a data;

- Supervisão: Avalia os problemas e resultados do pessoal que está desenvolvendo o programa e a qualidade do seu trabalho; identifica as necessidades de capacitação do pessoal e constitui uma oportunidade para dar informação construtiva ao pessoal, com o fim de melhorar seu desempenho no trabalho. A supervisão pode ser realizada em nível central e / ou local. No nível local, deve existir a possibilidade de participação de um comitê comunitário para estimular o comprometimento com o programa;

- Auditoria: Utiliza-se para verificar se os resultados do projeto ou programa ajustam-se aos objetivos financeiros deste. Verifica se os recursos do projeto cobrem suas necessidades financeiras e são utilizados para cumprir as atividades estabelecidas<sup>(1,5,8)</sup>;

III - Avaliação posterior: Realiza-se uma vez terminado o programado. Consta de dois componentes ou momentos:

- Avaliação de resultados: Determina se o projeto alcançou os objetivos estabelecidos e os resultados esperados. Faz ênfase nos resultados imediatos e serve de guia para a confecção de outros projetos ou para a sua modificação para futuras aplicações em outros lugares ou situações;

- Avaliação de impacto: Realiza-se para determinar os efeitos residuais do projeto na sua totalidade ou de alguma das suas atividades, uma vez passado um tempo de concluído (segundo este tempo, a avaliação de impacto pode se classificar como avaliação de impacto a curto ou longo prazo)<sup>(1,5,16)</sup>.

### Considerações

Programa de Alimentação Escolar isolado e seu efeito

Dado que um Programa de Alimentação Escolar isolado não tem efeitos em longo prazo (sobre o estado nutricional e a segurança alimentar) por si só, seus efeitos nutricionais não devem avaliar-se medindo estritamente as mudanças no estado nutricional (principalmente através de indicadores antropométricos). O Programa de Alimentação Escolar é só um dos insumos possíveis que podem atuar em conjunto para mudar o estado nutricional; é impossível, e nem deve pretender-se, detectar em que grau a mudança no estado nutricional deve-se ao programa<sup>(5)</sup>.

### Indicadores de avaliação

Uma avaliação de impacto precisa do uso de **indicadores** adequados. Propõem-se a continuação de alguns dos indicadores que podem ser escolhidos para medir o efeito da alimentação na solução dos problemas da fome, ingestão de alimentos, atenção, inscrição, assistência, índices de evasão escolar, assim como conhecimentos e atitudes de pais e mestres<sup>(5,16)</sup>.

- Indicadores de mudanças no consumo de alimentos: Aumento do volume e frequência das refeições, diminuição da inatividade nas crianças, mudanças na alimentação por conhecimentos (como um maior consumo de frutas e vegetais), aumento das quantidades de alimentos consumidos nas escolas;

- Indicadores escolares: Inscrição, assistência e evasão escolar;

- Indicadores de mudanças de conhecimentos sobre nutrição e nas atitudes referentes à alimentação do escolar por parte de pais, alunos, mestres etc.: Resultados de testes de conhecimentos, temas debatidos e respostas a perguntas em reuniões comunitárias ou escolares e atividades complementares, apoio e participação nas atividades do Programa de Alimentação Escolar (exemplo importante são as hortas escolares);

- Indicadores de mudanças na fome, o grau de atenção e de alerta entre os escolares: opiniões e comentários de mestres e alunos, observação imparcial do comportamento dos estudantes.

### A Alimentação Escolar Analisada em um Aspecto Macro Social

#### A alimentação (merenda) escolar como Política Pública

Para que a merenda represente um fato pedagógico, embasada no reconhecimento dos direitos de cidadania e não no assistencialismo, que não reconhece a necessidade de transformação e mobilização da sociedade, deverá fazer-se acompanhar de uma política educacional abrangente. A

oferta suficiente de vagas para matrícula, a infra-estrutura escolar, um expressivo orçamento destinado à educação, a qualificação de professores e de pessoal de escola e a disponibilidade dos recursos pedagógicos adequados são fundamentais à reversão do fracasso escolar, e não será a merenda a portadora da função de existência da escola (não se concebe que escolas sejam fechadas enquanto há atrasos na entrega da merenda ou aceitar/propor/legitimar/validar que o aluno vai à escola por causa da merenda)<sup>(2)</sup>.

A alimentação escolar deve ser administrada com recursos próprios a este fim e não com o desvio de recursos da saúde ou educação, e deve respeitar e ampliar os hábitos alimentares dos alunos. Também deve possibilitar aprendizagens de comportamento à mesa e a companhia dos professores, permitindo a ambiência pedagógica desejada com vistas às relações sociais e éticas da cidadania e à consolidação de um cenário livre para atuações e atualizações das diversas modalidades de comportamento/postura/atitudes que se re-engendram diante do coletivo e dos efeitos ali instaurados<sup>(17, 18)</sup>.

A alimentação escolar como política pública precisa dar visibilidade às razões, aos pressupostos e aos valores que a organizam como serviço de alimentação nas secretarias de educação e/ou nas escolas; colocá-la no rol das assessorias às relações de aprendizagem e, neste sentido, requisitar nutricionistas e pessoal de cozinha para o debate da educação, da pedagogia e da didática, regionalizado, da merenda no universo de agenciamentos da aprendizagem. E, por último, é necessário considerar a importância da relação com os pais e demais responsáveis pelos alunos<sup>(2, 18)</sup>.

O reconhecimento da importância social do Programa Nacional de Alimentação Escolar baseia-se em que as satisfatórias condições de saúde e nutrição são requisitos essenciais para o rendimento escolar, pelo que se constitui como uma das políticas sociais mais relevantes, quando colocamos o fato de que para milhões de crianças a alimentação escolar é fundamental para ajudar a suprir suas necessidades protéicas e calóricas mínimas e muitas vezes a única comida da criança durante o dia. Deve-se entender que a alimentação escolar é incapaz de resolver o problema do fracasso escolar, porém tem uma grande importância social na hora em que facilita o rendimento escolar pelo seu aporte nas necessidades nutricionais, fato mais considerado quando se analisa o tempo que a criança permanece na escola e a importância da distribuição dos alimentos em pelo menos cinco refeições no dia<sup>(2, 17, 18)</sup>.

### **A alimentação (merenda) escolar analisada em um contexto de Segurança Alimentar**

Considerando a Segurança Alimentar nos seus dois aspectos, qualitativo e quantitativo, esta se manifesta no acesso a uma dieta nutricionalmente equilibrada, digna,

suficiente e saudável para todos os indivíduos, durante toda a sua vida. A análise do Programa de Alimentação Escolar, sob o ponto de vista da Segurança Alimentar, refere-se à: 1- disponibilidade de alimentos para atender ao cardápio pré – estabelecido que garanta merenda para todas as crianças durante todos os dias letivos do ano (aspecto quantitativo) e 2- qualidade dos alimentos que integrarão o cardápio (aspecto qualitativo).

A qualidade dos alimentos compreende vários focos<sup>(19-22)</sup>:

#### I- Nutricional (Composição do cardápio)

- **Parâmetro físico-químico:** O cardápio deve aportar a energia e gramas de proteína preconizados pelo programa. Além da questão energética – protéica, deve haver uma preocupação especial com aporte de cálcio, ferro e vitaminas (principalmente a Vitamina C por potencializar a absorção do ferro da dieta). Nesse sentido, a definição de parâmetros físico – químicos para os alimentos da Alimentação Escolar é imprescindível. Entre os micronutrientes, a alimentação escolar deve dar especial atenção ao ferro, pois é conhecido que a sua deficiência constitui-se como a principal carência nutricional dos escolares e como um fator importante de rendimento escolar;
- **Horário dos lanches:** Para conseguir o máximo efeito na fome, na alerta e na atenção, os lanches e comidas escolares devem dar-se numa hora cedo do dia (ou imediatamente após as crianças chegarem à escola), principalmente se as crianças não tomam café da manhã ou esse é feito rapidamente ou se percorrem uma grande distância para ir à escola.

#### II-Higiênico – sanitário

- **Características microbiológicas, microscópicas e toxicológicas:** Devem ser as apropriadas para garantir que as crianças não corram nenhum risco de agravo à saúde ao consumir os alimentos.

#### III-Operacional

- **Logística:** Consiste na distribuição eficiente dos produtos com baixo custo e bom serviço, gerenciando de forma eficiente as etapas de processo (transporte, armazenamento, manipulação dos alimentos etc.), para garantir um produto final sem danos finais. Neste aspecto são importantes:

- i) embalagem do produto;
- ii) o prazo de validade;
- iii) disponibilidade;
- iv) capacitação da mão de obra.

#### IV-Conceitual

- O conceito: Preconiza-se que o cardápio da alimentação escolar tem que ser apetitoso, agradável e estimular a aceitabilidade das crianças;
- O preconceito: Elimina-se o preconceito de classificar alguns alimentos como “para rico” ou “para pobre”, estabelecendo a prerrogativa de que alimentos para a merenda não precisam ser bons, gostosos, “nobres”, já que qualquer coisa serve para criança pobre.

#### V- Sensorial

- Características sensoriais: São aquelas propriedades (aparência, cor, sabor, odor e consistência/textura) dos alimentos, que determinarão a aceitabilidade final deles por parte das crianças;
- Aceitabilidade: É o aspecto que mais deveria pesar na definição de um cardápio para a alimentação escolar, pois mesmo que os demais aspectos de qualidade sejam atendidos, se os escolares não consumirem a merenda, todos os esforços terão sido em vão.

#### Atividades complementares como parte dos Programas de Alimentação Escolar

Para conseguir resultados satisfatórios, a alimentação escolar pode e deve ser parte integrante de um programa bem integrador e completo que abarque diferentes aspectos relacionados à Nutrição e Saúde Escolar. A FAO indica os seguintes componentes a serem somados no programa<sup>(5)</sup>:

#### 1. Educação Alimentar e Nutricional e em Higiene dos Alimentos

Esta atividade tem vital importância para assegurar que as refeições tenham o máximo efeito sobre o estado nutricional, é a única forma em que se pode garantir que os beneficiários, uma vez que não necessitem ou possam mais estar vinculados ao programa, mantenham uma alimentação adequada, e desta forma garantir que os resultados positivos sobre o estado nutricional e de saúde mantenham-se no decorrer do tempo. Além disso, a educação nas questões relacionadas com a alimentação e a nutrição permitem que as crianças fomentem os conhecimentos no âmbito da família, das amizades e da comunidade.

Os aspectos principais que devem ser tratados na hora de desenvolver a educação – que podem, além das crianças, beneficiar também os pais, a família em geral e os membros da comunidade – são: aprender a preparar as refeições de consumo no lar e distribuí-las, atendendo às necessidades; conhecer as necessidades alimentares especiais dos grupos vulneráveis; prevenir as deficiências de micronutrientes; aprender a prevenir as infecções e tratar os doentes; aprender a alimentar as crianças de curta idade com recursos limitados; fomentar a amamentação e aprender a como utilizar de forma eficiente e planejar os recursos da família.

Para desenvolver um projeto ou estratégia de educação alimentar e nutricional nos escolares não é imprescindível a criação de uma nova matéria para a sua abordagem. São muitas as áreas de estudo que podem encontrar na alimentação escolar um meio de educação e ensino. Graças a estas relações, é possível debater nas salas de aula os aspectos da boa alimentação, é só relacionar uma atividade básica do dia-a-dia (a alimentação) com as matérias de ensino. Exemplos de como podemos conseguir na prática desenvolver essa atividade são:

- Economia doméstica: Preparar e cozinhar a alimentação escolar. Elaborar o cardápio semanal. Ensinar a forma de conservar os nutrientes durante a preparação e cocção dos alimentos. Utilizar métodos de cocção que economizem combustível. Agrupar os alimentos pelo seu conteúdo em nutrientes. Observar as variações sazonais dos alimentos e seus custos. Discutir sobre o planejamento das comidas e lanches escolares. Utilizar as rações para planejar as refeições das crianças de menor idade;
- Ciências da saúde: Analisar como chegam os germes aos alimentos e as doenças que provocam. Limpar a cozinha, lavar os utensílios e eliminar os desperdícios. Inspeccionar a dispensa. Proteger os alimentos das moscas e outros insetos. Recolher e utilizar a água de forma higiênica. Ferver a água potável;
- Matemáticas: Medir as rações. Calcular as quantidades necessárias para diferentes números de escolares. Calcular os custos dos alimentos e do combustível;
- Ciências sociais: Ajudar a preparar e servir a comida. Praticar um comportamento sociável durante a refeição. Aportar lenha, hortaliças e outros ao programa;
- Geografia: Ensinar sobre a procedência dos alimentos, e como se elaboram e transportam. Ensinar como se preparam os alimentos em outros países;
- Idiomas: Ensinar os nomes estrangeiros dos alimentos e os hábitos alimentares de países onde se fala o idioma que se ensina;
- Agricultura: Produzir, conservar e armazenar os alimentos destinados às refeições. Também pode mostrar os diferentes níveis da cadeia alimentar;
- História: Ensinar os hábitos alimentares dos diferentes países que abordem as aulas. Mostrar as características fundamentais da alimentação nacional e as suas raízes.

Também poderiam ser realizadas atividades extra - escolares durante o curso todo e enfatizadas em dias especiais, como o Dia Mundial da Alimentação (16 de outubro), Dia do Nutricionista, etc. Um exemplo que poderia dar resultados satisfatórios é o desenvolvimento do lema, recentemente lançado pela FAO, “Alimentar a mente para combater a fome”. Outras atividades poderiam ser as realizações de exposições de gêneros e preparações

alimentícias, concursos literários sobre temas de alimentação, feiras de ciência, exposições de filmes, mapas, cartazes, e gráficos referentes ao assunto etc.

## 2. Relações com os pais e dirigentes comunitários

O apoio aos pais nos programas de alimentação escolar é indispensável para que possa iniciar-se e dar certo em muitas escolas, e é muito recomendável. O apoio dos parentes e comunidade pode incluir a ajuda para planejar, organizar e avaliar o programa assim como o aporte de dinheiro, combustível, alimentos, materiais de construção ou mão de obra. É importante dar a conhecer aos pais o valor do programa e ensinar-lhes como alimentar de forma certa os seus filhos com os recursos dos quais dispõem. A relação com os pais pode realizar-se mediante colóquios nas reuniões entre pais e mestres, em jornadas escolares de campo, em reuniões com a comunidade, e convidando-os a observar como se preparam e servem os alimentos.

## 3. Hortas escolares

Podem proporcionar alimentos frescos e às vezes combustível para o programa. A alimentação escolar pode ser um incentivo para iniciar ou melhorar uma horta escolar. O organizador pode assessorar sobre quais alimentos devem ser cultivados e fazer demonstrações sobre a forma de elaborá-los e prepará-los melhor. O trabalho na horta pode permitir às crianças ver a importância dos cuidados necessários para obter alimentos de qualidade.

## 4. Cantina escolar/venda de alimentos

Este componente ajudaria na diversificação da alimentação com custos bem baixos. Deve-se desestimular a venda de alimentos, como doces, confeitos, pirulitos, bolos e batatas fritas, e fomentar a venda de alimentos de boa qualidade, segundo disponibilidade e preços locais.

## 5. Programa escolar de saúde (Atenção em saúde e controle de doenças)

Os cuidados sanitários e uma melhor higiene escolar permitem ao programa exercer seus máximos efeitos no estado nutricional e de saúde dos escolares. Este atendimento deve incluir reconhecimentos médicos rotineiros a escolares e pessoal de cozinha; atenção primária de saúde para evitar as infecções, em particular medidas para melhorar a higiene ambiental na escola e a desinfecção periódica de parasitos nos escolares; educação sanitária e higiênica dos escolares, professores e pessoal de cozinha.

Com relação a este último componente, uma experiência bem-sucedida é a proposta das Escolas Saudáveis<sup>(23-25)</sup>, promovida por organismos internacionais. A iniciativa tem um enfoque integral e amplo que coordena os esforços dos diferentes setores, tanto público como privado, das

organizações locais e da comunidade mesma, para o autocuidado da saúde escolar. Assim, uma escola saudável é um centro educativo que contribui para a elevação das condições de bem-estar biológico, mental e social, em um ambiente seguro e agradável, desenvolvendo estilos de vida saudáveis, tudo isso compartilhado com sua família, o mestre, o pessoal da escola e a comunidade. As crianças não só recebem a merenda ou complemento nutricional, mas também se avalia o estado nutricional delas, para promover medidas de recuperação (caso necessário) e melhor rendimento escolar.

A proposta baseia-se nas possibilidades que brindam o setor educação, desde que ofereça uma oportunidade única de formar hábitos e condutas saudáveis nos escolares e nas suas comunidades, porque a criança constitui um agente de mudanças que, com os conhecimentos e habilidades necessárias, pode influir no autocuidado da sua saúde, família e comunidade.

A importância da iniciativa das Escolas Saudáveis, quando vinculada à nutrição, é que propicia o marco adequado para desenvolver projetos de nutrição nestas escolas, encaminhados a melhorar as condições de saúde e situação nutricional dos escolares, uma vez que entre as áreas contempladas na proposta encontram-se a promoção e educação em segurança alimentar, nutrição e saúde; a prevenção e tratamento de doenças; o melhoramento das condições sanitárias e a saúde bucal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Alimentação Escolar destaca-se por ser o maior programa de suplementação alimentar em todo o mundo, entre os programas com maior tempo de existência em muitos países e uma proposta grandiosa, pois promove a descentralização, a participação social e o desenvolvimento da economia local.

As concepções são diferentes quando comparamos os programas nos países desenvolvidos com aqueles nos países em desenvolvimento. A causa principal dessas diferenças se relaciona com os direitos. Nos países desenvolvidos, a alimentação escolar constitui uma prática difundida com um único objetivo: atender ao direito da criança. Em contraste, nos países subdesenvolvidos, se vive um estado de não - cidadania (falta de direitos) regida por carências e privilégios. Talvez essa seja a explicação para as tantas controvérsias e problemas que enfrentam hoje os Programas de Alimentação Escolar nos países latino-americanos. O programa pode ser transformado uma vez que se conceba a alimentação escolar como direito e não mais como proposta para suprir carências, que desconsidera aspectos fundamentais, como os hábitos alimentares, o incentivo à produção agrícola, a necessidade de sistemas adequados de

armazenamento e distribuição de alimentos, a interação da escola com a família e comunidade, o papel pedagógico, a necessidade de segurança alimentar etc.

É hora de começar a mudar nossas formas de análises se queremos conservar e proteger os Programas de Alimentação Escolar, e evitar a sua permanência simplesmente por um fato de “costume”. Existem experiências que demonstram que podemos reverter isso. Um Programa de Alimentação Escolar não consiste em oferecer uma porção de alimentos aos escolares. Um Programa de Alimentação Escolar é, além de um direito, um conjunto de projetos a serem desenvolvidos os quais tenham implícitos os princípios de uma Política Pública, a Segurança Alimentar e atividades complementares que façam dele um trabalho holístico e integral.

## REFERÊNCIAS

- Monterrey Gutiérrez P. Fundamentos de la gerencia de proyectos en nutrición. *Rev Cubana Aliment Nutr* 2001;15 (1):55-61.
- Fonseca JP. Merenda Escolar: um paliativo, um direito. em: Conceição JAN. Saúde escolar: a criança, a vida e a escola. São Paulo: Savier; 1994.
- Pereda CL de. El Programa de alimentación escolar. Guatemala: INCAP; 2001. Notas Técnicas PP/NT/023.
- Collares C, Moysés MA, Lima GZ. Saúde escolar e merenda: desvios do pedagógico? *Educação e Sociedade* 1995; 20: 10-20.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. La alimentación y la nutrición en la gestión de programas de alimentación de grupos. Estudio FAO: Alimentación y Nutrición No 23 Rev 1. Roma: FAO; 1995.
- Hauí M. Cidadania, direitos e privilégios. Folha de São Paulo 1995.
- Brasil. Lei No 8.069 de 13/7/1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial do Brasil* 1991 outubro 16.
- Fuentes F. Guía para la formulación de proyectos. Guatemala: INCAP; 1990.
- Abreu M. Alimentação Escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. Brasília: SEDIAE/INEP/MEC; 1995.
- D’Avila AL. Simposio Programas de Alimentación Escolar na América Latina: textos e exposições. Rio de Janeiro: FAE/ONU; 1995.
- Silva MV da. A Trajetória do Programa de Merenda Escolar (1954-1994) e o Estado Nutricional de Crianças Brasileiras. *Cad Nutrição* 1996; 11: 31-49.
- Penatti Pipitone MA. Os arquivos brasileiros de nutrição e a trajetória de criação e consolidação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. *Cad Nutrição* 1998; 15: 33-50.
- Brasil. Resolução FNDE/CD No 035 de 1º de outubro de 2003. Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001.
- Chile. Informe final del Simposio Latinoamericano de Asistencialidad Escolar en América Latina. Santiago de Chile: JUNAEB; 1991.
- Mardones F, Vega P, Pemjean J; Bustamante R. El programa chileno de alimentación escolar 1965 – 1997. *Rev chil nutr* 1998; 25(1): 57-68.
- Castro H, Rafalli S. Lineamientos para el diseño y la gerencia de programas de seguridad alimentaria y nutricional. Guatemala: INCAP; 1998.
- Stefanini MLR. Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. [Tese]. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 1998.
- Burg CR. Merenda escolar na virada do século. In: Congresso Brasileiro de Saúde Escolar. São Paulo: MEC; 1995.
- Brasil. Portaria FAE/MEC No 291 de 08/8/1996. Dispõe as Diretrizes para controle de qualidade na Merenda Escolar. Brasil, leis, decretos, etc. *Diário Oficial da União* 1996 agosto 10.
- Fundo de Amparo ao Estudante/Ministério da Educação e Cultura. Análise da sistemática de programação e do controle de qualidade de alimentos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (mimeo). Brasília: FAE/MEC; 1996.
- Silva C da A, Germano MI, Germano PM. Avaliação das condições higiênico - sanitárias da merenda escolar. *Hig aliment* 2000; 14 (71): 24-31.
- Instituto de Nutrición de Centro. América y Panamá/ Organización Panamericana de la Salud. Seguridad Alimentaria y Nutricional para una Honduras Mejor. Guatemala: INCAP/OPS; 2001. Publicación INCAP PP/SA/010.

23. Verónica M. Nutrición en Escuelas Saludables. Guatemala: INCAP; 2000. Notas Técnicas PP/NT/020.
24. Instituto de Nutrición de Centro. América y Panamá / Organización Panamericana de la Salud. El INCAP en Guatemala. Guatemala: INCAP/OPS; 2001. Publicación INCAP PP/SA/012.
25. Instituto de Nutrición de Centro. América y Panamá / Organización Panamericana de la Salud. Instituto de

---

Nutrición de Centro. América y Panamá 1949-1999 (50 Años): Publicación Especial. Guatemala: INCAP/OPS; 2001.

**Endereço para correspondência:**

Dixis Figueroa Pedraza.  
Rua Presidente Nilo Peçanha Nº 231 Bloco GB Apto 07  
Residencial Boa Viagem - Imbiribeira.  
CEP: 51160-220 - Recife - PE. Brasil.  
E-mail: [dixisfigueroa@excite.com](mailto:dixisfigueroa@excite.com)