

Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil

Evaluation of municipal management of the Brazilian National School Nutrition Program in the largest cities of Santa Catarina State, Brazil

Evaluación de la gestión municipal del Programa de Alimentación Escolar Brasileño en las principales ciudades de Santa Catarina, Brasil

Cristine Garcia Gabriel ¹
 Maria Cristina Marino Calvo ¹
 Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos ¹
 Josimari Telino de Lacerda ¹
 Sérgio Fernando Torres de Freitas ¹
 Bethsáida de Abreu Soares Schmitz ¹

Abstract

This article reports on an evaluative study of municipal management of the Brazilian National School Nutrition Program in the largest cities in Santa Catarina State, Brazil. The matrix of indicators included two dimensions: political-organizational, with the sub-dimensions resources, inter-sector action, and social control, and operational-technical, organized in nutritional and feeding efficacy, nutritional monitoring, and educational activities for a healthy diet. A total of 22 indicators were determined, and data were collected through interviews with nutritionists. The political-organizational dimension showed 60% of fair cases and 40% of poor cases, while the operational-technical dimension showed 90% of poor cases, resulting from low performance in monitoring and educational activities. Although the cases showed unsatisfactory results, the evaluation provides important data on the management of the Brazilian National School Nutrition Program. The study emphasizes the importance of evaluation for alerting managers to the relevance of reviewing and upgrading activities.

School Feeding; Food Security; Nutrition Program and Policies

Resumo

Pesquisa avaliativa sobre a gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos dez maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. A matriz de indicadores contempla duas dimensões: político-organizacional (DPO), com as subdimensões recursos, atuação intersetorial e controle social; e técnico-operacional (DTO), com as subdimensões eficácia alimentar e nutricional, monitoramento alimentar e nutricional, e atuação pedagógica para a alimentação saudável. Foram elencados 22 indicadores e os dados foram coletados por meio de entrevistas com nutricionistas do PNAE. A DPO resultou em 60% dos casos regulares e 40% ruins, e a DTO obteve 90% dos casos ruins, consequência do baixo desempenho no monitoramento e na atuação pedagógica. Embora os casos avaliados tenham resultados pouco satisfatórios, a avaliação oferece dados importantes sobre a gestão do PNAE. Ressalta-se a importância de avaliações com esse caráter como possibilidade de alertar os gestores para a revisão e qualificação das ações.

Alimentação Escolar; Segurança Alimentar e Nutricional; Programas e Políticas de Nutrição e Alimentação

¹ Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

Correspondência
 C. G. Gabriel
 Departamento de Nutrição,
 Centro de Ciências da Saúde,
 Universidade Federal de
 Santa Catarina.
 Campus Universitário Reitor
 João David Ferreira Lima,
 Florianópolis, SC
 88040-900, Brasil.
 criggabriel@yahoo.com.br

Introdução

Secretarias Municipais de Educação (SME) são responsáveis pela gestão e execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em nível local. As normativas do programa incorporam princípios e diretrizes focados na segurança alimentar e nutricional, demandando ações articuladas e integradas ^{1,2,3}.

A carência de avaliações é considerada fator limitante para a qualificação do papel dos gestores ^{3,4}. Este trabalho avalia a gestão municipal do PNAE nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil, independentemente da modalidade de execução do programa e com foco nas ações direcionadas aos escolares do ensino fundamental.

Métodos

Pesquisa avaliativa que objetivou aferir o cumprimento da função institucional da gestão municipal para efetivação do PNAE. A construção, fundamentação e aplicabilidade do modelo avaliativo já foram descritas, demonstrando viabilidade na utilização dos indicadores ⁴.

A Tabela 1 apresenta o modelo de classificação para avaliação da gestão. Os 22 indicadores e os itens observados (medidas) ⁴ foram considerados com o mesmo grau de importância e classificados em “bom”, “regular” ou “ruim”.

Regras para avaliação dos indicadores: (i) com uma medida – a classificação é a mesma da medida; (ii) com duas medidas – “bom” quando atinge 50% de bom nas medidas sem nenhum ruim, “ruim” quando atinge 50% de ruim sem nenhum bom, “regular” nas demais situações; (iii) com três ou mais medidas – “bom” quando atinge 50% de bom sem nenhum ruim, “ruim” quando atinge mais que 50% de ruim no somatório das medidas, “regular” nas demais situações. Nos casos em que a medida era no formato de *checklist*, os itens eram binários (“sim” ou “não”). Cada *checklist* foi avaliado como “bom” quando o somatório de “sim” para os itens resultava em valor $\geq 75\%$, e “ruim” quando $< 75\%$.

Foram adotados escores de classificação para os indicadores (0 quando classificados como “ruim”, 5 para “regular” e 7 para “bom”). As subdimensões, dimensões e a gestão foram classificadas utilizando-se as mesmas regras (Tabela 1).

O modelo foi aplicado nos dez maiores municípios catarinenses. Realizou-se coleta de dados documentais relativos ao ano de 2011 e entrevista com os nutricionistas responsáveis técnicos (RT) pelo PNAE ⁴.

Este artigo integra a pesquisa do Edital MCT-SECIS/CNPq nº 019/2010, aprovada pelo Comitê

de Ética da Universidade Federal de Santa Catarina (nº 1143/2010).

Resultados

Os municípios foram analisados em cada um dos indicadores (Tabela 2) e nas subdimensões, dimensões e gestão municipal (Tabela 3).

O número máximo de resultados positivos (bom) em um mesmo município foi 7 (32%), fato observado em dois municípios. Quatro municípios apresentaram somente 1 indicador (4,5%) bom e o município oito (M8) obteve o maior número de indicadores ruins (19 dos 22 indicadores).

O indicador com o melhor desempenho foi o 14 (*apoio ao controle social*), seguido dos indicadores 1 e 8 (*participação da entidade executora na execução financeira e local para as refeições*, respectivamente). Os indicadores de pior classificação foram o 10 (*relação escolas/unidades básicas de saúde – UBS*) e o 19 (*vigilância*).

Nos *Recursos*, apenas cinco municípios disponibilizaram os dados financeiros. Nesses, o percentual de investimento em alimentos da entidade executora em relação ao recurso federal superou o desejável ($> 50\%$) (variação de 69% a 379%). O saldo anual em quatro casos variou de 1,6% a 15,2% (dois com saldos inferiores a 10%, considerado positivo). Apenas três municípios apresentaram o quadro de nutricionistas adequado ⁵ e somente sete forneceram dados de manipuladores de alimentos (média de 158 refeições/manipulador/dia, com variação de 109 a 230). A qualificação profissional ficou regular em 90% dos casos que referiram formações periódicas para os manipuladores, mas sem cursos introdutórios de formação. As condições para o trabalhador ficaram ruins em 60% dos casos. Quanto aos nutricionistas, apenas quatro casos referiram salário base acima do piso nacional de referência, seis disponibilizavam plano de saúde e três plano de carreira. Somente um caso fornecia plano de carreira e dois plano de saúde para manipuladores. As condições para o trabalho ficaram ruins em 90% dos casos, com insuficiência geral de equipamentos de avaliação nutricional, materiais educativos e *softwares* computacionais. Para os manipuladores, sete locais tinham periodicidade para exames médicos e a minoria referiu uniformes ($n = 4$) e equipamentos de proteção individual apropriados ($n = 1$). As condições para armazenamento e preparo dos alimentos não estavam boas em nenhum município, com poucos apresentando manual de boas práticas, procedimentos operacionais padronizados e fichas técnicas de preparação. O local para as

Tabela 1

Modelo de classificação para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Subdimensão	Indicador	Juízo			
		Indicador	Subdimensão	Dimensão	Gestão
Dimensão político-organizacional					
Recursos	1. Participação da entidade executora na execução financeira do PNAE	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)			
	2. Adequação do quadro de nutricionistas	Bom (7) Ruim (0)			
	3. Adequação da equipe de produção das refeições	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)			
	4. Qualificação do profissional	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)			
	5. Condições para o trabalhador	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)	48-56 = Bom (7) 22-47 = Regular (5) 0-21 = Ruim (0)		
	6. Condição para o trabalho	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)			
	7. Condições adequadas para o armazenamento e preparo dos alimentos	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)		19-21 = Bom (7) 8-18 = Regular (5) 0-7 = Ruim (0)	12-14 = Bom (7) 6-11 = Regular (5) 0-5 = Ruim (0)
	8. Local adequado para as refeições	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)			
Atuação intersetorial	9. Articulação do PNAE com o setor saúde	Bom (7) Ruim (0)			
	10. Relação escolas – unidades básicas de saúde	Bom (7) Ruim (0)	19-21 = Bom (7) 8-18 = Regular (5) 0-7 = Ruim (0)		
	11. Estímulo ao desenvolvimento regional para a produção de alimentos	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)			
Controle social	12. Regularidade da atuação do controle social	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)			
	13. Perfil da atuação do Conselho da Alimentação Escolar	Bom (7) Regular (5) Ruim (0)	19-21 = Bom (7) 8-18 = Regular (5) 0-7 = Ruim (0)		
	14. Apoio institucional ao controle social	Bom (7) Ruim (0)			

(continua)

Tabela 1 (continuação)

Subdimensão	Indicador	Indicador	Juízo		
			Subdimensão	Dimensão	Gestão
Dimensão técnico-operacional					
Eficácia alimentar e nutricional	15. Adequação da oferta	Bom (7)	24-28 = Bom (7) 11-23 = Regular (5) 0-10 = Ruim (0)		
		Regular (5)			
		Ruim (0)			
	16. Respeito à cultura alimentar saudável	Bom (7)			
Regular (5)					
	Ruim (0)				
Monitoramento alimentar e nutricional	17. Execução do cardápio	Bom (7)	19-21 = Bom (7) 8-18 = Regular (5) 0-7 = Ruim (0)		
		Regular (5)			
	Ruim (0)				
	18. Adequação dos cardápios para escolares que necessitam de atenção específica	Bom (7)			
Ruim (0)					
20. Supervisão do nutricionista	19. Vigilância nutricional dos escolares	Bom (7)	12-14 = Bom (7) 6-11 = Regular (5) 0-5 = Ruim (0)		
		Regular (5)			
	Ruim (0)				
Atuação pedagógica	21. Ações de estímulo à educação alimentar e nutricional	Bom (7)			
		Regular (5)			
		Ruim (0)			
	22. Transversalidade do tema alimentação saudável	Bom (7)			
Regular (5)					
	Ruim (0)				

refeições era bom em 40% dos municípios que referiram refeitórios adequados na rede.

Na *Atuação Intersetorial* somente um município relatou articulação do PNAE com a saúde, e nenhum possuía rotina de encaminhamento de escolares para UBS. Dos cinco municípios que haviam concluído a prestação de contas, quatro empregaram $\geq 30\%$ dos recursos federais com a agricultura familiar ^{1,2}, entretanto, somente 60% referiram ações para apoiar o pequeno produtor.

Em *Controle Social*, somente dois Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) realizaram ≥ 10 reuniões/ano com quórum (média de três reuniões/ano). Três locais não realizaram visitas em escolas/ano e nos demais observou-se uma média de sete visitas/ano. Somente três CAEs deliberaram sobre aspectos do Programa.

Na *Eficácia Alimentar e Nutricional*, a oferta ficou predominantemente ruim. Observou-se

ausência de orientações sobre porcionamento. Apenas três casos incluíam frutas/hortaliças diariamente nos cardápios; quatro ofereciam salsicha/linguiça, margarina, achocolatado e pudim/creme doce mais de uma vez/semana ou quatro vezes/mês; seis possuíam informações nutricionais dos cardápios e, embora sete municípios tenham referido cantinas comerciais, nenhum direcionava esforços para qualificá-las. O respeito à cultura alimentar foi referido por 80% dos casos, porém nenhum tinha informações sobre os hábitos alimentares dos estudantes. A execução do cardápio ficou regular em 80% dos casos. Apesar de nenhum contar com mecanismos de controle acerca das substituições de cardápios escolares, oito negaram prejuízo nutricional (controle indireto pelo estoque dos gêneros). Quanto às refeições servidas, em seis casos os manipuladores faziam a contagem. Entretanto, o dado nem

Tabela 2

Resultados da avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) segundo indicadores, por municípios. Santa Catarina, Brasil, 2011.

Subdimensão	Indicador	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	Municípios que atingiram "bom"	n	%
Dimensão político-organizacional														
Recursos	1	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	4	40
	2	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	3	30
	3	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	2	20
	4	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	0	0
	5	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	1	10
	6	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	0	0
	7	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	0	0
	8	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	4	40
Atuação intersetorial	9	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	1	10
	10	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	0	0
	11	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	3	30
Controle social	12	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	2	20
	13	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	1	10
	14	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	8	80
	Dimensão técnico-operacional													
Eficácia alimentar e nutricional	15	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	0	0
	16	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	0	0
	17	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	0	0
	18	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	3	30
Monitoramento alimentar e nutricional	19	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	0	0
	20	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	0	0
Atuação pedagógica	21	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	0	0
	22	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	1	10
Total de "bom" por município		n	7	7	5	4	4	2	1	1	1	1		
		%	32	32	23	18	18	9	4,5	4,5	4,5	4,5		

Legenda:

- Bom
- Regular
- Ruim

sempre era fidedigno e/ou sistematizado. Em quatro municípios planejava-se as quantidades de gêneros conforme o censo escolar, não tendo o número de refeições efetivamente consumidas, com adaptações conforme o estoque ou solicitações escolares. A oferta para escolares que necessitam de atenção específica foi considerada boa em três casos que possuíam cardápios para os principais grupos de estudantes com necessidades especiais. Os demais disponibilizavam somente alguns itens (leite de soja ou biscoitos sem glúten).

Em *Monitoramento Alimentar e Nutricional*, somente um caso possuía dados de avaliação nu-

tricional dos estudantes, coletados pelo Programa Saúde na Escola (PSE) e por universidades. Entretanto, tais dados ainda não eram utilizados no PNAE. A realização de visitas mensais de nutricionistas em cada escola só se concretizou nos cinco municípios com maior número de profissionais. Nos demais as visitas ocorriam sem planejamento, visando solucionar problemas.

A *Atuação Pedagógica* também teve um baixo desempenho. Nove casos relataram inexistência de projetos educativos que envolvessem extensivamente os escolares e, todos referiram ausência de controle e/ou contatos sistemáticos com os atores escolares, não planejando ações

Tabela 3

Resultados da avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) segundo subdimensão, dimensão e gestão municipal. Santa Catarina, Brasil, 2011.

Dimensão	Subdimensão	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10
Dimensão Político-Organizacional (DPO)	Recursos	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular	Ruim	Ruim	Regular	Ruim
	Atuação intersetorial	Ruim									
	Controle social	Ruim	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular	Ruim	Ruim	Ruim	Ruim
Dimensão Técnico-Operacional (DTO)	DPO	Regular	Ruim								
	Eficácia alimentar e nutricional	Regular	Regular	Ruim	Regular	Regular	Regular	Regular	Regular	Ruim	Regular
	Monitoramento alimentar e nutricional	Ruim									
Gestão	Atuação pedagógica	Regular	Ruim								
	DTO	Regular	Ruim								

Legenda:

- Bom
- Regular
- Ruim

conjuntas. Somente dois casos possuíam o tema alimentação no currículo e apenas dois capacitaram professores em educação alimentar e nutricional.

Ao se analisar o desempenho dos municípios nas subdimensões, o *Controle Social* obteve o maior número de resultados bons. *Recursos* não houve nenhum bom, com sete casos regulares e três ruins. *Eficácia Alimentar e Nutricional* ficou regular em metade dos municípios e ruim no restante. As demais subdimensões apresentaram os piores desempenhos (Tabela 3).

Esses dados refletem na avaliação final. A *Dimensão Político-Organizacional* (DPO) resultou em 60% dos casos regulares e 40% ruins e a *Dimensão Técnico-Operacional* (DTO) obteve resultados piores – 90% dos casos ruins, devido ao desempenho muito baixo em *Monitoramento e Atuação Pedagógica*. Assim, a avaliação final da gestão apontou 90% dos municípios como ruins e um regular (Tabela 3).

Discussão

Os resultados são pouco animadores. Na DPO, aspectos relevantes devem ser aprimorados nos *Recursos*, destacando-se o quantitativo de profissionais e as condições de trabalho. Observaram-se discrepâncias entre as condições ofertadas em diferentes vínculos empregatícios em um mesmo município, só sendo consideradas como situações boas aquelas que contemplavam todos

os trabalhadores. Ainda, evidenciaram-se algumas tendências por parte das gestões conforme a modalidade de execução do PNAE, demandando aprofundamento. Na *Atuação Intersetorial*, observou-se ausência de articulação dos gestores do PNAE com a saúde, considerada ação estratégica. Por outro lado, a aquisição de alimentos da agricultura familiar aparece como um ponto positivo. No *Controle Social* verificou-se avanços, porém um perfil pouco deliberativo dos CAEs.

Na DTO, a *Eficácia Alimentar e Nutricional* destaca a necessidade da gestão cumprir as normativas que orientam os cardápios e implementar ferramentas de controle que forneçam dados sobre as refeições. As duas últimas subdimensões foram as mais carentes em termos de ações. Esses dados refletem na avaliação final da gestão, a qual apontou 90% dos municípios como ruins.

Corroborando, Mello et al.⁶ apontam que atividades que incluem o monitoramento nutricional dos beneficiários e ações educativas são ainda pouco efetivadas no PNAE, refletindo inadequações no planejamento e gestão do programa.

Ressalta-se a necessidade ainda presente de avaliações normativas e estudos que identifiquem as causas e consequências desse desempenho. Mesmo com os achados pouco satisfatórios, ressalta-se a importância da manutenção desses indicadores como possibilidade de alertar e estimular os gestores na revisão das ações. Ainda, destaca-se a escassez de estudos com essa perspectiva, colocando o modelo avaliativo como possibilidade de contribuir para a gestão do PNAE.

Resumen

Investigación evaluativa sobre la gestión municipal del Programa de Alimentación Escolar Brasileño (PNAE) en las diez mayores ciudades de Santa Catarina, Brasil. La matriz contempla dos dimensiones: político-organizacional (DPO), con las subdimensiones recursos, acción intersectorial y control social y técnico-operacional (DTO), con la eficacia alimentaria y nutricional, monitoreo alimentaria y nutricional y acción pedagógica para una alimentación saludable. Fueron listados 22 indicadores y los datos fueron colectados a través de entrevistas con los nutricionistas. El DPO se ha traducido en 60% de los casos regulares y el 40% malos, mientras DTO consiguió 90% de los casos malos, consecuencia del bajo desempeño en el monitoreo y en la acción pedagógica. Aunque los casos evaluados hayan resultado poco satisfactorios, la evaluación muestra datos importantes sobre la gestión. Se resalta la importancia de las evaluaciones como la posibilidad de alertar a los gestores para la calificación de las acciones.

Alimentación Escolar; Seguridad Alimentaria; Programas y Políticas de Nutrición y Alimentación

Colaboradores

C. G. Gabriel e M. C. M. Calvo contribuíram com a concepção do projeto e análise e interpretação dos dados, redação do artigo e aprovação final da versão a ser publicada. F. A. G. Vasconcelos, J. T. Lacerda, S. F. T. Freitas e B. A. S. Schmitz contribuíram com a concepção do projeto e análise e interpretação dos dados, revisão crítica do artigo e aprovação final da versão a ser publicada.

Agradecimentos

A todos os gestores envolvidos e, em especial, aos nutricionistas do PNAE pela disponibilidade e interesse com a pesquisa. Ao CNPq; (processo nº 559328/2010-9) pelo financiamento da investigação.

Referências

1. Brasil. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União 2009; 17 jun.
2. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009. <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-legislacao> (acessado em 13/Jun/2014).
3. Belik W, Chaim NA. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. Rev Nutr 2009; 22:595-607.
4. Gabriel CG, Calvo MCM, Ostermann RM, Vasconcelos FAG. Proposta e aplicabilidade de modelo para avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Cad Saúde Pública 2014; 30:1731-44.
5. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010. <http://www.cfn.org.br/novosite/arquivos/Resol-CFN-465-atribuicao-nutricionista-PAE.pdf> (acessado em 12/Jun/2014).
6. Mello AL, Vidal Júnior PO, Sampaio LR, Santos LAS, Freitas MCS, Fontes GAV. Perfil do nutricionista do Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Nordeste do Brasil. Rev Nutr 2012; 25:119-32.

Recebido em 09/Jun/2013
Versão final reapresentada em 15/Jun/2014
Aprovado em 03/Jul/2014