

Análise e avaliação das especificações dos alimentos contidas em editais de chamadas públicas do PNAE

Analysis and Evaluation of the Food Specifications Contained in Public Calls for Tenders prepared by the PNAE

RESUMO

Jeanice de Azevedo Aguiar^I

Ricardo Moreira Calil^{II}

A partir de 2009, especificamente após a promulgação da Lei nº 11.947/2009, os gestores do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE devem utilizar, no mínimo, 30% do total dos recursos financeiros recebidos do Governo Federal na aquisição de alimentos provenientes da agricultura e do empreendedor familiar rural. A compra dos alimentos deve ser realizada a partir de chamada pública, conforme a Lei nº 8.666/1993, requerendo que haja especificação do bem ou serviço a ser adquirido. O objetivo da presente pesquisa foi verificar o cumprimento da legislação vigente para o assunto pelos gestores do PNAE, quando da elaboração das chamadas públicas. A amostra foi composta por 201 editais de chamadas públicas, referentes ao período entre janeiro e julho de 2013, obtidos via eletrônica entre junho e julho de 2013. Os resultados indicaram não conformidades em todas as regiões pesquisadas, faltando informações básicas ao agricultor e empreendedor familiar rural sobre a qualificação dos alimentos nas chamadas públicas. Foi possível concluir que a maior parte dos gestores não tem observado a legislação vigente do PNAE, desconsideraram também, a questão da qualidade e segurança dos alimentos, situação constatada pelas deficiências verificadas nos editais de chamadas públicas, não sendo nesta pesquisa, perceptível a participação do nutricionista, apesar de 95% das EEx terem este profissional como responsável técnico.

PALAVRAS-CHAVE: Alimentação Escolar; Agricultura Familiar; Políticas Públicas; Qualidade dos Alimentos; Nutricionista

ABSTRACT

As of 2009, especially after the enactment of Law No. 11.947/2009, the managers of the National School Meal Program-PNAE must use at least 30% of the total funds received from the Federal Government, for purchasing food produced by agricultural and rural family entrepreneurs. The purchase of food must be subject to a public call for tenders, according to Law No. 8.666/1993, that must include specifications on the expected goods or services. The aim of this study was to verify PNAE's managers' compliance with the current laws on the subject, when preparing the public calls for tenders. The sample consisted of 201 public calls for tenders in the period between January and July 2013, electronically obtained between June and July 2013. The results indicated non-compliance in all of the surveyed areas, lacking basic information, related to the classification of foods, to the rural family entrepreneurs. It was concluded that most managers consider neither the legislation in force for the PNAE nor the issue of food safety and quality, as a result of problems in the design of the public calls for tenders; it was also concluded that, at least in this research, the participation of nutritionists was not identified, although 95% of the implementers have this professionals as head coaches.

^I Departamento de Alimentação Escolar, Prefeitura do Município de Cajamar, Cajamar, SP, Brasil

^{II} Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), São Paulo, SP, Brasil

* E-mail: jeaniceazevedo@gmail.com

KEYWORDS: School Feeding; Family farming; Public Policy; Food Quality; Nutritionist

Recebido: 06 maio 2015

Aprovado: 20 abr 2016



INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE cumpre um papel fundamental no país, proporcionando melhor condição nutricional aos estudantes e, conseqüentemente, melhor desempenho nas atividades estudantis. O programa gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, órgão vinculado ao Ministério da Educação - MEC, tem a garantia do Governo Federal para a transferência suplementar de recursos financeiros aos municípios, estados, Distrito Federal, escolas filantrópicas, indígenas, remanescentes de quilombos e estabelecimentos mantidos pela União, para o atendimento dos alunos da rede básica do ensino público, além dos alunos do ensino profissionalizante e ensino para jovens e adultos - EJA matriculados em escolas públicas e filantrópicas, todos em conformidade com o censo escolar^{1,2}.

Com o passar do tempo, principalmente nos últimos 20 anos, a forma de gestão do PNAE tem sido modificada, objetivando atender aos alunos dentro de novos padrões de qualidade, a partir de refeições nutricionalmente equilibradas, sanitariamente seguras, adequadas aos hábitos alimentares locais e respeitando a vocação agrícola de cada região^{1,3}.

O PNAE busca também atender, nos 200 dias letivos, um aluno cada vez mais exigente, fazendo com que os nutricionistas e gestores ofereçam refeições variadas e com custos compatíveis às verbas disponíveis pelas Entidades Executoras - EEx (estados, municípios, escolas federais e entidades filantrópicas).

A alimentação escolar tem caráter suplementar, ou seja, atende o aluno da rede pública de ensino básico durante o período em que está na escola², conforme prevê o artigo 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal, sendo este, um dever do Estado (União, estados e municípios), como também o material didático-escolar, o transporte e a assistência à saúde³.

No que diz respeito ao nutricionista, a Lei nº 11.947/2009, é o instrumento legal que fortalece este profissional na coordenação das ações de alimentação escolar como responsável técnico - RT pelo programa, e dispõe sobre a obrigatoriedade do cadastro no FNDE, vinculado ao programa de alimentação escolar da EEx, acompanhando desde a aquisição dos alimentos até a distribuição das refeições ao aluno. De acordo com a Resolução CFN nº 465/2010⁴, estabelecida pelo Conselho Federal de Nutricionistas - CFN, o nutricionista deve interagir com os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais e suas organizações, conhecer a produção local e assim inserir os alimentos provenientes destes produtores nos cardápios escolares^{2,5}.

O PNAE pode contribuir para a introdução ou mesmo sedimentação dos hábitos alimentares saudáveis, como ação de educação alimentar e nutricional⁶. Cabe ressaltar que, para muitos alunos, ainda hoje, o programa colabora de forma relevante na redução da fome e da evasão escolar, principalmente aos que estão em condições socioeconômicas menos favorecidas, em que a alimentação escolar, muitas vezes é sua principal refeição saudável do dia⁷.

A estrutura necessária para o funcionamento do PNAE deve ser providenciada pelas EEx, com complementação aos recursos financeiros enviados pelo FNDE, além da estrutura física, os equipamentos, os utensílios, a mão de obra e o combustível para a execução adequada deste programa, uma vez que, de acordo com o artigo 5º, § 2º, da Lei nº 11.947/2009, a verba disponibilizada pelo governo federal deverá ser utilizada exclusivamente para aquisição de gêneros alimentícios².

Pelos dados estatísticos disponibilizados pelo FNDE, em 2013, somente este Fundo disponibilizou R\$ 3.542.000.000,00 (três bilhões, quinhentos e quarenta e dois milhões de reais) para aquisição de alimentos destinados ao atendimento de 43.300.000 (quarenta e três milhões e trezentos mil) alunos⁸.

Destes recursos, no mínimo 30% (trinta por cento), ou seja, mais de um bilhão de reais, deveriam ter sido utilizados para pagamento de alimentos provenientes do agricultor e empreendedor familiar rural, tratado neste trabalho também como produtor familiar rural, desde que detentor da Declaração de Aptidão ao PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) - DAP, comprados por meio de licitação pública, podendo haver opção pela compra por dispensa do procedimento licitatório mediante prévia chamada pública^{1,2}.

Subentende-se que, de acordo com a legislação vigente, é possível utilizar a verba destinada ao PNAE pelo FNDE às EEx, além dos 30%, até sua totalidade, para aquisição de alimentos da agricultura familiar^{1,2}.

A Resolução CD/FNDE nº 26/2013 define chamada pública como: "procedimento administrativo voltado à seleção de propostas específicas para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações"¹.

As EEx, em qualquer nível administrativo, precisam de instrumentos para que possam adquirir alimentos *in natura* e processados, sendo que, dentre estes, a chamada pública tem destaque, após a promulgação da Lei nº 11.947/2009. Esta forma de aquisição de alimentos tem características próprias e foi estabelecida nesta lei, regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26/2013^{1,2}.

O FNDE orienta que deve ser dada ampla publicidade à chamada pública de alimentos para o PNAE e as EEx devem publicar seus editais em jornal de circulação local, na forma de mural em local público de ampla circulação ou ainda caso haja, em seu endereço na internet⁹.

Observando as políticas públicas para a agricultura familiar, a Lei nº 11.947/09² está sendo considerada como um desdobramento do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA, instituído pela Lei nº 10.696/2003. Este programa tem como objetivos principais a promoção ao acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar¹⁰.



Os gestores podem oferecer aos alunos, uma grande diversidade de alimentos *in natura* ou processados, priorizando os oriundos do próprio município. Esta condição gera renda local, pois fica aberto um canal privilegiado aos produtores e empreendedores familiares rurais para que possam manter o comércio de seus produtos diretamente para as EEx. O PNAE contribui para que o ruralista familiar possa aumentar sua produtividade, a partir de uma frequência programada de colheita, estimulando com isso, a economia local⁹.

Entretanto, a compra de alimentos do produtor familiar rural necessita da mesma atenção das EEx e de seus responsáveis técnicos, igualmente como é exigido dos demais fornecedores. As normas disponibilizadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, ligada ao Ministério da Saúde - MS e à Secretaria de Defesa Agropecuária/Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal - DIPOA do Ministério da Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Pecuária - MAPA, favorecem a aquisição de alimentos com padrão de identidade, qualidade, higiene e conservação necessárias, justificando observá-las.

Quando da elaboração dos editais de chamadas públicas para aquisição de alimentos, os gestores devem cumprir a orientação do FNDE, seguindo as Leis Federais nº 8.666/1993¹¹ (de licitações) e nº 10.520/2002¹² (pregão) e suas alterações, além da legislação sanitária e nutricional vigentes¹ quando regulamentam dentro de seus limites legais, as boas práticas na produção dos alimentos.

O objetivo principal desta pesquisa foi verificar o cumprimento do inciso 1º do artigo 14, da Lei nº 11.947/2009², e do artigo 33, da Resolução CD/FNDE nº 26/2013¹, pelos gestores de EEx, especialmente municípios e estados, das diversas regiões do Brasil, quando da elaboração das chamadas públicas para aquisição de alimentos do agricultor e empreendedor familiar rural para o PNAE. E também identificar e analisar as principais não conformidades em relação à legislação vigente, associadas à presença do nutricionista no programa de alimentação escolar local.

MÉTODO

Foram pesquisadas, via internet, as chamadas públicas de alimentos para atendimento do PNAE em diferentes regiões do Brasil e executadas por gestão centralizada nos estados, municípios e Distrito Federal.

A pesquisa foi realizada *on line* entre junho e julho de 2013 e feito os *downloads* dos editais de chamadas públicas, referentes ao período de janeiro a julho de 2013, totalizando 201.

Para encontrar os editais foram utilizadas as seguintes frases: “PNAE chamada pública 2013”, “Chamada Pública para PNAE 2013 seguido da indicação do estado”, e a pesquisa foi realizada nos sites do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e da Rede Brasil Rural.

Uma vez estabelecidas as 201 chamadas públicas, foi verificado em cada uma das EEx integrantes da amostra da pesquisa, se havia ou não registro de nutricionista RT. A consulta foi feita por meio do Sistema de Cadastro de Nutricionistas - SINUTRI, no site <https://www.fn.de.gov.br/sinutrinet/inicio.action>. Este levantamento foi realizado nos meses de agosto e setembro de 2013.

A partir das orientações do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009² e do artigo 33 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013¹, cada edital foi lido e os itens relacionados ao controle de qualidade dos alimentos foram avaliados tanto do ponto de vista destas legislações quanto sobre as boas práticas e seus indicadores, analisando as conformidades e não conformidades (legislações da Anvisa/MS e DIPOA/MAPA) e as descrições gerais, tais como: caracterização do objeto da licitação, tipo de entrega e características do veículo, solicitação de amostras e laudos laboratoriais, características da embalagem e da rotulagem.

Os dados obtidos foram tabulados por região, a saber: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, acompanhando os respectivos percentuais de cada segmento. EEx de todos os estados foram representadas nesta amostra, com exceção do estado de Mato Grosso do Sul, por não ter sido encontrado nenhum edital no período da pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa na internet foi realizada em um período determinado, não proporcionando uma distribuição homogênea nas diferentes regiões do país, uma vez que estados e municípios disponibilizam os editais de chamadas públicas em períodos diferentes, conforme as suas necessidades e seus interesses.

Na Tabela 1, consta a distribuição das chamadas públicas pesquisadas em relação às regiões geográficas a que pertencem. A maior concentração foi nas regiões Sudeste e Sul,

Tabela 1. Número de entidades executoras por região do Brasil, com nutricionistas cadastrados no PNAE/FNDE, que citaram algum tipo de legislação da área de alimentos em editais de chamadas públicas para o PNAE, divulgadas na internet no período entre janeiro e julho de 2013.

Região	N (%)	Presença de nutricionista		Indicação da legislação	
		Sim	Não	Sim	Não
Norte	9 (4,48)	9	0	2	7
Nordeste	37 (18,41)	33	4	8	29
Centro-Oeste	22 (10,95)	22	0	4	18
Sudeste	71 (35,32)	69	2	18	53
Sul	62 (30,85)	58	4	1	61
Total	201 (100)	191 (95,02)	10 (4,98)	33 (16,42)	168 (83,58)



abrangendo 66,1% dos 201 editais analisados; a região Norte do país teve a menor representatividade, seguida das regiões Centro-Oeste e Nordeste.

São 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios no Brasil¹³, totalizando 5.597 EEx existentes no período desta pesquisa, porém, foi possível encontrar a publicação via internet de 201 chamadas públicas. Esta amostragem corresponde a 3,61% das EEx do país no período investigado. É importante ratificar que as EEx podem publicizar seus editais de chamadas públicas também em jornal de circulação local, na forma de mural em local público de ampla circulação ou em seu endereço na internet⁹.

Nos termos do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009² e do artigo 20 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013¹, os procedimentos licitatórios para o PNAE devem ser norteados pela Lei nº 8.666/1993¹¹ e suas alterações, Lei nº 10.520/2002¹² e, ainda, por dispensa do procedimento licitatório mediante prévia chamada pública. Há que se cumprir também o artigo 33 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013¹ quanto ao controle de qualidade da alimentação escolar e a aquisição de alimentos de acordo com a legislação de alimentos, estabelecida pela Anvisa/MS e pelo DIPOA/MAPA.

Com esta orientação, cabe às EEx, por meio do nutricionista entre outras ações⁴, caracterizar os alimentos contidos nas chamadas públicas para o PNAE, considerando que: “Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto... sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”¹¹.

Nesta pesquisa foi constatado que o nutricionista responde tecnicamente pelo Programa na maioria das EEx (Tabela 1), segundo informações contidas no SINUTRI entre agosto e setembro de 2013, indicando, conforme relata Santana e Ruiz-Moreno¹⁴, um avanço dos gestores quanto à contratação deste profissional para atuar no PNAE.

Mas, considerando as determinações da Resolução CFN nº 465/2010⁴ sobre o número adequado de nutricionistas, em relação ao número de alunos apresentados no censo pelo FNDE⁸, estas admissões ainda não são suficientes para o cumprimento das suas atribuições em consonância com o estabelecido pelo FNDE^{1,2} e o CFN⁴.

Cabe ao nutricionista acompanhar todo o processo de aquisição de alimentos, promovendo o desenvolvimento local e a produção familiar rural, mantendo a atenção às questões higiênicas-sanitárias e nutricionais da sua produção. O apoio do gestor é decisivo para que todo este processo seja viabilizado^{4,15}, além do suporte necessário de quadro técnico - QT, composto por outros profissionais⁵ da área de nutrição, conforme legislação vigente^{1,2,4}.

O nutricionista foi legalmente indicado para o PNAE, após a promulgação da Lei nº 8.913/1994¹⁶, apenas para elaboração dos cardápios, porém, somente após a Resolução CD/FNDE nº 32/2006¹⁷, foi estabelecida a responsabilidade técnica.

Em 2009, o FNDE indicou na Resolução CD/FNDE nº 38/2009¹⁸ ações de competência do nutricionista, alteradas em 2013, com a Resolução CD/FNDE nº 26/2013¹, que regulamentou a Lei nº 11.947/2009².

Quanto à indicação de alguma legislação sobre qualidade ou segurança dos alimentos, apenas 16% das EEx preocuparam-se em atender esta exigência.

A legislação sanitária e nutricional para os alimentos não foi referenciada na maioria dos editais de chamada pública. Este fato indicou o desinteresse do gestor público, tanto em atender a Lei nº 11.947/2009 e regulamentações^{1,18}, como também, sobre o controle de qualidade dos alimentos, não informando aos interessados pelo fornecimento, quais as suas condições de produção e entrega.

Os descritivos dos objetos de licitação são documentos que tratam da indicação de vários critérios relacionados à qualidade dos alimentos. Pelo Decreto-lei nº 986/1969¹⁹ foi determinado a criação de um padrão de identidade para cada tipo de alimento e há que se descrever nos editais as suas características básicas, aspectos nutricionais esperados, tipo de embalagem primária e secundária, quantidade esperada por embalagem (peso líquido), rotulagem e seu registro quando for o caso, prazo de validade, tipo e forma de entrega, como acontecerá a análise da qualidade dos alimentos no recebimento e estocagem. Para os hortifrúteis, há que considerar também: peso/tamanho, variedade, fase do amadurecimento, cor e formato^{19,20}.

A razão para a citação de uma portaria, instrução normativa ou resolução emitida pela Anvisa/MS e DIPOA/MAPA, na descrição das características de um alimento, implica na menor possibilidade de apresentação de gêneros sem a qualidade mínima para atender o aluno, cumprindo a orientação da Lei nº 11.947/2009² e da Resolução CD/FNDE nº 26/2013¹ quanto ao controle de qualidade dos alimentos no ato da compra.

Dentre os 33 municípios que indicaram nas descrições dos alimentos alguma legislação sobre a sua qualidade, sete a indicaram de forma incompleta, nove citaram legislações revogadas e em outros nove, estava errada; apenas oito EEx citaram corretamente a legislação atualizada sobre alimentos. Os demais, não fizeram nenhum tipo de orientação que contribuísse efetivamente para dar um referencial de qualidade aos alimentos a serem adquiridos, com base nas posturas legais.

Pesquisa realizada em São Paulo¹⁵ analisando respostas dadas por nutricionistas responsáveis técnicos do PNAE apontou baixa frequência de solicitações de indicadores microbiológicos, físico-químicos, bem como os de microscopia e toxicológicos, implicando na maior possibilidade de inadequação higiênico-sanitária e nutricional dos alimentos adquiridos do produtor familiar rural, situação esta, semelhante à encontrada no presente estudo.

Apesar de ser comum a crítica de que a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) impõe a administração pública, a opção pelo menor preço estabelecido como regra geral para o fornecimento de bens e serviços^{21,22}, a compra de alimentos de baixa qualidade



pode ser evitada, havendo descrição como objeto de licitação, padronizando-os e contribuindo para uma maior equivalência entre os fornecedores (produtores familiares rurais), além de servir para orientação aos mesmos, quanto ao tipo de produto que a EEx espera comprar e receber.

No artigo 15 da Lei nº 8.666/1993, a orientação é para que: “As compras, sempre que possível deverão atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas”¹². No caso dos alimentos, há a possibilidade de citação da legislação que padronize àquele alimento, o que foi descumprido pela grande maioria das EEx.

O princípio da padronização é norma estabelecida por meio da Lei nº 8.666/1993, no inciso I do artigo 15, com o objetivo de ajustar e nivelar as especificações técnicas, implicando na eliminação de variações na seleção dos alimentos durante o processo licitatório. Apesar das vantagens da padronização, não deverá haver direcionamento para um fornecedor especificamente, o que infringiria o princípio da igualdade, conforme preconiza o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993^{11,23}.

Prosseguindo neste assunto de especificação, dentre as 201 EEx, conforme consta na Tabela 2, 127, 63,1%, indicaram as características básicas de todos os alimentos contidos na chamada pública; 58 não fizeram nenhuma descrição, ou seja, 28,8% do total. Ainda, 14 (6,9%) das EEx fizeram a descrição de forma incompleta, havendo preocupação apenas com parte dos alimentos dentre os solicitados, em outras 2 (1%), os alimentos não constaram no corpo dos editais ou anexos das chamadas públicas. Todas as EEx deveriam cumprir ao disposto no inciso I do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993¹¹, atendendo: “ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas”.

Apesar de 141 EEx (Tabela 2) terem feito alguma caracterização de todos os itens, ou parte deles, somente 33 (Tabela 1) utilizaram a legislação vigente sobre alimentos, refletindo assim a maneira empírica adotada pelas demais.

A descrição das características preconizadas pelo FNDE faz parte das medidas preventivas na aquisição dos alimentos, que garantem adequadas condições higiênico-sanitárias, desde a aquisição até o seu consumo pelos alunos¹.

De acordo com Costa et al.²⁴, infelizmente tem sido comum a prática do empirismo, do acaso e da pressa para iniciar os procedimentos licitatórios, muitas vezes causando desperdícios de tempo e de dinheiro público pelo fato de não se caracterizar adequadamente o bem ou serviço necessário. Por isso, a definição do objeto é condição legítima em uma licitação sem a qual, não deve avançar no procedimento licitatório, qualquer que seja a sua modalidade.

Em atenção à descrição do objeto licitado, o inciso II, do artigo 3º, da Lei nº 10.520/2002¹², também estabelece que deverá haver definição precisa, suficiente e clara, vedadas as excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, pois limitam a competição. Esta determinação reforça a recomendação dos artigos 14 e 38, *caput* e 40, inciso I, da Lei nº 8.666/1993¹¹, que juntos dispõem de forma semelhante, ou seja, que o objeto da licitação precisa ser caracterizado adequadamente, de forma sucinta e clara¹⁶.

Quanto à entrega dos alimentos, Tabela 3, a maioria das EEx, aproximadamente 60%, optou pela descentralização. Chama a atenção o fato de uma EEx (0,5%) retirar os alimentos junto ao fornecedor familiar rural, indicando apoio irrestrito ao mesmo. Por outro lado, parte das EEx (8,9%) não deu informação sobre este assunto nos editais, sugerindo, neste caso, pouca ou nenhuma atenção a este quesito.

A questão da forma e condição de transporte dos alimentos não foi especificada por mais de 78% das EEx, situação que se agrava, se for levado em conta que próximo de 60% fizeram opção pela entrega descentralizada (ponto a ponto).

Resultados diferentes foram encontrados por Baccarin et al.¹⁰, pois 45,9% dos editais pesquisados exigiam entregas descentralizadas, já em outros 47,9%, a entrega prevista era centralizada. Nos demais editais, 6,2% a informação sobre o tipo de entrega não constou. De acordo com os pesquisadores, a entrega em muitas escolas é uma grande barreira para os produtores familiares rurais, considerando as dificuldades que tem para organizar a logística desta distribuição.

Na Tabela 3 também são apontados os resultados relativos à descrição das características do transporte dos alimentos, nos quais a menor parte das EEx preocupou-se em indicar especificações sobre o assunto. Ainda que revogada desde 22 de setembro de 2005, uma EEx fez alusão à Resolução CNNPA de nº 12/1978, confirmando resultados encontrados por Bandoni et al.¹⁵ em que a

Tabela 2. Número de entidades executoras por região, quanto à descrição do objeto de licitação para alimentos em editais de chamadas públicas para o PNAE, divulgadas na internet no período entre janeiro e julho de 2013.

Região	N (%)	Descrição do objeto de licitação			
		Sim	Não	Inc	NC
Norte	9 (4,48)	6	3	0	0
Nordeste	37 (18,41)	23	10	2	2
Centro-Oeste	22 (10,95)	14	6	2	0
Sudeste	71 (35,32)	52	17	2	0
Sul	62 (30,85)	32	22	8	0
Total	201 (100)	127 (63,18)	58 (28,86)	14 (6,67)	2 (1)

Inc: Incompleto; NC: Não consta.



descrição das condições de transporte, apareceu entre as principais fragilidades quanto ao cumprimento da legislação sanitária brasileira em vigor.

A incorreta manipulação dos alimentos pelos entregadores e a exposição às condições climáticas sem higiene e proteção adequada durante o transporte dos alimentos podem danificar e elevar a quantidade de micro-organismos neles presentes, causando contaminação, deterioração e perdas. Por isso, existem normas sobre a manutenção da qualidade dos alimentos durante o transporte que contêm orientações quanto às adequadas condições de manipulação e conservação, entretanto a grande maioria das EEx indicadas na Tabela 3 (78,61%) não demonstrou preocupação com esta questão.

A Portaria MS nº 326/1997²⁵ orienta para que os alimentos, matérias-primas e produtos acabados sejam transportados de acordo com as boas práticas autorizadas por órgão competente, impedindo a contaminação e/ou a proliferação de micro-organismos, devendo ainda haver proteção contra as alterações ou danos ao recipiente ou embalagem. De acordo com a Lei nº 8.080/1990²⁶, compete aos estados e ao Distrito Federal estabelecer normas em caráter suplementar, e aos municípios normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

É de interesse público observar as condições do transporte, a manutenção da qualidade que é recomendada na redação do artigo 15, § 7º, inc. III, da Lei nº 8.666/1993¹¹, determinando que se observem as condições de guarda e armazenamento, de forma que não se permita a deterioração do material. No recebimento do objeto, a análise da qualidade é preconizada pelo artigo 73 da mesma lei.

Com relação à solicitação de amostras de alimentos nas chamadas públicas, indicação na Tabela 4, a diferença entre as EEx que as solicitaram é superior em 7%, em relação com as que não o fizeram. Mas não há como analisar as amostras com imparcialidade, quando as especificações não estão descritas, como observado na Tabela 2, em 58 editais, além de estarem incompletos em 14 deles, e em outros 2, não consta o anexo com a listagem de alimentos que se pretendia comprar.

A Lei de licitações^{11,12} não exclui a possibilidade da apresentação de amostra e dispõe que a administração deverá verificar

a conformidade da proposta com os requisitos do edital, bem como classificará somente propostas que estiverem de acordo com os critérios de avaliação previstos no ato convocatório. O Tribunal de Contas da União - TCU²⁷ indicou em nota técnica a possibilidade de avaliação de amostras do vencedor do certame.

O edital deverá prever: a possibilidade do acompanhamento na avaliação da amostra, a forma de participação dos interessados, o momento oportuno para a apreciação, os critérios de análise e destino final do alimento. O gestor deverá ter condições técnicas para tal avaliação, não aplicando a subjetividade, como por exemplo, emitir uma avaliação baseada na simples degustação de um alimento. As comparações deverão ficar restritas às especificações contidas no edital, não sendo lícito mudar as regras do certame licitatório, após sua publicação²⁸.

Para as chamadas públicas, há que considerar a sazonalidade dos alimentos, ao se requerer tais amostras, principalmente para frutas, verduras e legumes, uma vez que não é possível obtê-las em períodos de entressafra.

Em relação à apresentação de laudos bromatológicos dos alimentos, conforme indica a Tabela 4, como requisito para análise da qualidade, a minoria apontou como necessários (4,5%), enquanto que outra pequena porcentagem (2,5%) não exigiu o documento como obrigatório, mas poderia solicitar apenas se julgasse necessário ou “quando solicitado” - “QS” pela EEx. O número de EEx que não consideraram necessários tais laudos foi maior que 90%.

Resultado semelhante foi observado por Bandoni et al.¹⁵ em São Paulo na análise de chamadas públicas, quando apenas 6% de todos os municípios estudados indicaram, entre outras características específicas, a necessidade de laudo microbiológico ou físico-químico dos alimentos a serem adquiridos do produtor familiar rural.

Por meio dos laudos pode ser atestada a adequação do alimento solicitado, ao padrão de identidade e qualidade exigido pelos órgãos competentes²⁹, porém os custos elevados para um produtor familiar rural podem, muitas vezes, inviabilizar o fornecimento do alimento. Ainda existe a dificuldade na obtenção dos laudos bromatológicos dos alimentos por estes pequenos produtores, tanto pelo preço das análises, como também pelo custo do transporte da amostra até o laboratório, que geralmente estão localizados em grandes cidades e/ou universidades.

Tabela 3. Número de entidades executoras por região e a indicação do tipo de entrega de alimentos e a descrição das características do transporte dos alimentos em editais de chamadas públicas para o PNAE, divulgadas na internet no período entre janeiro e julho de 2013.

Região	N (%)	Tipo de entrega de alimentos					Indicação das características do veículo e transportador			
		Descentralizada	Centralizada	Mista	Retira	NC	Sim	Não	Inc	Revogada
Norte	9 (4,48)	5	3	0	0	1	5	4	0	0
Nordeste	37 (18,41)	15	12	2	0	8	4	32	0	1
Centro-Oeste	22 (10,95)	17	4	0	0	1	2	20	0	0
Sudeste	71 (35,32)	46	21	1	0	3	19	50	2	0
Sul	62 (30,85)	36	18	2	1	5	7	52	3	0
Total	201 (100)	119 (59,21)	58 (28,86)	5 (2,49)	1 (0,5)	18 (8,96)	37 (18,41)	158 (78,61)	5 (2,49)	1 (0)

NC: Não consta; Inc: Incompleto.



Estes documentos fazem parte do contexto da padronização do objeto, como aparato técnico utilizado pelo nutricionista para analisar as conformidades dos resultados com a legislação sobre alimentos, podendo servir como orientação para avaliar se a empresa tem condições de entregar o alimento desejado com as características indicadas no edital.

Outros pontos importantes que devem ser considerados na padronização dos alimentos são a embalagem e a rotulagem. Como principal finalidade, as embalagens protegem os alimentos desde o acondicionamento até seu consumo, mantendo suas características por um período de tempo determinado conforme o tipo de processamento e o período de validade, influencia na vida útil do alimento, melhorando sua apresentação, além de facilitar seu transporte³⁰.

A correta escolha e descrição do tipo de embalagem associada à preocupação com o meio ambiente são fundamentais para a oferta de alimentos seguros, que só foi observada pela minoria das EEx - (Tabela 5), ou seja, 55 delas, enquanto que, em 39, a descrição de embalagens foi incompleta, citando informações sobre este assunto, apenas para alguns itens, deixando outros sem nenhuma orientação, o que também ocorreu na grande maioria das EEx - que não procurou orientar o produtor familiar rural sobre a adequação a este quesito.

Como último item pesquisado, as características da rotulagem dos alimentos constante na Tabela 5, também foi observado que a menor parte das EEx (9,45%) achou importante descrevê-las. A maior parte do total dos 201 editais, nada indicou sobre a rotulagem, mantendo também as mesmas observações já citadas anteriormente, quando 6 EEx fizeram citação apenas para alguns

alimentos, e outras 3 mencionaram apenas a necessidade de cumprir a “legislação vigente” sem, contudo especificá-la.

Os rótulos são elementos essenciais de comunicação entre seu produtor e os consumidores, devendo fornecer informações claras sobre os alimentos nesta escolha. No Brasil, a Anvisa é o órgão responsável pela regulação da rotulagem de alimentos e estabelece as informações que um rótulo deve conter, visando à garantia de qualidade do produto e à saúde do consumidor^{31,32}.

Pelos resultados apresentados nesta pesquisa, tanto embalagem, como rotulagem foram pontos que não mereceram a devida atenção por boa parte das EEx, 53% e 85% respectivamente.

Numa situação em que não se prevê as características da embalagem e da rotulagem, deveria haver maior preocupação com as especificações do tipo de transporte utilizado na entrega do alimento até a escola, porém, neste quesito, não houve atenção pela maior parte das EEx. É preciso considerar que em caso de dúvida sobre a qualidade sanitária e/ou nutricional de alimentos entregues, a análise laboratorial poderia ser solicitada, esclarecendo os fatos, porém esta condição também não é requerida pela maioria das EEx nos editais de chamadas públicas.

Diante da falta de embasamento legal e esclarecimento sobre o que é qualidade de fato, o produtor familiar rural tem a liberdade para fazer entregas de alimentos com a qualidade que bem entender, não havendo por parte da maioria dos gestores, como questioná-la, uma vez que as especificações não estão descritas nas chamadas públicas emitidas pelas EEx.

Tabela 4. Número de municípios por região, que solicitaram amostras e laudos bromatológicos de alimentos em editais de chamadas públicas para o PNAE, divulgadas na internet no período entre janeiro e julho de 2013.

Região	N (%)	Amostras			Laudos bromatológicos		
		Sim	Não	Inc	Sim	Não	QS
Norte	9 (4,48)	2	7	0	0	9	0
Nordeste	37 (18,41)	19	17	1	5	32	0
Centro-Oeste	22 (10,95)	15	7	0	0	21	1
Sudeste	71 (35,32)	28	42	1	4	63	4
Sul	62 (30,85)	43	19	0	0	62	0
Total	201 (100)	107 (53,23)	92 (45,77)	2 (1)	9 (4,48)	187 (93,03)	5 (2,49)

Inc: Incompleto; QS: Quando solicitado.

Tabela 5. Número de municípios por região, que indica as características das embalagens e da rotulagem dos alimentos em editais de chamadas públicas para o PNAE, divulgadas na internet no período entre janeiro e julho de 2013.

Região	N (%)	Embalagem			Rotulagem		
		Sim	Não	Inc	Sim	Não	Inc
Norte	9 (4,48)	2	5	2	2	7	0
Nordeste	37 (18,41)	6	21	10	3	33	1
Centro-Oeste	22 (10,95)	9	10	3	6	16	0
Sudeste	71 (35,32)	28	33	10	7	64	0
Sul	62 (30,85)	10	38	14	1	56	5
Total	201 (100)	55 (27,36)	107 (53,23)	39 (19,4)	19 (9,45)	176 (87,56)	6 (2,99)

Inc: Incompleta.



A compra de alimentos para os serviços de alimentação escolar é realizada de forma ambígua pelas EEx, que parecem não ter interesse em colocar parâmetros técnicos como referências para a qualidade e segurança nesta aquisição. A falta de padronização pelas EEx observada nesta pesquisa leva a crer que elas carecem de aparato técnico na elaboração dos editais das chamadas públicas, desde a participação efetiva do nutricionista, até de um advogado, profissionais que poderiam enquadrar de forma apropriada as necessidades da comunidade aos preceitos legais vigentes, evitando riscos à saúde dos alunos e questionamentos nas prestações de contas por órgãos fiscalizadores e controladores da administração pública.

As discussões sobre as questões da agricultura familiar e órgãos regulatórios estarão continuamente em pauta, contribuindo para as mudanças necessárias, priorizando a adequação das legislações¹⁵ tanto pelos produtores familiares rurais, como pelos gestores.

A normatização das atividades do serviço de alimentação escolar é o caminho mais seguro e eficaz para que se possa atingir um nível aceitável na prestação de serviço ao aluno, implicando na responsabilidade de todo e qualquer gestor público na prática racional da aplicação dos recursos disponíveis à comunidade³³.

CONCLUSÃO

Apesar da Lei n° 11.947/2009 e regulamentações terem viabilizado grande avanço na execução do PNAE, não foram constatados nesta pesquisa, resultados satisfatórios quanto ao atendimento das exigências em relação ao controle de qualidade, requerido nas normas que regulamentam o assunto.

Foram observadas não conformidades nas descrições dos objetos nas diversas regiões do país, sendo a principal evidência a limitação dos gestores quanto ao conhecimento ou mesmo desatenção sobre a legislação sanitária dos alimentos, quando mais de 83% das EEx não mencionaram a norma específica para os itens requisitados; as características do veículo para transporte dos alimentos e seu entregador deixaram de ser indicadas por mais de 78% das EEx; cerca de 93% não fizeram referência aos laudos bromatológicos, a embalagem não foi item de atenção para mais de 53% das EEx, enquanto que a rotulagem deixou de ser citada por cerca de 88% delas.

A maioria das EEx, mais de 95%, contava com nutricionista na Alimentação Escolar, porém este fato não contribuiu para uma melhor adequação das especificações técnicas nas chamadas públicas frente a legislação do PNAE e sanitárias vigentes.

REFERENCES

1. Ministério da Educação (BR), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução n° 26, de 16 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário Oficial União. 17 jun 2013.
2. Brasil. Lei n° 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 União. 17 jun 2009.
3. Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil Brasília, DF: Senado Federal; 1988.
4. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução CFN n° 465, de 23 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Federal de Nutricionistas; 2010 [acesso 16 jan 2015]. Disponível em: <http://www.cfn.org.br/novosite/arquivos/Resol-CFN-465-atribuicao-nutricionista-PAE.pdf>
5. Chaves LG, Santana TCM, Gabriel CGV, Francisco de AG. Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. Ciênc Saúde Coletiva. 2013;18(4):917-26. doi:10.1590/S1413-81232013000400003
6. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Alimentação e nutrição. Brasília, DF: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; 2014 [acesso 12 dez 2014]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-alimentacao-e-nutricao>
7. Mota CH, Mastroeni SSBS, Mastroeni MF. Consumo da refeição escolar na rede pública municipal de ensino. Rev Bras Estud Pedagog. 2013;94(236):168-84. doi:10.1590/S2176-66812013000100009
8. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Dados estatísticos. Brasília, DF: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; 2014 [acesso 5 ago 2014]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>
9. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Brasília, DF: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; 2014 [acesso 12 set 2004]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=8976:manual-agricultura>
10. Baccarin JG, Bueno G, Aleixo SS, Silva DBP. Agricultura familiar e alimentação escolar sob a vigência da Lei 11.947/2009: adequação das chamadas públicas e disponibilidade de produtos no Estado de São Paulo em 2011. In: 50° Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural; 22-25 jul 2012 [acesso 18 jan 2015]; Vitória, ES. Disponível em: <http://www.fcav.unesp.br/Home/departamentos/economiarural/josegiacomobaccarin1559/artigo-anais.docx>
11. Brasil. Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial União. 22 jun 1993.



12. Brasil. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial União. 18 jul 2002.
13. Brasil. Portal Brasil. Cresce número de municípios no Brasil. Brasília, DF, 2013 [acesso 18 jan 2015]. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/06/cresce-numero-de-municipios-no-brasil-em-2013>
14. Santana TCM, Ruiz-Moreno L. Formação do nutricionista do atuante no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Nutrire. 2012;37(2):183-98. doi:10.4322/nutrire.2012.015
15. Bandoni DH, Stedefeldt E, Amorim ALB, Gonçalves HVB, Rosso VV. Regulação sanitária na agricultura familiar para a alimentação escolar. Vig Sanit Debate. 2014;2(04):107-14. doi:10.3395/VD.V2I4.473
16. Brasil. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Diário Oficial União. 12 jul 1994.
17. Ministério da Educação (BR). Resolução/FNDE/CD/nº 32, de 10 de agosto de 2006. Estabelecer as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. Diário Oficial União. 10 ago 2006.
18. Ministério da Educação (BR). Resolução/FNDE/CD/nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Diário Oficial União. 17 jul 2009.
19. Brasil. Decreto-lei nº 986, de 21 de outubro de 1969. Dispõe sobre normas básicas sobre alimentos dos Ministérios da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar. Diário Oficial União. 21 out 1969;Seção 1.
20. Aguiar JA. Atuação do nutricionista e do gestor no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE [apostila de curso]. Belo Horizonte; 2013.
21. Santos JN. Padronização X pré-qualificação: uma breve abordagem sobre o assunto. Direito Net; 26 abr 2006 [acesso 12 jan 2015]. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2595/Padronizacao-X-Pre-qualificacao-Uma-breve-abordagem-sobre-o-assunto>
22. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Vigilância sanitária e licitação pública. Brasília, DF: Anvisa; 2003 [acesso 12 jan 2015]. Disponível em: http://www.Anvisa.gov.br/divulga/cartilha_licitacao.pdf
23. Justen FM. Comentários à lei das licitações e contratos administrativos. 14a ed. São Paulo: Dialética, 2010.
24. Costa SRD, Ferreira N, Loss RA. A precisa definição do objeto em licitações como requisito para aquisição de bens e serviços pela administração pública. Jus Navigandi. Jul 2013 [acesso 18 jan 2015]. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/24985/a-precisa-definicao-do-objeto-em-licitacoes-como-requisito-para-aquisicao-de-bens-e-servicos-pela-administracao-publica>
25. Ministério da Saúde (BR). Portaria SVS/MS nº 326, de 30 de julho de 1997. Aprova o regulamento técnico "Condições higiênicas-sanitárias e de boas práticas de fabricação para Estabelecimentos produtores/industrializadores de alimentos". Diário Oficial União. 1 ago 1997.
26. Brasil. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial União. 19 set 1990.
27. Tribunal de Contas da União, Secretaria-Geral de Controle Externo, Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação - Sefti. Nota técnica nº 04/2009 - Sefti/TCU - versão 1.0. Possibilidade de avaliação de amostras na contratação de bens e suprimentos de Tecnologia da Informação mediante a modalidade Pregão. Brasília, DF; 10 abr 2010.
28. Silva J, Carvalho. GR. Manual do banco de controle da qualidade: comprando pelo melhor preço. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça. 2005? [acesso 8 ago 2014]. Disponível em: http://www.jacoby.pro.br/licitacao/rl/manual_bcq_tjerj.pdf
29. Distrito Federal, Secretaria de Estado da Educação. Manual da alimentação escolar do distrito federal. Brasília, DF; 2010 [acesso 1 ago 2014]. Disponível em: <http://www.crn1.org.br/images/pdf/publica/merenda.pdf>
30. Sousa LCFS, Sousa JS, Borges MGB, Machado AV, Silva MJS, Ferreira RTFV et al. Tecnologia de embalagens e conservação de alimentos quanto aos aspectos físico, químico e microbiológico. ACSA. 2012;8(1):19-27.
31. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Rótulos de alimentos: orientações ao consumidor. Brasília, DF: Anvisa; 2011 [acesso 6 ago 2014] Disponível em: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/dicas/246_rotulos_alimentos.html
32. Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa. Rótulos de alimentos: orientações ao consumidor. Brasília, DF; 2011 [acesso 6 ago 2014]. Disponível em: http://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/dicas/246_rotulos_alimentos.html
33. Calil RM, Aguiar JA. Nutrição e administração nos serviços de alimentação escolar. São Paulo: Marco Markovitch; 1999.



Esta publicação está sob a licença Creative Commons Atribuição 3.0 não Adaptada.

Para ver uma cópia desta licença, visite http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/deed.pt_BR.