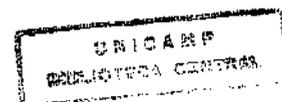


MARIA ANGÉLICA DOS SANTOS SPINELLI

*ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: DA
CENTRALIZAÇÃO À DESCENTRALIZAÇÃO*

Campinas - 1997



MARIA ANGÉLICA DOS SANTOS SPINELLI

Este exemplar corresponde à versão final da Tese de Doutorado, apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP, para obtenção do Título de Doutor em Saúde Coletiva. Campinas, 27 de fevereiro de 1998.

*Prof.^a Dr.^a Ana Maria Canesqui
Orientadora*

**ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: DA
CENTRALIZAÇÃO À DESCENTRALIZAÇÃO**

Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação, da Faculdade de Ciências Médicas, da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do título de Doutor em Saúde Coletiva.

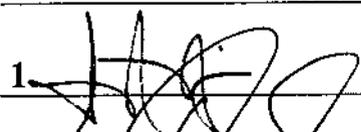
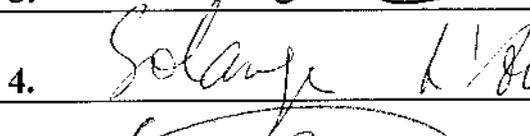
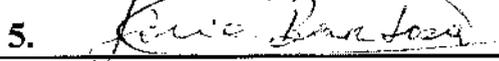
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Maria Canesqui

Campinas - 1997

Banca examinadora da tese de Doutorado

Orientador: Profa. Dra. Ana Maria Canesqui

Membros:

1. 
2. 
3. 
4. Solange L. Abilasth
5. 

Curso de pós-graduação em Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas.

Data: 27/02/98

Agradecimentos

Ao final deste trabalho sinto a ambivalência que o marcou: uma experiência rica e conflituada, um processo solitário e compartilhado. Foram muitas as pessoas que estiveram presentes neste percurso com diferentes tipos de envolvimento e participação e que tornaram possível concretizar este estudo. A elas quero expressar os meus agradecimentos.

A minha orientadora Ana Maria Canesqui, um agradecimento muito particular pela orientação segura em cada etapa do trabalho, pela paciência e estímulo às minhas dificuldades e pela amizade profunda que desenvolvemos.

Ao Departamento de Saúde Coletiva da UFMT, pela minha liberação e aos colegas, pelo apoio à realização da pós - graduação.

Aos professores do Departamento de Medicina Preventiva e Social, pela oportunidade do aprofundamento teórico, pelas experiências diferenciadas como a participação no Laboratório de Comunicação e Educação e Saúde e pelo afeto construído nessa convivência.

Aos colegas de curso e amigos de Campinas, pela acolhida e incentivo pela firme amizade nascida na convivência, nos trabalhos do curso, nas discussões sobre a vida e no lazer compartilhado.

À colaboração prestimosa dos amigos de Cuiabá durante a realização desta pesquisa: Lenir, Edna, Marta, Virginia, Miriam, Salete, Eladyr, Lyliá, Luiz, Ana Paula, Mônica, Silvana, Evelyn, Maciel, Roberto, Daniel, Eduardo, Hailton, Anamaria, D. Cecília, Eudson, Dudu e François. A todos que, de uma forma ou de outra, compartilharam desta caminhada.

Faço agradecimento especial àqueles que longe e perto estiveram sempre presentes, cuja compreensão e afeto são e foram imprescindíveis: meus filhos Mônica e Marcelo, minha irmã Maria Lúcia, minha mãe Edith, Regina e Elicana.

Ao incentivo e entusiasmo no exercício profissional na Saúde Pública em momentos distintos: meu pai José Paim e o amigo Severino Márcio (in memoriam).

Aos diretores e demais profissionais das escolas municipais, coordenadores, supervisores e gerentes do PAE nas Secretarias Municipal de Cuiabá e Estadual de Educação de Mato Grosso que dividiram comigo suas experiências e reflexões profissionais, em especial a Layde Emilia e a Yone Correa. Aos antigos Coordenadores que se dispuseram a falar da Merenda Escolar. Aos profissionais dos vários órgãos que facilitaram o acesso aos documentos disponíveis.

Com particular carinho, aos alunos da rede escolar municipal de Cuiabá que participaram deste estudo.

À Coordenadoria do Aperfeiçoamento do Ensino Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de doutorado.

Resumo

Tomando como eixo de análise o processo de implementação da descentralização do Programa de Alimentação Escolar, no período 1993-1995, no município de Cuiabá, procurou-se primeiramente situar, dinâmica e contextualizadamente, os seus elos com o padrão da intervenção governamental (federal e estadual), mediante a reconstituição de períodos históricos que a atencederam, cujas características básicas moldaram-se por distintos formatos do modelo centralizado e graus de abrangência.

Em segundo lugar, nossa análise privilegiou, na situação pesquisada, as dimensões político-institucionais, organizacionais e financeiras do programa; o grau de alcance dos seus objetivos e metas formulados; as coberturas proporcionadas, as opiniões de distintos atores implementadores e de beneficiários sobre algumas dimensões selecionadas do próprio processo de descentralização, de sua implementação e dos benefícios oferecidos, tentando mapear os fatores facilitadores e bloqueadores do processo no município de Cuiabá.

Trata-se de um estudo cuja natureza envolve a reconstituição histórica do programa de alimentação escolar, analisando seu desempenho e avaliando o processo de implementação do modelo atual descentralizado, isto é, municipalizado.

Abstract

At the core of this study is the analysis of the implementation process of the decentralization of the school nutrition program in the county of Cuiabá from 1993 to 1995. This study has firstly placed it in the government (federal and state) intervention standard by reestablishing the historical periods which preceded it. The basic characteristics of these periods were marked by distinct centralizing models and different degrees of the range of the program.

Secondly, the analysis has focused on the political, institutional, and financial dimensions of the program, the extent of its aims and goals, the provided benefits, the different agents and beneficiaries' opinions about some selected points of the decentralization process, its implementation and its benefits in an attempt to map the facilities and the drawbacks of the process in the county of Cuiabá.

This study involves a historical reconstitution of the school Nutrition Program through an analysis of its performance and an evaluation of the implementation process of the current decentralizing model, i.e. the one managed by the county.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

INTRODUÇÃO.....	01
Objetivo geral.....	04
Objetivos específicos.....	04
Metodologia e procedimentos.....	05
1. A DESCENTRALIZAÇÃO.....	11
1.1. Descentralização: seus Significados.....	12
1.1.1. A descentralização e o federalismo.....	13
1.1.2. A descentralização sob a ótica Progressista.....	18
1.1.3. A descentralização sob a ótica neoliberal.....	24
1.2. Descentralização: o contexto internacional da emergência do tema.....	26
1.2.1. As experiências de descentralização nos países capitalistas centrais..	27
1.2.2. Os casos francês e espanhol.....	28
1.3. A descentralização das políticas sociais no Brasil.....	30
1.4. Uma avaliação dos processos de descentralização.....	31
2. A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: 1930- 1995.....	34
2.1. As Políticas de Alimentação e o Programa Nacional de Merenda Escolar: a execução pela Campanha Nacional de Merenda Escolar: 1930- 1964.....	34

2.2. A Campanha Nacional de Alimentação Escolar e sua consolidação institucional: 1964-1980.....	42
2.2.1. A abrangência e nacionalização da Campanha Nacional de Alimentação Escolar: 1964-1977.....	43
2.2.1. A Campanha Nacional de Alimentação Escolar e o II Plano Nacional de Alimentação e Nutrição II PRONAN: 1977-1980.....	45
2.3. A Fundação de Assistência ao Estudante e a Transição: o questionamento e a crise do modelo centralizado: 1981-1993.....	52
2.3.1. A criação da Fundação de Assistência ao Estudante e as diretrizes do III Plano de Desenvolvimento: 1981-1985.....	52
2.3.2. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República: 1985-1988.....	57
2.3.3. A Constituição Federal de 1988 e os marcos legais para a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar.....	65
2.3.4. A crise do Programa Nacional de Alimentação Escolar e dos demais programas de suplementação alimentar.....	66
2.4. A descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar: 1993-1995	68
2.4.1. O Plano de Combate à Fome e à Miséria e a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar.....	69
2.4.2. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a descentralização propriamente dita.....	71
3. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: sua trajetória em Mato Grosso.....	80
3.1. Alimentação escolar em Mato Grosso: 1930-1964.....	80
3.1.1. O Programa Nacional de Merenda Escolar em Mato Grosso: uma breve retrospectiva.....	80

3.1.2. A Divisão do Estado de Mato Grosso e a Campanha Nacional de Alimentação Escolar: 1964-1980.....	81
3.1.3. A Fundação de Assistência ao Estudante, a Coordenadoria de Apoio ao Educando e o Programa Nacional de Alimentação Escolar: 1981-1993.....	87
3.1.3.1. A Fundação de Assistência ao Estudante e a Alimentação Escolar em Mato Grosso.....	88
3.1.3.2. A Constituição Estadual de Mato Grosso: 1989.....	98
3.1.3.3. A crise do desempenho do Programa no Estado: 1989-1992....	99
3.2. A Descentralização (Municipalização) do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Mato Grosso: 1993-1995.....	102
3.2.1. O plano da Secretaria de Estado de Educação (1995) e o Núcleo de Alimentação Escolar.....	103
3.2.2. As mudanças na estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Educação	106
3.2.3. O Núcleo de Alimentação Escolar	107
3.2.4. A passagem das atividades executivas para a assessoria do Programa de Alimentação Escolar.....	111
3.2.5. O plano técnico operacional.....	112
3.3. O Programa Nacional de Alimentação Escolar descentralizado e sua implementação no município de Cuiabá.....	116
3.3.1. A merenda escolar no Município, alguns antecedentes.....	116
3.3.2. A política educacional da Secretaria Municipal de Cuiabá e a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar.....	118
3.3.3. O Programa de Alimentação Escolar formulado pela Secretaria Municipal e Educação.....	119
3.3.4. A estrutura institucional que gerencia o Programa de Alimentação Escolar em Cuiabá.....	121

3.3.4.1. A articulação entre o município e instâncias governamentais.....	124
3.3.4.2. A dinâmica operacional do Programa de Alimentação Escolar.	124
4. AS OPINIÕES DOS AGENTES IMPLEMENTADORES E DOS BENEFICIÁRIOS SOBRE O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DESCENTRALIZADO.....	133
4.1. Os agentes implementadores.....	134
4.1.2. A descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar na opinião dos entrevistados.....	143
4.1.3 A opinião dos diretores quanto à implementação do Programa de Alimentação Escolar nas escolas.....	158
4.2 Os alunos e a alimentação escolar.....	165
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	173
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	179

LISTA DE TABELAS, FIGURAS E QUADRO

TABELA 01: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo distribuição dos recursos financeiros entre regiões do país (percentual) e gastos globais em US\$, 1980-1992. Brasil.....	60
TABELA 02: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo distribuição dos recursos financeiros <i>per capita</i> entre regiões, no período 1980-1992. Brasil.....	61
TABELA 03: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo o número de alunos atendidos, volumes globais e <i>per capita</i> de alimentos distribuídos e número de dias atendidos no período 1980-1992. Brasil.....	62
TABELA 04: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo alimentos <i>per capita</i> ano distribuídos, gastos <i>per capita</i> e dias letivos atendidos no período 1980-1992, Brasil.....	63
TABELA 05: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo recursos financeiros empenhados e gastos e número de alunos atendidos, período 1993-1995. Brasil.....	76
TABELA 06: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo número de alunos atendidos, volume de alimentos distribuídos gastos gerais, <i>per capita</i> ano e dia no período 1981-1992. Estado de Mato Grosso.....	97
TABELA 07: Municípios aptos e que aderiram ao processo de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período 1993 à 1995. Estado de Mato Grosso.....	112
TABELA 08: Tipo de descentralização ocorrida no período 1993-1995. Estado de Mato Grosso.....	113

TABELA 09: Programa de Alimentação Escolar segundo número de alunos atendidos, volume e <i>per capita</i> de alimentos distribuídos e gastos globais e <i>per capita</i> dias letivos cobertos no período, 1993-1995. Estado de Mato grosso.....	114
TABELA 10: Diferenças entre número de alunos e dias letivos atendidos pela FAE e SME no período 1993 e 1995. Município de Cuiabá.....	125
TABELA 11: Programa de Alimentação Escolar segundo número de alunos, dias letivos cobertos, volume de alimentos globais e <i>per capita</i> , gastos globais <i>per capita</i> com os recursos da FAE e cobertura calórica e protéica diária no período 1993 a 1995. Município de Cuiabá.....	126
TABELA 12: Profissionais segundo funções que desempenhavam no Programa de Alimentação Escolar, 1995. Cuiabá.....	135
TABELA 13: Profissionais entrevistados, segundo nível de instrução. 1995. Cuiabá.....	136
TABELA 14: Órgãos administrativos aos quais os profissionais entrevistados se vinculam, 1995. Cuiabá.....	137
TABELA 15: Cargos públicos ocupados pelos profissionais entrevistados, envolvidos com o PAE, 1995. Cuiabá.....	138
TABELA 16: Tempo de trabalho no setor público dos profissionais envolvidos com o PAE, 1995. Cuiabá.....	139
TABELA 17: Tempo no exercício da função dos profissionais entrevistados, 1995. Cuiabá.....	140
TABELA 18: Rendimentos obtidos no setor público pelos profissionais entrevistados, 1995. Cuiabá.....	141
TABELA 19: Renda familiar em salários mínimos usufruída pelos profissionais entrevistados, 1995. Cuiabá.....	142
TABELA 20: Grau de aprovação das atividades descentralizadas do PAE, segundo diretores escolares, 1995. Cuiabá.....	143

TABELA 21: Avaliação da Municipalização do PAE, segundo diretores escolares, 1995. Cuiabá.....	144
TABELA 22: Resistências à implementação do PAE, segundo diretores escolares, 1995. Cuiabá.....	145
TABELA 23: Grau de alcance dos objetivos da descentralização, preconizados pela FAE no município, segundo avaliação dos diretores escolares, 1995. Cuiabá.....	146
TABELA 24: Grau de alcance dos objetivos do Programa de Alimentação Escolar propostos pela SME, segundo opinião dos Diretores Escolares.1995. Cuiabá.....	148
TABELA 25: Processos prioritários para a consolidação da descentralização do PAE, segundo diretores escolares, 1995. Cuiabá.....	151
TABELA 26: Condições facilitadoras da implementação da descentralização do programa de alimentação escolar, segundo diretores escolares, 1995. Cuiabá.	152
TABELA 27: Condições que dificultam a implementação da descentralização do programa de alimentação escolar, segundo avaliação dos diretores escolares, 1995. Cuiabá.....	154
TABELA 28: Motivos do sucesso do Programa quanto ao objetivo “oferecer aos estudantes condições de assiduidade”, 1995. Cuiabá.	155
TABELA 29: Motivos do insucesso do Programa quanto aos objetivos “participação e controle social”,1995. Cuiabá.....	157
TABELA 30: Classificação das escolas participantes da pesquisa por número de alunos matriculados, segundo diretores, 1995. Cuiabá.....	158
TABELA 31: Posição que o PAE ocupa dentro da escola, segundo os diretores, 1995. Cuiabá.....	159
TABELA 32: Graus de aprovação dos cardápios oferecidos na rede municipal, segundo diretores, 1995. Cuiabá.	160

TABELA 33: Composições ideais dos cardápios, segundo diretores, 1995. Cuiabá.....	162
TABELA 34: Disponibilidade de equipamentos nas escolas para o preparo das refeições, segundo diretores, 1995. Cuiabá.....	163
FIGURA 01: Campanha Nacional de Merenda Escolar segundo a cobertura de municípios, alunos e dias letivos, no período de 1955 a 1964, Brasil.....	41
FIGURA 02: Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE segundo a cobertura de municípios, alunos e dias letivos, 1965-1980 Brasil.....	50
FIGURA 03: Estrutura organizacional da FAE.....	55
FIGURA 04: Campanha Nacional de Merenda Escolar segundo cobertura de municípios, escolas, alunos e dias letivos no período 1970-1980. Estado de Mato Grosso.....	86
FIGURA 05: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo cobertura de municípios, alunos e dias letivos no período de 1981 à 1992. Estado de Mato Grosso.....	96
FIGURA 06: Posição da Estrutura Gerencial do Programa de Alimentação Escolar no Organograma da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso	108
FIGURA 07: Posição da estrutura gerencial do Programa de Alimentação Escolar no Organograma da Secretaria Municipal de Educação. Cuiabá.....	123
QUADRO 01: Padrão da intervenção estatal na política social e na Alimentação Escolar. Brasil 1930-1995.....	78

LISTA DE ABREVIATURAS

Programa Nacional de Alimentação Escolar	PNAE
Programa de Alimentação Escolar	PAE
Fundação de Assistência ao Estudante	FAE
Campanha Nacional de Merenda Escolar	CNME
Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social	SAPS
Serviço Técnico de Alimentação Nacional	STAN
Comissão Nacional de Alimentação	CNA
Fundo Internacional de Socorro à Infância	FISI
Ministério da Educação e Cultura	MEC
Campanha de Merenda Escolar	CME
Commodity Credit Cooperation	CCC
Agency for International Development	AID ou USAID
Campanha Nacional de Alimentação Escolar	CNAE
Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição	INAN
Programa Nacional de Alimentação e Nutrição	PRONAN
Estudo Nacional de Despesa Familiar	ENDEF
Plano Nacional de Desenvolvimento	PND
Programa de Nutrição e Saúde	PNS
Programa Complementação Alimentar	PCA
Instituto Nacional de Alimentação Escolar	INAE
Companhia Brasileira de Abastecimento	COBAL
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	FNDE
Fundação Nacional de Material Escolar	FENAME
Fundo Monetário Internacional	FMI
Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares	PAIE
Programa de Ação Governamental	PAG
Programa de Prioridades Sociais	PPS
Legião Brasileira de Assistência	LBA
Programa de Municipalização de Merenda Escolar	PMME

Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição	PNSN
Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação	CONSED
Representações Estaduais da Fundação de Assistência ao Estudante	REFAE
Plano de Combate à Fome e à Miséria	PCFM
Conselho de Segurança Alimentar	CONSEA
União Nacional de Dirigentes Municipais da Educação	UNDIME
Plano de Valorização Econômica da Amazônia	SPVEA
Coordenadoria de Apoio ao Educando	CAE
Secretaria de Educação e Cultura	SEC
Divisão de Educação Alimentar e Saúde do Educando	DEASE
Delegacias Regionais de Ensino	DREC
Secretaria de Estado de Educação	SEDUC
Coordenadoria Técnica	CT
Divisão de Apoio ao Educando	DAE
Núcleo de Alimentação Escolar	NAE
Secretaria Municipal de Educação	SME
Fundo Único da Educação	FUNED
Secretaria Especial de Agricultura e Abastecimento	SEAA
Gerência de Apoio ao Estudante	GAE
Secretaria do Bem Estar Social	SBES

INTRODUÇÃO

Meu interesse pelo tema está ligado a minha prática profissional de trabalhar, durante um período de minha vida, numa instituição não governamental ligada a programas de alimentação, além de participar atualmente como docente da formação de profissionais de saúde, dentre eles nutricionistas, médicos e enfermeiros, interessados em programas sociais e de saúde. Como nutricionista, cuja formação e atuação está calcada na intervenção, é importante conhecer e pesquisar a natureza das políticas do setor de alimentação no contexto mais amplo das demais políticas sociais, ampliando desta forma a abordagem estritamente experimental e individual da questão tão freqüentemente presente na formação de futuros nutricionistas, esperando, portanto, que este estudo traga-lhes uma contribuição mais abrangente para abordar aquelas políticas.

Considerando as alterações da intervenção estatal nos vários setores sociais e frente às novas necessidades sociais econômicas definidas pela atual etapa do desenvolvimento capitalista, VIANA (1997) defende a necessidade de incluir

novas abordagens na análise de políticas sociais. Baseando-se em Ferrera, propõe uma combinação de abordagens, um modelo multicausal que combine os seguintes enfoques teóricos: contextualista, institucionalista e político. A análise e a avaliação integral de uma dada política abrangem, para a autora, as fases do seu ciclo evolutivo: emergência, formulação e implementação, nas quais os comportamentos dos atores sociais, das instituições envolvidas e do processo decisório serão pesquisados, observando-se suas peculiaridades nas distintas etapas da política e particularmente nos estudos de implementação.

Introduzindo uma diferenciação entre avaliação de política e avaliação política das políticas, FIGUEIREDO & FIGUEIREDO (1986) definem avaliação política como aquela que inclui na sua análise os princípios substantivos éticos e sociais que a fundamentam, isto é, dos valores implicados. Quanto à avaliação de política, os autores distinguem os modelos que visam a avaliação de impacto e produto, daquelas que avaliam processo ou implementação. No primeiro caso, as análises voltam-se para benefício prestado, sua eficácia e os efeitos sobre a população; no segundo, o olhar volta-se para o processo do desenrolar da política, basicamente centrado nas atividades-meio, não tendo por finalidade dimensionar o impacto dos programas, prestando-se ao monitoramento do processo de implementação especialmente, quando a análise faz-se no momento de execução de uma política (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986). Há também estudos do processo de implementação que se fazem após o processo ter ocorrido, tornando-se o caso da nossa pesquisa. Este tipo de pesquisa apenas se inicia no Brasil, sendo escassos os estudos empreendidos entre nós.

Ao fazer uma revisão da bibliografia americana, onde a avaliação da implementação vem sendo utilizada desde a década de 1950, PEREZ (1997) destaca algumas de suas vantagens, isto é, são pesquisas que não se limitam a diagnósticos, mas proporcionam aos implementadores possibilidades de dimensionar o momento de execução da política, dando subsídio aos gestores de efetuarem alterações no curso das políticas, procurando com isso aumentar, em tempo, a sua efetividade, ampliando a *accountability* dos programas, permitindo também, a maior integração entre os pesquisadores e as instâncias político-

administrativas, conjunto esse de condições básicas para o maior aperfeiçoamento e desempenho dos programas sociais.

A avaliação do processo de implementação, na literatura norte-americana, tem sido calcada em dois eixos metodológicos: os estudos *bottom-up* e *top-down*, correspondendo o primeiro, a uma vertente de cunho mais positivista e o segundo inclui estudos de natureza fenomenológica de caráter subjetivo (de base européia). Os primeiros estudos costumam focar aquele processo a partir das estruturas decisórias centrais, enquanto a segunda enfatiza mais os atores sociais, nas bases decisórias organizacionais ou fora delas. Ao discutir esses estudos, o autor situa os limites das abordagens, apontado para os estudos de implementação o predomínio do pluralismo teórico e o “contexto restrito das pesquisas” dissociado dos processos mais amplos, especialmente quando as pesquisas permanecem apenas em estudos de casos isolados, sem possibilidade de se estabelecerem comparações e generalizações.

O estudo que desenvolvemos neste trabalho mantém duplo caráter. Por um lado, trata de reconstituir a política nacional de alimentação e nutrição, valendo-se da bibliografia específica, tanto quanto de equacioná-la por referência ao estado de Mato Grosso, onde não se encontravam estudos similares. Por outro lado, trata-se de um estudo de natureza avaliativa, de um período restrito, envolvendo a análise do processo de implementação da descentralização (municipalização) da Alimentação Escolar em Cuiabá, durante o período 1993-1995. Neste sentido, caracteriza-se como um estudo de caso, que visa apreender contextualizadamente as especificidades do programa de alimentação escolar num município. Essas especificidades estão relacionadas com as dimensões mais amplas que regem a moldagem dessa política de caráter nacional, realizando-se de determinada forma no município, mantendo elementos facilitadores ou bloqueadores do processo, tanto quanto tipos de envolvimento das instâncias decisórias, institucionais, dos próprios agentes implementadores e dos beneficiários locais.

O processo de descentralização, por sua vez, implica numa concepção bastante ampla da reorganização político-administrativa, envolvendo alteração e transferência de poder e recurso dos núcleos centrais para as esferas locais. A forma como esse processo vem ocorrendo envolve inúmeros embates nas instâncias envolvidas (federal, estadual e municipal), possibilitando alterações de várias naturezas nas formas de gestão das políticas, sendo ainda um processo muito recente que merece ser analisado, conforme abordaremos com maior profundidade com base nas diferentes concepções contidas na literatura que mostra a natureza e característica do processo, numa política específica.

Considerando o caráter recente da descentralização do programa de alimentação escolar dispõe-se ainda de poucos estudos, justificando-se a análise de sua implementação numa situação específica de forma a evidenciar os elementos avaliativos concretos, imprimindo pertinência, relevância científica e social a este estudo. Ademais, não se dispõe também de estudo similar para o município de Cuiabá. Esse segmento de política social não havia sido reconstituído para Mato Grosso. Este trabalho pretende contribuir também na sua reconstituição.

Objetivo geral

Analisar o processo de implementação da descentralização da Alimentação Escolar no município de Cuiabá.

Objetivos específicos

- a) Analisar a natureza e concepção da Política Nacional de Alimentação Escolar, seus objetivos e metas, nas esferas federal e estadual;
- b) Identificar o tipo de descentralização que vem ocorrendo no Programa de Alimentação Escolar (PAE)

- c) Analisar o processo de implementação da descentralização da merenda escolar no município de Cuiabá privilegiando as dimensões político-institucional, financeiro e técnico-organizacional, grau de alcance dos objetivos e metas do programa e da clientela atendida;
- d) Identificar o grau de adesão dos implementadores ao Programa descentralizado;
- e) Identificar as concepções e opiniões dos agentes implementadores sobre o próprio processo de descentralização, algumas dimensões do programa e sua operacionalização nas escolas;
- f) Identificar as opiniões dos beneficiários (alunos) sobre o benefício recebido, envolvendo suas apreciações a respeito da existência do programa de merenda escolar e dos cardápios oferecidos.

Metodologia e procedimentos

Esse estudo pretendeu um aprofundamento das questões pertinentes ao processo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no nível municipal, em Cuiabá. Sua limitação a um único município deveu-se às questões de custos que seriam envolvidos numa pesquisa mais abrangente, incluindo vários municípios.

Adotamos três eixos de análise: o primeiro, visa reconstituir os programas de alimentação escolar em vários períodos da análise da política federal de alimentação e nutrição, recuperando-os, através de bibliografia específica, buscando caracterizá-los quanto ao tipo de modelo de gestão dominante, sua abrangência e, sempre que possível, seu desempenho.

O segundo eixo bastante similar ao primeiro procura recuperar esta política, no âmbito estadual, envolvendo a Secretaria de Estado da Educação, o que implicou analisar a formulação da política, os planos existentes, durante algumas gestões, sua compatibilidade ou não com os programas federais vigentes,

o formato da política, seu desempenho quanto ao alcance de suas metas e objetivos, conteúdos nutricionais e recursos financeiros envolvidos.

O terceiro eixo voltou-se para a análise do processo de implementação, identificando-se, no nível municipal, primeiramente os aspectos da formulação da política descentralizada, as estruturas organizacionais montadas, as instituições envolvidas, os aspectos da dinâmica da implementação e o grau de alcance dos objetivos e metas propostos.

Complementa-se esta análise através de uma aproximação com as opiniões dos agentes implementadores de Programa, situados nas esferas decisórias centrais, intermediárias e finais do processo, envolvendo portanto os coordenadores, supervisores e diretores das escolas (NEPP, 1996). Finalmente foram pesquisadas as opiniões dos alunos sobre alguns aspectos da dieta recebida e da operacionalização do próprio programa.

Para alcançar o objetivo específico a) **Análise da política do Plano Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, nas esferas federal e estadual** - procurou-se, em relação ao plano federal analisar: (1) a concepção da política de alimentação escolar no âmbito dos planos de desenvolvimento nacional; (2) os objetivos e metas que pretendia alcançar; (3) a natureza desta política e sua variação no período considerado; (4) a emergência e tipo de descentralização que vem ocorrendo nesta política. O período pesquisado envolveu, desde a década de 30, quando se instituíram, residual e circunscritamente, programas de alimentação, passando pelos períodos subseqüentes, de formato centralizado da política, esboçando-se aí, alguma forma de descentralização, até o período mais recente, na década de 90, quando ocorre o processo de descentralização. Os procedimentos adotados envolveram a revisão da bibliografia pertinente e análise documentária, a coleta e análise de instrumentos formais (leis, decretos, planos, programas, documentos, relatórios e outros), além da consulta à bibliografia específica.

Para alcançar o mesmo objetivo, em relação à análise dessa política no estado de Mato Grosso, procurou-se abordar os mesmos itens apontados acima, no plano estadual. Embora tenha se realizado uma reconstituição da política de

alimentação escolar, nosso estudo centrou-se na década de 1980, com ênfase no período entre 1993 e 1995, momento em que vinha ocorrendo a descentralização do PNAE em Mato Grosso. Os procedimentos da análise incluíram a pesquisa documentária de leis, decretos, convênios, planos, programas, documentos, relatórios, dados produzidos pelos serviços. Sabia-se das precárias condições dos arquivos e da quase total ausência de informações e dados registrados e documentos da Divisão de Apoio ao Educando da Secretaria de Educação de Estado e da Representação Estadual da Fundação de Apoio ao Estudante - REFAE. Assim, foram utilizadas entrevistas com roteiros específicos, aplicados os formuladores estaduais, que se ocupavam ou haviam ocupado cargos públicos, ligados aos programas, durante algumas gestões governamentais.

Para o objetivo específico b e c) **Identificar o tipo de descentralização que vem ocorrendo no Programa e Analisar o processo de implementação da descentralização ocorrido em Cuiabá** buscou-se:

- **no plano político-institucional:** (1) identificar a estrutura organizacional e funcional do Programa; (2) identificar e analisar as relações inter-institucionais das estruturas organizacionais do Programa em seus diferentes níveis; (3) identificar o grau de complementariedade e articulação entre as esferas de governo; (4) identificar as formas de acompanhamento e controles sociais presentes no Programa, durante o período de 1993 a 1995.

Os procedimentos adotados incluíram: a) Análise de documentos (leis, organogramas, regimentos, competências, normatização), formas de articulações entre órgãos e instâncias governamentais, existência de Conselhos (regimentos e atas). b) Entrevistas semi-estruturadas, com agentes em postos de comando e em nível de supervisão do Programa para aprender os aspectos dinâmicos da estrutura.

- **no plano financeiro:** (1) identificar e analisar o comportamento e os fluxos de recursos financeiros implicados no processo entre as instâncias federais, estaduais e municipais;

Procedimentos: Análise de documentos (orçamento e balancetes municipais e fontes dos recursos: FAE, Estado, Município)

- **no plano técnico-organizacional:** (1) identificar os recursos humanos envolvidos; (2) identificar as estruturas administrativas, hierarquização, competências, grau de autonomia decisória, formas de gestão e de acompanhamentos da implementação do Programa; (3) identificar os aspectos técnicos e as atividades componentes do Programa e a qualidade do seu desempenho; (4) identificação das rotinas do Programa na escola e de suas condições de implementação.

Os procedimentos adotados incluíram a aplicação de questionários visando: a) traçar o perfil sócio-econômico e ocupacional dos recursos humanos envolvidos na coordenação e supervisão do PAE e na direção das escolas, bem como a análise das atividades do Programa e dos dados produzidos pelo serviço, e o acompanhamento da sua operacionalização e observação do desenvolvimento destas atividades nas escolas.

Para alcançar o objetivo específico d e e) **Identificar o grau de adesão e as opiniões dos agentes implementadores sobre o Programa descentralizado**, procurou-se obter informações sobre os seguintes aspectos: (1) grau de adesão ao programa descentralizado; (2) fatores facilitadores e bloqueadores de sua implementação; (3) grau de adequação da estrutura organizacional do Programa ao processo de descentralização; (4) grau de alcance das finalidades do Programa, dificuldades e facilidades da implementação.

Os procedimentos adotados incluíram: realização de entrevista mediante roteiro, realizadas com os gerentes do Programa no nível central (estadual e municipal), aplicação de questionários à equipe de coordenação municipal do PAE aos diretores da rede municipal de ensino e realização de entrevistas semi-estruturadas com os diretores das escolas selecionadas.

Para alcançar o objetivo específico f) **Identificar as opiniões dos alunos sobre a Merenda Escolar** buscou-se equacionar: (1) a merenda servida pela escola, suas preferências, adequação aos hábitos alimentares, quantidades suficientes; (2) o porquê do Programa na escola e suas sugestões para melhorá-lo.

Os procedimentos adotados incluíram a obtenção de redações de alunos das 4^{as} séries do 1º grau que versassem sobre os itens acima. Estas redações foram conduzidas pelo professor, precedidas de uma discussão sobre o tema. Foram obtidas 148 redações, as quais foram analisadas mediante a seleção de tópicos específicos.

Foram selecionadas como parte da amostra, três escolas municipais que representavam condições sócio-econômicas distintas de sua clientela, cuja seleção obedeceu a apreciações subjetivas do gerente pedagógico da Secretaria Municipal de Educação, quanto a essas diferenças.

Enfim, o estudo acabou realizando 20 entrevistas com gerentes implementadores, supervisores, diretores e gestores e 75 questionários foram aplicados aos agentes implementadores (51 respondidos), além das 148 redações obtidas dos alunos.

Este trabalho está organizado da seguinte forma:

O primeiro capítulo trata do tema **DESCENTRALIZAÇÃO**, reconstituindo o debate conceitual, através de uma revisão bibliográfica mapeia as diferentes implicações teóricas, embasando o nosso estudo.

O segundo capítulo aborda **A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: 1930 a 1995**, enfocando, no nível federal, as distintas etapas de formulação deste programa, nas suas diferentes concepções, formatos institucionais, objetivos, graus de abrangência, e a alteração de seus modelos de gestão (centralizado à descentralização).

O terceiro capítulo enfoca **O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: sua trajetória em Mato Grosso**. Reconstitui a política de alimentação escolar no Estado, a partir da Secretaria de Estado de Educação, levando em consideração a sua formulação, objetivos, as estruturas organizacionais montadas e algumas outras dimensões da implementação descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Estado. Da mesma forma e para o período 1993-95, privilegia aquela política no âmbito municipal para o município de Cuiabá, abordando as seguintes dimensões do

processo de implementação: político-institucional, financeira, técnico-organizacional, os recursos financeiros e humanos envolvidos, os graus de atendimento das metas e objetivos.

O quarto capítulo analisa **AS OPINIÕES DOS AGENTES IMPLEMENTADORES E DOS BENEFICIÁRIOS SOBRE O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DESCENTRALIZADO**, discutindo dimensões do processo de descentralização, o grau de alcance dos objetivos do programa, aspectos da infra-estrutura, a natureza dos cardápios e do conteúdo da dieta além dos fatores facilitadores ou que bloqueiam o processo. Quanto aos beneficiários, levamos em consideração suas opiniões sobre a merenda escolar, sua importância, os conteúdos dos cardápios e sua adequação aos hábitos alimentares.

As **CONSIDERAÇÕES FINAIS** tratam sinteticamente dos principais aspectos encontrados no estudo.

CAPÍTULO 1

A DESCENTRALIZAÇÃO

No Brasil, durante a década de 1980, o tema descentralização ganhou destaque nos âmbitos político e acadêmico, suscitando um debate que envolveu setores da sociedade civil e do Estado. Tal debate vinculou-se ao processo de redemocratização da sociedade brasileira, durante o qual emergiram propostas de rearranjo do pacto federativo e de descentralização das políticas sociais. Parte destas propostas, sobretudo em relação ao último aspecto, foram incorporadas à Constituição de 1988 e resultaram em avanços sociais significativos. Todavia, coincidindo o processo de redemocratização com a crise econômica e a crise do Estado, estas conquistas inscritas na Constituição sofreram sérias restrições no momento de sua implementação.

Este capítulo, retoma alguns aspectos do debate mencionado, sobretudo no tocante à descentralização de políticas sociais. Apresentaremos, inicialmente, uma síntese dos significados conferidos à noção de descentralização nas diferentes abordagens progressistas e conservadoras. Em seguida, abordaremos as experiências de descentralização de alguns países desenvolvidos, relacionadas ao papel do Estado e de suas instituições, tornando-se específicas as características de tais experiências de acordo com as determinações históricas desses países.

Finalmente, retomaremos estas questões, enfocando mais de perto a questão da descentralização no Brasil.

1.1. Descentralização: seus significados

Nos países capitalistas centrais, as propostas de descentralização formuladas na década de 1970 surgiram como respostas às condições adversas de financiamento dos sistemas de proteção social, conseqüentes às crises econômicas e fiscais e ao esgotamento do padrão intervencionista do Estado predominante após a segunda Guerra Mundial. Esse processo acompanhou um movimento mais amplo inerente ao desenvolvimento do capitalismo internacional e da Terceira Revolução Industrial¹.

Nos países latino americanos, os processos de descentralização passaram a ser discutidos na década de 1980, também vinculados às crises financeiras, ao esgotamento do modelo desenvolvimentista do Estado, e mais particularmente associados à democratização dos regimes autoritários.

SILVA (1995), ao analisar os principais processos de descentralização nos países centrais e periféricos, destaca como denominador comum dessas experiências o caráter de reforma administrativa do aparato do Estado. Em suas análises, o autor ressalta a característica estrutural do processo de descentralização, que objetivavam justamente "...reestruturar a natureza, o alcance e o limite da intervenção estatal". As respostas dadas pelos países buscam maior inserção na comunidade internacional e a participação dos grupos organizados nas decisões governamentais. Nesta perspectiva, sua definição de descentralização abrange:

¹ Terceira Revolução Industrial é o nome dado ao conjunto das alterações tecnológicas e à organização industrial liderado pelo setor da eletrônica, com modificações nos métodos de produção, nas formas de gestão e na relação capital e trabalho. Estas transformações são concomitantes à crise econômica e social e às respostas adotadas pelos diferentes países capitalistas avançados (FIORI, 1994).

"... as tentativas de redistribuição de recursos, espaços de decisão, competência, atribuições e responsabilidades, enfim, poder político-econômico, em cada formação social específica, diante das crises dos Estados-nação centrais e dos Estados desenvolvimentistas periféricos. Essa redistribuição pode ocorrer entre instâncias governamentais, entre poderes estatais e entre o Estado e a sociedade" (SILVA, 1995).

Assim, a emergência atual da descentralização está ligada a situações de crises, cujos condicionantes estruturais a elegeram como alternativa da reorganização da ação do Estado, portanto um processo associado à redistribuição de centros de poder. Justamente por isso, colocar em pauta a descentralização implica em reativar conflitos, acirrar disputas em torno dos interesses econômicos e políticos que permeiam a sociedade, ligados a condicionantes da crise em questão.

As propostas de descentralização têm apresentado visões e valores diferentes, tornando seus conteúdos muito diversos, não havendo um conceito único de descentralização. Essa diversidade encontra-se vinculada à concepção do papel do Estado e à compreensão da natureza da crise que se busca solucionar (JUNQUEIRA, 1996).

Como veremos mais à frente, são distintos os resultados alcançados pelos processos de descentralização quanto, por exemplo, aos ideais democráticos e de justiça social.

Para análise dos processos de descentralização, a contextualização histórica é imprescindível como poder explicativo do processo, capaz de qualificar sua natureza e significado.

1.1.1. A descentralização e o federalismo

Organizado como um Estado federado, desde a emergência do regime republicano em 1889, o Brasil, durante os ciclos ditatoriais (1930-1945; 1964-

1984) que marcaram a sua história, assumiu feições de quase um Estado unitário. Há autores que vêm discutindo a problemática da centralização/descentralização sem considerar que tais processos apresentam diferenciações quando ocorrem em Estados federados ou unitários, minimizando a questão ao tratamento específico da descentralização em si mesma.

Conceitualmente, é inerente ao Estado federado a concepção de autonomia política, conferida pelo voto popular aos mandatos governamentais (nacional, estadual, municipal) e não por uma delegação do poder central. O federalismo se constitui em um sistema no qual os entes federados detêm poder e autonomia, definidos constitucionalmente, e preservam independência quanto às suas esferas de atuação (ALMEIDA,1995). O conceito de "não centralização" favorece a compreensão do que ocorre nos Estados federados, onde o poder se encontra disperso em vários centros e não é organizado de forma hierárquica. Não compete, neste sistema, ao governo central delegar o poder aos estados sub-nacionais. Em princípio, não caberia ao federalismo questões pertinentes à centralização e descentralização, porque centralizar fere o espírito constitucional que o rege (ALMEIDA,1995)². A relação entre os elementos descentralização, centralização e não centralização permite que, na prática, ocorram diferentes tipos de federalismo que expressam a natureza das relações intergovernamentais (JUNQUEIRA, 1996) .

No Brasil, na última década, consolidaram-se conquistas na perspectiva de alterar o sistema de federalismo "centralizado" em direção a uma maior autonomia financeira e decisória das demais instâncias federadas.

2 Almeida baseando-se em Acir, apresenta três tipos possíveis de arranjos federativos:

- federalismo dual, um tipo de modelo ideal, no qual os poderes do governo e do Estado podem conviver autonomamente no mesmo espaço territorial, constituindo-se em soberanias distintas com atuação independente. Os outros dois tipos derivam deste primeiro.
- federalismo centralizado conseqüente à expansão da intervenção do governo federal, tendendo a centralização do poder. As esferas sub-nacionais se comportam como agentes administrativos do governo federal.
- federalismo cooperativo onde subsistem graus de intervenção do poder federal e formas de atuação conjuntas entre as esferas de governo, que detêm autonomia de decisão e capacidade de financiamento (ALMEIDA, 1995).

Para AFFONSO (1994), a constituição do nosso sistema federativo não se fez a partir da união entre regiões, estados, em direção à construção de um Estado federal, "... no Brasil o governo central precedeu às esferas sub-nacionais". Nos períodos autoritários, vivenciou-se a centralização política e fiscal a nível federal, nos períodos democráticos, os embates por maior autonomia dos estados e municípios, situações responsáveis pelo que o autor denomina "uma inversão conceitual" que gerou a associação entre federalismo e descentralização (AFFONSO, 1994).

O processo de democratização recente abrangeu desde as lutas pelos direitos civis, por maior justiça social, pelas liberdades políticas como também a descentralização fiscal e administrativa. A descentralização fiscal iniciada já em 1977, e consolidada na Constituição de 1988, ocorreu em plena crise econômica e de esgotamento do modelo desenvolvimentista do Estado.

No contexto internacional, foram determinantes as substantivas modificações econômicas conseqüentes à etapa do desenvolvimento do capitalismo: globalização da produção, desregulamentação financeira, avanços tecnológicos, questionamento do Estado-nação³. Os condicionantes internos e externos resultaram, evidentemente, em dificuldades para a reorganização do pacto federativo brasileiro e para a inserção do país na economia internacional frente aos desafios impostos pela Terceira Revolução Industrial (VIANA, 1994; AFFONSO, 1994; FIORI, 1994; SILVA, 1995).

Sintetizando, podemos elencar como principais dimensões da crise do Estado brasileiro sob o ponto de vista econômico, a crise financeira do início de 1980, que significou a ruptura com um modelo de Estado empresário com forte presença na esfera produtiva (empresas públicas), com alto grau de intermediação financeira (bancos públicos de investimento) desempenhando também o papel de

³ A globalização da economia, sob orientação das empresas transnacionais, diminui a capacidade dos Estados- nacionais de regularem suas políticas monetárias, cambiais e até fiscais nos moldes vigentes desde os anos de 1950. Observa-se em algumas economias nacionais a diluição de suas fronteiras econômicas, com o surgimento dos "regional states", região do país que se articula diretamente com a economia internacional, à margem do Estado Nacional aprofundando as desigualdades internas (AFFONSO, 1994).

regulador da moeda, do crédito, do câmbio, dos salários e dos preços) (VIANA, 1994). Os efeitos da crise fiscal restringiram a capacidade de poupança do Estado, dificultando seu papel de seguir como agente do desenvolvimento nacional.

Sob o ponto de vista político, a sociedade se diversificou em seus interesses e nas formas de organizações coletivas, portadoras das demandas dos diferentes segmentos sociais. A "sociedade extravasou o Estado", que não foi capaz de absorver, em seus mecanismos de representação, os interesses emergentes, por conseguinte, reduzindo a capacidade do Estado de controlar e dirigir a ação dos diversos grupos sociais (SALLUM JR & KULGEMAS, 1993).

Os desafios para a reforma estrutural do Estado passaram a depender da resolução da crise fiscal, do crescimento econômico, da redefinição da relação Estado e mercado e do seu controle pela sociedade, visando o desenvolvimento econômico e maior igualdade social. A crise do Estado repercutiu diretamente nos estados e municípios, acentuando os conflitos federativos.

A constituição do pacto federativo, a articulação do poder central com os poderes sub-nacionais, implicam segundo AFFONSO "...em um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas, soldadas, em grande parte, através dos fundos públicos". Em países com vastas dimensões territoriais e com grandes diferenças estruturais, a transferência dos recursos públicos por parte do poder central é fundamental para "soldar a aliança federativa" (AFFONSO, 1994).

Os avanços descentralizadores e de maior autonomia das instâncias sub-nacionais, frutos dos embates anteriores foram consolidados na Constituição de 1988 e, sem dúvida, fortaleceram o princípio do federalismo, assim como a redefinição política organizativa do município que, como ente autônomo, passou a ser unidade da Federação (arts.I e XVIII), com competências pautadas tanto por diretrizes setoriais, quanto territoriais (arts. 23 e 30) (SATO, 1993). Foi estabelecida maior participação das instâncias de governo na redistribuição dos recursos tributários da União. O conjunto das transformações fiscais e políticas alterou o pacto anterior, gerando uma crise federativa com as seguintes

características: a horizontalização e generalização do conflito entre os entes da federação e a descentralização (AFFONSO,1994).

No período 1977-1988, a expressão principal do conflito foi a disputa por recursos tributários, antagonizando estados e municípios ao governo federal. No campo político, ampliaram-se os espaços do poder dos estados e municípios, através dos processos eleitorais, embora continuassem dependentes financeiramente do Governo central.

No segundo momento, após a promulgação da Constituição, e com aprofundamento da crise econômica, ganharam destaque os conflitos dos estados entre si e entre os municípios na disputa por recursos frente às dificuldades do Estado para manter uma arrecadação necessária a fim de dar continuidade ao processo de desenvolvimento. Entre os estados, uma das expressões destes embates tem sido a guerra dos incentivos fiscais. Por parte dos municípios, fortaleceu-se a tendência de reivindicar os repasses automáticos, excluindo o nível estadual do seu papel articulador para "evitar" as costumeiras barganhas políticas. Por parte do governo federal, têm sido feitas tentativas de forma "velada" de recentralizar os recursos e de permanecer com o controle das transferências financeiras, a exemplo do setor saúde, comprometimento que ficou conhecido no período como "descentralização tutelada". Os conflitos tenderam à generalização, alcançando outras esferas do aparelho estatal e da representação política (AFFONSO, 1994).

Ainda que polêmica, a descentralização das receitas e competências para instâncias sub-nacionais não podem ser descartadas. Os dados analisados por AFFONSO (1994) mostram a ampliação dos gastos na administração direta pelos estados e municípios (entre 1980 e 1990/91) e a respectiva redução dos investimentos por parte da União. Os dados são indicativos da elevação dos encargos pelos governos sub-nacionais, havendo maior redistribuição das receitas e dos encargos da União.

Como limite da descentralização fiscal, tal como aprovada na Constituição, tem sido apontada por alguns autores a restrição em instituírem-se

tributos pelos municípios e estados para financiar seus gastos, fato que traria maior comprometimento entre cidadão-contribuinte e Estado, evitando irresponsabilidades e desperdícios dos recursos (REZENDE, 1995 apud JUNQUEIRA, 1996; MEDICI, 1995). Essa é uma solução difícil de ser viabilizada em territórios com grandes heterogeneidades regionais.

As contradições e as disputas pela condução dos gastos públicos foram acirradas e vêm dificultando a recomposição de um novo pacto federativo, assentado em bases mais cooperativas. Merecem destaques o tratamento isolado dado a questão fiscal e a perda da capacidade articuladora do Governo federal na definição "de outras formas de regulação (mais federalizadas / descentralizadas)" (AFFONSO, 1994).

O Congresso Nacional, dada a sua representatividade com fortes características regionais, também não pôde se constituir no espaço capaz de conduzir as reformas estruturais necessárias.

Essas condições exigem que a diretriz básica da descentralização seja assumida como uma política de Estado, capaz de viabilizar as mudanças necessárias e restabelecer o pacto no sentido de um federalismo cooperativo. Isso implica em reformas (política, administrativa e fiscal) do Estado.

1.1.2. A descentralização sob a ótica progressista

Os significados conferidos aos processos de descentralização por conservadores e progressistas permitem-nos distinguir duas grandes correntes de conceituação, ainda que existam diferenças no interior de cada uma delas. Tentaremos, a seguir, pontuar as posições de alguns autores progressista sobre as possibilidades da descentralização quanto a democratização, participação, controle social e autonomia e o respectivo referencial que embasam seus argumentos.

Na visão progressista, a descentralização é compreendida na perspectiva da transferência de poder com vistas a maior participação social e democratização da administração pública. A ênfase está colocada portanto, na

relação Estado e sociedade na crise de representação, como um dos componentes da crise do Estado.

As posturas assumidas inicialmente sobre a descentralização, embora reconhecidas como uma estratégia técnica-administrativa de redistribuição de centros do poder e de competências (FLEURY, 1990), traziam uma associação positiva entre descentralização e "valores finalísticos" mais amplos, como por exemplo: democratização nas relações políticas, universalidade e justiça social na redistribuição dos bens e serviços à sociedade e controle social sobre as ações do Estado a partir de uma "participação cidadã ativa".

O entusiasmo com as possibilidades e vantagens do processo de descentralização gerou na literatura defesas enfáticas sobre as vantagens da descentralização. Ao mesmo tempo, surgiam reflexões que tentavam mostrar os condicionantes políticos, econômicos, e institucionais próprios ao contexto histórico dos espaços em que tais fenômenos ocorreriam.

De acordo com BORJA (1988), a descentralização é fundamental para a democratização do Estado Moderno. A diversificação dos poderes em instâncias regionais e locais dotadas de autonomia representa a multiplicação dos poderes políticos, resultando na expansão dos espaços de direitos e liberdades individuais. Fortalecer as esferas sub-nacionais de governo significa incorporar os segmentos socialmente excluídos das instituições representativas e maior controle e participação popular nas administrações públicas. Na perspectiva deste autor, a descentralização do Estado entendida como "reapropriação e socialização política das classes populares" torna possível a transformação e democratização das instituições públicas burocratizadas e dos partidos políticos cristalizados em suas práticas tradicionais. Estas condições são favoráveis à criação de "modelos de desenvolvimento econômico mais equilibrados (...)e mais adaptados às necessidades sociais" das populações, assim como capazes de estimular formas de convivência mais solidárias e criativas (BORJA, 1988a, 1988b).

A participação popular nas esferas locais deve estar articulada com os níveis responsáveis pelas decisões globais, garantindo que as decisões macro-

políticas não permaneçam centralizadas sob a lógica da internacionalização financeira.

Avaliando os processos de descentralização que vinham ocorrendo em alguns países europeus, BORJA (1988b) aponta para os "efeitos perversos" destes processos:

- Aumento desnecessário das instâncias intermediárias e locais e o conseqüente crescimento da máquina político administrativa;
- Reprodução e ampliação política do fortalecimento da cúpula dos partidos e da burocracia com o aumento do corporativismo do funcionalismo;
- A transferência de competências do Estado do Bem-Estar para níveis locais, como forma de enfraquecimento das prestações dos benefícios, combinada com o desprestígio das políticas públicas e com ampliação dos espaços para a oferta dos serviços pelo setor privado (BORJA, 1988b).

Como podemos observar, os "efeitos perversos" já identificados por BORJA (1988b), negam a relação linear entre descentralização territorial e democracia. De fato, tais efeitos resultaram justamente no fortalecimento daqueles aspectos os quais se buscava superar via descentralização.

Para TOBAR (1991), a problemática centralização-descentralização está vinculada à redefinição do papel do Estado na Sociedade. A dimensão política do processo envolve a redistribuição dos centros de poder e a descentralização é compreendida como um instrumento de ação política ligada a determinados fins e valores, isto é, inserido em um projeto mais amplo de sociedade.

A análise do binômio descentralização e democracia pressupõe a presença da participação popular e do controle social.

A democracia é entendida como um sistema político com tendência a ampliar os espaços públicos das tomadas de decisões. Baseia-se em Lefort (1985), ao afirmar que a democracia "(...)estabelece a legitimidade de um debate sobre o legítimo e o ilegítimo, onde ninguém pode ocupar o lugar do grande júri, o que impede que os governantes se apropriem deste lugar" (TOBAR, 1991). As regras

para a concorrência do exercício do poder são regulamentadas e preservadas através do controle social e do debate sobre os limites da referida legitimidade. Esse é um fenômeno que traz em sua base a institucionalização do conflito. Nesta perspectiva, a descentralização é entendida como ampliação das negociações políticas no âmbito democrático, mecanismo de participação e de retorno do poder à sociedade civil, capaz de favorecer a reconstrução do tecido social mais organizado e solidário e de facilitar transformações.

Dentro da perspectiva democrática, o autor destaca a dimensão tecnocrática e "modernizante" da descentralização, cuja finalidade é o deslocamento dos conflitos do centro para a periferia do sistema, procurando obter maior eficiência e eficácia. TOBAR (1991), ao analisar na literatura as hipóteses de controvérsia da relação descentralização e democracia, dá particular atenção à necessidade de se conhecer a natureza do processo em questão, definindo, identificando seu caráter se transformador ou conservador, de reforço ao aparelho de dominação.

UGA (1991) analisa o conceito de democracia nas diferentes correntes do pensamento político e destaca as principais qualidades atribuídas à relação descentralização e democracia. Avaliando a pertinência dos argumentos utilizados, conclui pela necessidade de qualificar tanto as formas de participação quanto as de representação para que a descentralização realmente possa favorecer à democratização.

Ainda no campo das perspectivas democráticas, destaca-se a contribuição de JUNQUEIRA (1997), que aborda os processos centralização-descentralização como dois extremos opostos, mas não mutuamente excludentes, numa visão dialética. Para este autor a discussão da descentralização no Brasil, apesar da influência neoliberal, esteve centrada no nível político, na reestruturação do contrato social entre Estado e Sociedade. Discute a necessidade de um Estado mais democrático e ágil, capaz de dar conta das demandas sociais e permeável aos interesses coletivos. Sua definição restringe-se a gestão pública das políticas sociais como instrumento de maior eficácia e eficiência do aparato estatal:

"(...) a transferência de poder dos níveis de governo para os mais periféricos, gerando autonomia de gestão em oposição ao poder centralizado e burocratizado..., a descentralização emerge em oposição ao poder centralizado, determinando formas diversas de organização através da criação de instância de poder, tornando-o permeável aos interesses da sociedade e portanto, dando maior eficácia à gestão" (JUNQUEIRA, 1997).

A argumentação de JUNQUEIRA (1997) baseia-se nas análises de Habermas (1987) sobre a crise do Estado do Bem Estar Social na Europa. Um projeto que visava "condições dignas e emancipadas de vida" mas que, na prática, procurou compatibilizar as necessidades tanto do capital, quanto do trabalho. Considerando como recursos da governabilidade das sociedades modernas a relação entre economia, poder e sociabilidade, o caráter da intervenção do projeto de Bem-Estar Social visava o controle da economia capitalista. A crise evidenciou a necessidade de que também o poder do Estado intervencionista deveria ser regulado. Nesta perspectiva, JUNQUEIRA (1997) vê na descentralização uma alternativa de viabilizar a proposta de Habermas (1987) de "mudanças do paradigma do trabalho para a de comunicação (pois) para que o mundo da vida funcione, é necessária uma nova partilha do poder". A ênfase estaria na solidariedade como possibilidade de conter o domínio econômico e do poder através de organizações auto-gestionárias. Para JUNQUEIRA (1997) a amplitude e as divergências entre os conceitos de descentralização estão intimamente ligadas à compreensão do papel do Estado que dará significados distintos ao processo.

MEDICI (1995) discute a descentralização a partir da identificação dos temas em que as polêmicas conceituais estão mais claras. Para ele, a descentralização é instrumental para melhorar a consecução de determinados fins. É também um processo político de ampliação dos núcleos de poder, com capacidade de flexibilizar os processos decisórios, tornando-os mais complexos e negociáveis.

Destacamos a contribuição de suas análises no campo da relação descentralização e autonomia. A base da autonomia das esferas locais reside na redistribuição do poder, necessitando de meios econômicos, políticos, tecnológicos e gerenciais capazes de garantirem sua viabilidade. Os meios econômicos são os recursos financeiros necessários à manutenção da política transferida entre esferas de governo e definem graus de dependência da sua efetivação.

Quando o financiamento é feito com recursos próprios de quem assume a competência, tem-se o tipo autônomo de descentralização. Quando os recursos são transferidos pelas instâncias superiores, tem-se uma descentralização dependente, com dois tipos de desdobramento: a descentralização tutelada e a vinculada.

Na descentralização tutelada, os recursos são negociados entre as esferas de governo e atendem a critérios políticos, técnicos, institucionais. A esfera que recebe o financiamento tem que se sujeitar a determinadas formalidades, em geral com pouca flexibilidade para adequar o modelo da política as suas necessidades específicas.

Na descentralização vinculada, a transferência dos recursos é definida pela legislação que estabelece os critérios da alocação dos recursos. As diferentes formas de descentralização financeiras podem acontecer simultaneamente (MEDICI, 1995).

As modalidades desconcentração e devolução social têm suscitado discordância na literatura, quanto aos aspectos autonomia e transferência de poder, características do processo descentralizador. A desconcentração significa delegação de competências numa perspectiva hierárquica na mesma organização. Neste caso, não há delegação de poder e nem autonomia. As controvérsias sobre desconcentração situam-se quanto ao seu "status" de etapa intermediária da descentralização (BORJA, 1988 ; TOBAR, 1991; MEDICI, 1995) ou forma de descentralização (JUNQUEIRA, 1997) já que se adequa a determinadas atividades do Estado que devem permanecer sob controle do Governo central.

Na devolução social compreendida como transferência de bens e serviços para a sociedade, os autores divergem quanto ao seu aspecto democrático ou privatizante.

JUNQUEIRA (1997) baseou-se na teoria de Martins (1994) que distingue a existência de dois mundos no interior da administração pública: - o do exercício do poder público, sistema que se refere a prestação de serviços eminentemente estatais; - e o dos "serviços quase-públicos", ou meritórios, de interesse público e de responsabilidade do Estado. Defendendo a preservação dos direitos sociais conquistados e o papel regulador do Estado, o autor advoga a concessão pelo Estado da produção de bens e serviços quase públicos para organizações privadas não estatais, porém públicas. Ao Estado caberia a responsabilidade de acompanhar e avaliar o desempenho da entidade executora. É, para o autor, uma perspectiva de ordenação do Estado numa "nova lógica", que estimule a parceria através de organizações que privilegiem o interesse público na perspectiva de uma sociedade mais solidária, exercendo o controle sobre o próprio Estado.

Para TOBAR (1991) a devolução social enquadra-se nas premissas modernizantes de cunho privatista, por repassarem para o espaço privado, problemas afeitos à esfera pública.

SILVA (1995), identificou que a devolução para a sociedade tem favorecido um tipo de descentralização fragmentadora.

1.1.3. A descentralização sob a ótica neoliberal

O neoliberalismo representa, desde a sua formulação após a segunda Guerra Mundial, "uma reação teórica e política (...) contra o Estado intervencionista e de bem-estar". Quando em 1973, a crise atingiu profundamente os países capitalistas avançados, marcada por recessões, baixas taxas de crescimento econômico e alta inflação houve um ambiente propício para a divulgação do ideário neoliberal. As causas da crise, na visão neoliberal, eram

debitadas ao poder de pressão dos sindicatos e movimentos operários por maiores salários e aumento dos gastos sociais do Estado. Esses processos seriam responsáveis pela diminuição dos lucros necessários às empresas e aumento da inflação. A meta a ser perseguida pelos governos seria a estabilidade monetária, com redução dos gastos sociais, a fragilização da organização operária e as reformas fiscais para incentivar os agentes econômicos. Mas só a partir de 1979, com a chegada ao poder de M. Thatcher, na Inglaterra e de R. Reagan, nos Estados Unidos (1980) é que os países capitalistas centrais, em graus diferentes, passaram a adotar programas de governo com características neoliberais (ANDERSON, 1995). É importante lembrar que, nesse momento, eclodia a Terceira Revolução Industrial, exigindo uma reorganização da divisão internacional do trabalho, onde o domínio das tecnologias do complexo eletrônico seria o impulsionador das economias desenvolvidas, excluindo países como Brasil dos investimentos de ponta e reservando-lhe o papel de exportador de produtos industriais tradicionais.

Uma reorganização das relações Estado e economia e Estado e sociedade se fazia necessária. A concepção neoliberal advoga o fortalecimento do mercado e da sociedade com a retirada gradativa da participação do Estado na vida social e econômica. As funções do Estado reduzir-se-iam às essenciais, com desregulamentação da economia e privatização dos serviços, visando a desestatização do setor público (CASTRO, 1991). O Estado seria também mais um parceiro do que um agente regulador no sistema de negociações. Nessa proposta está implícita a privatização das agências e serviços públicos e o financiamento dos serviços privados com recursos públicos (tickets), obedecendo à lógica da eficiência, racionalidade e lucratividade, próprias do setor privado.

A relação Estado e Sociedade deve obedecer, nessa lógica, a restauração das responsabilidades individuais. Ao se reduzirem as responsabilidades do Estado quanto às políticas sociais, estariam sendo solucionados dois problemas básicos: o do déficit público e o do desestímulo ao trabalho. A máxima eficiência do mercado determinaria, por si só, melhores condições de vida à população. Competiria ao Estado, no campo social, os

programas focalizados e residuais de auxílio à pobreza. Um exemplo expressivo deste tipo de descentralização, via privatização das políticas sociais, foi o do tipo promovido pelo general Pinochet no Chile, dentro do regime de governo autoritário

JUNQUEIRA (1996) delinea como elemento diferenciador entre a privatização e a descentralização, a passagem integral da produção do bem ou serviço para a iniciativa privada. Cessa a responsabilidade do Estado sobre o bem cedido.

FIORI (1994) acredita que cabe aos governos centrais assumirem um papel ativo nos processos de reorganização de suas economias internas. Defende também a inserção regulada da referidas economias na economia mundial. Aponta como países que encontraram melhores alternativas em resposta à crise não aqueles que adotaram o receituário neoliberal: (redução do papel regulador do Estado como a Inglaterra e os Estados Unidos), mas que, ao contrário, fortaleceram o papel do Estado na reestruturação industrial, financeira e na conquista dos espaços globalizados.

1.2. Descentralização: o contexto internacional da emergência do tema

Nos países capitalistas avançados, historicamente, a centralização foi um processo importante na construção do Estado democrático. A partir da crescente intervenção do Estado no pós segunda Guerra Mundial, deu-se a montagem dos Estados do Bem-Estar Social.

Dois momentos distintos marcaram a história da constituição e desenvolvimento do Estado do Bem-Estar. O primeiro, refere-se ao período pós 30, quando se desenvolveram as políticas anti-cíclicas de caráter keynesiano (Welfare State). Tais políticas expressaram um tipo de pacto entre capitalismo e democracia e entre Estado e mercado, configurando alterações relações entre Estado e Sociedade, Estado e Economia.

A consolidação do Estado do Bem-Estar esteve ligada à ampliação e institucionalização do mercado capitalista de trabalho e ao desenvolvimento e crescimento econômico. Nesta fase, ampliaram-se as políticas de pleno emprego, a universalização da seguridade social e a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico (CASTRO, 1991).

A intervenção do Estado como regulador das atividades econômicas, do trabalho e da garantia dos direitos sociais e civis levaram-no à centralização e ao desenvolvimento de uma pesada máquina burocrática. Ampliou-se assim o papel intervencionista do Estado na vida da sociedade.

O segundo momento coincide com a crise do Estado do Bem-Estar que se instaurou a partir da segunda metade da década de 1970, quando a crise fiscal atingiu a economia dos países capitalistas centrais, repercutindo nos sistemas de seguridade social (CASTRO, 1991).

No plano político, a dissolução do bloco de forças sociais que teriam assegurado o antigo modelo de crescimento capitalista (VIANA, 1994) resultou na adoção, por quase todos os países capitalista ocidentais, das propostas neoliberais (FIORI, 1994) e no esgotamento de um Estado intervencionista com pouca permeabilidade a outras alternativas de participação da sociedade (JUNQUEIRA, 1996). Os partidos políticos, perderam parte do seu papel de representação das demandas sociais, passando o Estado a se relacionar com suas bases sociais de forma clientelista, comprometendo a sua capacidade de promover as reformas sociais desejadas. Estava sendo posta em questão, por aqueles que questionavam o "excesso" de intervenção do Estado, a sua eficiência no exercício de suas funções no campo das políticas sociais e do desenvolvimento da democracia (BORJA, 1988a).

1.2.1. As experiências de descentralização nos países capitalistas centrais

Na busca de novos parâmetros para a atuação do Estado, alguns países europeus realizaram reformas político-institucionais, objetivando fortalecer a

gestão territorial como resposta à debilidade orçamentária do Estado e ao questionamento das antigas formas de representação entre Estado e sociedade. Os ritmos nos quais os processos de descentralização aconteceram foram distintos, iniciando na década de 1960 na Holanda, Bélgica e países escandinavos. Nos anos 70, foi a vez da Inglaterra, Alemanha, Itália, Portugal e Espanha. E em 1982 a França iniciou seu processo de descentralização.

1.2.2. Os casos francês e espanhol

A França, um Estado unitário, teve a Lei da Descentralização promulgada em 1982 no governo de Mitterrand, conferindo direitos e liberdades aos entes territoriais (municípios, departamentos e regiões), na perspectiva de democratização do sistema político. Este processo se deu num contexto de crise econômica e restrição financeira do Estado, assumindo principalmente caráter racionalizador do uso e distribuição dos orçamentos públicos.

Foram redistribuídos poderes, competências e recursos entre as três instâncias administrativas: à instância regional coube a responsabilidade pela formação profissional do nível superior, o planejamento regional e o ordenamento territorial; os departamentos passaram a gerir as funções do bem estar social, da saúde e certos equipamentos de comunicação e educação pública. Os municípios ficaram com as atribuições do desenvolvimento urbano e dos equipamentos mais próximos às necessidades cotidianas da população (MASSOLO, 1988).

Análises marxistas, elaboradas ainda na década de 1980, sob a ótica das estruturas macro-econômicas e tomando como eixo da reflexão a divisão de trabalho entre as instituições centrais e administrações locais, mostravam que a centralização não esvaziava totalmente o poder local, mas definia o perfil de sua atuação política. Entre as principais características destacavam-se:

- a participação frágil dos cidadãos nas decisões municipais;
- o rápido afastamento dos políticos locais de suas bases;

- as responsabilidades democráticas, facilmente substituídas por relações clientelistas.

Ao repassar para o poder local a responsabilidade da gestão de políticas voltadas para a reprodução da força de trabalho, o Estado central produzia para si uma forma de proteção política, pois não aparecia como responsável imediato pelas políticas de contenção dos gastos sociais.

Considerando a organização espacial da França dividida em 36000 municípios, o autor alertava para o risco de o processo de descentralização conduzir à fragmentação das demandas sociais, perdendo a dimensão macro (nacional/internacional) do processo de produção das desigualdades (PRETICELLI, 1987 apud MASSOLO, 1988).

Na Espanha a descentralização teve características diferentes da experiência francesa. A descentralização ocorreu dentro do processo de democratização do regime ditatorial Franquista. No entanto, o conflito entre as elites locais e o poder central, estava presente desde a transição para o Estado Moderno no século XIX. O caráter autoritário da ditadura de Franco acentuou a desarticulação entre as elites regionais e autoridades do governo central (ARRETCHE, 1996). Dois elementos desempenharam papel preponderante no processo:

- as demandas populares dos grupos locais e regionais como fator de identidade da vida coletiva (SATO, 1993).
- a capacidade dos diversos grupos de unificar as aspirações sociais e culturais e de convertê-las em "síntese política operativa" como o Estatuto da Autonomia, e a legalização dos partidos (MULLER, 1991). Ocorreu assim, um rearranjo da distribuição do poder político. As elites regionais, segundo ARRETCHE (1996), passaram a dispor dos recursos institucionais, até então concentrados no governo central.

Ao comparar os dois casos, ARRETCHE (1996) destaca a timidez da reforma francesa comparada com a espanhola. A estrutura administrativa

centralizada na França era encarada como eficaz e a centralidade própria do regime unitário se justificava em nome da unidade nacional e do ideal republicano. No caso francês se consolidaram formas cooperativas de integração entre o governo central e elites locais.

Com base nessas experiências, a autora procura demonstrar que "a concretização dos ideais democráticos" está mais intimamente relacionada à natureza das instituições governamentais que tomam decisões, do que aos níveis de governo propriamente ditos, responsáveis pela gestão das políticas. Privilegia, nesta análise, a integração, isto é, a relação que ocorre entre as elites governantes no interior das instituições políticas nas diferentes instâncias: central, regional e local (ARRETCHE, 1996).

1.3. A descentralização das políticas sociais no Brasil

No Brasil, a discussão dos efeitos perversos gerados pelo modelo de proteção social atrelado às políticas econômicas ganhou força no período da transição democrática, ao ser questionada sobretudo a sua relação com a distribuição de renda e o caráter regressivo das políticas sociais.

Ao discutir a descentralização das políticas e programas sociais no Brasil seria interessante marcar suas características, antes de mostrarmos suas transformações. Sendo a descentralização um princípio constitucional, organizativo das políticas sociais, achamos mais pertinente inseri-la na discussão sobre o sistema de proteção social no próximo capítulo, quando analisamos o Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Na Constituição de 1988, foram inscritos alguns avanços, os quais destacamos por estarem relacionados ao nosso tema de estudo, que é a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Sem poder deixar de mencionar a ampliação do poder do Legislativo, citamos o redesenho do papel do município e a descentralização de algumas políticas sociais. Mecanismos de cooperação foram delineados e ampliadas as competências do município na área

social, ao ser definida como princípio de organização a descentralização nas áreas sociais: saúde, assistência social, e programas de apoio à educação (merenda escolar, livro didático, transporte escolar). Por outro lado, a redefinição das competências entre as unidades federadas tornou-se ambígua frente ao grande número de competências concorrentes. O federalismo comporta este tipo de ambigüidade. Em um processo dessa natureza, seria indispensável que o governo federal assumisse a coordenação do processo, em que pese as indefinições constitucionais na área social, sobre as competências entre as esferas de governo e a responsabilidade do financiamento partilhado entre essas instâncias, (com exceção à Previdência Social).

O processo de descentralização das políticas sociais pós 1988 tem seguido rumos diversos, conforme o setor analisado. A crise econômica e o processo inflacionário com seus respectivos ajustes financeiros após a promulgação da Constituição aumentaram as dificuldades para financiar as políticas sociais. A diminuição dos recursos tributários disponíveis à União em torno de 15,6%, a ampliação dos gastos vinculados à área social e o aumento dos benefícios e beneficiários do sistema da Previdência Social trouxeram dificuldades para uma atuação do governo federal no campo social (ALMEIDA, 1995). Tal situação, se reflete na ausência da capacidade de articulação de um projeto com esta finalidade tanto pelo Executivo, quanto pelo Legislativo.

A exceção fica por conta da área da saúde cujo projeto de mudança foi inscrito na Constituição, sem que tenha sido definida a base de sustentação financeira.

1.4. Uma avaliação dos processos de descentralização

SILVA (1995) em estudos recentes sobre processos de descentralização, nos quais analisa várias experiências internacionais, propõe que se agrupem tais experiências em dois modelos. No primeiro, em que são predominantes as recomendações dos organismos internacionais de fomento, estão

os processos de descentralização que enfatizam a competitividade, tanto no âmbito empresarial quanto setorial e regional, e a implementação de tais processos levando-se em conta a inserção do país na economia internacional e estabilização econômica. O objetivo da descentralização, nesses moldes, é a devolução à sociedade dos recursos e mecanismos de intervenção e controle exercidos pelo poder estatal. Em outras palavras, o poder detido anteriormente pelo Estado passaria a ser regulado pelo mercado globalizado. Vejamos as principais características deste modelo.

A descentralização “diferenciadora, seletiva e fragmentada” foi assim caracterizada e denominada por induzir o aumento das desigualdades sociais, por dar tratamento privilegiado aos setores mais aptos a se inserirem na economia internacional e ainda por estimular a integração de espaços sub-nacionais, diretamente à economias internacionais, desconsiderando as necessidades dos setores da indústria nacional.

Tem sido diferentes os resultados da descentralização, segundo às condições econômicas e sociais dos países que têm adotado o receituário deste paradigma.

Os países de dimensões pequenas, com condições socio-econômicas homogêneas, que possuem aparatos de regulação econômica e de proteção social eficazes e já integrados à comunidade internacional têm alcançado melhores níveis de desempenho econômico, com certo comprometimento da equidade entre etnias e grupos sociais.

Os processos de descentralização para as nações, cujas condições são opostas como grandes dimensões territoriais e desigualdades econômicas e sociais acentuadas, sistemas de proteção social precários, têm agravados os problemas das desigualdades e da exclusão já existentes.

O segundo modelo, denominado por SILVA de "descentralização integradora" tenta fugir da dicotomia Estado e mercado buscando "(...) refundir essas duas instâncias regulatórias em novas bases políticas, sociais e econômicas". Como exemplo do uso dessas estratégias, situa-se a experiência de países da

Comunidade Européia. A reestruturação econômica-política teve como base a preservação dos espaços nacionais, o desenvolvimento integrado, a reestruturação da intervenção estatal com fortalecimento dos mecanismos regulatórios e ênfase no planejamento estratégico e ainda a preservação dos níveis de equidade (SILVA, 1995).

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL: 1930-1995

Neste segundo capítulo tratamos de recuperar os traços mais gerais da política de alimentação escolar, desde sua constituição, no período 1930-1963; a sua consolidação, no período 1964-1980; as modificações e crise do modelo 1981-1993; à descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar 1993-1995 (Quadro 01).

Analisamos a política de alimentação escolar, enfocando as seguintes dimensões: formulação política, suas bases institucionais e modificações ocorridas. Consideramos a Merenda Escolar sob as diferentes conjunturas, articuladas ao perfil mais amplo da intervenção governamental nas políticas sociais no Brasil.

2.1. As Políticas de Alimentação, o Programa Nacional de Merenda Escolar e sua execução pela Campanha Nacional de Merenda Escolar: 1930-1964

O marco simbólico, do nascimento das políticas sociais no Brasil, foi a década de 1930. O sistema de proteção social instituído adquiriu suas principais características, durante o Estado Novo de Vargas, quando iniciava-se a

industrialização no país. A previdência social organizou-se através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e o fez na forma de seguro social, por categoria profissional, cujo benefício dependia da inserção do trabalhador no processo produtivo. Fortalecia-se paralelamente, uma estrutura de Estado capaz de comportar o comando de um serviço nacional, com possibilidades de extensão da cobertura aos trabalhadores urbanos, vinculados ao mercado de trabalho e contribuinte do sistema previdenciário.

SANTOS (1994) analisa, sob a ótica do comportamento das elites e de uma certa autonomia da burocracia, a constituição da legislação trabalhista e da previdência. Seus estudos demonstram que as reivindicações efetivas dos trabalhadores correspondiam na época, mais a regulamentação do trabalho no processo de produção e acumulação, do que as compensações sociais no sentido mais amplo da equidade social. Um conjunto de leis trabalhistas promulgadas entre 1931 e 1934, atendia parte daquelas reivindicações, com exceção à fixação do salário mínimo (SANTOS, 1994).

Sob o ponto de vista de um saber nutricional, foi também a partir dessa década que se instalaram núcleos de nutrólogos, a partir de 1932. Assim, foram criadas as primeiras cátedras de Nutrição nas Faculdades de Medicina no Rio de Janeiro e em São Paulo. A sediada no Rio de Janeiro, se constituiria na vertente social da Nutrição, liderada por Josué de Castro foi hegemônica no período. A de São Paulo, teve sua ênfase nos estudos laboratoriais e clínicos sob influência norte-americana.

Através de inquéritos nutricionais, realizados em determinados segmentos sociais e dos exames de laboratórios, esses estudiosos identificavam a adequação e a qualidade da alimentação popular e o seu peso no orçamento familiar. Confirmavam a existência da fome na população brasileira. Paralelo aos estudos científicos, os nutrólogos defendiam um projeto de intervenção pelo Estado no campo da Alimentação assentado na produção de alimentos, na educação e no desenvolvimento da tecnologia alimentar. Pretendiam o combater a fome e construir uma nação saudável, propondo redirecionar a produção dos

alimentos, ensinar à população os "princípios do corretismo alimentar" e desenvolver tecnologia adequada ao enriquecimento e preservação industrial dos alimentos ¹.

Os inquéritos nutricionais², principalmente o realizado pelo Departamento Nacional de Saúde Pública do Ministério de Educação e Saúde, foram a base dos estudos para o estabelecimento da "ração tipo-essencial mínima do trabalhador" que subsidiava o valor do salário mínimo estabelecido em 1940 (L'ABBATE, 1982; COIMBRA *et al.*, 1982). A referida "ração essencial" consumia 60% deste mínimo salário, ficando esse aquém do necessário para garantir a reprodução da força de trabalho, reduzindo, portanto o seu sentido de manutenção da subsistência.

A primeira ação estatal no campo da alimentação, no sentido restrito, deu-se com a criação do Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social (SAPS) em 1940³. Sua atuação foi restrita centrou-se no fornecimento de refeições para trabalhadores, fiscalização dos restaurantes das indústrias e na venda de gêneros alimentícios de primeira necessidade nos "Postos de Subsistência", às famílias dos previdenciários, localizados principalmente no Rio de Janeiro, centro político por excelência. Estenderam-se os Postos de Subsistência a cinco estados do Centro-Sul do país e possuía três Escolas de Visitadoras Domiciliares: Ceará, Minas Gerais e Rio de Janeiro. A educação alimentar foi uma tônica sempre presente nos discursos e programações do SAPS que incluíam divulgações culturais (filmes, músicas...), integrantes de uma política cultural do governo

¹ Do surgimento da Nutrição, enquanto ciência à institucionalização da ação estatal no campo das políticas de Alimentação foi sem dúvida, um dos mais ricos períodos da história da Nutrição. Tal período, foi muito bem documentado por MARCOS COIMBRA *et al.* (1982) em *Comer e Aprender: uma História da Alimentação Escolar no Brasil* e nas análises das políticas de Alimentação e Nutrição de SOLANGE L'ABBATE (1982) em *Fome e Desnutrição: os Descaminhos da Política Social* e L'ABBATE (1990 e 1989) *As Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil (I e II)* Baseamo-nos nestes autores para a reconstituição de alguns marcos das políticas de Alimentação em geral e da Merenda Escolar em particular.

² Condições de Vida da Classe Operária no Recife realizado em 1935 e o segundo na cidade do Rio de Janeiro entre 1937 e 1938.

³ As políticas de abastecimento e de fiscalização dos alimentos e dos preços datam da época do Brasil-Colônia (COIMBRA *et al.*, 1982).

Vargas. O período mais ativo desse Serviço ocorreu entre 1940 e 1945, sendo extinto em 1967 (L'ABBATE, 1982); (COIMBRA *et al.*, 1982)⁴.

COIMBRA *et col.* (1982) recuperam historicamente a política de merenda escolar a partir de uma trama de múltiplas determinações e de interação entre uma pluralidade de atores. A reconstituição, não só da Merenda Escolar, quanto das demais políticas de Alimentação empreendida por estes autores, é interessante pela rica narração e análise sobre os atores, seus projetos e as tramas políticas que os envolveram na criação das instituições que implementariam tais políticas, naquele momento.

L'ABBATE (1982 e 1988) ao analisar a mesma temática, isto é, a política da alimentação e nutrição não se preocupa com a particularização de nenhum dos Programas, faz uma abordagem estrutural da política, pressupondo sua função legitimadora na correção das desigualdades sociais pela via do consumo. A autora ressalta, por exemplo, o papel que desempenharam as atividades do SAPS no fortalecimento de "um laço simbólico entre a classe trabalhadora e o Estado" visando amenizar as tensões no momento da constituição do Estado capitalista e da industrialização. Merece sim, destaque a ênfase no papel legitimador de tais políticas no período não estando, porém, restritas somente a esta dimensão, desde que as políticas sociais podem desempenhar papel de redistribuição social e não apenas, de controle dos antagonismos sociais.

Assim, para qualificar as políticas sociais, adotamos a posição de DRAIBE (1990) que privilegia o papel regulador do Estado sobre a economia de

⁴ Duas agências afetas à política de alimentação, com menor expressão que o SAPS, foram criadas no período: o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (1942-1945), substituído pela Comissão Nacional de Alimentação (CNA) em 1945, da qual falaremos posteriormente. O Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN) era ligado à Coordenação de Mobilização da Economia, órgão coordenador das atividades econômicas nacionais durante a II Guerra Mundial. Pretendia um "plano de economia alimentar" para o país e orientar a produção e industrialização dos alimentos. No plano da tecnologia alimentar, o STAN conseguiu avançar em seus propósitos, que coincidiam com uma das prioridades internacionais. COIMBRA *et al.* (1982) resumem a atuação do STAN: "A partir no início da II Guerra, boa parte do novo surto de crescimento da disciplina (Nutrição) seria feita associada à indústria que emprestou seus laboratórios e recursos aos pesquisadores, na busca de rações para o consumo dos militares, de substituto para os produtos agrícolas escassos e de aplicação dos achados de laboratório ao consumo de massa".

modo a corrigir, no campo social as desigualdades a partir de "mecanismos de complementação, suplementação e redistribuição de renda".

O berço inicial das políticas de Alimentação como vimos, foi o sistema previdenciário, mantido como padrão mais geral, uma política de corte meritocrático particularista, quanto a sua abrangência. O Programa Nacional de Merenda Escolar⁵, embora gestado sob a liderança dos nutrólogos, nasceu em 1954, na Comissão Nacional de Alimentação (CNA) vinculada então, ao Ministério da Saúde, fugindo à lógica Previdenciária⁶, isto é, mantendo-se como política de corte assistencial, vinculado ao setor de Saúde Pública, como se sabe secundário na intervenção governamental.

O Programa da Merenda Escolar, entre outros objetivos, visava minorar a desnutrição do escolar, característica que viria predominar nos programas de suplementação alimentar destinados a vários grupos vulneráveis, na década de 1970.

Segundo DRAIBE (1990) o sistema de proteção social instituído no Brasil foi conservador e meritocrático, principalmente no período correspondente a 1930-1964. Este modelo apresentou, desde a sua origem, características, tanto corporativistas consolidando privilégios a determinados grupos sociais, quanto clientelistas atuando através de fortes mecanismos de troca de favores, além de restringir-se ao mérito, isto é, à articulação entre benefício e contribuição (DRAIBE, 1990)⁷.

⁵ O atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ao ser criado pela Comissão Nacional de Alimentação foi denominado originalmente de Programa Nacional de Merenda Escolar.

⁶ A Comissão Nacional de Alimentação (CNA) substituiu o STAN em 1945. Estava vinculada ao Conselho Federal de Comércio Exterior, que lhe conferia maior estabilidade institucional. Entre seus objetivos estavam a proposição de normas para a Política Nacional de Alimentação, além dos inquéritos dietéticos, a educação alimentar e o aperfeiçoamento da tecnologia alimentar nacional e o conseqüente apoio às indústrias do ramo. Devido aos conflitos políticos mais amplos e à queda de Vargas nesse mesmo ano, a CNA não teve o poder político esperado. A CNA passou para o Ministério de Educação e Saúde, com a extinção do Conselho Federal de Comércio Exterior em 1949. Com a volta de Vargas ao poder, a CNA foi regulamentada e recebeu o atributo de Comitê Nacional da FAO.

⁷ Draibe utiliza a classificação de Titmus, modificada por Ascolli na análise do modelo brasileiro. São três os tipos de Welfare State contidos nesta classificação:

- W. Residual às necessidades dos indivíduos devem ser satisfeitas no mercado e a intervenção do Estado se dá de forma focalizada e seletiva a grupos sociais vulneráveis.

As primeiras experiências de fornecimento de Merenda Escolar na rede de ensino foram iniciativas beneficentes. Não se constituía ainda um campo de preocupação da intervenção do Estado. Funcionava através das Caixas Escolares e eram assumidas nas escolas pela sociedade e, pelas instituições filantrópicas. Essa prática foi comum em várias regiões do país, desde o início do século.

Com o início da escolarização obrigatória, o município do Rio Janeiro (1938) e o estado de São Paulo (1945) passaram a assumir gradativamente a responsabilidade pela Merenda Escolar, experiências que aconteceram em outros estados: Minas Gerais, Ceará e Paraná. Coincidia o período, com o interesse dos nutrólogos pelos estudos e propostas de intervenção na alimentação do escolar.

O Programa Nacional de Merenda Escolar passou a ser parte de um plano ambicioso da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), vinculada ao Ministério da Saúde, a partir da década de 1950, propunha uma Campanha de Merenda Escolar cujo apoio material estava sendo negociado junto ao Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI) ⁸. O Programa Nacional da Merenda Escolar foi uma das poucas realizações concretas da Comissão. Era considerado um importante veículo para levar às camadas populares, os "princípios do corretismo alimentar", associando portanto uma pedagogia alimentar transformadora de hábitos e atitudes. A execução do Programa em 1954, iniciou beneficiando algumas escolas dos estados da Bahia, Pernambuco, Pará e Espírito Santo. (COIMBRA *et al.*, 1982; L'ABBATE, 1988).

Em conseqüência das disputas político-partidárias e da separação dos setores saúde e educação em 1953, a Comissão Nacional de Alimentação em 1955, perdeu a execução do Programa Nacional da Merenda Escolar, para o Ministério

- W. Meritocrático-Particularista baseia-se na igualdade de oportunidades com ênfase no esforço e no mérito dos indivíduos. O sistema apoia-se na sua inserção no sistema produtivo e a renda auferida define sua participação no benefício.

- W. Institucional Redistributivo. Neste caso, o sistema de igualdade está referenciado à cidadania e supõe a redistribuição dos recursos segundo as necessidades, com base na igualdade entre os cidadãos (DRAIBE, 1990).

⁸ United Nations International Children Emergency Found, criado pela ONU em 1946, conhecido atualmente como UNICEF.

de Educação e Cultura (MEC), passando a ser denominado de Campanha da Merenda Escolar (CME)⁹, que foi criada pelo Decreto n.º 37106 (31/03/55), ligando-se administrativamente à Divisão de Educação Extra Escolar do MEC. A Campanha de Merenda Escolar, na intenção de vir a ser uma instituição de abrangência nacional, passou a denominar-se em 1956, Campanha Nacional de Merenda Escolar¹⁰.

Durante os primeiros anos, a Campanha distribuiu leite em pó, fornecido pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI) da ONU e pelo Commodity Credit Cooperation CCC), órgão do governo norte americano, responsável pela política de estoques agrícolas e preços mínimos. Essa cooperação foi de curta duração, estendendo-se até 1959 (TORRES FILHO & CARVALHO, 1989). A Campanha Nacional de Merenda Escolar ganhou "ampla autonomia técnica e administrativa" pelo Decreto N.º 455821, no interior do MEC sendo elevada ao mesmo nível da Divisão, contando com poder de negociação com os organismos internacionais, na captação de recursos para o Programa (COIMBRA et al, 1982). Objetivava "facilitar" a alimentação escolar nos órgãos públicos e particulares e à melhoria do valor nutritivo da merenda (L'ABBATE, 1982).

Vinculou-se então, ao Departamento Nacional de Educação do MEC. Aí adquiriu corpo institucional, organizando-se numa instância central, a Superintendência com seções técnico-administrativas e as Representações Regionais em todos estados. Os recursos humanos ligados à Campanha eram subordinados à esfera central, no nível federal, com representantes nas instâncias regionais. Através de convênios firmados entre a Superintendência e os Estados, estes se comprometiam com o custeio de parte dos gêneros complementares àqueles distribuídos. Esse arcabouço institucional foi ampliado, visando responder à expansão geográfica do Programa, na medida em que aumentavam os recursos

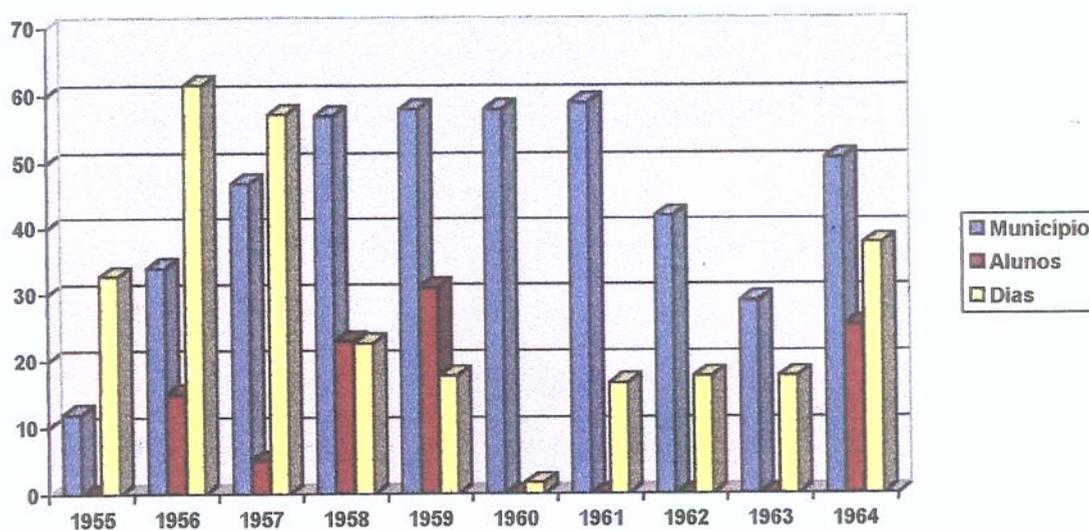
⁹ A instituição de campanhas por meio de Decreto foi um ato administrativo comum no MEC entre 1950 e 1960 (COIMBRA et al, 1982).

¹⁰ Decreto nº39007 de 11/04/1956.

para o Programa (COIMBRA *et al.*, 1982)¹¹. Essa estrutura centralizada e verticalizada manteve-se até o início da década de 1980.

A Agency for International Development (AID, ou USAID) através dos Alimentos para a Paz substituiu as agências anteriores no fornecimento dos gêneros, durante o período 1962-1969. O aumento quantitativo dos alimentos permitiu a expansão e cobertura do Programa, fato que significou a consolidação da Campanha e que viria acontecer no pós 1964, durante o regime militar.

FIGURA 01: Campanha Nacional de Merenda Escolar segundo a cobertura de municípios, alunos e dias letivos, no período de 1955 a 1964, Brasil



Fonte: COIMBRA *et al.* Comer e Aprender: uma História da Alimentação Escolar no Brasil.

Quanto à cobertura da CNME no período considerado, observaram-se duas tendências (Figura 01). A primeira, de ampliação do atendimento, entre 1955 e 1959, quando este cresceu alcançando 58,0% dos municípios, o percentual de alunos beneficiados atingiu 31,0% e a cobertura dos dias letivos a 61,6% em 1956,

¹¹ No campo da saúde o "sanitarismo campanhista" foi o modelo de assistência predominante entre o final do século XIX e meados da década de 1960. Inspirava-se nas ações militares para o combate às doenças de massa, caracterizando-se pela verticalização das atividades e criação de estruturas "ad hoc" para executá-las (MENDES, 1994).

decaindo para 17,7% em 1959. Foi o momento em que vigorou a parceria da Campanha com o FISI e CCC. A segunda tendência foi de retração, abrangeu os primeiros anos da década de 1960 (1960-1963), havendo um declínio no atendimento aos municípios para aproximadamente 30% e uma cobertura inferior a 20% do período letivo.

Eram dias difíceis para a Campanha porque a USAID, Agência substituta às anteriores (FISI e CCC) na doação dos alimentos, só efetivou de fato a entrega de gêneros em quantidades significativas, após o golpe militar. Em 1964, a cobertura volta a ser ampliada.

COIMBRA *et al.* (1982) demonstram várias vezes a inconsistência dos dados do desempenho do Programa, com tendência a indicar uma cobertura sempre superior àquela realizada de fato, no período investigado pelo autor.

2.2. A Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e sua consolidação institucional: 1964-1980

No plano das políticas públicas, o regime autoritário não rompeu com a visão meritocrática do seguro social, mas estendeu os benefícios a várias categorias profissionais (autônomos, empregadas domésticas, entre outros), diminuindo seu caráter restritivo. Trata-se, segundo DRAIBE (1989), da consolidação institucional e expansão massiva do sistema, com ênfase nos programas assistenciais (Quadro 01).

No plano político institucional, foram características do período a centralização decisória e financeira das ações sociais no Executivo federal, a exclusão da participação política da sociedade, o uso clientelístico e a tendência a privatização das políticas sociais e a fragmentação institucional.

Quanto a privatização, ABRANCHES (1985) identifica quatro diferentes tipos nas políticas sociais: (1) a lógica da eficiência econômica regendo os benefícios, comprometendo o seu significado de bem coletivo; (2) a adoção de critérios de mercado no investimento social, a exemplo da política de habitação e

saneamento descaracterizando seu objetivo social.; (3) a transferência para a esfera privada da prestação de serviços essenciais, como ocorreu com assistência médica previdenciária e, por último, "a particularização dos programas sociais", isto é, a introdução de interesses de grupos específicos no aparelho de Estado. O beneficiado não era aquele que necessitava do bem ou serviço, mas o fornecedor dos produtos ao Estado, prática de vários programas de suplementação alimentar (ABRANCHES, 1985)

Quanto a Merenda Escolar, os órgãos gestores consolidaram suas formas de atuação e a Campanha Nacional de Alimentação Escolar ganhou abrangência nacional. A falta do apoio internacional foi quase fatal para a sobrevivência da Campanha, gerando grande instabilidade para o Programa. Entretanto o governo federal acabou reativando a Campanha no pós-64, quando que a USAID efetivou o seu apoio através do fornecimento de gêneros. O Programa responderia a demandas da comunidade escolar e dos governos estaduais, cujo atendimento certamente renderia ao governo dividendos políticos. Esse momento está dividido em sub-períodos que detém especificidades próprias, segundo o padrão das políticas sociais.

2.2.1 A abrangência e nacionalização da Campanha Nacional de Alimentação Escolar: 1964-1977

A Campanha Nacional de Merenda Escolar, em 1965 teve sua denominação alterada para Campanha Nacional de Alimentação Escolar¹² (CNAE), continuava administrativamente ligada ao Departamento Nacional de Educação e objetivava fornecer não mais uma merenda, mas um almoço ao escolar. A estrutura organizacional expandiu-se. Mantinha uma superintendência no nível federal, as representações estaduais e foram criados, no período, as Assessorias e os Setores regionais. Cabia às Assessorias mediar as relações entre as Representações estaduais e a Superintendência, por sua vez comandada por militares.

¹² Decreto nº56886 de 20/09/65.

A Superintendência respondia pelas negociações internacionais e articulações com o governo federal. Os Setores regionais eram os postos de distribuição dos gêneros aos municípios, que deveriam ser mantidos em conjunto com os estados. Constituiu-se na época ... "em um dos Programas sociais que, mais longe geograficamente, marca(ra) a presença do Estado como agente de políticas sociais..." ampliando sua legitimidade, enquanto Estado autoritário (COIMBRA *et al.*, 1982). A atividade da Campanha esteve centrada no recebimento e distribuição dos gêneros. O apoio internacional vigorou até final dos anos de 1960, tendo sido irrisória a contrapartida do governo brasileiro, situando-se em torno de 20% dos gêneros distribuídos (TORRES FILHO & CARVALHO, 1989).

A década de 1970, marcou a "nacionalização" do Programa que passou a adquirir os gêneros no mercado nacional. Fortaleceu-se um vínculo já existente, entre a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e um determinado setor da indústria alimentícia. O leite em pó e os demais gêneros importados foram substituídos basicamente por alimentos formulados industrialmente.¹³ A indústria de alimentos formulados expandiu-se, visando atender um amplo e garantido mercado institucional (do setor público) constituindo-se em um setor empresarial que viria interferir nos rumos do Programa. Aliado desse processo foi o saber nutricional técnico, neutro desvinculado da sua dimensão social, que enfatizava a relação alimentação e aproveitamento escolar, privilegiando os alimentos enriquecidos (COIMBRA *et al.*, 1982; TORRES FILHO & CARVALHO, 1989)

A Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) expandiu sua responsabilidade. Além da simples distribuição de gêneros, era responsável também pela aquisição de grandes volumes de alimentos no mercado interno. Para atender às exigências dessa nova fase, a CNAE passou por uma reestruturação institucional profunda, em 1973. Visava superar sua fragilidade administrativa e precariedade operacional, buscando eficiência e racionalidade através da centralização decisória no nível federal, reduzindo o peso das instâncias regionais. Essas decisões partiram

¹³ Os alimentos formulados tinham custos duas vezes mais caros que os alimentos básicos, para o mesmo aporte calórico e protéico e apresentavam baixa aceitabilidade pelos escolares.

do Ministério e não mais da Superintendência, como vinha ocorrendo até então. Foram extintas as Assessorias regionais, com redução e redistribuição dos Setores regionais e aumento do controle burocrático (COIMBRA *et al.*, 1982).

Outro momento da política de alimentação e nutrição que merece referência foi a criação em 1972, do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), autarquia do Ministério da Saúde que tinha o propósito de coordenar as atividades de alimentação e nutrição, até então executadas de forma isoladas por agências dos Ministérios da Educação e Cultura, Saúde e Agricultura. Faltava um órgão que centralizasse as diretrizes das atividades de nutrição e alimentação, imprimindo-lhes caráter de plano de governo.

A criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), como órgão central coordenador da política de alimentação e nutrição, absorveu muitas das atribuições desempenhadas pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Sendo a Campanha o único órgão a desenvolver programas de alimentação, respondia pelas iniciativas do setor. Tal situação gerou disputas entre as duas instituições. A CNAE decidiu não se submeter à nova ordem, permanecendo fora do controle do INAN, reforçando dessa forma um dos traços mais gerais do padrão da política social governamental, ou seja a sua fragmentação institucional entre vários órgãos e seu perfil centralizador.

2.2.2. A Campanha Nacional de Alimentação Escolar e o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN): 1977-1980

Esta conjuntura indica o final do chamado "milagre econômico". O Censo de 1970 indicava a exclusão dos benefícios econômicos de largos segmentos populacionais, ampliando os níveis de pobreza e de exclusão social. O Estudo Nacional de Despesas Familiar ENDEF/IBGE mostrava déficit no consumo alimentar e a prevalência da desnutrição como grave problema social. Justificava-se a intervenção na área alimentar. Os governos militares perdiam parte da legitimidade, buscavam reconquistá-la pela via das políticas sociais. Iniciava a

“abertura política lenta, gradual e segura” e o governo Geizel, a partir de 1975, conferia prioridade às políticas sociais, situando os programas alimentação e nutrição dentre as prioridades.

O I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (I PRONAN) teve uma curta duração com pequena parte dos projetos executados, porque não havia compatibilidade entre os objetivos da política econômica e social e pela condução demagógica do INAN (L'ABBATE, 1982).

Assim, nesse período, destacou-se o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN 76-79) formulado pelo Conselho de Desenvolvimento Social como uma proposição política para o setor, coordenado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição. Obedecia às estratégias do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND 74-79) para o campo social, propondo-se à redução da pobreza absoluta, através de uma política social integrada.

O II PRONAN visava ampliar o enfoque dado tradicionalmente aos programas nutricionais, vinculando-os à modernização do sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos, principalmente no estímulo ao pequeno produtor, através dos programas de suplementação alimentar. Pretendia interferir nos fatores de formação dos preços dos alimentos básicos de uso corrente, como um meio de promover aumentos reais na renda direta, além de dirigir-se aos bolsões de pobreza. As atividades e investimentos do programa priorizavam as regiões menos desenvolvidas. Entendia a suplementação alimentar como medida emergencial e transitória, enquanto aguardava o amadurecimento das medidas estruturais que viessem modificar a distribuição de renda. Defendia assim, uma interferência das políticas sociais nas atividades econômicas, tendo em vista as condições de pobreza, as quais estavam submetidas 60,2 % da população brasileira (PELIANO, 1988).

Estas características fizeram do II PRONAN um programa reconhecidamente atípico e inovador, mas que, desde o seu lançamento pelo governo federal e ao longo de seu desenvolvimento, usos menos nobres dele

sempre foram registrados. Visava tanto a legitimidade dos governos militares, quanto os interesses políticos eleitorais (L'ABBATE, 1982; PELIANO, 1988; COSTA, 1992).

O II PRONAN, no campo da suplementação alimentar, propunha-se a distribuição gratuita de alimentos a grupos materno-infantil e aos escolares, além do subsídio de alimentos para trabalhadores e famílias moradoras nas periferias urbanas mais pobres na região Nordeste¹⁴. Foram coordenados pelo INAN e executados por várias agências governamentais.

Os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foram redefinidos, visando uma cobertura de 15 a 30% das necessidades nutricionais diárias dos alunos durante 180 dias letivos. Objetivava a melhoria do estado nutricional, da capacidade de aprendizagem do aluno, assim como a redução da evasão, repetência e do absenteísmo escolar. Tais objetivos se mantiveram até final da década de 1980. A argumentação e as diretrizes do II PRONAN procuraram minar, tanto os procedimentos de execução do PNAE, quanto os laços existentes entre a administração da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e a indústria de alimentos. O INAN determinava o uso de alimentos básicos tradicionais. A Campanha, até então, valia-se exclusivamente dos alimentos industrializados.

Ao não se submeter às orientações do II PRONAN, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) deu continuidade aos princípios contrários aos propostos pelo II PRONAN, priorizando os alimentos formulados industrialmente, em detrimento dos básicos, alegando a fragilidade estrutural da CNAE.

¹⁴ Programas de suplementação alimentar e de apoio à pequena produção integrantes do II PRONAN: Programa de Nutrição e Saúde (PNS) - MS

Programa de Complementação Alimentar (PCA) - LBA/MPAS

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - CNAE/MEC

Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) - MT

Projeto de Abastecimento em Áreas de Baixa Renda (PROCAB)

Projeto de Produção de Alimentos e Nutrição em Áreas Rurais de Baixa Renda do Nordeste (PATER)

Programa de Comercialização e Abastecimento em Áreas Rurais (PROCAB) (L'ABBATE, 1982 e 1989)

A coerência interna entre os diversos programas componentes do PRONAN II tornou-se apenas formal, na medida em que a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) não foi o único órgão, a não observar as suas diretrizes.

As análises efetuadas mostram que o INAN não teve o peso político necessário para a condução do PRONAN II com tais propósitos. As características inovadoras sucumbiram à atuação conservadora da suplementação alimentar, isto é, restringiu-se a distribuir alimentos sem a implementação das respectivas medidas de aumento da produção dos produtos básicos. Também não interferiu na cadeia de abastecimento para baratear o custo dos alimentos e garantir preço mais competitivos ao produtor e nem efetuou a compra dos gêneros para os programas de suplementação diretamente ao pequeno produtor. Os programas de suplementação estiveram política e financeiramente altamente centralizados na esfera federal o que era incompatível com o pretendido apoio ao pequeno produtor, favorecendo os grandes atacadistas e a indústria de alimentos formulados. Além disso, quanto à operacionalização, primaram pela fragmentação dos recursos e das funções entre as diversas instituições de governo, que atuavam autonomamente, incluindo a Campanha Nacional de Alimentação Escolar. A exclusão da sociedade na participação das decisões e do controle desses programas contribuiu também pela baixa eficácia e efetividade dos mesmos e pela sua larga manipulação clientelística (NEPP, 1994).

Algumas das condições limitantes podem ser evidenciadas nos seguintes fatores:

- a) O INAN não pode definir a dotação orçamentária para os Programas porque esta era competência dos diferentes Ministérios que seguiram priorizando suas próprios diretrizes. No primeiro ano da implementação do PRONAN, em 1976 foram aplicados 58,3% dos recursos previstos (BRAGA & PAULA, 1981).
 - b) No campo agrícola, as diretrizes do PRONAN apontavam em direção oposta à política econômica executada pelo Ministério da Agricultura, cuja meta era
-

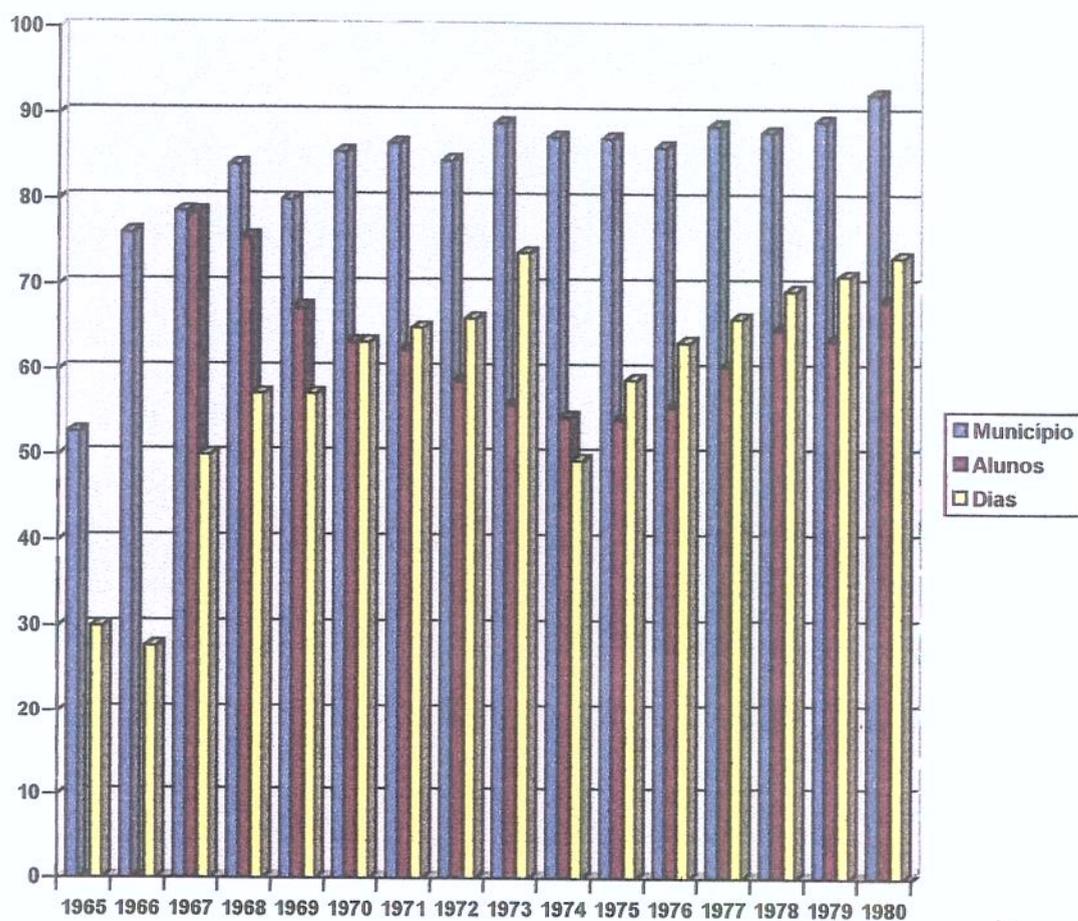
"plantar para exportar". Nessas circunstâncias, as ações do PRONAN de apoio ao pequeno produtor foram pontuais (BRAGA & PAULA, 1981).

Para o conjunto dos programas executados entre 1976-1984, a utilização dos produtos básicos foi inferior a 2% da produção nacional (PELIANO, 1988). Estima-se ainda o baixo fornecimento de 120 cal/dia por beneficiário pelos programas existentes (PNS, PCA, PNAE), no período 1979-1986 (SILVA, 1988).

L'ABBATE (1982 ,1989) sintetiza as avaliações realizadas sobre o Programa de Suplementação Alimentar destacando, além das causas já referidas, a recusa por parte dos beneficiários dos alimentos distribuídos, seja pela inadequação aos hábitos, como no caso dos formulados, seja pela baixa qualidade dos gêneros distribuídos.

FIGUEIREDO & FIGUEIREDO (1986) apontam como resultados dos principais estudos sobre o PRONAN que apesar da complementaridade existente entre os programas e da sua consistência interna, tais atributos foram meramente formais. Não havia coerência entre as diretrizes dos Programas, seu formato administrativo e cobertura dos beneficiários.

FIGURA 02: Campanha Nacional de Alimentação Escolar - CNAE segundo a cobertura de municípios, alunos e dias letivos, 1965-1980 Brasil.



Fonte: COIMBRA *et al.*, 1982. p.633-634 e 640 (1965-1969)

FAE: Séries Históricas, 1985. p.17 (1970-1980)

A Figura 02 indica que entre 1965 e 1977 o número de municípios cobertos oscilaram, mantendo uma tendência a ampliar com maior atendimento em 1973, quando a merenda cobriu 89,0% das prefeituras.

O número de alunos atendidos, 78,5% em 1967, decaiu para 54,5% em 1974, tendendo a aumentar até o final do período, comportamento que se mantém no subsequente (1978-1980).

Os dias letivos ampliaram até 1973, quando a merenda cobriu 73,8% do calendário escolar, decaindo em seguida e tendendo a comportamento semelhante a cobertura dos alunos.

Os dados expressam o dilema da Campanha entre a necessidade de expansão do Programa frente as expectativas geradas e o término oficial do Convênio da USAID (1969), embora tenham sido registradas remessas parciais de gêneros até 1974. Foi o momento da transição em que o governo brasileiro teve de assumir os encargos exercidos até então, pelas agências internacionais. Coimbra ressalta que o desempenho efetivo do Programa deve ter sido inferior ao registrado nos relatórios da Campanha. Era preciso apresentar resultados e capacidade institucional para conquistar recursos do próprio MEC e de outras fontes federais. (COIMBRA *et al.*, 1982).

Retornando ao plano mais amplo da conjuntura e das políticas sociais, lembremo-nos que na busca de legitimidade política, o Estado, na segunda metade da década de 1970, desenvolveu um esquema assistencial extenso, principalmente através dos programas de suplementação alimentar. Dirigia-se a grupos específicos, pertencentes a famílias com renda inferior a dois salários mínimos, tornando portanto, os benefícios extensivos a larga parcela da população.

Assim, as políticas de assistência pública passaram a atuar como substitutos dos mínimos sociais. O sentido de proteção assumido pelo Estado brasileiro não foi o da garantia das necessidades básicas para o cidadão, mas a opção por programas assistenciais que supririam um nível mínimo das carências de determinados grupos incapazes de garantirem a sobrevivência através do mercado (DRAIBE, 1990).

As políticas sociais ocuparam uma posição de subordinação à política econômica, sendo o desenvolvimento social concebido mais como resultado do crescimento econômico, da renda e emprego, do que consequência da intervenção do Estado no sentido redistributivista como um direito inerente à cidadania.

2.3. A Fundação de Assistência ao Estudante e a transição: o questionamento e a crise de modelo centralizado -1981-1993

Havia uma crise mais geral em curso desde 1975, como vimos no capítulo anterior.

Já, no início da década de 1980, as oposições político-partidárias e os movimentos sociais passavam a reivindicar o que ficou conhecido como "resgate da dívida social", ou seja, uma política de desenvolvimento econômico que contemplasse a desconcentração da renda e a elevação salarial. O debate colocava em pauta alterações nas políticas sociais, questionando formas de financiamento da área social e o funcionamento da máquina estatal. A crise e o esgotamento do sistema de proteção social, já era evidente, como também os descaminhos do PNAE foram alvo de críticas severas pelos estados, municípios e sociedade, apontando como uma das alternativas de sua reorganização, a descentralização. A análise do Programa está dividida em três sub-períodos (Quadro 01).

- Restruturação conservadora: 1981-1984
- A Nova República e a promulgação da Constituição Federal de 1988: 1985-1988
- Definição do novo perfil e a crise 1989-1993

2.3.1. A criação da Fundação de Assistência ao Estudante e as diretrizes do III Plano de Desenvolvimento: 1981-1985

No plano social, o III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (IIPND 1980-1985) objetivava o desenvolvimento, com prioridade para as áreas de educação, saúde, saneamento básico, habitação popular com vistas a redefinir o perfil da redistribuição de renda no país. Pretendia superar as tendências "assistencialistas, residuais e seletivas" das políticas sociais e reduzir as desigualdades sociais no sentido de alcançar um outro patamar de proteção social.

O objetivo síntese do Plano exprimia a intenção da ... "construção de uma sociedade desenvolvida, livre em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível" (HOLFING,1993).

Nos planos educacionais, os programas de assistência ao estudante eram considerados um importante instrumento de apoio à política nacional do Ministério de Educação e Cultura. O III Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto (1980-1985), comprometido com o desenvolvimento global do país priorizava as camadas menos favorecidas que era as das periferias urbanas e a população rural. Referindo-se ao PNAE eram evocadas as diretrizes do II PRONAN. A vigência do II PRONAN foi prevista até 1979. Não sendo aprovado um novo Programa, suas orientações básicas continuavam a figurar muitas vezes nos discursos e documentos oficiais. Há autores como PELIANO (1988) que o consideram em vigor até 1984, quando foram redefinidas as diretrizes das políticas de Alimentação e Nutrição no Plano de Desenvolvimento da Nova República.

O sentido das transformações na estrutura organizacional da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) era o de busca da centralidade das atividades de apoio ao estudante em um órgão de coordenação central. Os programas de assistência ao educando de primeiro e segundo graus, do Ministério de Educação e Cultura já eram coordenados pela CNAE. Por isso, ao criar o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE) em 1981, formalizava o que já vinha ocorrendo na prática¹⁵.

Duas alterações administrativas marcaram o PNAE no período. Um primeiro passo foi dado em direção à desconcentração operacional. As atividades de programação e execução foram transferidas para as Secretarias Estaduais de Educação juntamente com os funcionários da antiga CNAE, lotados nos estados. Caberia ao Instituto Nacional de Alimentação Escolar (INAE) a administração financeira do Programa e a normatização de sua execução.

¹⁵ Portaria Ministerial nº708 de 22/12/81.

Programas absorvidos pelo INAE: Programa de Merenda Escolar, Programa de Bolsa Trabalho, Programa de Residência Estudantil.

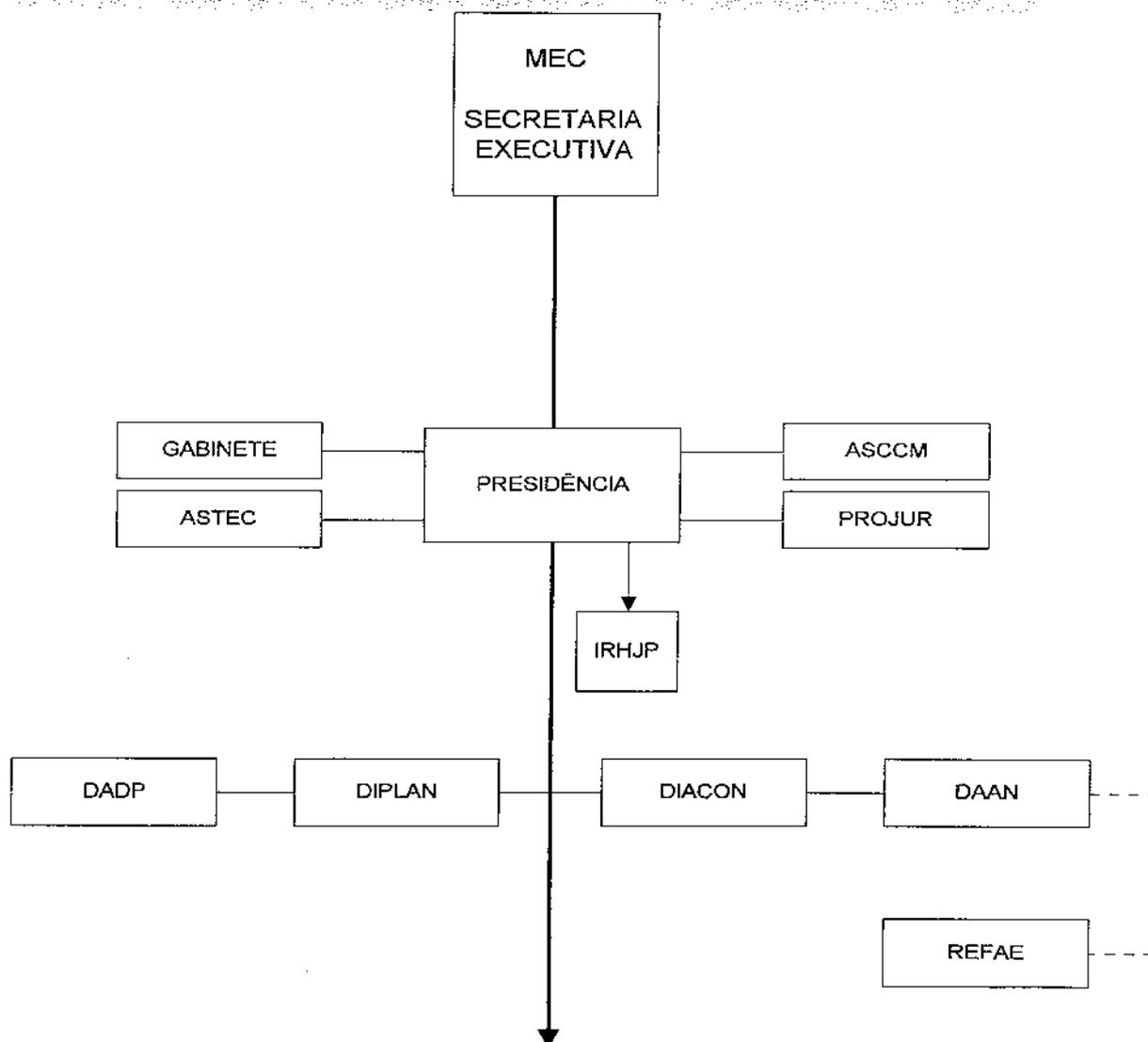
O segundo, foi a transferência da responsabilidade pela compra e distribuição dos gêneros para a Companhia Brasileira de Abastecimento (COBAL), por meio da celebração de convênio. Financeiramente o PNAE dependia dos recursos do Tesouro Nacional e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE-MEC.

Em 1983, a Lei n.º 7091/83 criou a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), que unificava o Instituto Nacional de Alimentação Escolar (INAÉ) e a Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME). A FAE centralizava a execução dos programas de apoio ao escolar e completaria o ciclo de modernização institucional, com maior autonomia e com uma estrutura mais flexível¹⁶ (HOLFING,1993).

As diretrizes assumidas pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) exprimiram a sua consonância com as políticas educacionais e com o III PND, contribuindo com os esforços distributivos dos benefícios do crescimento econômico, através de ações voltadas, “preferentemente para a população de baixa renda”.

¹⁶ No organograma da FAE, a responsabilidade do PNAE competia a uma diretoria executiva, a Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (DAAN) que coordenava três departamentos e doze gerências.

FIGURA 03: Estrutura organizacional da FAE



Na esfera organizacional, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) objetivava descentralizar a execução do Programa, fortalecendo as representações nos estados e transferindo gradualmente para estados e municípios as tarefas de execução ¹⁷.

¹⁷ Competia às Coordenações Estaduais de Alimentação Escolar propor à Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (DAAN), os cardápios a serem servidos pela Merenda. Os produtos "in natura" e básicos eram adquiridos de forma descentralizada e os produtos formulados, de forma centralizada. Os agentes de compra eram a COBAL e a SAB. A distribuição dos gêneros a rede escolar era de competência das Secretarias Estaduais de Educação, ou das Prefeituras Municipais.

Em 1982, os recursos do recém-criado FINSOCIAL passaram a substituir as fontes orçamentárias do Tesouro no financiamento dos Programas assistenciais, uma das exigências para redução dos gastos públicos feita pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Nesse mesmo ano, o PNAE passou a receber verbas do Fundo. TORRES e CARVALHO (1989) avaliam que, apesar das reformas institucionais e da injeção de recursos, o desempenho do PNAE foi precário nesses primeiros anos. Atribuem a alta dos preços dos alimentos no mercado, à crise financeira da COBAL, enfraquecendo seu poder de agente de compras e a retirada dos recursos do MEC para os demais programas de assistência ao educando.

CASTRO (1996) privilegia as singularidades que assumem os embates políticos, nas diferentes conjunturas, na definição dos recursos para as políticas sociais ao examinar a questão dos gastos públicos do MEC. Sobre a redução dos recursos do MEC aplicados ao PNAE, o autor destaca a importância da derrota do partido do governo em 1982, na redefinição de algumas das prioridades com maior impacto no fortalecimento das bases governistas, reduzindo o apoio aqueles programas.

Em 1984, os recursos do FINSOCIAL passaram a integrar regularmente a elaboração orçamentária, favorecendo os programas sociais. Como consequência, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) ampliou a dotação de recursos para seus programas, adquiriu poder financeiro, político e autonomia sobre as decisões do Programa.

Segundo análise de PELIANO (1988), foi no exercício de 1984 que o PNAE esteve mais próximo às diretrizes do PRONAN II. Foram registradas melhorias no atendimento ao escolar num ano em que os recursos gastos pelo Programa foram os menores entre 1980 e 1992 (Tabela 01). Os estados adquiriam maior autonomia na operacionalização do Programa, na definição dos cardápios e na elaboração das pautas de aquisição com produtos regionais. O uso dos produtos formulados que até então representavam 70% do volume dos gêneros adquiridos, foram reduzidos a 25% desse total, voltando a ampliar nos anos seguintes.

Invertia-se também a tendência do PNAE de concentrar o atendimento nas regiões do centro sul do país, passando a prioridade para as regiões mais pobres (PELIANO, 1988). CASTRO (1996) registra as pressões dos Secretários dos estados que ocorreram na ocasião para a compra de alimentos básicos com benefício para os mercados regionais.

2.3.2. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, 1985-1988

O governo da Nova República incorporou, pelo menos a nível do discurso e dos documentos oficiais, a intenção de alterar a relação de subordinação das políticas sociais às econômicas. Portava uma concepção de política social pautada nos princípios da igualdade e democracia e um dos eixos da implementação das políticas seria a transparência e a descentralização (FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986).

Os compromissos do governo federal com a área social impressos no I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (IPND-NR 1985-1990) tiveram suas estratégias traduzidas nos Programas de Prioridades Sociais (PPS 1985-1986) e no Programa de Ação Governamental (PAG 1987-1991) que priorizaram a expansão dos programas de suplementação alimentar ¹⁸ nas suas formas de distribuição gratuita de gêneros e de subsídios dos alimentos básicos e ainda comprometia-se com a garantia de estabilidade no fluxo da oferta dos alimentos. Os pressupostos para a suplementação alimentar estavam no reconhecimento da relação desnutrição/modelo econômico concentrador de renda e na queda da produção de alimentos básicos, problemas estruturais que requereriam medidas de médio e longo prazo. Assumia o caráter transitório dos

¹⁸ Programa de Alimentação Popular (PAP)-Cobal
 Programa de Suplementação Alimentar (PSA)-INANMS
 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)-FAE/MEC
 Programa Nacional do Leite para as Crianças Carentes (PNLCC)-SEHAC
 Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (PAIE)-FAE/MEC
 Programa Primeiro a Criança-LBA
 Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)-MT

programas de suplementação enquanto se tornariam mais eficazes as medidas que permitiriam a satisfação das necessidades sociais pela via de mercado (NEPP,1989). O Programa de Ação Governamental previa a descentralização progressiva da execução dos programas de alimentação, com controle social na definição e execução dos programas.

O INAN enfraquecido não conseguia a difícil tarefa de articulação dos programas de suplementação alimentar porque, na verdade, já estava consolidada a tendência das instituições executarem os programas segundo suas próprias estratégias. Observou-se na época, a expansão do número dos beneficiários dos vários programas de suplementação acompanhados, muitas vezes, da redução dos benefícios prestados. Programas criados e ou desenvolvidos por instituições diferentes, com superposição de clientela, de forma desvinculada das ações básicas de saúde e educação, condição indispensável para garantir a eficácia aos programas de suplementação alimentar.

Em 1986, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) redefinia os objetivos e beneficiários de seus programas alimentares criando o Programa de Alimentação dos Irmãos Escolares (PAIE) conhecido como "Programa dos Irmãozinhos", visando atender as metas contidas no Programa de Prioridades Sociais PPS-86. Objetivava atender com uma refeição às crianças de 4-6 anos, irmãos dos escolares matriculados na rede básica (oficial/filantrópica), durante 270 dias úteis do ano (Tabela 03). A clientela do PAIE era em potencial, a mesma do PNLCC e das creches da Legião Brasileira de Assistência (LBA), e Programa Nutrição e Saúde-INAN (NEPP,1989).

Assim, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) passava a gerenciar dois programas distintos de suplementação alimentar: o PAIE e o PNAE dirigidos a clientelas diferentes, mas tratados pela Fundação como um único programa.

A FAE lançou em 1986, o Programa da Municipalização da Merenda Escolar (PMME) em consonância com as diretrizes do PAG\IPND-NR, que visava a implantação gradual da descentralização. Selecionou inicialmente 84 municípios.

Em Mato Grosso, apenas o município de Tangará da Serra participou do Programa. Uma avaliação do desempenho realizada pela FAE naquele mesmo ano, mostrou que 25% dos municípios necessitaram de assessoria; 25% de orientação e supervisão esporádicas e 50% apresentaram desempenho satisfatório. Ressaltava ainda como resultados positivos: a participação da comunidade no Programa, o aproveitamento do excedente da produção local e a maior adequação dos cardápios aos hábitos regionais, com menores perdas dos gêneros. O Programa vigorou até 1989, abrangendo 197 Prefeituras, quando foi desativado pela FAE por alterações nas suas prioridades, alegando problemas com a operacionalização das prestações de contas e lentidão no repasse dos recursos (PELIANO,1992).

CASTRO (1996) destaca o uso político na orientação de descentralização do PNAE no período, visando fortalecer as bases eleitorais do PFL, então na direção do MEC. Não foi um acaso o fato de a maioria dos municípios beneficiados (17) terem sido, em Santa Catarina, base de apoio político do então Ministro. Assumindo a direção do MEC, o PMBD que contava com apoio dos governadores na maioria dos estados, a municipalização não interessava. Os governadores preferiam uma maior participação das secretarias estaduais de Educação na compra dos gêneros regionalizadas. A ênfase voltou-se para repassar aos estados juntamente com a FAE/COBAL/SEDUC parte da aquisição dos alimentos básicos conhecida como "compras descentralizadas". Os demais alimentos industrializados continuaram sendo comprados diretamente pela FAE/COBAL. Acontecia em 1989, uma tímida desconcentração dos recursos (CASTRO, 1996).

A avaliação do desempenho dos Programas Sociais da Nova República foi bastante negativa. Os PPS apresentaram resultados precários. O clientelismo e o assistencialismo, que se pretendia superar, continuaram a ser a forma preferencial de atuação nas políticas sociais, com aumento proporcional de programas desta natureza. Entre 1980-1984, registrou-se uma elevação dos recursos financeiros alocados nos Programas de Alimentação e Nutrição que atingiram, no final do período, 0,10% do PIB. Para o mesmo período, no entanto, os gastos na área social sofreram uma forte retração de 21,3% (PELIANO,1988). Entre 1985-1988,

registrava-se um PIB decrescente, mas cresciam os recursos para a área social, aumentando a participação dos Programas de suplementação alimentar nos gastos dessa natureza, vindo receber fortes cortes em 1991 (NEPP,1994).

O desempenho do PNAE pode ser dimensionado pelos gastos globais e *per capita* e na distribuição entre as regiões juntamente com os gastos globais e *per capita* de alimentos recebidos. Desta forma, a disponibilidade dos recursos pode ser dimensionada nas Tabelas 01 e 02 a seguir onde são contemplados os gastos globais e quantidades de gêneros adquiridos, número de alunos atendidos e respectivos *per capita*s.

TABELA 01: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo distribuição dos recursos financeiros entre regiões do país (percentual) e gastos globais em US\$, 1980-1992. Brasil.

ANO	REGIÕES					US\$ 1000 BRASIL
	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul	
1981	6	27	7	47	13	121.025
1982	6	42	12	24	16	113.472
1983	8	45	10	24	13	121.786
1984	7	38	10	25	20	107.950
1985	9	48	10	17	16	191.334
1986	8	45	10	20	17	305.423
1987	9	48	9	20	14	281.880
1988	9	42	9	25	15	278.895
1989	12	42	8	24	14	228.166
1990	11	40	9	24	16	403.768
1991	9	32	7	38	14	281.399
1992	11	36	8	33	12	147.001

Fonte: Tribunal de Contas da União - 1993

No período 1981-1984, a distribuição dos recursos financeiros do PNAE por regiões, tenderam a beneficiar a região sudeste até 1982, situação que se mantinha desde 1975 (Tabela 01). Uma crítica recorrente a atuação do Programa Nacional de Alimentação Escolar foi a sua tendência a privilegiar as

regiões mais urbanizadas e menos carentes. O nordeste assumiu a liderança dos recursos desde 1982, no período subsequente 1985-1988 mantendo-se nessa posição até 1990. Os maiores valores absolutos gastos no Programa foram registrados em 1986 e 1990, contraindo significativamente no período 1991-1992. A maior participação percentual da região Centro Oeste nos recursos foi entre 1983 e 1986.

TABELA 02: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo distribuição dos recursos financeiros *per capita* entre regiões, no período 1980-1992. Brasil.

ANO	REGIÕES					BRASIL
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
1981	7,57	6,91	6,60	9,39	6,07	7,74
1982	6,17	8,00	8,22	3,87	6,22	6,05
1983	8,17	8,15	7,03	4,40	4,96	6,22
1984	6,55	6,10	6,43	3,29	6,93	5,19
1985	8,20	10,20	9,51	6,53	8,37	8,80
1986	10,70	10,32	10,47	10,73	10,27	10,40
1987	11,59	10,10	8,00	8,98	8,00	9,39
1988	9,76	9,50	9,19	11,70	9,56	9,96
1989	8,70	7,29	7,64	6,59	6,34	7,13
1990	12,88	11,15	12,67	11,10	12,05	11,57
1991	9,67	9,69	9,76	9,63	9,80	9,68
1992	5,36	5,50	5,28	4,19	4,30	4,80

Fonte: Tribunal de Contas da União - 1993

Entre 1981-1984 os recursos *per capita* ampliaram em favor das regiões Nordeste e Norte. Situação que se manteve no período 1985-1988. Em 1992, houve uma redução drástica nos recursos gastos com o PNAE. A região Centro Oeste comparada às demais, manteve-se ligeiramente inferior a região Norte.

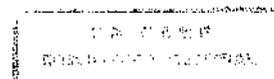


TABELA 03: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo o número de alunos atendidos, volumes globais e *per capita* de alimentos distribuídos e número de dias atendidos no período 1980-1992. Brasil.

ANO	N.º ALUNOS ATENDIDOS	ALIMENTOS TON.	PER CAPITA ALIM. /ano	Nº DIAS ATENDIDOS
1981	15.624.000	125.852	8,1	135
1982	18.721.000	127.974	6,8	-
1983	19.543.000	96.000	4,9	-
1984	20.838.000	112.813	5,4	140
1985	21.732.000	240.890	11,1	180
1986	31.702.000	342.420	10,8	270
1987	32.481.262	194.661	6,8	-
1988	31.453.133	190.346	6,1	-
1989	32.000.000	100.843	3,2	-
1990	29.681.068	138.116	4,7	58
1991	29.065.055	134.685	4,6	65
1992	30.600.250	91.903	3,0	35

Fonte: Tribunal de Contas da União - 1993

A partir dos dados disponíveis, não se pode afirmar, quando PNAE atingiu a universalização da cobertura da sua população alvo, escolares da rede pública e filantrópica de ensino do primeiro grau. Em 1984 a merenda escolar cobria 83% dos alunos dessa rede.

Foi prevista pela FAE a cobertura de 15 a 30% das necessidades nutricionais diárias pelo programa. As análises quantitativas efetuadas sobre a base de cobertura de 15% demonstrou que para cobri-las seriam necessárias 80g de alimento/dia, fornecendo 300 Kcal e 9 g de proteínas. Isso significa no total dos 180 dias letivos, 14,4kg/ano de alimento por aluno (TCU,1993).

Durante o período 1980-1992, o PNAE não alcançou sua metas quantitativas, quanto ao volume de alimentos fornecidos, (Tabela 03). O ano de 1985 registra o maior volume de alimentos (11,1kg/ano) por aluno do período,

coabrindo os 180 dias letivos. Em 1986 o número de beneficiários atendidos pelo PNAE encontra-se agregado aos dados de atendimento do Programa Irmãozinhos e o volume de alimentos *per capita* se reduz cumprindo, no entanto a meta estabelecida de 270 dias de atendimento. Em 1992, o PNAE tem seu pior desempenho, atendendo a penas 35 dias letivos.

TABELA 04: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo alimentos *per capita* ano distribuídos, gastos *per capita* e dias letivos atendidos no período 1980-1992, Brasil.

ANO	PER CAPITA ALIM./ANO	PER CAPITA RECURSOS US\$	DIAS LETIVOS ATENDIDOS
1981	8,0	0,05	135
1982	...	...	...
1983	...	...	...
1984	5,4	0,04	140
1985	11,1	0,05	180
1986	10,8	0,03	270
1987	...	...	...
1988	...	...	...
1989	...	...	...
1990	4,7	0,23	58
1991	4,6	0,15	65
1992	3,0	0,14	35

Fonte: Tribunal de Contas da União, 1993.

Obs.: dados organizados pela autora

Os dados da Tabela 04 indicam um melhor aproveitamento dos recursos financeiros do PNAE em 1985 quando um *per capita* de US\$0,05/dia permitiu um fornecimento 11,1kg/ano por escolar. Os piores desempenhos foram reservados ao período 1990/1992 quando a custos mais altos foram oferecidas menores quantidades de alimentos, (US\$0,23/dia e 4,7kg/ano em 1990). Os *per*

capitas praticados entre 1990 e 1992 foram superiores, aos propostos para a descentralização da Merenda e em vigor ainda em 1997 (US\$0,13/dia).

A Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN) realizada em 1989, apresenta informações dos usuários, que contestam as fornecidas pela FAE, indicando ser a cobertura real do Programa inferior a dos dados oficiais. A fidelidade dos dados do PNAE sempre foi questionada pelos seus analistas, como vimos anteriormente. A região sudeste apresentou melhores indicadores de cobertura e dias de atendimento do Programa, permitindo reforçar o questionamento sobre a centralização do PNAE.

Uma ampla auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 1993, no sistema de compras do PNAE, identificou várias irregularidades e desvios comprometendo ainda mais a eficiência do Programa.¹⁹

Os problemas não se restringiram à esfera federal. Desvios e negligências foram constatados também nas gestões estaduais e municipais do PNAE.

As experiências dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo indicavam algumas das vantagens na execução descentralizada do PNAE.²⁰

Na condução do Programa Nacional de Alimentação Escolar pela Fundação de Assistência ao Estudante, a descentralização enquanto diretriz sempre esteve presente, tanto nos seus documentos, quanto nos Planos oficiais, principalmente, naquele da Nova República. As pressões dos estados cobravam nesse sentido. A FAE sempre usou o discurso da descentralização numa prática concentradora, no nível federal, das decisões sobre a execução e os gastos do

¹⁹ Na administração central o TCU constatou, tanto a formação de cartel das indústrias de formulados, quanto a prática de reserva de mercado para os produtores de leite em pó. A utilização da CONAB como agente de compras, trouxe grandes distorções financeiras, com prejuízos para o PNAE.

Em alguns estados foram constatados fraudes, deterioração de alimentos e uso eleitoral do PNAE (TCU,1993).

²⁰ Os estados de São Paulo e Rio de Janeiro descentralizaram seus programas em 1983. No Rio de Janeiro era coordenado pela Secretaria Estadual de Planejamento, com o apoio do Instituto Annes Dias. Em São Paulo o processo foi conduzido pela Secretaria Estadual de Educação, abrangia em 1988, 98% dos municípios. Tem sido avaliada como positiva quanto a melhoria dos

Programa. Aos estados e municípios era reservada uma "participação subordinada". Esses forneciam as estimativas das necessidades à FAE, elaborando cardápios e as quantidades de alimentos correspondentes. Não tinham nenhuma interferência sobre a definição dos recursos para as regiões, prioridades do atendimento e cortes nos gêneros (uma constante na rotina do PNAE). O Programa de Municipalização do PNAE, não foi além de um mero ensaio, visando o fortalecimento político do Ministro em exercício naquela ocasião. Essa situação de ambigüidade permeou a execução do Programa conduzido pela FAE, durante um tempo considerável. CASTRO (1996) destaca como fator importante na manutenção dessa situação a aliança entre a FAE-COBAL, esta última supria as deficiências estruturais da FAE na realização das compras, e ambas se beneficiavam das relações com os produtores privados.

2.3.3. A Constituição Federal de 1988 e os Marcos Legais para a Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar

A promulgação da Carta Constitucional em 1988, trouxe avanços consideráveis na consolidação dos direitos sociais, alterando o modelo de seguridade meritocrático e aproximando o sistema brasileiro de proteção social do modelo redistributivista com a concepção de direito social referido à cidadania. De caráter mais universal e igualitário ampliou-se o conceito de seguridade social como proteção, que passou a abranger a previdência, saúde e assistência social. Ao Estado coube maiores responsabilidades na produção e regulação dos bens e serviços sociais e, no campo do financiamento, trouxe um afrouxamento do vínculo contributivo. Assim, Estado e sociedade assumiam maior comprometimento com o seu custeio (DRAIBE, 1989).

serviços oferecidos, autonomia das prefeituras na definição do Programa e formas de gestão adotadas (CEPAM,1993; OLIVEIRA,1992; CASTRO,1991).

Os princípios que regeram os direitos à saúde, educação, previdência e assistência social foram os da universalidade da cobertura, uniformidade dos benefícios, democratização e descentralização da gestão administrativa.

Na educação confirmava-se a gratuidade do ensino público em todos os níveis, e previa-se extensão gradativa da obrigatoriedade do ensino do 2º grau. A assistência ao estudante passou a ser responsabilidade do Estado:

O Artigo 208, no seu inciso VII da nova Constituição diz que: O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia do:

..."atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde".

§ 4º do artigo 212, afirmava que os "programas suplementares de alimentação e assistência a saúde previstos no artigo 208, VII, seriam financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. A partir da Constituição de 1988, o Programa de Alimentação Escolar assumiu caráter de preceito constitucional de dever de Estado. Os recursos do FINSOCIAL ficaram vinculados à Seguridade Social, competindo os programas de suplementação alimentar com a assistência social e saúde.

2.3.4. A Crise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e dos demais programas de suplementação alimentar.

Os indicadores revelavam um agravamento da situação social no país, com aumento dos índices de empobrecimento, desemprego e fome, conseqüente à crise econômica e financeira. A desarticulação administrativa que marcou o governo Collor comprometeu seriamente o desempenho já precário dos programas sociais. Os cortes dos recursos federais resultaram na eliminação de todos os programas de suplementação alimentar destinados ao grupo materno infantil do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), Secretaria Especial de Ação

Comunitária (SEAC), Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). A Merenda Escolar foi reduzida a 35 dias do ano letivo (PELIANO,1992).

Assim, viveu-se uma situação de profunda contradição. De um lado, a universalização e ampliação dos direitos constitucionais, acompanhadas dos cortes dos gastos sociais e de outro, o agravamento da situação de pobreza, exigindo medidas urgentes. Este quadro parece ter flexibilizado o debate em torno do caráter das políticas sociais entre segmentos defensores da estatização que se opunham à seletividade e à focalização das ações sociais, possibilitando alternativas mais amplas de parcerias entre o setor público e organizações não governamentais. A participação destas organizações na prestação dos serviços sociais passou a ser mais aceita frente às dificuldades do quadro social. Foi dentro desta concepção que surgiu em 1993, o Plano de Combate à Fome e à Miséria (NEPP, 1994).

O Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) já vinha pressionando a FAE e aprovou em 1991, a decisão de promover a descentralização do PNAE, defendendo:

"A experiência mostrou a todos nós, secretários, a falácia do argumento de que a centralização promoveria economias de escala e ganhos de qualidade, com a centralização e o gigantismo do sistema (...)". O desempenho do Programa demonstrava segundo o Conselho, exatamente o contrário. Atividades inerentes à execução centralizada do PNAE consumiam grande parte dos recursos. Algumas poderiam ser eliminadas como aquelas referentes ao transporte e armazenamento dos gêneros (das compras efetuadas pela FAE), aos agentes de compras (COBAL), aos testes de controle de qualidade e à manutenção das Representações Estaduais da FAE (REFAEs). Registrava ainda a inadequação dos gêneros aos hábitos regionais, bem como as perdas por deteriorização dos produtos, a iniquidade do atendimento e a permanente descontinuidade do Programa. O Conselho de Secretários sugeria o repasse pela FAE dos recursos da merenda escolar aos municípios, através das Secretarias Estaduais de Educação

que operariam o Programa a custo zero, considerando a gestão como contrapartida. Propunha a adesão voluntária dos municípios, quando garantidos os pré-requisitos essenciais à administração do Programa e à presença da representação da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação, na gestão do Programa (PELIANO,1992). Exigiam a redefinição política das prioridades e gastos do PNAE e o comprimento da reorganização administrativa aprovada na Constituição.

Parte da burocracia federal ligada à coordenação do Programa e principalmente a CONAB vinha apresentando grandes resistências a implantar a descentralização do PNAE. Estava em jogo a partilha do poder em decidir sobre a aquisição e distribuição de grandes volumes de alimentos, poder este que com a descentralização estaria desconcentrado e apropriado pelos municípios.

2.4. A DESCENTRALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: 1993-1995

Foi a partir do fim da década de 1980 que a maior percepção das transformações do capitalismo internacional e da crise financeira, abordadas no primeiro capítulo, vêm incidindo mais decisivamente sobre as políticas sociais, tornando mais complexas as discussões em torno das alternativas nessa transição. "A Mínima Proteção Social e Reversão Conservadora" foram denominações dadas por DRAIBE em 1990, aos possíveis cenários futuros da política social brasileira e que, a nosso ver, já se concretizavam desde o governo Collor. Esta combinação significava os direitos constitucionais formalmente mantidos, sem uma política adequada de reestruturação das instituições e de mecanismos financeiros para implementá-los, a exemplo das Universidades públicas e setor Saúde. Estímulo à classe média para usar planos de saúde, seguros e serviços privados, como por exemplo, a educação; paralela a tendência de programas assistenciais descentralizados.

2.4.1. O Plano de Combate à Fome e à Miséria e a Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

A reivindicação dos prefeitos municipais (nov/92), o documento sobre Segurança Alimentar entregue pelo Partido dos Trabalhadores ao Presidente da República e a intenção do Governo Itamar convergiram na elaboração do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PELIANO *et al.*, 1994).

Tal Plano refletiu um momento particular em que movimentos sociais organizados na sociedade buscaram o fortalecimento da democracia, introduzindo no debate público em especial, a questão da ética através do "Movimento pela Ética na Política", em 1992. A "Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria pela Vida" de 1993, aglutinou diferentes setores da sociedade em comitês de combate à fome. A solidariedade foi um dos elementos centrais deste movimento, com intenção de promover uma "cidadania ativa" a partir da consciência da extensão da fome e das condições de pobreza de uma parcela significativa da população brasileira.

O Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) optou por reforçar os programas governamentais já existentes, como estratégia de ação, com o objetivo de garantir recursos aos projetos prioritários e que, articulados entre si, detivessem maior capacidade de impacto sobre as populações de baixa renda. Como princípios organizativos, defendia a parceria entre o governo e a sociedade civil, a descentralização na execução e a solidariedade.

O PCFM trouxe na sua concepção duas dimensões: uma de Plano de governo envolvendo os ministérios e instituições governamentais com responsabilidade na implementação dos programas definidos como prioritários; e outra de movimento social, contando com a participação de diferentes segmentos sociais, cuja mobilização e organização vinham assumindo as mais variadas formas de atuação (NEPP, 1994).

A sociedade organizada, os ministérios e as instituições governamentais se faziam representar no Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), instância de articulação e competente o suficiente para definir as diretrizes do Plano e o controle das ações e gastos públicos. Foram selecionados cinco grandes áreas de atuação:

- a) Política Econômica;
- b) Políticas de Geração de Empregos;
- c) Políticas Agrícolas e Agrárias;
- d) Programas de Alimentação;
- e) Programas Complementares.

As condições de desarticulação e desestruturação das instituições públicas, fruto das sucessivas reformas administrativas, fizeram com que, num primeiro momento, o CONSEA priorizasse os Programas de Alimentação e de Assentamento Rural. (PELIANO *et al.*, 1994). No âmbito dos Programas de Alimentação é que viria se concretizar a descentralização do PNAE, junto com o Programa de Apoio aos Desnutridos e reestruturação do Programa de Alimentação dos Trabalhadores.

Avaliações efetuadas sobre o Plano demonstraram que as pressões feitas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) repercutiram na realização de determinadas ações governamentais. Os resultados obtidos frente aos objetivos propostos foram modestos, destacando as tensões no interior do governo e ministérios em priorizar as diretrizes e metas do Plano (NEPP, 1994).

A Comunidade Solidária: um programa de combate à fome e pobreza:

Em 1995, o governo eleito de Fernando Henrique lançou o Programa de Combate à Fome e à Pobreza: A Comunidade Solidária ²¹ em substituição ao

²¹ Dec. Presidencial Nº1366 (12/01/95)

Plano de Combate à Fome e à Miséria. O Programa propunha uma estratégia de gestão dos programas governamentais de integração dos esforços dos três níveis de governo, segundo os princípios da solidariedade, descentralização e parceria. Entre as cinco linhas de ação, elegia a Alimentação e Nutrição. O critério de seletividade foi a focalização em áreas e populações mais necessitadas, "os mais pobres entre os pobres". O PNAE permaneceu entre os programas prioritários da área de Alimentação e Nutrição com garantia de dotação orçamentária de R\$775 milhões (COMUNIDADE SOLIDÁRIA, 1995). Para os municípios participantes do Programa, o *per capita* da merenda escolar tem sido de R\$ 0,20. A prioridade das políticas sociais do atual governo tem estado centrada nas ações do programa Comunidade Solidária. No caso do PNAE, o Programa permanece universal, dentro da população alvo e com um valor diferenciado para as populações mais pobres.

2.4.2. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Descentralização propriamente dita

Assim em novembro de 1992, a FAE dava início novamente ao processo de descentralização do PNAE com repasse dos recursos para os estados. A proposta elaborada em março de 1993 propunha descentralização dos recursos para as capitais e municípios com população acima de 50.000 habitantes, e aqueles já municipalizados (1986-1989) estendendo-se aos demais municípios em 1994. Os recursos foram estimados em US\$795 milhões para atendimento de 30,6 milhões de alunos matriculados na rede pública e filantrópica de ensino (1º grau e pré-escola), durante 200 dias letivos. O *per capita* foi estabelecido em US\$0,13. Em 1992 e início de 1993, dado os recursos insuficientes do PNAE, os estados foram classificados segundo a combinação de (renda familiar, mortalidade infantil taxas

de reprovação e evasão escolar) em cinco níveis de pobreza. Os recursos eram repassados segundo uma proporcionalidade dos valores²² (FAE, 1993).

O documento intitulado Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar estabelecia as diretrizes que conduziriam o processo: adesão do município era voluntária, devendo, para tanto, comprovar as condições de produção/abastecimento local ou regional e a existência de uma estrutura adequada à implantação e gerenciamento do Programa.

Nessa primeira fase, os estados adquiriram e repassaram os alimentos para os municípios. No entanto, quatro estados, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul repassaram os recursos em dinheiro e não de gêneros alimentícios (FAE, 1993-1994). Dos municípios escolhidos para a primeira fase, 88,5% das capitais e 50,7% dos demais selecionados municipalizaram seus Programas, no total de 310 Prefeituras. Eram 591 o número de municípios aptos a descentralização em 1993.

O objetivo do Programa permanecia o atendimento de 15% das necessidades nutricionais, o que tradicionalmente o PNAE vinha tentando alcançar, suprimindo o limite superior de 30%. Numa versão preliminar da proposta de descentralização, a FAE objetivava ampliar gradativamente a cobertura para 30% dos requerimentos nutricionais e estender o atendimento aos alunos do segundo grau.

A FAE definiu como objetivo da descentralização do PNAE fortalecer a autonomia dos municípios, na qualidade de co-responsável juntamente com as instâncias sub-nacionais, tentando solucionar os problemas da alimentação escolar.

A democratização era contemplada com a participação da sociedade civil na formulação de soluções e avaliação dos resultados do Programa. Sobre a eficácia do PNAE, a FAE reconhecia o município como culturalmente mais próximo das demandas da comunidade. Finalmente, objetivava integrar o PNAE à

²² Essa proposta foi submetida a aprovação do Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED), União de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Frente Municipalista de Prefeitos, TCU, IPEA e CONAB.

escola, visando potencializar a produtividade do sistema educacional. O eixo norteador de tais objetivos foi o compromisso constitucional, os direitos da criança e a política governamental de combate á fome (FAE, 1993). As justificativas apresentadas pela FAE eram abrangentes e apontavam na direção da descentralização, tomando o termo em seu conceito mais amplo.

As competências referentes às três esferas de governo foram estabelecidas pela FAE:

Ao MEC/FAE competia a definição da política de descentralização. Efetuar o repasse dos recursos e a prestação de contas ao TCU. Estabelecer a cobertura nutricional e os indicadores para distribuição eqüitativa dos recursos. Assessorar as Secretarias Estaduais e as Prefeituras Municipais na implementação e gestão do Programa e na garantia da qualidade dos alimentos. Acompanhar e avaliar a execução do PAE junto as SEE e SME, de forma a assegurar os objetivos estabelecidos. Suspender o repasse dos recursos quando descumpridas as normas do Convênio e desvios dos objetivos propostos.

Competia à Prefeitura, que se constituía na instância executora por excelência:

Dispor de estrutura física, administrativa e operacional capaz de gerenciar o Programa desde a elaboração dos cardápios à entrega das refeições aos alunos. Consignar no seu orçamento os recursos destinados ao funcionamento administrativo do Programa. Criar o Conselho de Alimentação Escolar. Articular com a Vigilância Sanitária e inspeção agrícola para realizar o controle de qualidade dos gêneros. Realizar a prestação de contas e comunicar no caso de desistência da descentralização.

Competência da SEE:

Os estados, por assumirem a aquisição e distribuição dos gêneros aos municípios e à rede estadual não municipalizada, deveriam atender as mesmas exigências que os municípios, considerados nesta circunstância, também como executores. Assessorar técnica e administrativamente, os municípios na programação, implementação e avaliação do PAE e quando solicitados, no

Controle de Qualidade dos Alimentos. Consolidar os dados referentes ao PNAE, e atualizar os cadastros das escolas e as matrículas da rede pública e filantrópica (DPAE/FAE, 1993).

A Lei N.º 8193, aprovada em 1994, é o instrumento jurídico-formal da descentralização do PNAE e é fortemente municipalista. Regulamentou a descentralização da Merenda Escolar e dispôs sobre o repasse dos recursos do Programa para estados e municípios, vinculado à proporcionalidade do número de matrículas no sistema de ensino. Estabeleceu a exigência da constituição dos Conselhos de Alimentação Escolar, definiu sua composição, competência de fiscalização e controle da aplicação dos recursos. Instruiu sobre a elaboração dos cardápios por nutricionista²³, devendo respeitar os hábitos alimentares, as vocações agrícolas regionais e a preferência pelos produtos *in natura*. A aquisição dos gêneros para o Programa deveria priorizar os produtos regionais. À União e aos Estados designou a competência de assistir tecnicamente aos municípios. Com a vigência da Lei, encerrava-se a aquisição dos gêneros pelo nível federal (Diário Oficial, 1/07/94).

A Descentralização do Programa e a transferência dos recursos foram realizada através de convênios celebrados entre a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e estados, FAE e municípios²⁴ e a sua execução foi regulamentada exhaustivamente²⁵. Os recursos não são repassados aos estados e aos

²³ Registra-se o corporativismo do Nutricionista na garantia do seu espaço profissional. Esta provavelmente será uma das exigências difíceis de serem cumpridas pela maioria das pequenas e médias prefeituras.

²⁴ Os Convênios são regidos pela Instrução Normativa N°02 da Secretaria do Tesouro Nacional 04/93. Disciplina a execução de programas firmados por órgãos federais da Administração Direta, Autarquias e Fundações.

²⁵ A FAE publicou uma série de documentos contendo orientações básicas sobre: Constituição do Núcleo de Controle de Qualidade dos Alimentos, Orientação para Compra Descentralizada dos Produtos Básicos e Perecíveis; Prestação de Contas e Instruções de Preenchimento do Relatório de Execução Físico-Financeira. Os municípios deviam atender também às exigências da Instrução Normativa, isto é, celebração do Convênio, adplências do Tesouro Nacional, Certidão Negativa de Débitos com INSS, Certificado de Regularidade Social com o FGTS, comprovante da dos 25% da receita dos impostos na Educação e relatório físico-financeiro dos gastos do PNAE.

municípios de forma automática, mas mediante convênios e seguimento das normas estabelecidas.

Constitucionalmente no campo da Educação, estão definidos como competências do município o ensino fundamental e pré-escolar que contam com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados (inciso VI art.30 da Constituição). Os mecanismos da fiscalização municipal estão definidos no art. 31, e por último, os artigos 1º e 18º afirmam a autonomia das instâncias político-administrativas da Federação. Portanto, a forma convenial fere o princípio constitucional da autonomia e pretende perpetuar nos órgãos federais a centralidade dos Programas, relegando às demais instâncias o papel de executoras das suas proposições. Nesse caso, o tipo de descentralização convenial e tutelada pode ser classificada como dependente segundo MEDICI (1995). O não cumprimento das normas estabelecidas implicaria na suspensão dos recursos. Isso de fato veio ocorrer a partir de 1994, quando um grande número de municípios tiveram suas prestações glosadas ou atrasadas e os recursos suspensos. Esse tipo de descentralização não permite ao município, o gerenciamento do Programa na forma mais adequada às suas necessidades. Desta forma, vêm ocorrendo duas modalidades de descentralização tutelada:

- a) estadualização, quando o estado é o conveniente com competência de executor do Programa, responsabilizando-se pela aquisição e repasse dos gêneros, ou recursos às prefeituras que não municipalizaram o PNAE.
- b) municipalização, quando o convênio é firmado diretamente entre a Prefeitura e a FAE, o município é o conveniente e executor do Programa. A relação se dá diretamente entre Município e FAE

O controle do Programa permanece na esfera federal e os municípios ampliaram seu espaço de executor, se fortaleceram quando comparados ao papel que detinham anteriormente de receberem e prepararem a Merenda. Responsabilizar-se pela execução significa apropriar-se, um pouco mais, de um fazer que antes acontecia fragmentado entre as várias instâncias do governo, mas

não ainda do Programa em si, que era pensado pela FAE para ser executado pelos e nos municípios.

Convivem nos municípios, em geral a rede municipal e estadual de ensino administradas pelas respectivas secretarias de educação. A descentralização do PNAE tem seguido em parte este padrão (FAE, 1995). Semelhante as demais políticas sociais descentralizadas, principalmente no setor saúde cujo processo tem sido mais documentado, a descentralização do PNAE não tem sido homogênea e comporta combinações.

- a) Municipalização plena, quando o município se responsabiliza integralmente pela rede de ensino.
- b) Estadualização, quando o estado assume a execução do PNAE atendendo a rede de ensino no município.
- c) Descentralização mista, quando as Secretarias estaduais e municipais continuam atendendo suas respectivas redes.

TABELA 05: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo recursos financeiros empenhados e gastos e número de alunos atendidos, período 1993-1995. Brasil.

ANO	ORÇAMENTO (US\$ 1000)	RECURSOS EXECUTADOS	%	DIAS ATENDIDOS		ALUNOS ATENDIDOS
^Δ 1993	587.334	299.059*	50,9	118	65,5	^Δ 30.600.250
1994	505.009,8	445.089,6	88,1	135	75,0	^Δ 30.553.893
1995	745.630,5	467.283,0	63,4	158	87,0	32.096.498

^Δ Relatório FAE 93-94
Viana *et al.*, 1995

* Indicadores da FGV/EASP - 1993

No período em pauta observamos que, em 1994, foram aplicados 88,1% dos recursos orçados na Alimentação Escolar e 63,4% em 1995, com ampliação dos dias letivos. Vale destacar que 1994 foi um ano eleitoral.

No conjunto da regulamentação das competências, observa-se a inexpressividade reservada à instância estadual, no processo de descentralização. Além das atividades executivas, o assessoramento e avaliação aparecem como ações genéricas concorrentes com o nível federal, sem nenhuma diferenciação. Não foram previstas formas de articulação entre os níveis governamentais e nem instâncias mediadoras. Continuavam centralizadas no órgão federal, as decisões sobre os rumos do Programa e definição das normas para os estados e municípios e principalmente, o poder de definir sobre a suspensão do repasse dos recursos. Vale a pena lembrarmos de dois aspectos. Os municípios como entes federados contam com instâncias específicas de fiscalização através do Legislativo e do TCE. A Lei Nº 8193 exigiu a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar e atribuiu-lhes função de fiscalizar o Programa. No entanto, permaneceu como exclusividade do órgão federal, a FAE a liberação e a suspensão dos recursos aos municípios, desqualificando as instâncias competentes.

A interferência nos municípios, no entanto, transcende a execução do PNAE em si e nos remete a um tema fundamental do processo de descentralização que o particulariza na experiência brasileira, que é a questão do federalismo. Como ressalta LOBO (1988), estamos diante do desequilíbrio estrutural das relações intergovernamentais e da necessidade de redefinir o papel dos estados como real unidade de governo, do município como ente autônomo no processo decisório e não como portador de um “individualismo na gestão pública”. Estamos diante do desafio da construção de um federalismo equilibrado, capaz de inserir o município como agente no desenvolvimento nacional.

No relatório das atividades 1993/94, a FAE ressalta o II Encontro Nacional dos Dirigentes e Representantes da FAE (REFAEs), visando uma maior participação dos técnicos das representações na implantação da descentralização, cabendo-lhes atribuições burocráticas de análise prévia da documentação dos municípios e dos correspondentes relatórios financeiros (FAE, 1993-1994). Nota-se a tentativa de refortalecimento das representações regionais.

Na prestação de conta, a FAE vinha priorizando a análise dos cardápios, tipos de gêneros e os gastos do Programa. A vigilância era severa como

deve ser de fato na utilização dos recursos públicos, embora tal diligência não tenha feito parte da tradição anterior do Programa de Alimentação Escolar. No final de 1995, a FAE realizou o Seminário de Programas de Alimentação Escolar na América Latina.

Sob o ponto de vista institucional, a FAE vinha passando por ajustes internos para acompanhar as prestações de contas e dos gastos municipais com o Programa e intencionava revigorar suas representações estaduais. Desta forma, podemos inferir que havia tendência de dar continuidade a uma descentralização convencional/tutelada onde o poder de decisão e de controle dos recursos permaneceria no nível central e parte das atribuições e recursos seriam repassados à instância municipal. A descentralização praticada pela FAE, não poderia ser compreendida, na abrangência do termo proposto por ela como descentralização político-administrativa do Programa.

A FAE vinha explicitando a necessidade de reaparelhar a Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (DAAN) para atender às novas exigências da administração dos Convênios. Havia indicação de evasão dos quadros técnicos. Em 1997 a FAE foi transferida para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) Medida Provisória N.º 1 549 - 27/97.

QUADRO 01: Padrão da intervenção estatal na política social e na Alimentação Escolar: 1930-1995. Brasil.

Características das Políticas Sociais e do PNAE		
1930-1964	Introdução do sistema de proteção social	
1940-1964	As Políticas de Alimentação	Programa Nacional de Merenda Escolar
1965-1980	A Consolidação Institucional	
1964-1977	Consolidação do Sistema e transformação das estruturas institucional e financeiras das políticas sociais. Organização efetiva do sistema nacional com regulação estatal	A abrangência e nacionalização da Campanha Nacional de Alimentação Escolar
1977-1980	Expansão massiva do padrão organizado no período anterior	A Campanha Nacional de Alimentação Escolar e o II Plano Nacional de Alimentação e Nutrição IIPRONAN
1981-1993	A Consolidação do Sistema, a Criação da FAE e a Transição: questionamento e crise do modelo centralizado	
1981-1985	Reestruturação Conservadora (ensaios)	A criação da Fundação de Assistência ao Estudante e as diretrizes do IIPND
1985-1988	A Nova República e a Promulgação da Constituição Federal de 1988	O PNAE e o IPND da Nova República. A Constituição e os marcos legais para descentralização do PNAE
1989-1993	Definição do novo perfil e a crise	A crise do PNAE
A Redefinição no Campo Social		
1993-1995	A Mínima Proteção Social e A Reversão Conservadora	O Plano de Combate à Fome e à Miséria e a Descentralização do PNAE A Comunidade Solidária A Descent.do PNAE propriamente dita

Adaptado da periodização de DRAIBE, 1989,1990 ²⁶

²⁶ Draibe classifica "a consolidação institucional e reestruturação conservadora até o final do regime autoritário, no entanto incluímos a fase a partir de 1981 na subsequente, por se tratar da criação da FAE, momento de interesse particular para o nosso trabalho.

CAPÍTULO 3

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: sua trajetória em Mato Grosso

Este Capítulo aborda sucintamente as principais características que a Alimentação Escolar assumiu no Estado de Mato Grosso segundo os grandes marcos de sua trajetória nacional. Nossa análise se ocupa do período em que ocorreu a descentralização do Programa no Estado, mais particularmente, em Cuiabá. Interessa-nos a inserção do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Planos de Governo e da Educação para Mato Grosso, as instâncias políticas instituídas para sua implementação, as estruturas organizacionais que administraram o Programa, os recursos envolvidos, assim como o desempenho da descentralização do PAE no período de 1993-1995. Na segunda parte desse capítulo nos deteremos sobre a execução da Alimentação escolar descentralizada no município de Cuiabá.

3.1. Alimentação Escolar em Mato Grosso: 1930-1964

3.1.1. O Programa Nacional de Merenda Escolar em Mato Grosso: uma breve retrospectiva

Como iniciativa autônoma, anterior à ação estatal no campo da alimentação escolar no Estado de Mato Grosso, destacou-se a atividade filantrópica da Maçonaria, através da "Seleta Sociedade Caritativa Humanitária". Sua atuação deu-se entre 1908 e 1944,

em oito municípios situados ao sul do Estado. A Sociedade mantinha escolas próprias e fornecia recursos às escolas públicas e particulares para alimentação e outras necessidades das crianças (COIMBRA *et al.*, 1982).

O atendimento da alimentação escolar a Mato Grosso vinculou-se à iniciativa federal em 1955, através de convênio celebrado entre a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), visando a região Amazônica do Estado. Tal atendimento se fez inicialmente através da Representação da Amazônia¹ e a região sul de Mato Grosso esteve sob responsabilidade da 6ª Representação Regional sediada em São Paulo, até a estruturação da sua representação própria. Em 1956, todos os estados da federação haviam constituído seus setores estaduais, convertidos posteriormente à representações da Campanha Nacional de Merenda Escolar devido à vantagem desta última assumir os custos de manutenção e pessoal. Trata-se de um programa centralizado numa única agência com suas representações regionais.

Os dados disponíveis sobre a cobertura dos primeiros anos da Campanha Nacional de Merenda Escolar indicaram um atendimento não regular à região Centro-Oeste, beneficiando em média 46% dos municípios, no período de 1956 a 1958, percentual que acompanhava a cobertura nacional. Ao terminar o convênio com o FISI, os dados da Campanha até 1966 referiam-se ao atendimento de todo o território nacional, sem discriminá-los para as regiões e estados (COIMBRA *et al.*, 1982).

3.1.2. A Divisão do Estado de Mato Grosso e a Campanha Nacional de Alimentação Escolar: 1964-1980

No período de 1964 a 1980, correspondente a consolidação institucional da Campanha Nacional de Alimentação Escolar durante o regime militar, foi registrada, em Mato Grosso, a criação dos setores regionais nos municípios de Rondonópolis (1968),

¹ O Convênio abrangia os Estados do Amazonas e Pará e a região Amazônica do: Mato Grosso, Goiás e dos territórios do Amapá, Guaporé, Rio Branco e Acre (Amazônia Legal).

Rosário Oeste e Nortelândia (1970), Barra do Garça (1972) e, posteriormente, Campo Grande, tendo ampliado residualmente bases de apoio em alguns municípios estratégicos.

A execução do Programa naquele período era de competência de uma Coordenação Regional sediada no Estado, mas vinculada ao governo federal através da Superintendência da Campanha Nacional de Alimentação Escolar do Ministério de Educação e Cultura. O Programa era executado mediante a assinatura de convênios entre CNAE/Governo de Estado/ Municípios. Sob o ponto de vista administrativo, a Coordenação Estadual da Campanha era totalmente autônoma em relação à Secretaria de Educação e Cultura do Estado. Possuía estrutura organizacional própria, condizente com suas atribuições. Respondia inteiramente pelas questões administrativas e executivas do Programa, segundo os instrumentos disciplinares específicos do nível federal. Os gêneros da Merenda e os recursos para manutenção das atividades eram repassados pelo governo federal.

Anualmente a Coordenação elaborava o Plano Orçamentário para a Superintendência e encaminhava as prestações de contas à Campanha Nacional, à Inspetoria Geral de Finanças, ao Tribunal de Contas da União e ao Núcleo de Controle de Análise de São Paulo. O quadro de pessoal era misto, composto por funcionários federais (5%) que gerenciavam o programa e cedidos pela SEC (80%) e pelas prefeituras (15%). A normatização existente e a supervisão semestral garantiam segurança e autonomia à equipe.

Havia uma contribuição simbólica, um valor *per capita*, pago pelos municípios, correspondente ao número de alunos beneficiados. Tais recursos eram utilizados para gratificações e complementação de material de consumo. À época, era prática nas escolas, a contribuição dos alunos para suprirem necessidades tanto da escola quanto da merenda.

A CNAE considerava esse modelo de atuação como uma descentralização executiva que atendia as diretrizes do PRONAN II e do Decreto Federal Nº50.544 /61, pelo fato de haver a celebração de um convênio com os governos estaduais. Objetivava, assim, o fortalecimento da interiorização e a flexibilidade e redução dos custos operacionais do Programa (FAE, 1978). O que era denominado de descentralização executiva pela CNAE era na realidade uma reorganização das funções, buscando imprimir-lhes uma certa racionalidade. Não era cogitada a transferência das atribuições para órgãos de outra instância governamental. Utilizando a conceituação de JUNQUEIRA (1997), esse é o perfil típico de

uma estrutura institucional desconcentrada, com delegação das atribuições às instâncias hierarquicamente dependentes, dentro de uma mesma organização. As definições quanto a formulação do Programa e alocação dos recursos eram competências estritas do nível federal.

Durante a década de 1970, os governos militares voltaram suas políticas para a defesa da região Amazônica, dentro da ideologia da Segurança Nacional, que acabou gerando a integração desta região ao processo de desenvolvimento capitalista.² O governo criara uma série de projetos como o de incentivos fiscais da FINAM, geridos pela SUDAM e SUDECO, o da construção das grandes rodovias (Transamazônica e Cuiabá-Santarém) e projetos como PIN e RADAM). Eram investimentos e incentivos à implantação do capital nacional e internacional e de controle dos conseqüentes conflitos advindos com as populações residentes no "vazio territorial" (SILVA,1982).

Foi em torno dos eixos dessas grandes rodovias que na década de 1970 o governo federal criou os projetos de colonização como forma de ocupação planejada da região norte de Mato Grosso.³ Tais projetos foram implantados inicialmente pelo poder público (federal e estadual) e transferidos posteriormente para iniciativa privada. Mato Grosso ganhava em importância e estava integrada aos "interesses nacionais" (BERTRAN, 1988). Destacaram-se os governadores Pedro Pedrossian (1966-1971) e José Fragelli (1971-1975) na preparação e construção de alternativas para a divisão do Estado, mais palatáveis e de menor resistência à sociedade cuiabana. Um ponto importante para o norte do Estado se traduziria na compensação da perda tributária, advinda da sua divisão foi garantido no cap. VII, art.38 da Lei Complementar Nº31/1977. O governo federal criou programas especiais de desenvolvimento, com duração de 10 anos e com apoio financeiro aos dois estados (SILVA,1982). A Exposição de Motivo Nº.637 /1978 absorvia a dívida pública estadual e criava o Programa Especial de Desenvolvimento de Mato Grosso (PROMAT).

² A divisão do Estado com a criação de Mato Grosso do Sul pelo governo federal, através da Lei Complementar N.º 31 de outubro de 1977, imprimiria uma reorganização política das instituições estaduais e dos interesses econômicos e sociais predominante no norte do Estado. A divisão atendia basicamente as aspirações das elites do sul, região de maior dinamismo econômico, que se expressaram nos diversos conflitos separatistas que ocorreram no Estado (SILVA,1982).

³ As políticas de colonização eram antigas iniciativas do governo estadual, chegando a firmar em 1955, contratos com 36 grupos empresariais. Em relação ao norte do Estado, sua efetivação ocorreu, na década de 1970, como política de desenvolvimento nacional.

O Primeiro Plano Geral de Governo para o Estado de Mato Grosso (1980-1983) do Governador Frederico Carlos S. Campos nos dá uma idéia geral de como foram conduzidas as políticas nos seus primeiros anos, após a divisão do Estado. Mato Grosso contava com 38 municípios e uma população de 1 milhão e 200 mil habitantes. A divisão social das atividades produtivas do Estado era: ao norte concentravam-se as explorações florestais, silvicultura e pecuária; na região meridional, os cultivos temporários, pecuária e atividades agro-industriais; e as atividades de comércio e de serviços concentravam-se nos centros urbanos mais desenvolvidos: Cuiabá, Cáceres e Rondonópolis. A atividade industrial era incipiente (1º PAGEMAT, 1980).

Dada a centralidade do governo federal e em resposta a lei Complementar Nº31/1997, o Plano estadual visava estar em consonância com as prioridades federais, voltando-se para a agricultura de exportação e agropecuária. Buscava constituir-se na "alternativa natural" para as migrações das regiões Sul e Sudeste. Era concebido "como instrumento de negociação com os altos escalões do Governo Federal" e propunha o *lobby* da bancada legislativa estadual junto ao executivo e ao Congresso Nacional no sentido da aprovação dos interesses de Mato Grosso (1º PAGEMAT, 1980). Sob essa perspectiva, o Plano via a possibilidade de o Estado transformar-se "em um dos esteios da agricultura do país" (1º PAGEMAT, 1980).⁴ Sua base econômica alicerçava-se na agropecuária, transporte e energia. Optava assim, por um "modelo de economia primária exportadora", através de incentivos ao setor privado e da valorização "da grande gleba" capazes de gerar atividades produtivas. Propunha dar continuidade ao modelo agrícola de colonização com base em lotes de pequenas dimensões (100 a 300 ha.) para assentamento dos migrantes. Embora o Plano expressasse seu apoio pela pequena e média propriedade, admitia que a ocupação empresarial requereria naquele momento, maiores investimentos estatais (1º PAGEMAT, 1980) Fazia opção clara pelo modelo concentrador de terra e de renda, os grandes empreendimentos eram sinônimo de desenvolvimento econômico.

⁴ Uma opção econômica, que dava continuidade a política anterior, contribuindo para a elevação dos índices de concentração da terra, uso de insumos e de moderna tecnologia com baixa geração de empregos. Mato Grosso continuaria mantendo seu caráter de dependência e de complementaridade econômica em relação às regiões mais desenvolvidas do país.

A recuperação da tributação estadual era outro objetivo do governo para a recuperação da autonomia política e financeira do Estado: o poder de decidir sobre política de gastos e investimentos (1º PAGEMAT, 1980).

Face às dificuldades financeiras do Estado, o Plano justificava a predominância do crescimento econômico sobre os objetivos do desenvolvimento social. No campo social, a ênfase era dada às áreas da saúde, habitação e desenvolvimento urbano. Para a educação era prevista a ampliação e recuperação da rede física escolar com a finalidade de reduzir em 13,2%, o déficit de 30,6% das vagas para a população de 7-14 anos. As maiores deficiências encontravam-se na zona rural onde concentrava-se 57,2% da população de Mato Grosso (IBGE, 1970) e predominava nessa região, aproximadamente 70,0% dos professores com o primeiro grau incompleto. Daí uma atenção para os programas de formação e capacitação dos recursos humanos (1º PAGEMAT, 1980).

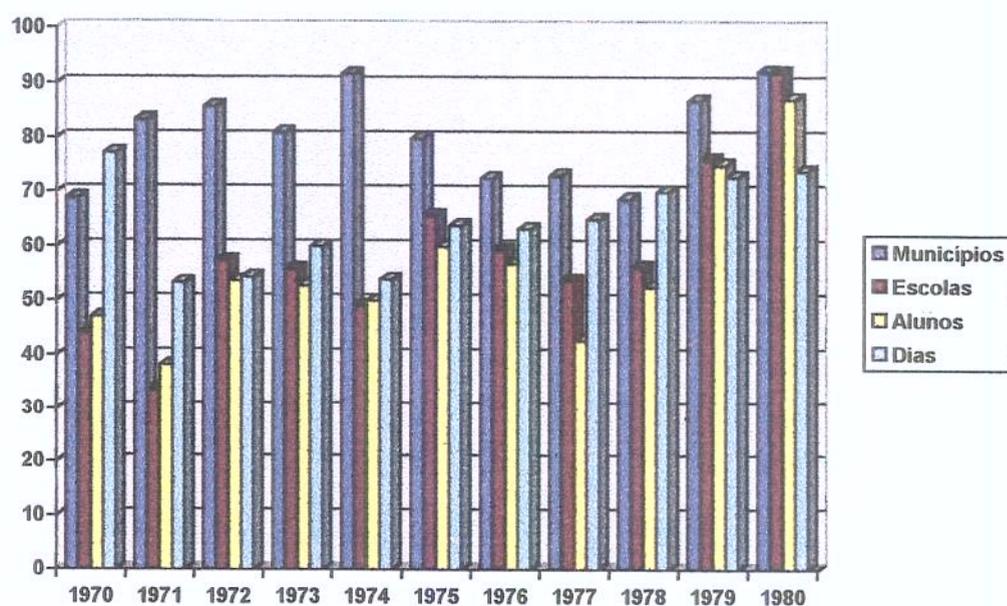
A estrutura básica e o funcionamento dos órgãos da Administração Estadual foi redefinida pela lei Nº 4123 (20/12/80). Nesse processo de reorganização administrativa foi criada a Coordenadoria de Apoio ao Educando (CAE), ligada à Secretaria de Educação e Cultura (SEC), seguindo uma das linhas prioritárias do MEC. A Coordenadoria tinha como finalidade a promoção e integração social do aluno e a participação da comunidade no processo educativo.

Segundo a SEC, essas ações eram de caráter preventivos e visavam reduzir a evasão escolar e a repetência, “fenômenos constantes em nossa realidade, representados por situações de carência e desigualdade sócio-econômica”. Era finalidade da CAE racionalizar as várias ações voltadas para o aluno carente dispersas em setores diferentes da administração estadual (SEC/PLANO 80-84, 1980). A Coordenadoria era composta por duas Divisões: a Divisão de Assistência ao Educando, responsável pelo livro didático, horta escolar, práticas agrícolas, saúde escolar, restaurante estudantil (Restaurante Maria Aparecida Pedrossiam REMAP)⁵, Associação Pais e Mestres e bolsas de estudo e a Divisão de Cultura que respondia pelo Centro Cívico. Nesse período, a Merenda Escolar fornecida nas escolas da rede pública continuava a ser gerida pela Representação Estadual da Campanha Nacional de

⁵Restaurante criado em 1967, para atender alunos carentes, sem residência fixa em Cuiabá. Chegou a beneficiar 400 alunos do I, II e III grau, sendo suspenso por tempo indeterminado pela Portaria Nº 6354/85 da SEC.

Alimentação Escolar (CNAE). As duas instituições caminhavam paralelamente, atendendo a um só tempo e espaço, os mesmos beneficiários.

FIGURA 04: Campanha Nacional de Merenda Escolar segundo cobertura de municípios, escolas, alunos e dias letivos no período 1970-1980. Estado de Mato Grosso



Fonte: FAE - Série Histórica, 1985.

No período de 1964-1980, os dados que temos disponíveis sobre a cobertura da Campanha Nacional de Alimentação Escolar, no estado de Mato Grosso, são pós 1970 (Figura 04). De 1970 a 1977 o percentual de municípios cobertos pelo Programa, apresentou uma tendência inicial de expansão, atingindo

seu máximo em 1974 com 91,6%, seguida por uma queda, a partir de 1975. No final do período, a merenda escolar era distribuída em 73,1% dos municípios. Quanto aos indicadores, número de escolas atendidas, e alunos matriculados na rede pública, as coberturas atingiram seus máximos em 1975, com percentuais de 65,8 e 60,0 respectivamente caindo em seguida a níveis inferiores (53,8% e 42,7%) em 1977.

Entre 1970 e 1977, o comportamento dos três indicadores do Programa (municípios, escolas e alunos) foi inferior à média nacional.

Em 1978, um ano após a divisão do Estado, os dados disponíveis ainda não estavam discriminados para os dois Estados. De 1978 à 1980, todos os indicadores de cobertura do Programa ampliaram-se anualmente.

Os dados de cobertura, quando desagregados para Mato Grosso após a divisão do Estado, nos anos de 1979 e 1980, aumentaram e se aproximaram da média nacional.

3.1.3. A Fundação de Assistência ao Estudante, a Coordenadoria de Apoio ao Educando e o Programa Nacional de Alimentação Escolar: 1981-1993

O período de 1981 a 1993 é dividido por DRAIBE (1989) em quatro sub-períodos, considerando as conjunturas políticas e as características das distintas políticas sociais (Quadro 01). A autora os denomina como: “A Reestruturação Conservadora” de 1981 a 1985; “A Nova República e a Constituição Federal de 1985 a 1988 e “A Definição do Novo Perfil e a Crise” de 1989 a 1993. Estes sub-períodos corresponderam em Mato Grosso, ao final do governo de Frederico Carlos S. Campos (1979-1983), aos mandatos de Júlio José de Campos (1983-1987) e Carlos Gomes Bezerra (1987-1991) e início da administração de Jayme Veríssimo Campos (1991-1995). O Programa Nacional de Alimentação Escolar, embora centralizado na esfera federal, recebeu tratamento diferenciado pelos governadores do Estado. As mudanças dos padrões da políticas em Mato Grosso apresentaram algumas defasagens quanto aos sub-períodos adotados pela classificação de Draibe, devido a fatores inerentes a autonomia do Estado, às diretrizes político-partidárias assumidas pelos governos, e às especificidades regionais. No entanto, como as definições da merenda escolar pertenceram à esfera federal, achamos que foram as características imprimidas nesta esfera que predominaram no desenvolvimento do Programa no Estado.

3.1.3.1. A Fundação de Assistência ao Estudante e a Alimentação Escolar em Mato Grosso

Com a transformação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar em Instituto Nacional de Alimentação Escolar (INAE) em 1981 pelo Ministério de Educação e Cultura, deu-se início ao processo de regionalização do PNAE, integrando a Coordenação do INAE, Delegacia Regional do MEC de Mato Grosso e Coordenadoria de Apoio ao Educando (CAE) da Secretaria de Educação e Cultura. Este trabalho era feito em estreita articulação com a Superintendência Federal-INAE. A CAE vinculava-se diretamente ao gabinete do Secretário. A mudança era significativa, tanto pela unificação dos programas federais de assistência ao estudante, sob uma única coordenação centralizada, quanto pela transferência de ações executivas para esferas estaduais. As definições políticas e financeiras sobre como e onde aplicar os recursos permaneciam sob total controle da esfera federal. A execução dos programas passava para o CAE/SEC, sob o comando do Instituto Nacional de Alimentação Escolar (INAE), tendo os antigos funcionários estaduais, cedidos à antiga CNAE, dificuldades em se adaptarem à nova situação.

Mudava a natureza do processo de trabalho quanto ao tipo e ritmo, perdendo a autonomia anterior, ficando mais próxima às pressões dos interesses estaduais, ao mesmo tempo que a Coordenadoria de Apoio ao Educando (CAE) continuava à margem da própria Secretaria de Educação e Cultura, na avaliação dos funcionários que vivenciaram esse processo. As primeiras atividades repassadas foram os testes de aceitabilidade dos formulados, seguida pela delegação à CAE das atividades como distribuição dos alimentos, supervisão e treinamentos, mas as compras continuaram centralizadas no Instituto Nacional de Alimentação Escolar (INAE). Outras mudanças seriam introduzidas com a transformação do INAE em Fundação de Assistência aos Estudante (FAE), em 1983. Foram celebrados convênios entre a FAE/ Governo do Estado/Universidade Federal de Mato Grosso/Cobal/Cibrazém.

O Governador Júlio Campos (1983-1987) propunha em seu plano de governo, consonante com o III PND, a integração de Mato Grosso ao desenvolvimento nacional, como produtor para o abastecimento interno e para exportação. Estabelecia como prioridades de sua administração a Educação, o Transporte e a Energia. Transporte como investimento

em estradas, eixos da ocupação do Estado, as rodovias de “integração nacional”, base do escoamento e comercialização da produção e de incorporação de novas áreas ao processo produtivo. Energia, visando a industrialização do Estado.

Do diagnóstico elaborado, destacamos alguns indicadores que nos permitem visualizar os rumos do desenvolvimento econômico assumido pelo Estado. Os dados do crescimento da arrecadação do ICM demonstraram expansão da economia. Em 1980, a composição do ICM, mantinha-se semelhante a da década anterior e estava distribuída entre setor primário (54,6%), comércio (42,4%) e indústria (3%).

A estrutura fundiária indicava um aumento da concentração da propriedade da terra, cujo índice de GINI alcançara 0,94 entre 1975 e 1980. A extensão das terras ocupadas crescia, como também o tamanho médio dos estabelecimentos (542 ha, enquanto a média nacional, estava em 72 ha). As atividades de exploração agropecuárias ocupavam 18,5% da superfície do Estado. Deste total, a área de pastagem correspondia a 90,0% e da agricultura a 10,0%, aproximadamente. Desta última, 91,6% era ocupada com lavouras temporárias, com forte predominância do arroz (74,0%) e introduzia-se a cultura da soja (5,8%).

O ICM arrecadado, no período 1980- 1982, apresentava uma redução no setor primário devido à queda da pecuária, mas a agricultura mostrava-se próspera; o comércio apresentou um incremento de 27,7% e a indústria de 17,6% (ainda uma contribuição irrisória na participação total das receitas). Vinte municípios, localidades de ocupação recente em sua maioria, foram emancipados indicando o dinamismo da região. O fluxo migratório era intenso e o crescimento populacional no Estado foi de 6,6% ao ano, e de 10,97% na zona urbana, criando demandas e pressões por serviços públicos.

Entre 1979 e 1980, registrava-se no Estado um incremento significativo das receitas (631%, correspondente ao crescimento do ICM e às transferências federais entre 1979-1982), mas em 1981, instaurava-se um déficit orçamentário com aumento do processo de endividamento atribuído às transferências do Tesouro Estadual para a administração indireta do governo estadual. Registrava também um decréscimo das transferências dos Programas federais: POLOCENTRO, POLOAMAZÔNIA, POLONOROESTE, PROMAT na ordem de 43% no período 1979 à 1983.

No campo da Educação, seguindo as diretrizes do III PND, pretendia reduzir as desigualdades sociais, em especial das populações de baixa renda. Em 1980, a população de

7-14 anos no Estado era 254.586 crianças, apenas 68,53% encontravam-se matriculados, com um índice de reprovação de 26%. No campo educacional, elegia como prioridade a educação rural, o atendimento a populações periféricas e dos bolsões de pobreza absoluta no Estado e a valorização dos recursos humanos. Entre as principais linhas de ações, a ênfase recaía na expansão da rede física e ampliação das vagas do sistema. Referia-se à política de recursos humanos, à melhoria dos métodos de ensino e à desconcentração administrativa com vistas à descentralização do ensino do 1º grau. A Merenda Escolar estava entre os objetivos do governo de “aperfeiçoar a assistência ao educando visando a melhoria do processo educativo”. A intervenção prevista eram os serviços de assistência à saúde, nutrição e material de apoio didático (PLANO DE DESENVOLVIMENTO...1983).

Em 1983, o Relatório de Atividades da Secretaria de Educação e Cultura (SEC) informava sobre a realização dos Convênios com as prefeituras municipais para armazenagem e distribuição da merenda às escolas estaduais e municipais e estendia o atendimento da alimentação escolar ao período das férias “como oportunidade de maior aproximação entre escola e comunidade”(SEC,1983).

Em 1984, a Coordenadoria de Apoio ao Educando ganhou a Divisão de Educação Alimentar e Saúde do Educando (DEASE), visando, segundo a justificativa para sua criação, dar “maior eficácia do Programa de Alimentação Escolar”. A Divisão contaria na sua organização com as equipes de nutrição, treinamento, supervisão e distribuição. Nesse mesmo ano, a Secretaria de Educação, através da CAE, passou a formular os cardápios para as escolas do Estado dentro de princípios estabelecidos pela FAE. A CAE continuava mantendo uma certa autonomia em relação à SEC e seguindo as orientações da FAE. Inicialmente todas as despesas eram assumidas pela FAE, sem acréscimo aos gastos do Estado.

Os alimentos formulados eram planejados segundo a sua aceitação nas diferentes regiões do Estado. Foi a época da “regionalização dos cardápios”. A aquisição dos alimentos básicos (arroz, farinha e outros, aproximadamente 45%) passaram a ser efetuadas no Estado com a participação da Secretaria, mas sob responsabilidade de um outro órgão federal, a antiga COBAL, hoje CONAB. A aquisição dos produtos industrialmente formulados continuou centralizada na FAE, em Brasília.

As análises microbiológicas e físico-químicas dos produtos adquiridos pelo Programa eram realizadas pelo Laboratório do Departamento de Nutrição da Universidade Federal de Mato Grosso. O transporte entre a capital e os pólos foi pago pela FAE até 1985. A supervisão realizada pela Fundação era esporádica; acontecia quando da ocorrência de irregularidades no Programa.

Como a orçamentação dos recursos era centralizada na FAE, a Divisão desconhecia o montante real disponível a ser gasto, mesmo cabendo a ela a programação dos cardápios e a quantificação de gêneros alimentícios. Esta última era elaborada através de pautas, calculadas em função dos cardápios, que posteriormente eram encaminhadas à FAE que as reduzia em 50% e, às vezes, em até 70% do seu total.

Estes cortes, realizados em Brasília, não se faziam respeitando uma proporcionalidade entre os gêneros, mas incidia sobre aqueles produtos de preços mais caros, como por exemplo, a proteína animal, permanecendo os de custos mais baratos como o arroz, o macarrão, etc. A Divisão ficava impossibilitada de recompor os cardápios, porque os recursos vinham vinculados às quantidades dos respectivos gêneros, não podendo ocorrer modificações. Em caso de aquisição de grandes quantidades de gêneros, como no Programa de Alimentação Escolar, pequenas diferenças de preços na concorrência pública podiam ser significativas, contudo as sobras dos recursos deveriam ser devolvidas à FAE e não poderiam ser reaplicadas para recompor os cardápios. Quando a Divisão recebia a nova relação dos gêneros e as quantidades efetivamente adquiridas pela FAE/Cobal, os cálculos eram refeitos, os *per capita* restabelecidos e os alimentos distribuídos aos municípios. Os prefeitos e secretários, insatisfeitos pela insuficiência de proteína frente aos demais gêneros, faziam pressões que recaiam diretamente sobre a Divisão, poupando, de certa forma, a FAE, desse tipo de confronto.

Como estrutura de apoio, a Divisão de Educação Alimentar e Saúde do Educando utilizava os Setores Regionais da Merenda e as Delegacias Regionais (DRECs) que se responsabilizaram, inicialmente, pelo repasse dos gêneros aos municípios, depois pela supervisão e, mais tarde, pela capacitação dos recursos humanos. À Divisão competia a supervisão geral do Programa. Membros da equipe respondiam pelo conjunto de municípios referentes a cada um dos pólos regionais.

O supervisor municipal, profissional que fazia a ligação entre as escolas do município e a Divisão, era outro ponto fundamental de apoio ao Programa. Os primeiros treinamentos dos supervisores contaram com o apoio e subsídio da FAE. Além da supervisão da Merenda, estes profissionais passaram a ser responsáveis pelo recebimento e distribuição dos gêneros às escolas dos municípios.

O período compreendido entre 1983 e 1986 foi considerado “de muita fartura do Programa”. Considerando todos os municípios do Estado, houve um incremento de até 62,5% na quantidade de gêneros ofertada por aluno (de 6,4kg/ano para 10,4kg/ano) (Tabela 06). A merenda atendia os alunos do pré-escolar, 1º grau, passando ao noturno e supletivo. Uma frase usada na época exprimia a expansão da cobertura: “A merenda escolar atende de mamando à desdentado”. O Programa expandia a clientela para não reduzir as aplicações dos recursos. Os armazéns da CIBRAZEM foram insuficientes para armazenagem dos produtos adquiridos, exigindo da FAE a construção de mais um armazém no Estado. Os ganhos políticos para o Estado foram altos e bem explorados. O Governador Júlio Campos, que praticava o “governo itinerante” pelos municípios do Estado, mandava à frente a equipe da CAE para certificar-se do bom desempenho do Programa no município.

Neste período, os treinamentos ou cursos oferecidos pela Divisão priorizaram no primeiro ano as merendeiras, cobrindo 54 municípios. Nos anos seguintes, passaram a abranger os supervisores municipais e regionais de 28 cidades. Os dados expressam a importância que essa atividade assumiu no período, mas não permitem interpretações (CAE-DEASE 1984- 1986).

O governo de Carlos Gomes Bezerra (1987-1991) elegeu como prioridade da sua administração áreas de Educação, Saúde e Agricultura.⁶ Frente as dívidas herdadas do governo anterior (antecipação da receita, prestações vencidas de empréstimos externos, atraso do funcionalismo) previa contingências para o saneamento financeiro principalmente quanto “a investimentos adicionais”. Elegeu como forma de gestão o planejamento participativo, constituindo no Estado 84 Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Na Agricultura, pretendia sua consolidação, na perspectiva de viabilizar a agro-indústria regional

⁶ Embora tenha elaborado um Programa de Campanha, os objetivos de seu governo estavam contidos na “Mensagem do governador do Estado à Assembléia Legislativa de Mato Grosso, 1988 onde apresentava as iniciativas realizadas no ano anterior.

como condição para mudar o perfil exportador do Estado e a redução dos déficits de armazéns e silos. Estabeleceu o zoneamento agrícola para a melhor adequação dos solos às culturas e elegeu o pequeno produtor como alvo da assistência técnica e do assentamento em micro-fazendas (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1989)

No setor educacional, sua proposta foi uma inflexão em relação aos governos anteriores. Além da universalização do ensino, voltou-se para as deficiências qualitativas do sistema. Propôs o desenvolvimento de um projeto educacional para o Estado com base na "Escola Democrática", com eleição direta dos diretores e criação dos Conselhos Deliberativos Escolares visando acompanhar as ações pedagógicas e os processos administrativos. Além da democratização da gestão, propunha a qualificação docente, o aprimoramento das metodologias pedagógicas, a implantação da pré-escola na rede estadual e a descentralização administrativa com maior autonomia às DRECs (contratar e demitir funcionários e repasse dos recursos às escolas). Os investimentos destinados à ampliação de vagas seriam definidas através do planejamento participativo e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, dando preferência à ampliação das escolas e racionalizando o sistema de construção frente às necessidades regionais versus a escassez dos recursos.

Nos relatórios de governo desse período há escassas referências às atividades da Coordenação de Apoio ao Educando. Registravam-se a construção dos três primeiros refeitórios nas escolas estaduais. Temos indicativos que esta Coordenadoria manteve, nos primeiros anos do governo, um certo dinamismo. Em 1987, foi atendida 90,6% da população escolar com 7kg de alimentos/ano por aluno. A oferta de alimentos não acompanhou no período o crescimento da clientela e no final do governo estavam sendo distribuídos 4,7kg per capita/ano de alimentos (Tabela 06).

"O Plano de Ação de 1987" elaborado pela Divisão e os relatórios de atividades 85/86 indicam que o Programa era pensado de forma ampla, abrangendo um conjunto das ações que eram inerentes ao seu desempenho. As atividades propostas visavam a eficiência do Programa. Esses documentos dão idéia também da articulação existente entre a Divisão, Delegacias e Setores Regionais. No planejamento estavam integrados os objetivos e metas dos três programas executados pela Divisão: Alimentação, Saúde e Hortas Escolares. A capacitação dos recursos humanos era planejada em conjunto com as Delegacias Regionais.

As reuniões para informação dos dados estatísticos às Delegacias e Setores eram previstas trimestralmente. Os treinamentos, a supervisão, as reuniões com as comunidades foram as atividades destacadas no período. A melhoria da infra-estrutura e a aquisição dos equipamentos se destinavam à Divisão, às escolas e aos armazéns (CAE/DEASE, 1985, 1986 e 1987).

O Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (PAIE) ficou conhecido no Estado por "Projeto Irmãozinho", vigorou entre o segundo semestre de 1986 até 1990. No primeiro ano contou com 382 postos de atendimento e distribuiu refeições a 64.869 crianças. No ano seguinte só encontramos uma referência ao acréscimo de "13% de refeições servidas extra-classe", o que faz supor referir-se ao atendimento do PAIE (CAE/DEASE, 1987).

Os relatórios existentes referem-se basicamente às atividades de rotina do Programa: cardápios, aquisição e controle de qualidade dos gêneros. Em segundo lugar, estão os treinamentos e capacitações de merendeiras, supervisores municipais e ou coordenadores da Merenda nas unidades escolares. São poucas as referências à supervisão do Programa.⁷

No relatório do curso para merendeiras e voluntários do "Projeto Irmãozinhos" em Araputanga, foi enfatizada a expectativa da "inauguração de um apoio contínuo e assíduo àquela região", indicando a ausência de acompanhamento do Programa pela Divisão, até então, àquele município (DEASE, 1987).

A atividade de supervisão constava das programações anuais de 1985 e 1987. Praticamente não há referência ao seu conteúdo nos relatórios, mas a síntese da supervisão durante o ano de 1986 da DREC de Cuiabá às escolas estaduais da capital nos dá uma idéia de como acontecia o Programa nas unidades escolares. O referido relatório ressaltava a preocupação das escolas em oferecer uma alimentação de boa qualidade para os alunos. A falta de gás, no entanto, comprometia o desempenho do Programa. Registrava a não

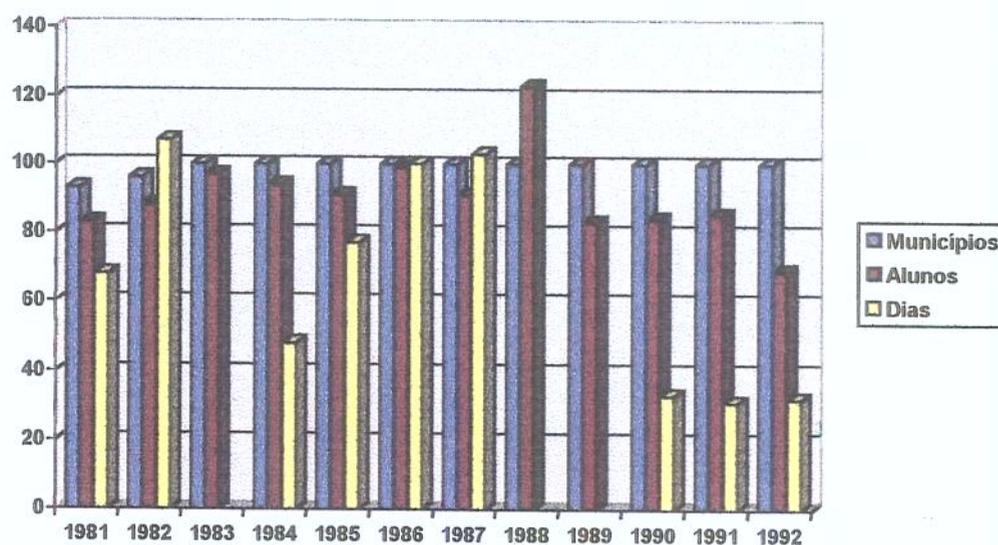
⁷ São precários os documentos preservados pela Divisão sobre as atividades executadas pelo Programa. Os relatórios relativos ao período entre 1983 e 1986, prestam conta das atividades de rotina e dos treinamentos. Planos de Ação de 1985 e 1987 trazem propostas de trabalho. Em 1987 há relatórios de treinamentos para supervisores e merendeiras, realizados pela Divisão, mas o relatório anual, só se refere ao planejamento e aquisição de gêneros. Não obtivemos nenhum relatório entre 1988 e 1991, a não ser fragmentos das pautas alimentares.

aceitação pelos alunos da proteína texturizada de soja, servida na Merenda. Poucas escolas haviam designado um Coordenador para a Merenda, apesar da determinação da Secretaria de Educação e Cultura (SEC). O relatório destacava a necessidade de orientações que subsidiassem o exercício daquela função. A maioria das merendeiras havia participado dos cursos de capacitação, mas era necessário a continuidade dos treinamentos. Duas atividades complementares eram desenvolvidas em quase todas as escolas: "Campanha formiguinha" e o cultivo de hortas, embora a disciplina de Práticas Agrícolas não fizesse mais parte do currículo, naquele ano. Nas escolas, eram precários os espaços para preparo e armazenagem dos gêneros (DREC-Cuiabá, 1986).

Quanto a cobertura da Programa Nacional de Alimentação Escolar em Mato Grosso, merecem ser apontadas algumas considerações sobre as dificuldades em interpretarmos os dados que se seguem. Por estarmos tratando do Programa no Estado priorizamos as informações dos órgãos locais complementando-as com os relatórios anuais da FAE, quando não as encontramos disponíveis nos documentos estaduais. Não há, no entanto, uma padronização quanto aos mesmos dados fornecidos pela Secretaria de Educação e pela FAE. A partir de 1986, com a implementação do "Programa dos Irmãozinhos", os dados de cobertura deste programa foram agregados aos da merenda escolar como um único programa. A partir de 1988, os órgãos responsáveis (estaduais e federais) não discriminaram metas específicas para o PNAE. Assim, estimamos a "população alvo" entre (1988-1992) com base nos dados informados entre 1981-1987⁸. A população atendida foi a citada nos relatórios dos órgãos competentes. Diante dessas condições, podemos dizer que os dados discutidos a seguir informam tendências.

⁸ Método utilizado: progressão aritmética que pressupõe que a população evoluiu segundo um incremento constante por unidade de tempo, no decorrer do período (LAURENTI *et al*, 1987).

FIGURA 05: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo cobertura de municípios, alunos e dias letivos no período de 1981 à 1992. Estado de Mato Grosso.



Fonte: FAE: Série Histórica, 1985 (1981-1984)

MT- CAE/DEASE Relatório, 1985 a 1987 (1985-1987)

MT- Assembléia Legislativa, 1990 (1989)

FAE, Relatório, 1991-1992 (1988-1990)

MT-SEDUC/CT,1994 (1991-1992)

Na Figura 05 podemos observar a cobertura da alimentação escolar quanto aos municípios, alunos e dias letivos. No final período 1981-1984, todos os municípios do Estado de Mato Grosso recebiam a merenda, situação que não se alterou até 1992. O número de alunos atendidos alcançou 97,0% em 1983, ano da criação da FAE, mantendo-se acima dos 90,0% no período subsequente (1985-1988), quando ultrapassou os beneficiários previstos (122,7%) neste último ano. No período 1989-1992, o percentual de alunos atendidos decresceu, ficando em torno de 85,0% e decaiu para 68,6% em 1992.

Os dias de atendimento apresentaram uma variabilidade ampla. Os maiores percentuais cobertura de dias letivos com merenda escolar foram no período 1985-1988. Nos anos de 1990 à 1992, a merenda cobriu apenas 1/3 do ano escolar.

TABELA 06: Programa Nacional de Alimentação Escolar segundo número de alunos atendidos, volume de alimentos distribuídos gastos gerais, *per capita* ano e dia no período 1981-1992. Estado de Mato Grosso.

Ano	N. alunos atendidos	Alimentos (Kg)	Alimentos per capita/ano (Kg)	Gastos US\$ 1000* *	Gastos per capita/ano US	Gastos per capita/dia US
1981	213.109	...	...	768	3,4	0,02
1982	281.000	...	...	2198	7,8	0,04
1983	316.178	2.021.362	6,4	2280	7,2	...
1984	316.178	1.869.341	5,9	1725	5,4	0,06
1985	400.000	3.632.985	9,1	2687	6,7	0,05
1986	493.905	5.141.071	10,4	5798	11,7	0,08
1987	504.887	3.588.106	7,1	2789	11,5	0,05
1988	745.571	4.305.000	5,7	8639	11,6	...
1989	543.504	2.126.207	3,9	90333	16,6	...
1990	597.666	2.815.542	4,7	9295	15,5	0,25
1991	645.447	1.769.491	2,7	2509	3,9	0,07
1992	554.494	1.613.319	2,9	1917	3,5	0,06

Fontes: FAE Série Histórica 1985.

*Indicadores FGV/EASP 1981-1993

MT-CAE/DEASE Relatório 1985,1986,1987

**US médio anual

MT-SEDUC/CT,1994

FAE Relatórios 1988 e 1989

Considerando o período 1981-1984, os recursos aplicados na merenda escolar no Estado (Tabela 06) praticamente triplicaram de 1981 para 1982. O per capita /ano de US\$7,8 em 1982 sofreu reduções para US\$5,4 em 1984. A merenda escolar atendeu 316.178 alunos com 6,4 kg por aluno, em 1983, correspondendo a menos da metade do previsto pela FAE para garantir as 300kcal e 9g de proteína. No período 1985-1988 foram ofertados gêneros em quantidades mais próximas a satisfazer as metas nutricionais da FAE 9,1kg e 10,4kg em 1985 e 1986, respectivamente com gastos de US\$ 6,7 e US\$11,5 por aluno, nestes anos. A partir de 1987, as quantidades disponíveis de alimentos se mostraram decrescentes.

No período subsequente (1989-1992), alcançou o menor *per capita* ano (2,7kg) em 1991. No ano de 1990, verificou-se o maior gasto *per capita* quando foram servidos 4,7kg de alimentos por aluno a um custo de US\$0,25/dia.

Comparando os recursos aplicados em Mato Grosso (Tabela 06) com os gastos nacionais em alimentos (Tabela 01), os gastos estaduais representaram 0,6% do total em 1981 e mantiveram-se em proporcionalidade de 1,8% até 1984. Nos períodos seguintes, esta proporcionalidade reduziu-se, ficando em torno de 1,5%, com exceção do ano de 1990 (2,3%). Os custos *per capita* estaduais (Tabela 06) foram ligeiramente superiores aos nacionais (Tabela 02) na maioria dos anos dessa série.

3.1.3.2. A Constituição Estadual de Mato Grosso-1989

O capítulo sobre a Educação, na Constituição Mato Grosso, estabeleceu a organização do sistema de ensino de modo articulado, visando o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas e da cidadania (art.237). O artigo 244 definiu o Sistema Único de Ensino integrado pelos sistemas estadual e municipal.

Os princípios que passaram a reger a educação no Estado foram a universalidade e gratuidade no ensino público; o trabalho como princípio educativo; a valorização do profissional de ensino com garantia de Plano de Cargos e Salários e preservação das horas-atividades extra classe; a gestão democrática assegurada mediante eleição direta para diretores das unidades de ensino e dirigentes regionais e mediante a composição paritária para os Conselhos Deliberativos Escolares (art.237). Garantiu ao poder Legislativo a definição da política educacional, a fiscalização do sistema e atualização das leis (art.240). O artigo 242 definiu o dever do Estado com o ensino fundamental e médio e a provisão dos instrumentos de apoio. Preservou a autonomia das unidades escolares na definição da política pedagógica e reconheceu as escolas indígenas (art.243). O art.245 garantiu o repasse automático dos recursos às comunidades escolares segundo critério de proporcionalidade ao número dos alunos. Assim, a Constituição Estadual garantiu à Educação os avanços e conquistas vivenciadas pelo setor e pelos profissionais naqueles últimos anos (CONSTITUIÇÃO MT, 1989).

Cumprindo uma exigência da Constitucional, o governador Jayme V. Campos elaborou O Plano Plurianual -1992-1995 (Lei N.º 5927) da sua administração.

O Plano apresentava um conjunto de medidas instrumentais como a reforma administrativa em curso, visando a redução e reestruturação da máquina burocrática; a escolha do planejamento como instrumento racionalizador das decisões e de otimização dos recursos; a regionalização, entendida como diagnóstico e redefinição das macro regiões do Estado para uma atuação mais equânime do Governo e a reestruturação dos serviços de informática estadual. Na área econômica, apresentava os dados que demonstravam como as medidas de contenção e reformas econômicas assumidas pelo Governo Federal afetaram profundamente o sistema produtivo em Mato Grosso, seja no desestímulo ao setor agropecuário, reduzindo consideravelmente a safra agrícola de 1989/90 e 1990/1991, seja no desempenho negativo do setor agro-industrial. Conseqüentemente, aprofundava o potencial de conflito no campo, com a transformação de terras de agricultura em pecuária, aumentando o desemprego na população rural: 39% eram “sem terras”.

No campo social, apresentava um diagnóstico das demandas reprimidas, propondo algumas atividades isoladas, já em andamento ou ações específicas, e frisava a necessidade da elaboração dos planos setoriais. Para a educação, se referia à necessidade de uma reforma do ensino, enfocando principalmente a área das ciências e autorizava a criação de cinco Núcleos de Apoio Educacional (nível superior), contemplando as ciências biológicas, a matemática e letras (PLANO PLURIANUAL,1991).

3.1.3.3. A crise no desempenho do Programa no Estado: 1989-1992

Como vimos, a reforma administrativa em execução pretendia a reestruturação e a racionalidade das instituições do Estado.

Se até então existia uma Coordenadoria (Coordenadoria de Apoio ao Educando) e uma Divisão (Divisão de Educação e Saúde Escolar) respondendo pelos programas de apoio ao educando, a reforma extinguiu a Coordenadoria, passando os programas para a Divisão de Apoio ao Educando (DAE) vinculado, então, à Coordenadoria Técnica (Lei N.º 14/1992). Tal Coordenadoria respondia também pela inspeção do Ensino

Regular e Supletivo do Sistema Estadual de Ensino. Os programas de apoio ao estudante perdiam em "status" na hierarquia administrativa da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) (Decreto N.º 2584, 1983).

A proposta de Regimento Interno da Coordenadoria Técnica (CT) trazia como atribuição da Divisão de Apoio ao Educando: "Executar a política nacional de Assistência ao Estudante, concebida pela Fundação de Assistência ao Estudante em consonância aos critérios daquele órgão. "As demais atribuições especificavam as ações de execução e acompanhamento de cada um dos programas como Alimentação Escolar, Saúde Escolar, Livro Didático, Bolsa de Estudo e Horta Escolar (SEDUC/REGIMENTO INTERNO, 1992).

Parece-nos que a Secretaria restringia sua atuação a mero repassador dos benefícios. Foi um período crítico para a merenda, quando a quantidade de gêneros foi drasticamente reduzida. Em 1989, houve um decréscimo de 51,0% nas quantidades de alimentos ofertadas, comparadas à 1988. Em 1991, verificou-se o menor per capita de alimento/ano do período (2,7kg) (Tabela 06). As atividades de apoio também sofreram cortes, sendo realizados treinamentos de merendeiras, em apenas três municípios. A atividade de supervisão esteve praticamente desativada na Divisão de Apoio ao Educando, nessa época. Nas escolas estaduais de Cuiabá e Várzea Grande, onde vinham sendo registrados os maiores problemas e perdas de alimentos comparados com os demais municípios do interior, a supervisão era esporádica e os contatos com os municípios foram escassos nesse período. As irregularidades vinham sendo registradas desde o governo anterior, já em 1989. A Portaria N.º 1585/91 do Secretário de Educação e Cultura, considerando o desrespeito às normas dos Programas Alimentação Escolar e Livro Didático, as constantes denúncias e comprovações de perdas de gêneros nas escolas, reafirmavam as responsabilidades dos diretores "pela falta de zelo com o bem público (...) sob pena de responder nos termos da Lei". Determinava, aos Superintendentes Regionais que designassem os Supervisores para os Setores de Distribuição da Alimentação Escolar.

Entre 1989 e 1993, um conjunto de irregularidades cometidas pela FAE e por oito estados da federação foram alvo de uma "Auditoria Integrada" do Tribunal de Contas da União. Mato Grosso foi citado nesta Auditoria pelo desaparecimento, em 1989 de 12

toneladas de gêneros e perda de uma tonelada de alimentos devido às péssimas condições de armazenamento. Foi constatada a falta de cuidados mínimos com o patrimônio e ausência de documentação adequada, evidenciando "... o descaso e negligência na administração do Programa no Estado" (TCU, 1993).

A análise dos diferentes períodos da execução do PNAE em Mato Grosso mostra que, com a criação da FAE, desencadeou-se um processo de desconcentração administrativa com repasse das competências de execução entre diferentes instâncias de governo (MEC/FAE-SEC/CAE), permanecendo, porém, as definições do Programa e dos recursos na esfera central. Houve, no entanto, um maior envolvimento do Estado na condução das atividades de apoio (controle de qualidade, distribuição dos gêneros, treinamentos, supervisão aos municípios e provisão de infra-estrutura às escolas), até porque a expansão do Programa exigiria do nível federal uma estrutura praticamente impossível de ser gerida. Os dividendos políticos foram também partilhados e aproveitados pelos governos estaduais. As características assumidas pelo Programa no Estado guardaram estreita relação com as diferentes ênfases dada pela FAE, seja tanto em situações de maior disponibilidade de alimentos como em situações de crise, e na definição e ritmo de sua operacionalização. Por esta via, o PNAE permaneceu sempre como um programa federal, não podendo ser assimilado pelo Estado, porque o limite estava contido na opção política do próprio modelo adotado. Não havia, evidentemente, disposição política para descentralização do poder, conferindo maior autonomia dos estados e municípios na formulação e implementação do programa de alimentação escolar. Na verdade, trata-se ainda a merenda escolar como um programa desconcentrado, em que o nível federal detém atribuições decisórias fundamentais representadas pela formulação do próprio programa, manuseio e aquisição dos gêneros alimentícios e disponibilidade de recursos financeiros, por parte da FAE e do próprio MEC, continuando, portanto, a dimensão decisória do processo de descentralização, centralizada, participando as instâncias estaduais nas atividades de apoio e nas relações com os municípios, sem que esses também dispusessem de autonomia decisória no processo.

3.2. A descentralização (municipalização) do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Mato Grosso: 1993-1995

Em 1993, a composição da arrecadação do ICMS nos dá uma idéia das modificações ocorridas em Mato Grosso desde a sua divisão, assumindo a liderança o setor industrial com 44,1% dos impostos arrecadados; comércio e serviços 41,9%; agricultura 7,9% e pecuária 6,1% . O setor industrial cresceu e grande parte do potencial instalado ocorreu nos últimos cinco anos graças aos incentivos fiscais e de créditos para o setor. Neste ano a composição das indústrias no Estado era a seguinte: indústria maduraria 36,9%; produtos alimentícios 23,0%; produção de minerais não metálicos 9,6% e metalurgia 6,4% (PERFIL DO ESTADO...,1993).

O processo de descentralização (municipalização) do PNAE iniciou-se no segundo semestre de 1993, voltado para as capitais, municípios com mais de 50.000 habitantes e para aqueles que participaram do processo em 1986. Dos dez municípios que preenchiam essas condições, seis descentralizaram a alimentação escolar naquele ano. Em 1994, aderiram ao processo 12 prefeituras, perfazendo um total de 15,4% dos municípios do Estado (Tabela 07). Não encontramos nos relatórios da Coordenadoria Técnica da Secretaria de Educação do Estado, nenhuma referência ao processo de municipalização do PNAE, o que nos leva a supor que as cidades que descentralizaram o fizeram por estímulo do próprio processo desencadeado pela FAE (SEDUC/CET,1991-1993).

Tal situação era condizente com o tipo de descentralização adotada pela FAE, que se por um lado fortalecia a relação município e instância federal e alijava a parceria do Estado, por outro repassava para a Secretária de Educação os recursos para implementação do Programa, enquanto não houvesse adesão dos municípios. O Estado se configurava como executor e a descentralização, como estadualização. Quer dizer, o Estado apropriava-se de um montante de recursos, assumia a aquisição dos gêneros e os repassava aos municípios. Quanto às atividades realizada pela Divisão de Apoio ao Educando no período de 1991-1993, não passaram de esparsos treinamentos às merendeiras e ações de Saúde Escolar. Em 1994, a quantidade de gêneros aumentou, a 9,1kg/aluno/ano, um *per capita* significativo em relação aos últimos anos do programa (Tabela 09). A Divisão de

Apoio ao Educando parece ter revigorado e reativou suas atividades tradicionais, supervisão, cursos e treinamentos sobre nutrição escolar às Superintendências Regionais e aos municípios, abrangendo praticamente a totalidade do Estado (SEDUC-CT,1994). Assim, podemos caracterizar dois momentos distintos da Descentralização do PNAE em Mato Grosso, um primeiro momento em que a Secretaria tentou manter o Programa estadualizado; e um segundo, do qual falaremos a seguir, em que a Secretaria posicionou-se como articuladora do processo. Convém, no entanto, ressaltar que estamos nos referindo a uma tendência de um processo muito recente e a um espaço exíguo de tempo.

3.2.1. O Plano da Secretaria de Estado de Educação-1995 e o Núcleo de Alimentação Escolar

A descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar encontrou em Mato Grosso um campo propício à sua efetivação em 1995. A descentralização, a cooperação entre Estado, município e sociedade foram assumidos como um dos princípios orientadores das decisões políticas do Estado e a educação básica foi eleita como uma das prioridades estratégicas do governo eleito Dante de Oliveira,⁹ expressas no Plano de Metas de Mato Grosso 1995 - 2006 (1995).

O Plano era apresentado como fruto dos debates realizados em 15 regiões do Estado envolvendo as lideranças políticas e sociedade. Os objetivos apresentados foram:

- a) A construção de um projeto de desenvolvimento sustentável que incorporasse questões de equidade social e preservação do meio ambiente;
- b) "O fortalecimento de uma consciência política" de longo prazo que garantisse o tempo de maturação das políticas governamentais e a consolidação das

⁹ Candidato da Frente de Cidadania e Desenvolvimento formada pelos partidos: PDT, PMDB, PSDB, PC do B, PT, PV, PSC, PMN, PSB, PPS.

transformações econômicas e sociais. Priorizava o tradicional eixo de planos anteriores: Educação, Energia e Transporte (PLANO DE METAS, 1995).¹⁰

Para tanto, era necessário a redefinição do papel do Estado e a reorganização do aparelho institucional. O Estado compreendido como *locus* do exercício do poder e articulador dos interesses da sociedade deveria ser fortalecido em sua capacidade de planejamento, coordenação e controle dos processos de desenvolvimento de Mato Grosso e melhoria da qualidade de vida da população (PLANO DE METAS, 1995).

No campo da educação, setor estratégico do Plano, alguns indicadores apresentavam as deficiências da área:

a) a taxa de escolarização no Estado foi de 70,0% em 1993, enquanto a média nacional situava-se em torno de 86,0%;

b) o atendimento aos alunos do I grau alcançou 97,0%;

c) entre os jovens de 15 a 19 anos, 17,0% freqüentavam o ensino médio (PLANO PLURIANUAL, 1995);

d) na faixa etária de 4 a 6 anos apenas 15,7% das crianças eram atendidas pela pré-escola;

e) as perdas por evasão e repetência tinham se mostrado muito altas: 39,9% na primeira série do primeiro grau e 43,8% no ensino médio;

f) os investimentos estaduais em educação no período entre 1991 e 1993 foram insuficientes e inferiores aos valores estabelecidos pela Constituição, situando-se em torno de 16,7% no período referido (PLANO DE METAS, 1995).

O plano identificava, na dimensão institucional, o tamanho do aparelho burocrático da Secretaria de Estado da Educação e das suas Superintendências Regionais com grande número de profissionais e uma forte dissociação entre as redes de ensino estadual e municipal em Mato Grosso (SEDUC -GESTÃO..., 1995).

¹⁰ As áreas estratégicas se constituiriam nas políticas estruturantes, aquelas necessárias à qualidade de vida e crescimento das atividades econômicas do Estado. Destas se desdobrariam as demais políticas: de uso dos recursos naturais (políticas agrícola, agrária, mineração, recursos florestais setor de turismo); de agregação de valor à produção que contemplam a indústria, comércio e serviços; e de valorização à vida (saúde e saneamento, cultura, justiça e segurança pública, desporto e lazer e promoção social) (Plano de Metas, 1995:77-96)

O governo estadual priorizou para ação imediata a educação básica entendida como o ensino de 1º e 2º graus.

Para garantir o acesso universal à escola pública de qualidade e efetivar o Sistema Único de Ensino previsto na Constituição Estadual, mereceram destaque as seguintes questões:

- Organização de um Sistema de Ensino através da gestão compartilhada entre o Estado e os Municípios;¹¹
- Fortalecimento da gestão escolar, focalizando a atenção na função e qualidade da escola adotando a gestão pedagógica como fundamento que organiza a prática educativa;¹²
- Valorização profissional do Magistério através da qualificação e remuneração do docente;
- Instituição da avaliação institucional como instrumento orientador das atividades pedagógicas e administrativas (SEDUC-GESTÃO., 1995).
- Redução dos índices de repetência e evasão escolar (PLANO DE METAS 1995).

Desse leque de propósitos selecionava-se como prioridade emergencial a descentralização através da implantação da gestão democrática que tinha como pressupostos a sua transparência, a formação para cidadania, a co-responsabilidade entre Estado e Município e Comunidade Escolar no gerenciamento das unidades de ensino, na descentralização da administração financeira e pedagógica e na autonomia da escola ao planejamento, à execução e à, avaliação, respeitando os preceitos da Constituição Estadual de 1989.

As demais prioridades referiam-se à qualificação, à capacitação e à valorização dos professores e profissionais da educação, à aplicação dos recursos constitucionais do setor

¹¹ As competências do Estado e Municípios na co-gestão proposta pela SEDUC são apresentadas no documento: Gestão Compartilhada: Uma Proposta de Cooperação entre o Estado e os Municípios na Gestão do Ensino Público. Cuiabá, 1995.

¹² As diretrizes para a qualidade de ensino constam do documento: Política Educacional para o Estado de Mato Grosso: uma proposta. Cuiabá, 1995.

transferência automática destes para as escolas, planejamento de ocupação e expansão da rede física, prevendo eliminar os turnos intermediários; como a integração das redes municipais e estaduais e avaliação institucional (PLANO DE METAS, 1995).

Estes processos, se concretizados, fortaleceriam o papel e o desempenho dos municípios no campo educacional. As formulações políticas do Governo de Estado e a mudanças institucionais iniciadas em Mato Grosso eram favoráveis a descentralização do PNAE.

A reformulação da antiga Divisão de Apoio ao Educando em Núcleo de Alimentação Escolar em abril de 1995 estava inserida nesse contexto e era pensada no sentido de fortalecer mais o papel de coordenador político da Secretaria do que sua dimensão executiva.

3.2.2. As mudanças na estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Educação

As mudanças nas estruturas das instituições estaduais se justificavam, tendo em vista o papel político do Estado como gestor das políticas e recursos públicos com base em mecanismos decisórios transparentes, participativos e democráticos, o que permitiria coordenar com mais competência as "...iniciativas e capacidades de investimento e de realização, tanto do setor privado, como da sociedade civil organizada".

Na reorganização institucional as propostas governamentais objetivavam a descentralização por conjunto de atividades e funções; o incentivo à qualidade e produtividade; a eficácia dos gastos públicos e a reestruturação do sistema financeiro do Estado. Nesta perspectiva, a democratização e descentralização deveriam ser entendidas como um modelo de gestão pautado em critérios públicos de legalidade e transparência, no acesso universal dos bens e serviços oferecidos e na participação do cidadão na formulação, execução e avaliação das políticas públicas (PLANO DE METAS, 1995).

O Decreto N.º 99/95 do Governador de Mato Grosso redefinia a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), pretendendo uma estrutura funcional e enxuta.

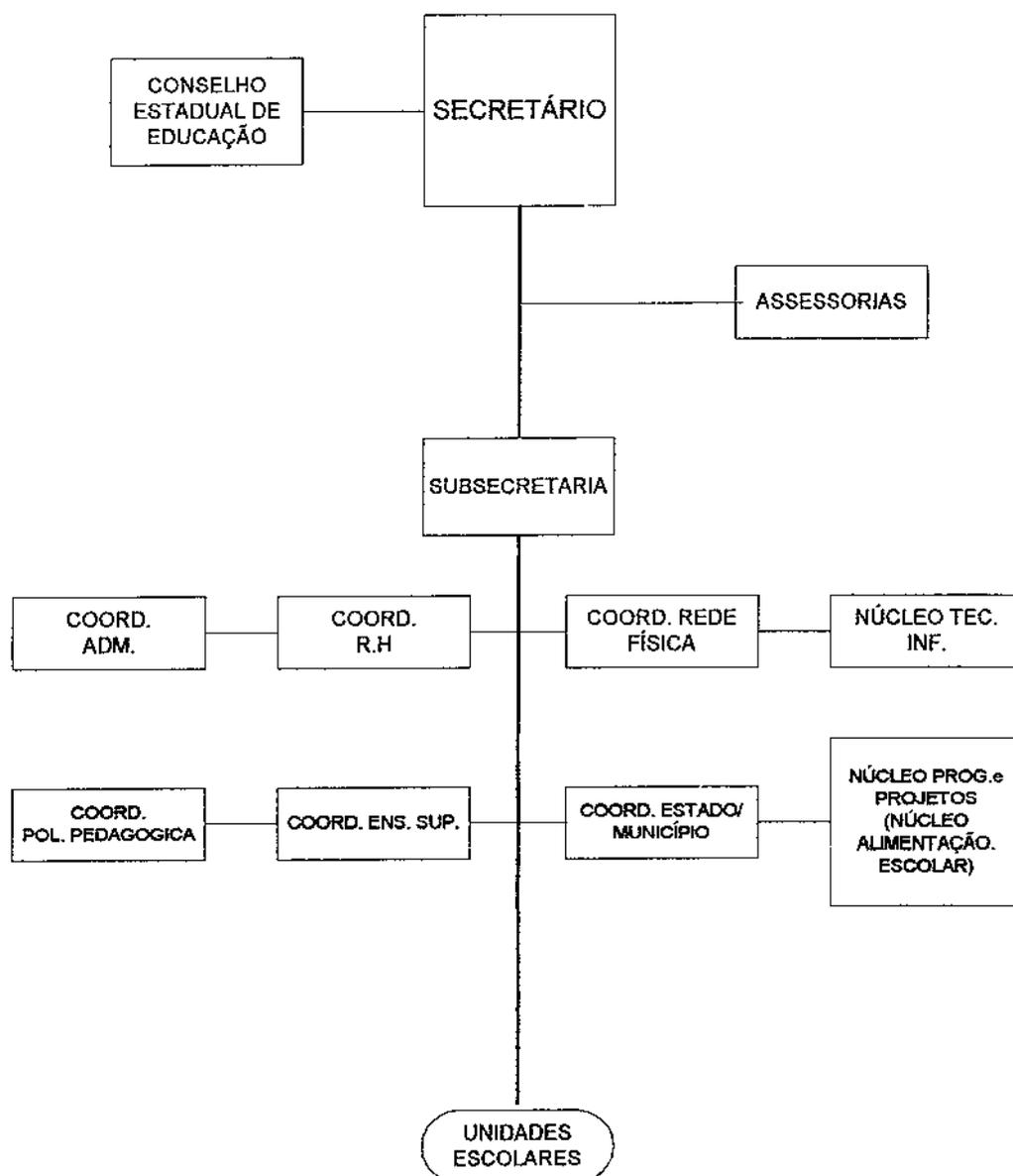
Foi criado o Núcleo de Alimentação Escolar (NAE) em substituição à antiga Divisão de Apoio ao Educando. Este Núcleo estava vinculado ao Núcleo de Programa e Projetos Estado-Município, que por sua vez era parte dos órgãos de Execução Programática ao lado das Coordenadorias de Política Pedagógica, Política de Ensino e de Cooperação Estado-Município (DIÁRIO OFICIAL MT,17/04/95). Permaneciam no Núcleo de Alimentação Escolar, os Programas de Alimentação e de Saúde Escolar. A Saúde Escolar seria executada pelas Secretárias Municipais de Saúde. Os demais Programas de Apoio ao Educando foram repassados para a Coordenadoria Pedagógica.

O Núcleo de Alimentação Escolar encontrava-se em fase de reestruturação e ainda funcionava próximo a antiga estrutura da Divisão, pois, permanecia com a responsabilidade de suprir com gêneros os municípios não descentralizados ou a rede estadual não assumida pelas Prefeituras.

No organograma do Núcleo, a sua Coordenação tinha ligação direta com o gabinete do Secretário, não havendo uma instância de mediação entre os Órgãos de Execução Programática como fazia supor a nova estrutura da SEDUC. Vinculados à Coordenação do Núcleo de Alimentação Escolar encontravam-se as equipes de Apoio, de Supervisão, de Nutrição, de Cálculo e Estatística, de Armazenamento e de Distribuição, de Saúde Escolar e um Grupo de Trabalho de Drogas (SEDUC/NAE PLANO EMERGENCIAL, 1995).

Vale ressaltar que o Conselho Estadual de Alimentação não havia sido criado até o momento da realização da pesquisa. Uma versão preliminar o definia como deliberativo e normatizador do funcionamento do PAE em Mato Grosso sobre a aplicação dos recursos e o acompanhamento da execução do Programa. A composição prevista fazia-se através das representações dos órgãos e entidades públicas e segmentos da sociedade.

FIGURA 06: Posição da Estrutura Gerencial do Programa de Alimentação Escolar no Organograma da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso



A Portaria Interna N.º 05/95 da Coordenadoria de Administração de Recursos Humanos/SEDUC, considerando a reestruturação da Secretaria, estabelecia o lotacionograma do Núcleo designando-lhe 28 funcionários (SEDUC/PI/CRH N.º5).

A permanência das equipes de Supervisão e Nutrição e Armazenamento e Distribuição era indicativa da importância que a atividade executiva assumia no NAE. Como

veremos a seguir, estas atividades seriam substituídas pelo acompanhamento e assessoramento às Secretarias Municipais de Educação.

3.2.3. O Núcleo de Alimentação Escolar

As diretrizes e atribuições do Núcleo de Alimentação Escolar definidas no seu “Plano de Execução” destacavam como prioridade o fortalecimento da escola pública e o compromisso político de recuperar a sua relevância no contexto educacional. Os programas que visavam o suporte ao processo de ensino-aprendizagem deveriam ser reestruturados para responder aos novos desafios que implicariam na consecução das diretrizes educacionais do governo.

As estratégias de atuação remetiam às propostas de descentralização administrativas dos encargos da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC) e ao propósito de assegurar aos municípios os meios para a execução dos Programas de Apoio ao Estudante. Os marcos destacados para a atuação eram a assessoria técnica e a avaliação dos programas. Os objetivos se referiam à coordenação, ao apoio técnico permanente aos municípios na formulação e execução dos programas e à avaliação sistemática, que deveria acompanhar a consolidação do processo de descentralização. Foram estabelecidas as competências e as atribuições das esferas administrativas, com detalhamento das atividades correspondentes.

Competia à Secretaria de Estado de Educação, tida como a instância responsável pelo assessoramento técnico aos municípios e pela avaliação dos Programas de Apoio ao Estudante, dar assistência técnica direta aos órgãos municipais que gerenciavam e executavam os Programas quanto:

- a) à infra-estrutura física, recursos financeiros e equipe técnica necessários à execução dos Programas;
- b) ao fornecimento dos dados necessários a programação das ações;
- c) à identificação das necessidades para capacitação de recursos humanos, e

d) à elaboração de cardápios, programação, aquisição e controle de qualidade dos gêneros (referência específica ao PAE).

No campo da avaliação, competia a SEDUC/NAE desenvolver um sistema informatizado que identificasse a real situação dos programas. Para avaliar os resultados das ações e o seu impacto na política educacional previa:

- a) acompanhar sistematicamente as ações dos programas;
- b) verificar abrangência, parâmetros de custo e qualidade de desempenho dos Programas;
- c) recomendar às instâncias decisórias medidas corretivas;
- d) verificar quantitativamente a relação entre os Programas e a eficiência do processo ensino-aprendizagem.

Competia às Prefeituras Municipais executar o PAE: sua organização quanto a estrutura administrativa para gerenciamento, execução e garantia da orçamentação anual da contrapartida do Convênio FAE.

Competia à Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) efetuar as análises de controle de qualidade (físico-químicas e microbiológicas) dos produtos e treinar técnicos dos Núcleos de Controle de Qualidade dos municípios.

Competia à Representação Estadual da FAE (REFAE) dar assessoria à SEDUC e as Prefeituras de forma a garantir o alcance dos objetivos dos programas; promover estudos para o aperfeiçoamento, seminários de reavaliação dos mesmos e treinamentos para os Núcleos de Controle de Qualidade do programa (SEDUC/NAE PLANO DE EXECUÇÃO, 1995).

A proposta do Núcleo pretendia deixar claro os papéis das várias instituições dos diferentes níveis e órgãos envolvidos com o programa, redefinindo atribuições frente ao processo de descentralização do PNAE em Mato Grosso. É interessante notar que as correções necessárias identificadas através da avaliação e acompanhamento do Programa deveriam ser adotadas pelas instâncias decisórias respeitando-lhes a autonomia.

3.2.4. A Passagem das Atividades Executivas para Assessoria do Programa de Alimentação Escolar

Dois Planos antecedem o "Plano de Execução do Núcleo de Alimentação Escolar", visando adequar o PAE às proposições políticas da SEDUC.

Em janeiro de 1995, a antiga Divisão elaborou um Plano Emergencial do Programa de Alimentação Escolar, cuja justificativa assentava-se na premissa de que a escola... "é um canal privilegiado para a implementação de objetivos sociais do Governo e o Programa de Alimentação Escolar" tinha sua importância vinculada à diminuição da evasão e melhoria do desempenho escolar e ao reforço do estado nutricional dos alunos.

O objetivo básico se referia ao atendimento dos escolares de 4 a 14 anos da rede pública, suprimindo 15% de suas necessidades nutricionais.

Os objetivos específicos podiam ser classificados nas seguintes categorias:

a) objetivos referentes às atividades executivas: aquisição e distribuição de gêneros aos municípios e escolas não descentralizadas, garantindo os cardápios propostos com os respectivos *per capita*s e aquisição de material de cantina.; acompanhamento do programa nos municípios, visando a sua qualidade e atualização de seus dados (número de escolas e de alunos);

b) objetivos vinculados ao processo de descentralização: orientação às Prefeituras sobre os critérios e procedimentos para a descentralização do Programa e assessoramento técnico, e

c) objetivos relacionados à capacitação de recursos humanos (SEDUC/NAE PLANO EMERGENCIAL, 1995).

Em maio de 1995, o Núcleo de Alimentação Escolar elaborou uma proposta de Plano Plurianual (1996-1999) para a Alimentação Escolar no Estado de Mato Grosso. As metas físicas e financeiras priorizavam a reposição de equipamento nas escolas estaduais, consumindo 84,4% dos recursos que perfaziam um total de R\$914.307,00. As demais metas diziam respeito à capacitação de recursos humanos do Núcleo e dos municípios, à assistência técnica, à impressão de documentos e aquisição de equipamentos para o Núcleo.

3.2.5. Plano Técnico Operacional

Visando a implementação da descentralização, o Núcleo faria o acompanhamento aos municípios através de uma equipe pequena e funcional. Pretendia utilizar-se da estrutura da Gestão Compartilhada assumindo a gestão da rede pública estadual e municipal. Nas cidades que não aderissem à proposta, utilizar-se-ia da estrutura existente da Assessoria pedagógica da SEDUC, e o supervisor municipal da merenda. Com estes recursos seria possível acompanhar e utilizar instrumentos de avaliação e verificar o que de fato vinha acontecendo no programa. Em paralelo, eram desenvolvidas as ações inerentes à execução do Programa para os municípios parcialmente ou não descentralizados, incluindo elaboração de cardápios, pauta de aquisição dos gêneros, participação do processo licitatório, guias de remessas com os respectivos cardápios e *per capita*s e supervisão aos municípios e à rede não descentralizadas.

Apresentamos na Tabela 07 os dados quanto à evolução da municipalização e ao desempenho do Programa sob a execução da Secretaria de Educação de Estado.

TABELA 07: Municípios aptos e que aderiram ao processo de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período 1993 à 1995. Estado de Mato Grosso

MUN. APTOS		MUN. DESCENTRALIZADOS	
Ano	N.º	N.º	%
1993	10	06	60,0
1994	117	18	15,4
1995	117	62	53,0

Fonte: FAE Relatório de Atividade 1993-1994
SEDUC- NAE Relação dos Municípios Descentralizados, 1995

Em 1993 eram dez os municípios aptos a participar do processo de descentralização; destes, e seis aderiram ao processo, como mostra a Tabela 07. Dos 117

municípios de Mato Grosso, 18 descentralizaram em 1994 a alimentação escolar e 62, em 1995.

TABELA 08: Tipo de descentralização ocorrida no período 1993-1995. Estado de Mato Grosso.

TIPO	N.º	%
Plena	50	42,7
Mista	17	14,6
Estadualização	50	42,7
TOTAL	117	100,0

Fonte: SEDUC/NAE Relação dos municípios descentralizados, 1995

Quanto a descentralização do Programa de Alimentação Escolar observamos na Tabela 08 que 42,7% dos municípios assumiram integralmente a implementação do Programa nas redes de ensino federal, estadual e municipal (descentralização plena), atendendo 157.416 alunos (dois municípios com mais de dez mil escolares Alta Floresta e Cáceres) Na categoria descentralização mista encontravam-se 14,6% municípios que atendiam a rede municipal e filantrópica de ensino, o Núcleo-SEDUC seguia atendendo a 59.529 estudantes que freqüentavam as escolas estaduais nestas cidades. Os três maiores municípios do Estado (Cuiabá, Várzea Grande e Rondonópolis) encontravam-se nesta condição. Sendo a rede municipal em geral menor que a estadual, havia municípios em que o programa descentralizado cobria, por exemplo, 250 alunos e o Estado continuava a fornecer a Merenda para 800 a 1200 escolares. Dos 117 municípios do Estado, 50 continuavam recebendo a merenda através do Núcleo (estadualização). No entanto, 25 Prefeituras haviam encaminhados seus projetos à FAE, naquele ano. Os municípios restantes não haviam solicitado a descentralização do Programa (SEDUC/NAE, 1995).

Nos municípios pequenos, a municipalização do Programa não vinha demandado aumento de pessoal. O supervisor municipal da merenda escolar, que realizava outras funções na Secretaria, passou a dedicar-se só as atividades da Alimentação Escolar. Nesses casos era criado um Setor de Alimentação ligado diretamente ao Secretário Municipal de Educação e

permanecendo um único profissional no setor. Com a municipalização, a questão do armazenamento foi simplificado na medida em que os fornecedores do próprio município vinham entregando os gêneros diretamente nas escolas. Esta estrutura simplificada com um, ou dois profissionais comportaria até dez mil alunos. Os municípios maiores exigiriam uma estrutura mais diversificada para gerenciar o Programa.

No relatório de atividades do Núcleo foram destacadas as reuniões com os Secretários de Educação de regiões do Estado sobre a descentralização do PNAE e assessoria a dez municípios para implementação do Projeto de Descentralização. Foi elaborado Um Manual de Orientação/Procedimentos Para Implementação da Descentralização da Alimentação Escolar, que trazia as exigência e normas da FAE para a municipalização Programa a municípios não descentralizado (SEDUC-NAE RELATÓRIO, 1995).

TABELA 09: Programa de Alimentação Escolar segundo número de alunos atendidos, volume e *per capita* de alimentos distribuídos e gastos globais e *per capita* dias letivos cobertos no período, 1993-1995. Estado de Mato grosso.

Ano	Alunos	Alimentos (kg)	Alim. per capita	Gastos em CR\$	Gastos per capita CR \$	CR\$ aluno dia	Dias letivos
1993	541.688	1.519.866	2,8	...	...	...	56
1994	411.475	3.738.566	9,1	2.923.273,5	7,1	0,04	148
1995	341.253	2.012.629	5,8	2.950.000,0	9,4	0,16	60

Fonte: SEDUC/CT Relatório 1994;
SEDUC/NAE Relatório 1995

A Tabela 09 informa sobre a alimentação escolar distribuída pela Secretaria de Educação (Divisão de Apoio ao Educando e Núcleo de Alimentação Escolar) aos municípios que não descentralizaram o Programa ou, o fizeram parcialmente. Observa-se um aumento considerável de alimentos no ano de 1994 a um custo (R\$0,04) inferior ao per capita previsto pela FAE de R\$0,13 centavos, cobrindo 82,2% do período letivo, podemos questionar a qualidade da alimentação fornecida. Em 1995 as quantidade de alimentos foram inferiores às recomendadas, cobrindo 33,3% dos dias escolares. Deve-se observar que os dados referem-

se a apenas três anos o e a adaptação a uma nova fase do programa. No entanto, comparado com os períodos anteriores poderíamos constatar a tendência a descontinuidade no atendimento e a melhores coberturas nos anos eleitorais.

Observando as pautas de aquisição dos gêneros houve redução na compra dos produtos formulados, com tendência a permanecer alguns tipos de preparações lácteas e sopas. Os alimentos distribuídos pela Secretaria em 1995, permitiram a formação de cardápios, mas foram insuficientes para atender o período escolar integral.

Como a Secretaria Estadual continuava adquirindo grandes quantidades de gêneros e por serem as concorrências públicas, abertas a todo território nacional, os fornecedores do Programa permaneceram praticamente os mesmos. No entanto, essas firmas criaram centros de distribuição regionais e seus representantes participavam da licitação. Uma segunda situação, foi o aparecimento da figura do intermediário, que de porte de toda a documentação legal participava da licitação oferecendo todos os gêneros com preços competitivos para ganhar a concorrência, ganhando adquiria os produtos das grandes firmas tradicionais. Entre as empresas que constituíram os cartéis citados pelo TCU (1993), permaneciam na concorrência a Nutrimental e a Protisa

As indústrias de alimentos vinham produzindo dois tipos de formulados. Um, que atendia às exigências de qualidade do padrão FAE com um custo mais alto, vendido às secretarias estaduais que continuavam a realizar o controle de qualidade nos laboratórios conveniados e um segundo a um preço mais baixo, de menor valor protéico, para serem vendidos às prefeituras.

O benefício ao comércio local era possível no caso das pequenas prefeituras, que utilizando valores menores poderiam fazer uso de carta convite, facilitando a participação de pequenos comerciantes e produtores.

A descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Mato Grosso entre 1993 e 1995 pode ser analisado como dois períodos distintos. Nos dois primeiros anos a Secretaria de Educação, através da Divisão de Apoio ao Educando, tendeu a reorganizar-se para assumir a estadualização do programa, com pouco estímulo a municipalização em si. Podemos supor que correspondia a um final de mandato o uso político eleitoral do programa é bem conhecido. Outra hipótese seria a tentativa da Secretaria Estadual em reter o gerenciamento do PAE, evitando descentralizá-lo para os municípios.

Importante, lembrarmos da discussão de TOBAR (1991) que descentralizar não garante por si só a democratização, exigindo conhecer a natureza do processo que sob a orientação conservadora tende a fortalecer as práticas tradicionais. Em 1995 temos um processo de reestruturação institucional objetivando fortalecer o processo de descentralização, quando a Secretaria tentava se reorganizar para assumir o papel de articulador do processo em Mato Grosso. Entretanto a análise deste processo requer uma pesquisa mais ampla para que se possa dimensioná-la mas suas especificidades nos vários municípios do Estado. Contudo cabe, dentro dos propósitos deste estudo, situá-lo em Cuiabá.

3.3. O Programa Nacional de Alimentação Escolar descentralizado e sua implementação no município de Cuiabá

3.3.1. A Merenda Escolar no município, alguns antecedentes

Na década de 1970 havia na Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Cuiabá uma Divisão de Horta e Assistência Alimentar que recebia os gêneros da Superintendência Regional da Campanha Nacional de Alimentação Escolar. Além de repassá-los à rede municipal, implementava o plantio de hortas escolares que serviam de apoio à merenda e parte da produção era doada ou vendida à comunidade.

Com a criação da FAE, a antiga Divisão foi substituída pela Divisão de Assistência e Apoio ao Educando (responsável pelos Programas da FAE), sendo vinculada ao Departamento de Educação da Secretaria Municipal. As hortas escolares ficaram sob a responsabilidade da Divisão de Hortas da Prefeitura, absorvida mais tarde pela Secretaria de Agricultura, criada em 1986. Essa Divisão chegou a implantar um projeto de criação de frangos com o objetivo de enriquecer a merenda. As hortas passaram a ser desenvolvidas junto às associações de moradores e as escolas tinham a liberdade de aderir ou não ao projeto.

Sob o governo Dante de Oliveira (1985-1989), a Secretaria Municipal de Educação propôs uma gestão democrática e um Plano de Ação que priorizava entre outras diretrizes a elaboração participativa de currículos mais flexíveis e próximos à realidade social

da escola. Neste período a Divisão de Assistência e Apoio ao Educando chegou a contar com uma equipe ampla de dez profissionais. Cuiabá preparava-se para aderir ao Projeto de Descentralização da FAE de 1986. Pretendia oferecer nas escolas duas refeições ao dia e contemplava o estímulo ao pequeno agricultor. Foi realizado um debate público com diretores da FAE sobre o projeto apresentado, mas os recursos “per capita” por ela oferecido na época foram irrisórios: equivalia a um copo de chá com pão. Desta forma acabou não ocorrendo adesão ao Projeto de Municipalização. Os trabalhos da Divisão em relação à merenda continuaram com a elaboração de cardápios, o repasse dos gêneros às escolas, supervisão e treinamentos semestrais às merendeiras. A atividade mais mobilizadora, no período voltou-se para a implementação do projeto de agentes de saúde escolar.

Na avaliação de antigos coordenadores da Divisão, a merenda escolar era descontinua, havendo períodos com entrega regular de alimentos e épocas de crise, estendendo-se às vezes, por quase seis meses ausência de alimentação nas escolas. Entre os problemas mais graves estavam os desvios dos alimentos, na forma de cestas natalinas, cestas eleitorais ou roubos.

Durante a administração do Prefeito Frederico Carlos S. Campos (1989-1992) a ênfase voltou-se para outros setores com propostas liberalizantes como a entrega de escolas da rede pública para a administração da iniciativa privada (PMC- RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1992)

A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL (1990) expressou a garantia da educação pautada na gratuidade do ensino e na igualdade e solidariedade social (art.128) A responsabilidade prioritária foi a educação pré-escolar, o ensino de primeira à quarta séries 1º grau e a educação para adultos (art.129). O ensino de quinta à oitava deveria ser implantado gradativamente com a participação do Estado. Essa lei reafirmou a autonomia gerencial das unidades escolares e o provimento dos recursos para a manutenção do sistema e a obrigatoriedade da aplicação de 35% das receitas municipais no desenvolvimento da educação escolar, a partir de 1992, (art.133, 134 e 143). Instituiu a obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual de Educação e criou o Fundo Único da Educação (FUNED), subordinado à SME (art.142 e 145) Normatizou o uso dos recursos públicos e sua relação com as escolas do setor privado (art.146-148). O art. 151 garantiu a merenda escolar a todos

estudantes (crianças e adultos). Contemplou ainda demandas de segmentos da sociedade como a educação para deficientes, idosos, etc.

3.3.2. A Política Educacional da Secretaria Municipal de Cuiabá e a Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Com o retorno de Dante de Oliveira à Prefeitura (1993-1996), e diante da proposta federal de descentralização do Programa de Alimentação Escolar pela FAE, Cuiabá aderiu ao Projeto. A descentralização da merenda integrou-se à política educacional do município comprometida com "a construção de uma escola pública de qualidade e democrática". O Convênio entre a FAE e a Prefeitura Municipal, firmando a descentralização da Alimentação Escolar, foi publicado no Diário Oficial em julho de 1993. Recebeu a denominação de Projeto Quitute e foi implementado nas escolas em setembro daquele ano (SME, 1993). A ênfase na política educacional levou a reestruturação organizacional da Secretaria Municipal de Educação (SME), visando sua adequação às diretrizes propostas.

A proposta pedagógica de uma educação crítica, mobilizava os educadores da rede municipal. O resgate de uma proposta já experimentada, apresentava-se nesse momento, com melhores condições de formulação e de implementação por ter desenvolvido uma trajetória anterior, mesmo que interrompida. Vários documentos foram produzidos pela SME desenvolvendo os seus fundamentos básicos e os desdobramentos visando trazer a referida proposta para o cotidiano da sala de aula.¹³

A Lei N.º 3201 de 1993 da Câmara dos Vereadores deliberou sobre a Gestão Democrática do Ensino na Rede Pública Municipal e instituiu um modelo de administração do ensino descentralizado e em parceria com a comunidade. Os elementos constituintes da

¹³ A Realidade do Sistema de Ensino em Cuiabá: subsídios para o Plano Diretor de Educação. SME, 1993.

Linhas Políticas Pedagógicas: rede pública de ensino do município de Cuiabá. SME, 1994.

Processo de Reorientação Curricular: diretrizes gerais. SME, 1994.

Curso de Capacitação: Planejamento do Ensino Globalizado. SME, 1995.

BARBIERI, M.P. Buscando Compreender o Alcance da Proposta Curricular da Rede Municipal de Cuiabá. SME, 1995.

gestão democrática foram os Conselhos Escolares Comunitários, a eleição dos diretores das escolas e a transferência dos recursos financeiros para as unidades de ensino. Os Conselhos eram órgãos deliberativos e consultivos quanto a gestão pedagógica, administrativa e financeira da escola. Sua composição era paritária, formada por professores, funcionários, alunos e pais.¹⁴

O Decreto Nº2774/93 da SME estabeleceu a Gestão da Qualidade Total nas Escolas cujo objetivo era assegurar um patamar de qualidade aos serviços prestados ao aluno como o domínio do conteúdo básico e a diminuição dos índices de repetência e de evasão, visando alcançar um melhor desempenho para o sistema como um todo.

Foi neste contexto que se inseriu a proposta da execução descentralizada do Programa de Alimentação Escolar. A Secretaria Municipal de Educação, por um lado, ratificava a dimensão de apoio ao processo de ensino aprendido e por outro, estimulava o desenvolvimento da pequena produção de hortigranjeiros da região. Vejamos as suas proposições básicas.

3.3.3. O Programa de Alimentação Escolar formulado pela Secretaria Municipal de Educação

O Programa tinha como finalidades atender as necessidades nutricionais do estudante, respeitar os hábitos alimentares e incrementar a economia local através do incentivo ao pequeno produtor. Pretendia uma cobertura de no mínimo 30% das necessidades nutricionais diárias do aluno através duas refeições ao dia, a um custo de US\$ 0,21 (SME-FAE CONVÊNIO, 1993 e CONVÊNIO, 1994; SME/SEAA,1993). A cobertura nutricional era o dobro da prevista pela FAE, na descentralização do PNAE.

O Programa de Alimentação Escolar estava articulado com dois projetos da Prefeitura: o Programa Municipal de Combate à Fome e o de Fomento à Produção de

¹⁴ A descentralização administrativo-financeiro é definida no art.30, garantindo a aplicação de no mínimo de 8,5% dos recursos destinados à educação divididos da seguinte forma: 4,0% para os custos de manutenção e 4,5% para o Fomento à Criatividade (desvinculados do Fundo Único Municipal de Educação). O art.31 define que os recursos para manutenção segundo critérios de porte e número de alunos das unidades escolares (Lei Nº3201, 1993).

Hortigranjeiros na Baixada Cuiabana sob a responsabilidade da Secretaria Especial de Agricultura e Abastecimento. Objetivava uma execução integrada que potencializasse os resultados desses programas (SME/SEAA, 1993).

Os benefícios previstos eram portanto, de dimensões múltiplas:

- a) o atendimento das necessidades nutricionais diárias do estudante;
- b) melhores condições de aprendizagem e assiduidade, no campo pedagógico;
- c) melhorias do Programa em si, através da qualidade dos produtos utilizados na alimentação e dos mecanismos de participação e controle social;
- d) benefícios interrelacionados com outros programas como as ações sociais de combate à fome e o incentivo ao pequeno produtor e os
- e) reflexos positivos advindos para a economia local (SME-FAE CONVÊNIO, 1993 e 1994).

As metas previstas foram o atendimento a 32.295 alunos da rede municipal de ensino e escolas filantrópicas cadastradas, no primeiro ano e 39.434, no segundo. A Prefeitura não atenderia, nessa fase as escolas estaduais e federais, situadas no município.

A segunda linha de atuação do Programa pretendia a aquisição prioritária dos produtos utilizados na alimentação escolar, dos pequenos produtores agricultores de forma a estimular a produção de excedentes. Propunha a realização do zoneamento da produção agrícola, elencando as comunidades rurais que pudessem fornecer os produtos para a merenda escolar. As atividades pertinentes a esse objetivo eram a orientação e o fomento à produção programada dos gêneros a serem consumidos na merenda, a inspeção sanitária às hortas comerciais localizadas no perímetro urbano de Cuiabá e o estímulo às Associações Rurais a implementarem pequenas unidades de beneficiamento de leite.

Quanto a abrangência, o projeto elencava nove regiões do município envolvendo 444 famílias que poderiam ser fornecedoras. Distinguiu aquelas regiões em condições de infra-estrutura de produção para atendimento imediato ao Programa, as que deveriam ser trabalhadas e municípios vizinhos que poderiam complementar o fornecimento. Sua concepção baseava-se no projeto já formulado anteriormente pelo então Prefeito e contava

com o compromisso do Subsecretário que atuara como supervisor pedagógico da zona rural e era conhecedor dessa realidade e de sua problemática

A Prefeitura propunha a realização de um dos propósitos que se tornou tema recorrente nas justificativas do PNAE, mas de concretização praticamente impossível, no desenvolvimento do Programa centralizado na esfera federal ou estadual. A questão do apoio ao pequeno produtor é complexa e remete a sua posição marginal no mercado e na sociedade. A aquisição centralizada de grandes volumes de gêneros pelo Programa (FAE e/ou Secretaria Estadual) excluía totalmente a participação do pequeno produtor de processos dessa natureza, seja pela sua produção pequena e dispersa, seja por não dispor dos instrumentos legais necessários e agravada pela organização insuficiente dessa categoria.

Buscando responder ao conjunto de objetivos da Política Educacional a estrutura básica da Secretaria passou por uma reformulação. Vejamos como ficou situado o órgão que respondia pela Alimentação Escolar em Cuiabá.

3.3.4. A estrutura institucional que gerencia o Programa de Alimentação Escolar em Cuiabá

A antiga Divisão de Assistência e Apoio ao Estudante foi extinta e seus profissionais remanejados para outros setores da Prefeitura, ou dentro da própria Secretaria.¹⁵ Praticamente interrompeu-se nessa gestão a memória institucional com o passado da Merenda Escolar, no município, uma vez que se constituiu uma nova equipe de trabalho, desarticulada da anterior.

Inicialmente o Programa de Alimentação Escolar foi gerido na nova estrutura, pela Gerência de Apoio ao Estudante (GAE), que constituía um dos órgãos de Gerência Superior. No organograma, ocupava o quarto lugar na hierarquia da Secretaria e se mantinha diretamente ligado à Diretoria Executiva, lugar do subsecretário de educação. Era responsável pelo gerenciamento dos programas de assistência ao estudante ligados à FAE. Competia-lhe elaborar e propor as ações de apoio técnico às unidades escolares e avaliar os

¹⁵ Não tivemos acesso a documentos referentes a execução do Programa anterior a sua descentralização.

resultados ações desenvolvidas, junto com as Diretorias afins (SME REGIMENTO INTERNO,1993).

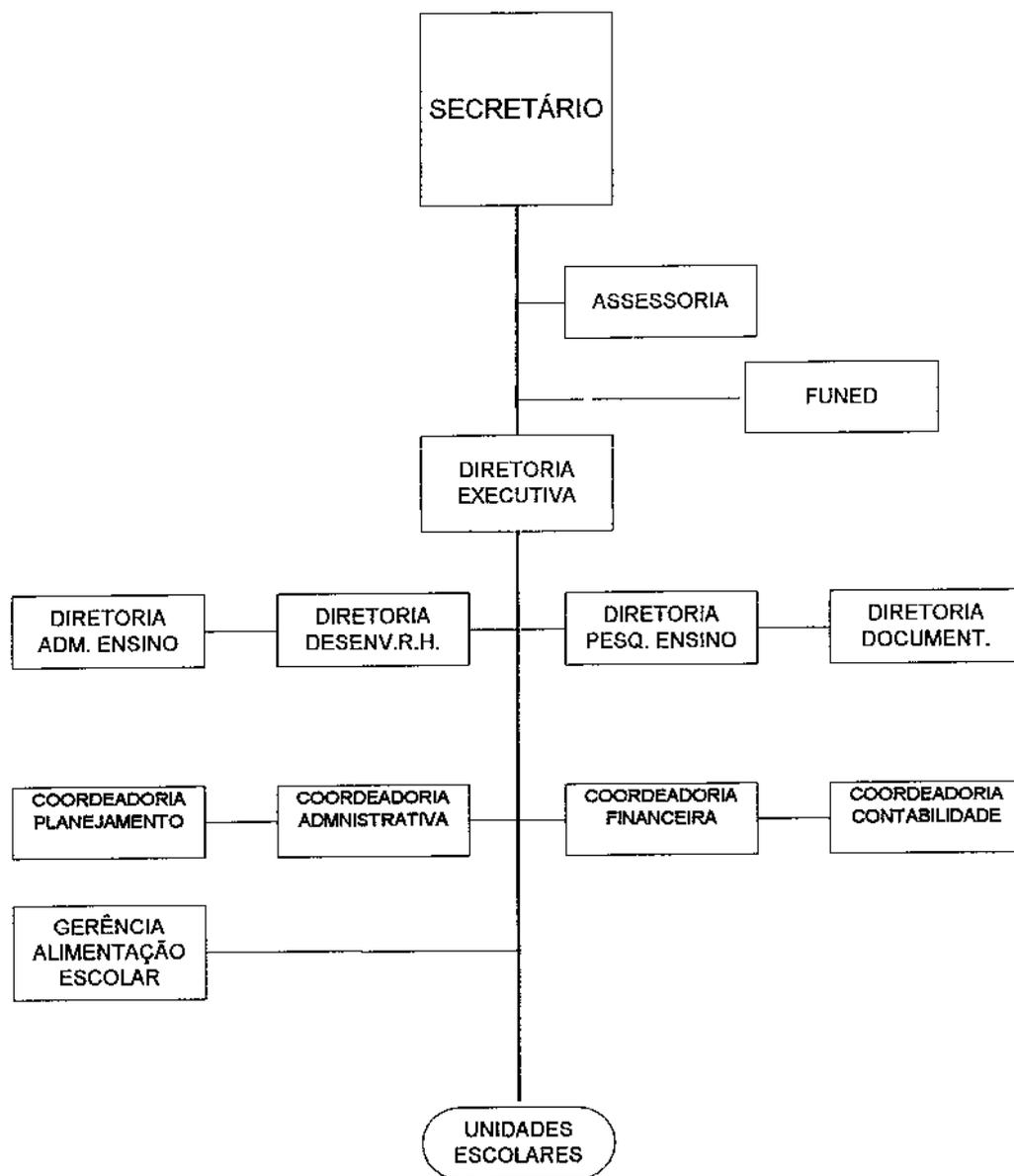
Com a municipalização da alimentação escolar, o Programa cresceu, suas atribuições se multiplicaram e se tornaram complexas, sendo substituída a Gerência de Apoio ao Estudante pela de Alimentação Escolar (Figura 07). Os demais Programas de apoio ao estudante foram repassados a outras Diretorias.

Duas Secretarias participavam junto com a de Educação, no desenvolvimento do Programa: a Secretaria Especial de Agricultura e Abastecimento (SEAA) e a do Bem Estar Social (SBES), ambas atuando diretamente com o pequeno produtor e a Coordenação do Programa permanecia com a Secretaria de Educação (Decreto Municipal Nº2807/1993).

À Secretaria Especial de Abastecimento Alimentar (SEAA) competia o contato com os produtores, o fomento à produção, controle e reunião dos produtos para serem adquiridos pela SME. A SEAA participava tanto no sentido do abastecimento, quanto do armazenamento, do controle da qualidade e dos estoques (SME/GAE, 1995). A Secretaria do Bem Estar Social (SBES) trabalhava junto aos agricultores na organização das Associações e Cooperativas Agrícolas.

A Secretaria de Educação acompanhava o desenvolvimento das atividades do Projeto Quitute através da Diretoria Executiva e do Conselho de Planejamento, uma instância mediadora, formada pelas diversas Diretorias da SME, mas que não constava oficialmente do seu organograma. A Gerência gozava de autonomia e as emergências eram resolvidas diretamente com o subsecretário, que passou a titular da pasta de Educação no segundo ano de mandato.

FIGURA 07: Posição da estrutura gerencial do Programa de Alimentação Escolar no Organograma da Secretaria Municipal de Educação, Cuiabá



O Fundo Municipal de Educação (FUNED) era um órgão de apoio, à gerência do Programa. A comissão de licitação ligada a ele. Dessa forma, o trabalho ocorria integrado e o Fundo era responsável pelas concorrências públicas e prestações de contas à FAE.

3.3.4.1 A articulação entre o município e instâncias governamentais

As negociações com a FAE para a municipalização do programa foram assumidas diretamente pelo Prefeito e Secretário de Educação, como continuavam sob sua responsabilidades os contatos políticos. As questões referentes as prestações de conta foram assumidas pelo FUNED.

As normas técnicas como eram definidas pela FAE, a Secretaria as acatava como sendo uma questão legal. Por ser restrito o contato da equipe técnica com a FAE havia a percepção de ampla autonomia.

Não havia relação formal entre a Coordenação Municipal de Alimentação Escolar e Núcleo de Alimentação Escolar (NAE) da Secretaria de Estado da Educação. A SME estava conveniada à FAE, o que era considerado como uma grande vantagem administrativas da descentralização. A relação informal com o Coordenador anterior do Programa da Secretaria de Estado praticamente não existiu porque ele não aceitava a descentralização. Com a atual Coordenadora esta relação vinha sendo de cooperação.

Embora a Coordenadora julgasse que tinha total autonomia na condução do Programa e contasse com o apoio do Secretário alguns fatos mostraram como esta questão era relativa dentro de órgãos executivos desta natureza: foi o caso das creches da Prefeitura que passaram a ser administradas pela Gerência de Alimentação Escolar, mas sem o poder de interferir na programação alimentar. O Prefeito publicou oficialmente que a Secretaria de Educação passaria a ser responsável pela infra-estrutura das creches.

3.3.4.2. A Dinâmica Operacional do Programa de Alimentação Escolar

Ao observarmos as atividades desenvolvidas pelo Programa temos idéia da dinâmica e do tempo demandado para a execução da merenda dentro das características formuladas pela Secretaria Municipal de Educação.

a) Planejamento dos cardápios

Essa era a atividade definidora das demais. Os cardápios elaborados pela nutricionista previam o fornecimento de 720kcal e 10,2g de proteínas ao dia. Esses valores eram diferentes daqueles recomendados pela FAE (900kcal e 9g de proteínas). Eram propostas duas refeições diárias, um lanche na entrada (leite, chá, biscoito, pão, frutas e chocolate) a um custo de US\$0,10 e uma refeição na saída (arroz, feijão, farinhas, carnes *in*

natura, ovos, legumes e frutas) ao custo de US\$0,11. Os cardápios propostos diferiam muito do padrão anterior por priorizarem produtos básicos e *in natura*, principalmente por inovarem, introduzindo as frutas e legumes em quantidade superiores às já utilizadas em outras oportunidades. Os produtos industrializados fornecidos nos cardápios foram: sucos, açúcar, chocolate, óleo, margarina e biscoitos, não entrando na sua composição produtos formulados. As preparações também foram modificadas, elegendo-se combinações e formas de preparo típicas do cotidiano regional. Foram elaborados dez cardápios básicos que permitiam variações evitando a monotonia alimentar. As frutas e legumes representavam 35% do total dos gêneros integrantes.

Com base nos relatórios de prestação de contas dos recursos FAE elaborados pela Gerência de Alimentação Escolar e encaminhados àquela Instituição, podemos apresentar dados referentes à análise da cobertura nutricional da alimentação adquirida com tais recursos. Temos que ressaltar, porém, que estes não correspondem à realidade do atendimento do programa na rede municipal de Cuiabá, no período analisado. Em primeiro lugar, o número de alunos atendidos pelo município foi superior àquele utilizado como base de cálculo pela FAE que não considerava a informação municipal, visto que, tais informações, correspondentes ao senso escolar, eram de competência da Secretaria Estadual e não da Municipal. Em segundo lugar, a contrapartida dos recursos da Prefeitura para aquisição dos gêneros foi informada como recursos globais gastos em alimentos, não sendo discriminados na prestação de contas. Em terceiro, a liberação dos recursos para o novo período a ser coberto pela FAE dependia da aceitação da prestação anterior, que quando glosada, por não cobrir períodos em atraso, acarretava diferentes dados quanto ao total real de dias atendidos pela Prefeitura (Tabela 10).

TABELA 10: Diferenças entre número de alunos e dias letivos atendidos pela FAE e SME no período 1993 e 1995. Município de Cuiabá

ANO	ALUNOS SME	ALUNOS FAE	DIAS LETIVOS SME	DIAS LETIVOS FAE
1993	32295	...	74	...
1994	31768	25212	148	120
1995	33676	25508	180	90

Fonte: SME Prestação de Conta, 1993-1995
FAE Demonstrativo de Transferência de Recursos, 1997.

Os dados da Tabela 10 mostram os diferenciais entre os dados de atendimento da alimentação escolar utilizados pelas duas instituições FAE e SME. Nos anos de 1993 e 1994, as diferenças quanto aos alunos atendidos alcançaram 20,6% e 24,2% e em relação aos dias letivos, 19,0% e 50,0%, respectivamente.

TABELA 11: Programa de Alimentação Escolar segundo número de alunos, dias letivos cobertos, volume de alimentos globais e *per capita*, gastos globais *per capita* com os recursos da FAE e cobertura calórica e protéica diária no período 1993 a 1995. Município de Cuiabá.

Ano	N.º Alunos	Dias letivos	R\$ FAE	Alimento (kg)	Alimento/Aluno (kg)	Alimento Aluno/dia (g)	R\$ Aluno/Ano	Kcal/dia	%adq. (kcal)	Prot./dia (g)
1993	-	-	...	85.722	...	...	...	...	...	...
1994	25.212	120	393.306	512.805	20,3	169	15,6	205,2	8,9	5,6
1995	25.508	90	401.010	293.918	11,5	128	15,7	179,5	7,8	4,3
1996	29.508	180	802.021	723.408	24,5	136	27,2	278,7	12,2	8,0

Fonte: Dados organizados a partir da Prestações de Conta e Anexos da SME GAE à FAE 1993-1996 FAE Demonstrativo de Transferência de Recursos, 1997.

Na Tabela 11, utilizando apenas os alimentos comprados com o recurso da FAE e aqueles cedidos pela SEDUC, vemos que os *per capita*s ano foram superiores aos 14kg ano necessários para cobrir as necessidades nutricionais previstas pela FAE, ficando inferior às 300kcal dia e abaixo de 9g de proteínas. As razões para estas alterações se devem a mudanças introduzidas no tipo de cardápio entre as quais podemos destacar dois aspectos como a ausência do uso de produtos formulados, cuja composição centesimal era específica para atender o padrão FAE, significando, que alterando a base do cardápio serão outras as quantidades necessárias de alimentos para cobrir o aporte nutricional. O outro aspecto, diz respeito às grandes quantidades de legumes e frutas utilizadas no período analisado, tendo sido aplicados fatores de correção para os cálculos de kcal e proteínas e os totais adquiridos são informados na Tabela 11 em seu peso bruto. Quanto aos recursos financeiros repassados pela FAE (Tabela 11), observamos que, em 1994, embora respeitado o *per capita* de R\$0,13 os recursos foram insuficientes para cobrirem a clientela atendida pela Prefeitura (Tabela 10), por falta de atualização dos dados pela Secretaria Estadual de Educação responsável por esta informação à FAE. O ano de 1995 foi o mais difícil para o município. A FAE efetuou um

único repasse no final do ano. Ficaram comprometidos o desempenho e a credibilidade da municipalização da Merenda Escola, frente à rede escolar e aos fornecedores. Podemos observar que em 1996 a recursos do Programa foram adequados a cobertura do período letivo integral com quantidades de gêneros suficientes para clientela considerada pela FAE. Quanto a contrapartida dos recursos aplicados pela Prefeitura em 1993, estes foram altos porque as cozinhas escolares foram reequipadas¹⁶. Em 1994, a Prefeitura aplicou R\$ 137.208, significando no gasto global daquele ano 25,9% e o restante eram recursos da FAE. Os maiores percentuais foram investidos em alimentos 17% e transporte 8%. Em 1995, tivemos acesso à orçamentação, mas não a execução financeira, com previsão de maior participação nos recursos totais.

b) Fomento da Produção

Essa era de fato a atividade que mais consumia esforços e gerava maior entusiasmo na equipe técnica da Gerência. Uma vez definidos os gêneros do cardápio e conhecido o potencial produtivo da região ocupada por pequenos produtores, os técnicos da Secretaria de Agricultura passaram a trabalhar com as famílias de agricultores os procedimentos adequados para o cultivo dos produtos, assegurando-lhes a compra da produção. Os agricultores eram estimulados a se organizarem em Associações com documentações que as capacitassem a serem fornecedores do programa. Como a produção de cada família era pequena, as associações recolhiam a produção e efetuavam à venda Secretaria, emitiam notas fiscais, fazendo uso dos demais documentos necessários, contornando dessa forma, o problema das exigências legais. Cada Associação representava um conjunto de famílias produtoras de uma determinada região. Entre 1993, o trabalho envolveu seis Associações de Pequenos Produtores Rurais e 444 famílias fornecedoras à Merenda Escolar. Em 1995, eram 64 Associações envolvendo 1280 famílias

c) Aquisição, controle de qualidade dos gêneros e abastecimento das escolas

Os produtos alimentícios eram adquiridos pelo Programa através do Fundo Municipal de Educação (FUNED). A Lei Nº8666/93 rege o processo de compras das Instituições públicas. O Parecer Nº270/PAAL da Prefeitura esclarecia que as alterações

¹⁶ Por desconhecermos as moeda em que os gastos foram realizados, a conversão em reais apresentou distorções.

introduzidas pela Medida Provisória Nº450/94 permitiam a dispensa da licitação na compra dos hortigranjeiros e dos alimentos perecíveis para o Programa de Alimentação Escolar, pelos estados e municípios. Foi uma medida de adaptação às condições da descentralização do Programa, mas insuficiente para efetuar compras diretas ao pequeno agricultor. Facultava a licitação, mas permaneciam as exigências da documentação legal que eles não possuíam. A Secretaria deveria seguir alguns procedimentos como comunicação à autoridade superior e publicação na imprensa oficial, informando razões da escolha do fornecedor e justificativa dos preços (PMC PAREDER Nº.270/94). Nos anos de 1993 e de 1994, o prazo para dispensa da licitação na compra dos alimentos referidos foi por um ano e em 1995, instrumentos legais reduziram o prazo para 60 dias, o que dificultaria a proposta de beneficiar o pequeno produtor. Para o Presidente de uma das Associações, os dois primeiros anos do Programa foram muito bons para os agricultores que puderam plantar e vender a produção sendo possível até comprar equipamentos. Sendo obrigatório a licitação para a aquisição dos hortigranjeiros, por não serem empresas comerciais as Associações vinham tendo muita dificuldade de preencherem os requisitos para participarem de uma licitação. Além da documentação formal, a disputa pelo mercado institucional é grande e o atacadista pode manter preços mais competitivos por maiores espaços de tempo e tende a comprar antes da licitação, a produção do agricultor. A aquisição dos gêneros ao pequeno produtor representou em 1994, 43,0% e em 1995, 38,4% dos recursos da FAE para estes anos (SME/CAE - Demonstrativo por fornecedor, 1995).

O controle de qualidade vinha sendo realizado sob três modalidades: 1) vistoria no local da produção, no caso dos legumes, frutas e verduras pelos técnicos da Secretaria de Agricultura; 2) no momento do recebimento dos gêneros pelo armazenista; 3) análise químico-físico e bromatológica pelo Laboratório de Nutrição da Universidade Federal de Mato Grosso. A FAE havia dado um prazo para que os municípios criassem o Núcleo de Controle de Qualidade, com envolvimento do Serviço de Vigilância Sanitária e de profissionais da área da saúde e exigia que se formalizassem os procedimentos adotados (FAE, 1994).

Os gêneros pouco perecíveis e hortigranjeiros eram armazenados e distribuídos segundo um cronograma para as escolas. Os perecíveis (carnes e leite) eram entregues diretamente as unidades de ensino pelos fornecedores. Nas escolas pequenas da zona rural, as

verduras e frutas eram entregues diretamente pelo agricultor, muitas vezes pais dos alunos, sob o controle da professora e o pagamento se processava da mesma forma, via Associações.

A integração entre Secretaria de Educação e Secretaria de Agricultura vinha sendo satisfatória, mas, quanto ao abastecimento às escolas, vinham ocorrendo problemas quanto à agilidade de entrega e controle dos estoques.

d) Confeção e distribuição da Merenda na Escola

Modificar a estrutura dos cardápios exigiu criar condições adequadas para sua execução e preparação dos implementadores nas escolas (diretores e supervisores) e merendeiras, o que foi realizado conforme cronograma previsto no Convênio FAE/SME. Toda a responsabilidade do desenvolvimento do Programa na escola era da diretora. As atribuições eram divididas entre a secretária, responsável pelo controle dos estoques e merendeiras que confeccionavam e distribuíam as refeições às crianças. O saldo dos alimentos armazenados na escola era informado semanalmente à Gerência. Quanto a execução da merenda, vista sob o ângulo da escola, as iniciativas sobre a merenda partiam em geral das merendeiras, que gozavam certo grau de autonomia, dada a competência e por serem conhecedores do paladar dos alunos. Suas iniciativas contavam com apoio da administração da escola. Em relação a confecção dos cardápios houve uma rigidez inicial da Secretaria, que não aceitava alterações nas preparações ou na alternância dos gêneros, mas estas se faziam necessárias porque não era homogênea a aceitação por parte dos alunos, diferindo entre escolas e entre turnos no mesmo estabelecimento. O que veio flexibilizar a Gerência, quanto modificações nos cardápios, foi a crise de recursos que o programa atravessou, em 1995. A confecção da merenda era muito trabalhosa, quanto ao preparo de duas refeições ao dia. As escolas contavam com infra-estrutura adequada para o preparo. Para aquelas que possuíam o número de funcionários superior ao seu porte, segundo a normatização da SME, os recursos humanos eram suficientes. Na fase inicial de implantação do Projeto Quitute, a supervisão foi intensa, a equipe de supervisores da GAE visitava semanalmente as escolas. O acompanhamento, com o tempo, tornou-se mais espaçado, mas regular.

As merendeiras ao compararem a merenda anterior (centralizada) com a proposta pela descentralização afirmaram que a primeira era “simplisinha”, pré cozida e de fácil preparo, mas davam preferência a segunda por contar com alimentos frescos e próprios

para as crianças. Sugeriam no entanto, uma única refeição completa e variada. A rigidez dos cardápios foi contraposta a ausência de orientação, de previsibilidade e de uma certa organização, no momento de crise, por parte da Gerência. Como problemas foram apontados: o atraso na entrega dos alimentos e frutas e verduras maduras demais, demonstrando que estaria havendo problemas com o sistema de abastecimento do Programa e a falta de refeitórios para as crianças se alimentarem adequadamente. Diretores e merendeiras defenderam como fundamental um cardápio, cuja continuidade fosse garantida. Aprovavam também o caráter educativo da supervisão. Suas opiniões como implementadores da merenda na escola será o assunto do próximo capítulo.

3.3.4.2.3 Controle social

Como órgão consultivo e fiscalizador do Programa, quanto aspectos administrativos e financeiros foi criado o Conselho de Alimentação Escolar, por meio da Portaria SME Nº67/95, atendendo às exigências da Lei Nº8913 da descentralização do PNAE ¹⁷. Além de fiscalizador da aplicação dos recursos financeiros do Programa, o Conselho deveria acompanhar o desenvolvimento do mesmo subsidiar e aprovar as decisões que alterassem a formulação do Programa, no município. No momento da realização da pesquisa, o Conselho estava constituído e terminara de aprovar seu regimento interno. Era incipiente, estava tomando conhecimento dos procedimentos e problemática do Programa de Alimentação Escolar. As experiências do setor saúde com os Conselhos estaduais e municipais de Saúde de natureza semelhante foram analisados por CARVALHO (1995). Suas conclusões apontam que no nível municipal, embora induzidos pela legislação, se constituíam em espaços em que novos atores “tendem a exercer papel catalisador”, facilitando emergência e ação dos segmentos interessados na transformação democrática do sistema de saúde.

O Conselhos Escolares Comunitários foram estimulados a acompanharem mais de perto o desenvolvimento da merenda através do representante dos pais, em 1994. No

¹⁷ Os Conselheiros tinham mandato de dois anos e eram indicados pelos respectivos segmentos. Tinha a seguinte composição: representantes da Administração de Educação Pública (SME e SEAA); representante dos professores: diretor de escola; representante dos funcionários: merendeira; segmento organizado da sociedade local: CREA um representante dos pais, dos alunos e líder comunitário.

momento da crise, nem a direção da escola, nem o Conselho deram a atenção que o problema merecia.

O processo de municipalização do Programa de Alimentação Escolar em Cuiabá caracteriza-se no momento como descentralização mista; isto é, comporta a participação paralela e desintegrada das esferas estadual e municipal da educação na implementação do Programa, envolvendo as redes de ensino municipal e estadual e suas respectivas clientela através de estruturas administrativas específicas, ambas se relacionando separadamente com a FAE.

A autonomia do município, enquanto instância receptora das competências num processo de descentralização convencional e tutelada é restringida principalmente pela dependência dos recursos e pelo atendimento a determinadas exigências do órgão federal concedente de recursos financeiros e de normas. Vimos que, em 1995, por inexperiência da Secretaria Municipal no cumprimento dos procedimentos administrativos de prestações de contas à FAE, os recursos só foram liberados para o município em setembro daquele ano, comprometendo o desempenho do Programa.

Dentro dos limites do processo em curso, ocorreu no município uma reestruturação no Programa, visando a atender interesses específicos da sua realidade social, modificando a natureza da alimentação oferecida e ampliando o leque dos seus benefícios ao pequeno produtor. Da mesma forma, ocorreu certo grau de integração entre certos setores da Prefeitura (educação e agricultura e bem estar social), na implementação das ações previstas, sem que houvesse integração com o nível estadual.

Os objetivos e as metas pretendidos exigiram um comprometimento político e financeiro da Prefeitura, aplicando como contrapartida em 1994, 25,9% do montante gasto com a alimentação escolar na rede municipal, sendo o restante gasto complementado pela FAE. Quanto ao cumprimento das metas de cobertura da clientela atendida pelo Programa, os dados não permitem conclusões definitivas, devido, primeiramente ao seu curto período de vigência e de análise e, em segundo lugar, devido a parcialidade dos dados institucionais registrados quanto à cobertura nutricional e à clientela atendida, uma vez em que há contradições entre o atendimento informado pela FAE e pela Prefeitura local.

Contudo, podemos esperar maior continuidade do Programa se o nível federal garantir a regularidade do repasse dos recursos, apesar da forte pressão por aumento da demanda a qual está submetida o município, especialmente dado o perfil sócio-econômico precário de grande parcela da clientela escolar. Em relação ao alcance dos objetivos do programa, pode-se dizer que se destaca o atendimento ao pequeno produtor, desde que pelo menos foi implementada sua organização para se tornarem aptos a participar como fornecedores do Programa, com a sua dispensa da licitação. Contudo, continuam ocorrendo entraves ao processo de implementação na entrega regular de gêneros alimentícios, no seu armazenamento, além das fortes disputas por esse mercado institucional, tornando o problema complexo, exigindo uma forte opção política de prover as condições adequadas para inserção do pequeno produtor no mercado.

A operacionalização do Programa pela SME proporcionou infra estrutura básica às escolas, capacitando ainda recursos humanos envolvidos (merendeiras) tanto quanto instituiu uma estrutura organizacional e técnica para sua implementação. Neste plano, as dificuldades apontadas pareciam estar mais ligadas ao abastecimento dos gêneros da escola, à baixa implementação dos mecanismos de controle e participação social, à própria diversificação dos conteúdos dos cardápios, e à maior adequação de locais para servir a merenda em algumas escolas. Não se pode minimizar a descontinuidade dos recursos da FAE como um dos elementos desfavoráveis à implementação do programa, no que se refere à capacidade da instância municipal para responder aos requisitos exigidos por aquele órgão. Apesar de promovida a integração entre alguns órgãos governamentais locais, ainda se observou o paralelismo, no mesmo município, entre os programas de alimentação escolar da rede pública estadual e o da rede pública municipal, além da baixa integração da instância decisória estadual na implementação do programa.

CAPÍTULO 4

AS OPINIÕES DOS AGENTES IMPLEMENTADORES E DOS BENEFICIÁRIOS SOBRE O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DESCENTRALIZADOS

Procuramos traçar neste capítulo as principais características sócio-econômicas e demográficas dos agentes implementadores (gerentes e diretores de escolas), atualmente envolvidos no programa descentralizado da merenda escolar, bem como as suas opiniões em relação a algumas selecionadas dimensões deste programa, dentre elas: o grau de aprovação do processo de descentralização; as alterações e permanências ocorridas; os graus de adesão ou de resistência existentes; o grau de alcance dos objetivos formulados pelo programa; as prioridades que lhes foram conferidas pelos formuladores para a sua consolidação; as condições facilitadoras e os obstáculos à sua implementação; os fatores de sucesso ou fracasso à implementação do Programa de Alimentação Escolar na rede municipal de ensino.

O estudo também dimensionou, especificamente em relação aos diretores das escolas municipais selecionadas, as suas opiniões em relação a algumas condições de implementação do programa por reunirem-se, na escola, as atividades finais relativas à oferta da alimentação aos usuários principais - os alunos. Tratou-se aqui de abordar o posicionamento da PAE na escola: o grau de aprovação dos cardápios, seus conteúdos, alterações ou permanências; a disponibilidade e condições da oferta alimentar; o grau de cobertura de programa; dentre outros aspectos.

Complementa-se o capítulo estudado, ainda que restrito, das opiniões de parcela dos alunos beneficiários, pertencentes às quartas séries do primeiro grau de um grupo de escolas selecionadas, segundo os perfis sócio-econômicos de sua clientela (baixo, médio-baixo e médio) e da sua inserção nos espaços urbanos típicos àquelas categorias sociais. Assim complementa-se este capítulo com as exposições das opiniões dos alunos sobre a merenda escolar, conteúdo do cardápio, condições de sua oferta e dificuldades encontradas. Apesar de restritas as dimensões exploradas julgamos relevantes explorar as opiniões dos alunos, uma vez sempre omitidas nos estudos avaliativos realizados.

4.1. Os agentes implementadores

Os dados sobre os quais esta análise foi elaborada procedem de questionários aplicados ao conjunto de implementadores responsáveis pelo desenvolvimento do Programa de Alimentação Escolar na rede municipal de ensino em Cuiabá, durante os meses de outubro e novembro de 1995. Após a identificação dos responsáveis pela implementação do programa, foram distribuídos 75 questionários aos profissionais em função de coordenação, gerenciamento e supervisão, identificados pela Coordenação Municipal do PAE e aos diretores das escolas municipais urbanas. Obtivemos respostas de 51 dos profissionais, perfazendo o total de 68%, congregando-se para efeito deste estudo em dois segmentos distintos, que passaremos a designá-los por: gerentes (coordenadores e supervisores), correspondendo a 19,6% do conjunto, e diretores, perfazendo 80,4% do total de indivíduos que responderam ao questionário. A discriminação e volume (frequência e percentual) dos profissionais, segundo as funções desempenhadas encontram-se na tabela a seguir.

TABELA 12: Profissionais segundo funções que desempenhavam no Programa de Alimentação Escolar, 1995. Cuiabá,

CATEGORIA	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
1. Gerentes/Coord/Superv SME	2	3.9%
2. Gerente\Coord Agricultura	2	3.9%
3. Gerente SEDUC	1	2.0%
4. Supervisor área	5	9.8%
5. Diretor Escola	41	80.4%
TOTAL	51	100.0%

Assim sendo, pode-se detalhar as atribuições destes agentes implementadores, junto ao PAE da seguinte forma:

1- Os gerentes e coordenadores da SME que respondiam pela formulação do PAE municipalizado;

2 - Os gerentes e coordenadores ligados às atividades de abastecimento do programa na SEAA;

3- O gerente do Núcleo de Alimentação Escolar da Secretaria de Estado de Educação responsável pelo PAE no Estado;

4 - Os supervisores de área, professores em desvio de função que acompanhavam o Programa nas escolas;

5 - Os diretores das escolas que respondiam pelo cotidiano do PAE no âmbito das escolas municipais (80,4%).

4.1.1 Perfil sócio-econômico e demográfico dos agentes implementadores

Dos 51 profissionais que participaram deste estudo, 43 (84,3%) eram do sexo feminino e 8 (15,7%) do masculino. Em Cuiabá residiam 88,2% dos entrevistados e em Várzea Grande, município próximo, 7,8%. Moravam em residências próprias 88,5% e em alugadas, 5,9%. Dos respondentes, 35 (68,6%) informaram serem chefes de família. Entre as 43 mulheres, 29 (67,4%) assumiam esta função.

TABELA 13: Profissionais entrevistados, segundo nível de instrução. 1995.
Cuiabá.

NÍVEL DE INSTRUÇÃO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
II grau incompleto	2	3,9%
II grau completo	5	9,8%
III grau incompleto	6	11,8%
III grau completo	38	74,5%
TOTAL	51	100,0%

A Tabela 13 mostra que 74,5% dos profissionais completaram o terceiro grau, 21,6% o segundo grau e 3,9% tinham o segundo grau incompleto. Entre os diretores, apenas um professor não havia concluído o segundo grau o que contrariava a Lei Nº 3201.¹

¹Corresponde à Lei da Gestão Democrática que exigia terceiro grau para o cargo de direção das escolas, excetuando as duas primeiras eleições, cuja exigência era o segundo grau completo. Os diretores entrevistados correspondiam ao segundo pleito.

Entre os agentes implementadores do PAE, 38 com nível superior concluíram suas graduações nos seguintes cursos: pedagogia (65,8%); educação física (10,5%); seguidos por nutrição e letras, cada uma com 5,3% das opções; história e agronomia com 2,4% respectivamente; e um professor (2,0%) informou ter concluído duas graduações: pedagogia e letras.

Dos 38 profissionais com terceiro grau, 18 (47,4%) informaram ter especialização nas áreas de metodologia (27,8%); pedagogia e didática (27,8%); filosofia (11,1%); administração escolar (11,1%). As outras áreas contempladas tiveram somente uma opção. São elas: administração dos serviços de saúde, psicologia, artes e educação física. Um professor concluiu os créditos do mestrado em educação.

Características da condição ocupacional e rendimento dos entrevistados

TABELA 14: Órgãos administrativos aos quais os profissionais entrevistados se vinculam, 1995. Cuiabá.

SECRETARIA	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
1. Secret. Municipal Educação	30	58,8%
2. Secret. Estadual Educação	2	3,9%
3. Secret. Especial Agricultura e Abastecimento	1	2,0%
4. Secret. Bem Estar Social	1	2,0%
5. Secret. Municipal Administração	1	2,0%
6. SME/SEDUC	14	27,5%
7. Não Resposta	2	3,9%
TOTAL	51	100,0%

Mais da metade dos profissionais mantinham vínculo empregatício com o setor público através da Secretaria Municipal de Educação (SME) (58,8%), sendo minoritários os vinculados à Secretaria Estadual de Educação ou com outras

secretarias do governo municipal (6,0%). O duplo vínculo no setor educacional (município e estado) era exercido por 27,5% dos entrevistados. Na Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) estavam vinculados apenas dois profissionais (4,0%): o gerente do Núcleo de Alimentação Escolar do Estado e a Coordenadora Municipal do Programa. Eram funcionários efetivos do Estado e/ou Município 48 dos implementadores, portanto 94,1%. Dos 51 respondentes 98% informaram não ter vínculo com o setor privado e uma pessoa não respondeu a esse quesito.

As atividades profissionais eram exercidas na sede da Coordenação do Programa e nas escolas municipais por 94,1% dos entrevistados, nas dependências da Secretaria Especial de Agricultura e Abastecimento por 3,9%. Com atividades tanto na rede municipal, quanto estadual de ensino encontravam-se 27,5% dos agentes. Entre os 14 profissionais que pertenciam a este grupo, 11 (78,6%) informaram ter uma jornada de trabalho de 60 horas semanais. Eram em geral, os diretores escolares que acumulavam vínculos de magistério com SME e SEDUC. Em um período assumiam a direção e sala de aula no noturno.

Do conjunto dos informantes, 25,5% trabalhavam 60 horas e 68,6%, 40 horas semanais.

TABELA 15: Cargos públicos ocupados pelos profissionais entrevistados, envolvidos com o PAE, 1995. Cuiabá.

CARGO OCUPADO SETOR PÚBLICO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
1. Professor	41	80.4%
2. Professor em desvio função	6	11.8%
3. Assistente técnico produção	1	2.0%
4. Não resposta	3	5.9%
TOTAL	51	100.0%

O cargo exercido pela maioria dos entrevistados era o de professor (92,2%) (Tabela 15). Um profissional foi contratado no cargo de assistente técnico de produção (2,0%). Entre os 47 professores, 11,8% estavam em desvio de função: eram os supervisores de área e um nutricionista. As funções exercidas pelo grupo, enquanto implementadores do PAE foram as já referidas: 80,4% ocupavam a função de diretor das escolas municipais; 10,0% o gerenciamento e coordenação do Programa de Alimentação Escolar e 9,8% a supervisão do Programa nas escolas. As funções de gerenciamento, coordenação e direção das escolas eram gratificadas. Assim, 86,3% recebiam gratificação. Não era gratificada a supervisão de área. Duas pessoas (3,9%) não responderam a esta questão.

TABELA 16: Tempo de trabalho no setor público dos profissionais envolvidos com o PAE, 1995. Cuiabá,

TEMPO DE TRABALHO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
1 | 5	6	11.8%
5 | 10	14	27.5%
10 | 15	9	17.6%
15 | 20	7	13.7%
20 | 25	7	13.7%
25 | 30	1	2.0%
Não resposta	7	13.7%
TOTAL	51	100.0%

O agrupamento por tempo de ocupação permite observar que 27,5% dos entrevistados exerciam o cargo referido no período de 5 a 10 anos, sendo portanto trabalhadores de ingresso relativamente recente e 17,6% de 10 a 15 anos, como pode ser observado na Tabela 16. Estes dois agrupamentos congregam 44,1% dos

profissionais. De 15 a 20 anos e 20 a 25 estão 13,7% dos profissionais, respectivamente. O tempo médio no exercício do cargo foi de 12 anos e 3 meses e a mediana de 10 anos e 7 meses, indicativo de uma permanência não recente, comportando, possivelmente os profissionais com maior maturidade profissional.

A variável tempo de ocupação no setor público (dados não apresentados) contou com apenas duas não respostas (3,9%), índice inferior ao obtido na questão sobre o tempo de exercício no cargo. No entanto, estas duas distribuições tiveram comportamentos semelhantes. Houve uma redução na faixa de 1 a 5 anos de 11,8% para 7,8%, o que pode significar tempo anterior exercido em outros cargos no setor público. Ocorreu uma ampliação de 27,5% para 41,4% no intervalo de 5 a 10 anos para onde migraram as não respostas anteriores.

TABELA 17: Tempo no exercício da função dos profissionais entrevistados, 1995. Cuiabá.

TEMPO NA FUNÇÃO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
< 1 ano	9	17.6%
1 | 2	3	5.9%
2 | 3	15	29.4%
3 | 4	8	15.7%
4 | 5	7	13.7%
> 7 anos	6	11.8%
Não resposta	3	5.9%
TOTAL	51	100.0%

A gerência e supervisão do programa e a direção das escolas eram atividades exercidas a menos de 5 anos para 82,3% do grupo estudado. Dos 51 profissionais, 9 (17,6%) tinham menos de um ano na função; 15 (29,4%) a exerciam de

2 a 3 anos; 8 (15,7%) de 3 a 4 anos. Com mais de 7 anos estavam 6 (11,8%) dos respondentes, como mostra a Tabela 17.

O tempo de atividade no Programa de Alimentação Escolar (dados não apresentados) parece ter sido considerado a partir do ano de 1993, data de sua descentralização, por 67,6% dos entrevistados. Apenas 20,6% afirmaram envolvimento com o Programa anterior a este período.

TABELA 18: Rendimentos obtidos no setor público pelos profissionais entrevistados, 1995. Cuiabá.

SALÁRIOS PAGOS PELO SETOR PÚBLICO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
5|-10	5	9.8%
10|-15	23	45.1%
15|-20	9	17.6%
20|-25	2	3.9%
Não respostas	12	23.5%
TOTAL	51	100.0%

Com base nos intervalos salariais, podemos observar que 9,8% dos entrevistados tinham ganhos mensais entre 5 e 10 salários mínimos; 45,1% entre 10 e 15, 17,6% na faixa de 15 a 20 salários mínimos. Estas duas últimas categorias somam 62,7% das respostas obtidas. O índice de não resposta a esta questão foi alto, 23,5% (Tabela 18). O salário médio foi de 13,2 mínimos e a mediana de 13,5. Ao responderem essa pergunta alguns manifestaram grande insatisfação com o montante recebido e atraso no pagamento, manifestando-se com estas palavras: “Trabalho, mas não recebo”, “Está atrasado, não sei!”, “Qual salário?”.

TABELA 19: Renda familiar em salários mínimos usufruída pelos profissionais entrevistados, 1995. Cuiabá.

RENDA FAMILIAR	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
5 |- 10	1	2.0%
10 |- 15	7	13.7%
15 |- 20	13	25.5%
20 |- 25	10	19.6%
25 |- 30	2	3.9%
> 35 salários	4	7.8%
Não respostas	14	27.5%
TOTAL	51	100.0%

A renda familiar do grupo em estudo tendeu a deslocar a distribuição para as faixas salariais mais altas. Observa-se que apenas uma família tinha rendimentos entre 5 e 10 salários mínimos; 13,7% entre 10 e 15; 25,5% entre 15 e 20; e 19,6% entre 20 e 25 conforme mostra a Tabela 19. A média da renda familiar foi de 20,94 salários e a mediana de 18,94 salários mínimos. Foi alto o número de abstenções a esta pergunta (27,5%).

Conclui-se quanto ao perfil dos implementadores que se tratam, na sua maioria, de mulheres, residentes em Cuiabá, detendo grande parcela de nível de instrução superior, sendo professores formados, ainda que outra parte minoritária dos implementadores fosse menos escolarizada, vinculando-se todos ao setor público, predominando a Secretaria Municipal de Educação. Dadas as características do programa, estão ainda vinculados parte dos implementadores, a outros órgãos públicos pertencentes aos setores educacionais (estaduais), ao de bem estar social e agrícola, em menores proporções.

Trata-se ainda de um segmento de funcionários que, pelo tempo de trabalho exercido no setor público, detém certa maturidade profissional, com inserções mais recentes junto à implementação ou formulação de programa de merenda escolar descentralizado. Os salários por eles recebidos, não mantêm atualmente regularidade, além de oscilarem a maioria entre 10 a 15 salários mínimos mensais e a renda média familiar chegar a alcançar 20 salários mínimos preenchida ou pelo próprio entrevistado, enquanto chefe de família, ou pela participação de outros membros do grupo familiar.

4.1.2 A descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar nas opiniões dos entrevistados

Tomaremos como referência as avaliações dos diretores escolares sobre a implementação do Programa de Alimentação Escolar municipalizado por serem esses os profissionais que conviviam diretamente com a sua implementação na escola e com o atendimento cotidiano ao aluno. Levamos também em consideração as opiniões emitidas pelos gerentes, coordenadores e supervisores que merecerão destaque. Denominaremos este seguimento de gerentes e coordenadores.

Dos diretores entrevistados 35 conheciam o conjunto das atividades que envolviam o PAE e quatro informaram desconhecê-las. Entretanto, apresentam diferentes graus de aprovação do programa, conforme os dados da tabela a seguir.

TABELA 20: Grau de aprovação das atividades descentralizadas do PAE, segundo diretores escolares, 1995. Cuiabá.

GRAU DE APROVAÇÃO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Aprova Integralmente	14	34,1
Aprova parcialmente	20	48,8
Desaprova integralmente	2	4,9
Desaprova parcialmente	5	12,2
TOTAL	41	100

O Projeto Quitute da Secretaria Municipal de Educação, implementado através da Coordenação do Programa de Alimentação escolar (CPAE), denominação local do projeto de descentralização do PAE, obteve aprovação integral de 14 diretores (34,1%) e parcial de 20 (48,8%). A desaprovação integral e parcial foi referida por 2 (4,9%) e 5 (12,2%) dos diretores entrevistados respectivamente (Tabela 20).

Entre gerentes/coordenadores foi integral a aprovação do programa, por grande maioria deles (80%). A descentralização do PAE contava com forte aprovação da equipe envolvida na sua execução: aprovação total e parcial de 83% dos diretores e 100% dos gerentes coordenadores.

TABELA 21: Avaliação da Municipalização do PAE, segundo diretores escolares, 1995. Cuiabá.

AVALIAÇÃO MUNICIPALIZAÇÃO PAE	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Melhorou muito	9	22,0
Melhorou	21	51,2
Continua como sempre foi	4	9,8
Piorou	7	17,1
TOTAL	41	100

A execução do PAE municipalizado melhorou muito para 9 (22%) diretores e 21 (51,2%) referiram conceito semelhante. Alguns fizeram observações, considerando que essa avaliação correspondia ao início da Merenda Escolar descentralizada e não a sua execução em 1995. Não viam alterações no Programa 9,8% e indicavam piora na execução descentralizada, 17,1% dos diretores. Os gerentes coordenadores e supervisores reconheceram que o programa melhorou (8) através da descentralização, e dois afirmaram que o PAE melhorara muito. Os dados concordam

com a tabela anterior, quanto à adesão da equipe de implementação ao Projeto de Descentralização da Alimentação Escolar.

Quanto à formulação do PAE, seis diretores informaram ter participado de sua elaboração inicial. A equipe que o formulou já havia sofrido alterações e apenas um profissional atualmente a ela permanecera desde o início, sendo atual gerente da CPAE.

TABELA 22: Resistências à implementação do PAE, segundo diretores escolares, 1995. Cuiabá.

RESISTÊNCIA À IMPLANTAÇÃO PAE	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Sim	14	34,1
Não	25	61,0
Não resposta	2	4,9
TOTAL	41	100

A implementação do PAE ocorreu sem grandes resistências dos profissionais que deveriam executá-lo no cotidiano das escolas, segundo informação (61,0%) dos diretores (Tabela 22). Os entrevistados que encontraram algum tipo de oposição (34,1%), escolheram os seguintes comentários como expressão da insatisfação dos profissionais responsáveis pela execução das atividades na escola:

“Essa é mais uma experiência que não vai para frente”, opinião de nove dos respondentes; “É mais um programa de interesse político”, e “O tempo não dá para fazer todas as atividades” foram opções escolhidas respectivamente por cinco dos diretores. As expressões, selecionadas pela equipe de coordenadores e supervisores, foram as mesmas apontadas acima. As duas primeiras indicam uma desconfiança política na continuidade dos programas governamentais, devido à persistência de interesses políticos na sua implementação.

As tabelas 23 e 24 procuram identificar a avaliação que os implementadores do PAE nas escolas fazem quanto aos objetivos mais gerais da descentralização do programa formulados pela FAE e pela SME, e aos mais específicos, pertinentes à adequação do programa à realidade local.

TABELA 23: Grau de alcance dos objetivos da descentralização, preconizados pela FAE no município, segundo avaliação dos diretores escolares, 1995. Cuiabá.

Alcance dos propósitos da descentralização do Programa de Alimentação Escolar	Muito Bom	Bom	Razoável	Fraco	Não se Realiza	Não Sabe	Resp. Inad.	Não Resp	Total
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1. Adequação dos alimentos dos hábitos culturais e alimentares regionais;	41,5	31,7	14,6	4,9	4,9	-	2,4	-	100
2. Eliminação do risco de expiração de validade dos alimentos e sua deterioração;	31,7	31,7	14,6	4,9	7,3	2,4	-	7,3	100
3. Igualdade na distribuição da merenda escolar entre as escolas;	19,5	36,6	7,3	9,8	2,4	14,6	-	9,8	100
4. Diminuição dos gastos com agentes de compras;	12,2	31,7	19,5	-	-	24,4	-	12,2	100
5. Economia dos altos custos de transporte e armazenagem;	17,1	29,3	22,0	-	2,4	19,5	-	9,8	100
6. Incentivos da economia municipal, sobretudo nos municípios de pequeno e médio porte;	19,5	36,6	17,1	2,4	2,4	7,3	2,4	12,2	100
7. Pontualidade e continuidade do fornecimento da alimentação escolar;	7,3	9,8	29,3	14,6	22,0	4,9	-	12,2	100

Avaliando os benefícios da descentralização do PAE preconizados pela FAE, em Cuiabá, os diretores periodizaram os critérios “bom” tendendo para “muito bom” ao referirem-se à sua realização. Foi considerada “muito boa” por (41,5%) dos

informantes a existência da “adequação dos alimentos aos hábitos culturais e alimentares regionais” (Tabela 23).

Como “boa”, 36,6% destacaram a realização de dois objetivos: “igualdade da distribuição da Merenda Escolar entre escolas” e “incentivo da economia municipal, sobretudo nos municípios de pequeno e médio porte”.

Os diretores (29,3%) apontaram “a pontualidade e continuidade do fornecimento da alimentação escolar ” como razoável e 22,0% disseram que ela não se realizava.

Considerando a combinação entre os critérios avaliativos, estabelecemos a seguinte hierarquização, quanto à realização desses objetivos:

1. “Adequação dos alimentos aos hábitos culturais e alimentares regionais”
2. “Eliminação do risco de expiração de validade dos alimentos e sua deterioração”
3. “Igualdade na distribuição da Merenda Escolar entre as escolas” e “Incentivo da economia municipal, sobretudo nos municípios de pequeno e médio porte”
4. “Diminuição dos gastos com agentes de compras”
5. “Economia dos altos custos com transporte e armazenagem”
6. “Pontualidade e continuidade do fornecimento da alimentação escolar”

TABELA 24: Grau de alcance dos objetivos do Programa de Alimentação Escolar propostos pela SME, segundo opinião dos Diretores Escolares.1995. Cuiabá.

Objetivos da Secretaria Municipal de Educação quanto ao Programa de Alimentação Escolar Municipalizado	Muito Bom	Bom	Razoável	Fraco	Não se Realiza	Não Sabe	Resp. Inad.	Não Resp	Total
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1. Atendimento aos alunos matriculados na rede municipal de ensino, com alimentação escolar de qualidade e boas condições higiênicas, garantindo no mínimo 30% das necessidades nutricionais durante período letivo;	21,9	26,8	26,8	7,3	7,3	2,4	2,4	4,9	100
2. Participação e controle social;	12,2	19,5	21,9	4,9	14,6	9,8	-	17,1	100
3. Incentivo à economia local;	26,8	31,7	12,2	2,4	4,9	7,3	-	14,6	100
4. Incentivo ao pequeno produtor;	43,9	19,5	17,1	9,8	2,4	-	2,4	4,9	100
5. Atender 30% das necessidades nutricionais diárias do aluno;	17,1	39,0	9,8	12,2	4,9	4,9	2,4	9,8	100
6. Oferecer aos estudantes melhores condições de aprendizagem;	26,8	34,1	17,1	7,3	2,4	2,4	2,4	7,3	100
7. Oferecer aos estudantes condições de assiduidade;	29,3	36,6	17,1	2,4	-	4,9	-	9,8	100
8. Executar ações sociais de combate à fome;	22,0	29,3	17,1	9,8	4,9	2,4	-	14,6	100
9. Melhorar a qualidade dos gêneros na alimentação escolar;	12,2	39,0	17,1	4,9	4,9	-	-	22,0	100
10. Respeitar os hábitos alimentares dos alunos;	17,1	41,5	12,2	7,3	4,9	-	2,4	14,6	100

A avaliação dos objetivos do Projeto Quitute, elaborado pela Secretaria de Educação obteve a seguinte apreciação dos diretores segundo critérios solicitados:

Para 43,9% desses profissionais, “O incentivo ao pequeno produtor” vinha se realizando “muito bem”. Para 41,5% “o respeito aos hábitos alimentares dos alunos” se realizava “bem” e para 12,2% dos diretores, “razoavelmente bem”. A participação e controle social do Programa foi o objetivo que teve a pior avaliação, considerada “irrealizável” por 14,6% dos diretores (Tabela 24).

A combinação dos critérios de avaliação permitiu a seguinte escala de prioridades:

1. “Incentivo ao pequeno produtor”
2. “Oferecer ao estudante condições de assiduidade”
3. “Respeitar os hábitos alimentares dos alunos”
4. “Oferecer aos estudantes melhores condições de aprendizagem”
5. “O Incentivo à economia local”
6. “Atender 30% das necessidades nutricionais diárias dos alunos”
7. “Executar ações sociais de combate à fome”
8. “Melhorar qualidade dos gêneros na alimentação escolar”
9. “Atendimento aos alunos matriculados na rede municipal de ensino, com qualidade e boas condições higiênicas, garantindo no mínimo 30% das necessidades nutricionais no período letivo”
10. “Participação e controle social”

A equipe de coordenação e supervisão elegeu como objetivo que vinha se realizando muito bem o “Incentivo ao pequeno produtor” (80%) e, como “bom”, apresentaram duas opções com 70% das escolhas, cada uma: “oferecer aos estudantes melhores condições de aprendizagem” e “melhorar a qualidade dos gêneros na alimentação escolar”. Destes entrevistados, 30% apontaram como de realização “regular” o objetivo “atender 30% das necessidades nutricionais do aluno”.

Solicitados, em questões abertas, a opinarem sobre as vantagens da descentralização foram apresentadas pelos diretores considerações quanto à formulação do Programa, enriquecendo ou justificando as opções já quantificadas.

A adequação do programa aos hábitos dos consumidores foi expressa pelo valor atribuído a uma alimentação condizente com a realidade e os costumes regionais, usando os produtos da terra apropriados às condições climáticas de Cuiabá. A implementação do programa tornou a merenda escolar mais próxima da realidade alimentar do aluno, quanto às suas necessidades nutricionais e de paladar, salientando, no entanto, que essa adequação ainda não alcançou a qualidade necessária, devendo ser melhorada. Mesmo assim, alguns diretores ressaltaram o ganho de peso dos alunos e o maior suprimento de vitaminas e proteínas dos novos cardápios.

No campo educacional, foram ressaltadas as melhores condições de aprendizado e da assiduidade dos alunos à escola, em função do oferecimento da merenda escolar.

Os gerentes/coordenadores valorizaram, além dos aspectos acima relacionados, o incentivo e a melhoria da qualidade e o aumento da produção dos pequenos agricultores rurais, tornando-os mais competitivos e aptos a enfrentarem o mercado. Valorizaram também a autonomia dos coordenadores na definição do PAE, permitindo flexibilidade na aquisição dos gêneros e agilidade no atendimento do Programa.

Sobre a descentralização propriamente dita, os entrevistados priorizaram as proposições que lhes pareceram mais adequadas a caracterizar o processo em curso em Cuiabá, conforme a tabela a seguir².

² As Tabelas 25, 26, 27 e 28 mostram as várias opções dadas aos entrevistados para que priorizassem apenas duas ou três proposições. O alto percentual de não respostas é indicativo que aquelas afirmativas não foram consideradas importantes.

TABELA 25: Processos prioritários para a consolidação da descentralização do PAE, segundo diretores escolares, 1995. Cuiabá.

Processos Prioritários para Consolidação da Descentralização	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3	Resp. Inadeq.	Não Respondeu	Total
	%	%	%	%	%	%
1. Autonomia do município;	29,3	2,4	9,8	9,8	46,3	100
2. Repasse regular dos recursos pela FAE;	17,1	12,2	4,9	9,8	56,1	100
3. Maior aporte de recursos financeiros;	2,4	7,3	7,3	7,3	75,6	100
4. Articulação entre as Secretarias Municipal, Estadual de Educação e FAE;	2,4	12,2	4,9	7,3	73,2	100
5. Maior integração do Programa com as outras políticas sociais do município;	-	7,3	7,3	7,3	78,0	100
6. Maior flexibilidade na burocracia da Secretaria Municipal de Educação;	2,4	7,3	9,8	4,9	75,6	100
7. Qualificação dos profissionais envolvidos com o Programa;	4,9	2,4	2,4	4,9	85,4	100
8. Melhores salários dos técnicos e profissionais do Programa;	-	4,9	-	7,4	87,8	100
9. Maior autonomia da Escola em relação ao Programa;	7,3	14,6	2,4	9,8	65,8	100
10. A entrega regular às Escolas de todos os gêneros que compõem os cardápios;	14,6	14,6	19,5	7,3	43,9	100
11. Cardápios de preparo mais simplificados.	2,4	-	9,8	4,9	82,9	100

Como prioridade 1, 29,3% dos entrevistados elegeram a “autonomia do município” questão mais ampla de ordem político-administrativa. Como prioridade 2 e de igual natureza, 14,6% dos diretores elegeram a “maior autonomia da escola em relação ao programa”. Ainda na prioridade 2, ficou “a entrega regular às escolas de todos os gêneros que compõem o cardápio”. Essa opção foi também escolhida como prioridade 3 por 19,5% dos diretores.

Na equipe de coordenadores, as prioridades 1 e 2 recaíram sobre a opção: “os repasses regulares dos recursos pela FAE” (30%, respectivamente). Nesse caso,

apareciam com mais nitidez as diferenças da inserção dos dois segmentos na implementação do programa. A equipe de coordenação está mais ligada às decisões e provimento do PAE, no nível central e intermediário do processo de implementação, enquanto que os diretores estão mais próximo às atividades fins.

TABELA 26: Condições facilitadoras da implementação da descentralização do programa de alimentação escolar, segundo diretores escolares, 1995. Cuiabá.

Condições para Implementação da Descentralização do PAE	Prioridade 1	Prioridade 2	Resp. Inadeq.	Não Respondeu	Total
	%	%	%	%	%
1. A vontade política do Prefeito	48,9	12,2	9,8	29,3	100
2. A vontade política do Secretário de Educação	4,9	17,1	9,8	68,3	100
3. A forte colaboração dos profissionais vinculados ao Programa	12,2	14,6	9,8	63,4	100
4. A integração existente entre as Secretarias Municipal e Estadual de Educação	2,4	2,4	7,3	87,8	100
5. A integração existente entre as Secretarias (Municipais) de Educação e Especial de Agricultura e Abastecimento	7,3	17,1	7,3	68,3	100
6. A estrutura organizacional da SME, facilita respostas flexíveis aos problemas, permitindo o bom andamento do Programa	4,9	14,6	4,9	75,6	100
7. O interesse dos gerentes implementadores do Programa	-	-	7,3	92,7	100
8. Forte colaboração dos diretores das escolas	-	2,4	9,7	87,8	100
9. Outros *	7,3	-	-	92,7	100

* - Repasse de recursos financeiros em tempo hábil

- Autonomia financeira da Escola para realização PAE

As prioridades selecionadas por favorecerem a implementação da descentralização são de caráter político-decisório. Em primeiro lugar “a vontade

política do Prefeito” com 48,8% das escolhas e em segundo “a vontade política do Secretário de Educação” para 17,7% dos diretores (Tabela 26).

Os diretores ressaltaram o compromisso social dos dirigentes locais, principalmente com a comunidade escolar. Provavelmente estavam se referindo, não à descentralização em si, mas às fracas condições da institucionalização do Projeto de Alimentação Escolar, cujas características eram vinculadas ao projeto político daquela gestão.

A análise do conjunto das observações sobre as condições que dificultavam a implementação do projeto descentralizado do PAE, indica-nos que haveria nessas respostas mais um indício da fragilidade do apoio, ou do poder político do executivo proponente do Programa.

Os gerentes coordenadores priorizaram como relevante à implementação o grau de comprometimento dos recursos humanos, tendo sido elegido, por 40% deles, o item “a forte colaboração dos profissionais envolvidos no programa.” Como prioridade dois ficou “a vontade política do Secretário de Educação (40%). Coincidentemente ambos itens mereceram as mesmas proporções de respostas, sendo portanto equivalentes enquanto prioridades. Esse segmento mais próximo às instâncias decisórias apontou a visibilidade política da Alimentação Escolar, usada pelo prefeito como um dos programas sociais do governo. Mereceu destaque o apoio particular do Secretário de Educação à equipe de Coordenação.

TABELA 27: Condições que dificultam a implementação da descentralização do programa de alimentação escolar, segundo avaliação dos diretores escolares, 1995. Cuiabá

Dificuldades na Implementação da Descentralização	Priori-	Priori-	Resp.	Não	Total
	dade 1	dade 2	Inadeq.	Respondeu	
	%	%	%	%	%
1. Incompatibilidade da estrutura burocrática da Secretaria Municipal de Educação com os procedimentos exigidos pelas atividades do Programa;	12,2	17,1	4,9	65,9	100
2. Falta de vontade política dos dirigentes;	36,6	22,0	4,9	36,5	100
3. Falta de interesse dos Coordenadores do Programa;	-	-	2,4	97,6	100
4. Falta de colaboração dos Diretores das Escolas;	-	-	4,9	95,1	100
5. Resistência dos profissionais às inovações;	2,4	4,9	4,9	87,8	100
6. Falta de recursos financeiros.	36,6	43,9	9,6	9,6	100

Conforme os dados da tabela acima, as dificuldades na implementação encontram problemas na “falta de recursos financeiros”, sendo portanto a principal condição considerada desfavorável à descentralização do PAE, seguida pela “falta de vontade política dos dirigentes”, conforme destaques dos diretores nas primeiras e segundas prioridades. Quanto à falta de recursos, os diretores expressaram o descompromisso da FAE na liberação das verbas em tempo hábil para garantir a qualidade e continuidade do PAE. Fizem críticas ao não cumprimento dos cronogramas.

Ao se referirem às dificuldades da descentralização do PAE, foi enfatizado o descompromisso político, a má vontade, a falta de força política e falta de seriedade das autoridades competentes, Prefeito e Secretários, em garantirem a regularidade e a qualidade do programa. Foi citada a prioridade secundária do pequeno produtor no

conjunto das políticas. As competições pelo poder e o jogo de interesses existentes entre as Secretarias da administração pública, em detrimento das finalidades dos programas sociais foram lembrados pelos diretores e coordenadores.

Foi solicitado aos entrevistados que priorizassem um dos objetivos que estavam sendo realizados com sucesso na implementação do PAE descentralizado e escolhessem os motivos facilitadores dessa situação. Os diretores selecionaram os seguintes objetivos: “oferecer aos estudantes condições de assiduidade” (26,8%) e, em segundo, “respeitar os hábitos alimentares dos alunos” (22,0%), portanto acabavam valorizando a merenda escolar quanto ao seu efeito na motivação da frequência do aluno à escola.

TABELA 28: Motivos do sucesso do Programa quanto ao objetivo “oferecer aos estudantes condições de assiduidade”, 1995. Cuiabá.

Motivos do Sucesso do Objetivo	Priori-	Priori-	Resp.	Não	Total
	dade 1	dade 2	Inadeq.	Respondeu	
	%	%	%	%	%
1. Os objetivos estão bem formulados	24,4	2,4	12,2	61,0	100
2. A sua divulgação foi eficiente entre os técnicos e profissionais	4,9	4,9	12,2	78,0	100
3. Corresponde às expectativas dos técnicos e profissionais	2,4	4,9	9,8	82,9	100
4. Corresponde à tradição do Programa	2,4	9,8	7,3	80,5	100
5. Conta com recursos necessários	4,9	7,3	4,9	82,9	100
6. A preparação do pessoal envolvido foi muito boa	9,8	17,1	9,8	63,4	100
7. Outros *	9,8	-	-	90,2	100

* - Programa sem sucesso ou parcial

- Falta de continuidade

“Os objetivos estão bem formulados”: essa foi a causa do sucesso dos objetivos selecionados, assim considerada por cerca de 24% dos diretores, opinião seguida pela afirmativa “a preparação do pessoal envolvido foi muito boa”. As razões

apontadas expressaram tanto a concordância e apoio aos objetivos traçados, quanto a capacitação dos recursos humanos. No entanto, houve diretores (98%) que questionaram o sucesso do programa devido à sua descontinuidade (Tabela 28).

Para os gerentes e coordenadores, as primeiras e segundas opções “incentivo ao pequeno produtor” e “oferecer aos estudantes condições de assiduidade”, obtiveram igualmente 30% das escolhas. Garantir o vínculo do programa com os produtores rurais vinham consumindo os maiores esforços dos coordenadores do Programa, principalmente frente às exigências da legislação e do processo licitatório, que cada vez tornavam mais difícil a compra dos gêneros diretamente dos agricultores. Quanto aos motivos e ordem de prioridade definida pelos coordenadores, com igualmente 40% das respostas, coincidiram com os motivos apontados pelos diretores, ou seja : “objetivo bem formulados” e a “preparação do pessoal envolvido muito boa”.

Os objetivos do PAE que apresentavam, no momento da entrevista, menores sucesso na sua concretização foram: “participação e controle social” para 19,5% dos diretores e “respeitar os hábitos alimentares” para 17,1% deles.

A adequação da merenda aos hábitos alimentares foi selecionada como um dos objetivos que se realiza a contento, conforme as prioridades conferidas pelos diretores e que estão contidas nas Tabelas 23 (1ª posição), 24 (3ª posição) e 28. Entretanto, parcela dos entrevistados julgaram insatisfatório o alcance deste objetivo, provavelmente por não apoiarem programas assistenciais incluídos na escola, como o da merenda escolar.

TABELA 29: Motivos do insucesso do Programa quanto aos objetivos “participação e controle social”, 1995. Cuiabá.

Motivos para o Insucesso das Finalidades	Prioridade 1	Prioridade 2	Resp. Inadeq.	Não Respondeu	Total
	%	%	%	%	%
1. As finalidades estão mal formuladas	-	-	2,4	97,6	100
2. A sua divulgação foi ineficiente entre os técnicos e profissionais	4,9	4,9	12,2	78,0	100
3. Encontram resistência entre os técnicos e profissionais	-	-	7,2	92,7	100
4. Há dificuldades do gerenciamento do Programa	14,6	17,1	4,9	63,4	100
5. Não conta com os recursos necessários (FAE)	36,6	19,5	22,0	22,0	100
6. A inoperância dos órgãos responsáveis dificulta a implementação do Programa (FAE)	12,2	24,4	7,3	56,1	100
7. Outros *	12,2	7,3	2,4	78,5	100

* - Falta de condições na escola de RH e infra estrutura

- Descontinuidade

- Falta de capacitação de RH

- Não há merenda

Ao serem consideradas as razões para o insucesso do objetivo, foi destacada a questão do financiamento que “não conta com recursos necessários”, opção acrescida várias vezes da observação “demora ou falta de repasse dos recursos da FAE”, primeira opção para 35,5% dos diretores. Na prioridade 2 mereceu destaque: “a inoperância dos órgãos responsáveis dificulta a implementação do programa”, opinião escolhida por 24,4% dos entrevistados. Um controle social ativo poderia garantir condições da exequibilidade do Programa.

Na equipe de coordenação, os objetivos com menor sucesso foram: em primeiro lugar, “a participação e o controle social” para 30% dos profissionais,

coincidindo com a avaliação dos diretores. Em segundo lugar, “melhorar a qualidade dos produtos utilizados na alimentação escolar” com 40% das respostas. Os motivos do insucesso foram, na prioridade 1, “a inoperância dos órgãos responsáveis dificulta a implementação do programa”, com 40% das escolhas e, na 2, com 30% , “não conta com os recursos necessários”. Essas foram as referências à situação do programa em 1995, cuja merenda foi considerada, naquele momento, como não adequada às crianças. Foi sugerida a participação dos diretores na confecção dos cardápios com a gerência, para readaptá-los aos hábitos regionais.

4.1.3. Opinião dos diretores quanto à implementação do Programa de Alimentação Escolar nas escolas

As questões que se seguem foram respondidas pelos diretores dos estabelecimento de ensino, opinando sobre a implementação do PAE nas escolas.

TABELA 30: Classificação das escolas participantes da pesquisa por número de alunos matriculados, segundo diretores, 1995. Cuiabá.

ESCOLAS POR NÚMERO DE ALUNOS	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
< 500	13	31,7
500 | 1000	09	21,9
≥ 1000	09	21,9
Não resposta	10	24,4
TOTAL	41	100

A distribuição das escolas da rede municipal de ensino por intervalo de número de alunos matriculados mostra que as instituições com até 1000 alunos

constituíram 53,6% das pesquisadas, e acima de 1000 alunos cerca de 22%. Foi alto o número de não respostas (24,4%) (Tabela 30).

O total de alunos matriculados segundo os diretores, no ano de 1995, foi 20.078. O número de alunos cursando, no momento da pesquisa, era de 17.971, uma defazagem de 10,5%. Recebiam a merenda escolar 11.942 alunos, o que representava 74,6% dos alunos cursando. Essa diferença se dava, provavelmente, por estarem incluídos os alunos do curso noturno ou de educação de adultos.

TABELA 31: Posição que o PAE ocupa dentro da escola, segundo os diretores, 1995. Cuiabá.

POSIÇÃO QUE O PAE OCUPA NA ESCOLA	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Ocupa tempo excessivo na administração escolar	04	7,8
É totalmente integrado às atividades da escola	10	19,6
Essencial ao aproveitamento dos alunos	23	45,1
Recursos do PAE devem ser usados por outros	07	13,7
Não resposta	07	13,7
TOTAL	51	100

O PAE foi considerado essencial ao aproveitamento escolar dos alunos por 45,1% dos diretores e 19,6% avaliaram o programa totalmente integrado às atividades da escola; 13,7% concordaram que os recursos da alimentação escolar poderiam ser utilizados em programas pedagógicos mais necessários à formação do aluno (Tabela 31).

Ao discorrerem sobre as desvantagens do PAE descentralizado, foi colocado com mais nitidez o dilema frente às carências materiais e sociais do aluno, a importância que a merenda assume e a tendência de se estar transformando a escola num “grande espaço assistencial”. A escola, ao oferecer duas refeições ao dia, retira o

tempo precioso do alunos de uma jornada escolar que é tida como uma das menores do mundo, mas ao mesmo tempo, essas refeições são necessárias.

TABELA 32: Graus de aprovação dos cardápios oferecidos na rede municipal, segundo diretores, 1995. Cuiabá.

Alcance dos propósitos da descentralização do Programa de Alimentação Escolar	Muito Bom	Bom	Razoável	Fraco	Não Sabe	Resp. Inad.	Não Resp.	Total
	%	%	%	%	%	%	%	%
1. Os cardápios estão adequados ao tempo de permanência dos alunos	9,8	22,0	14,6	29,2	-	2,4	22,0	100
2. Os cardápios são bem aceitos pelos alunos	19,5	22,0	29,3	7,3	-	2,4	19,5	100
3. Os cardápios são variados durante a semana, evitando a monotonia	14,6	17,1	26,8	19,5	2,4	2,4	17,1	100
4. Os cardápios estão de acordo com os hábitos alimentares dos alunos	17,2	26,8	12,2	19,5	2,4	2,4	19,5	100
5. Os cardápios são adequados ao número de funcionários que preparam as refeições	9,8	34,1	7,3	29,3	-	2,4	17,1	100
6. Os cardápios são adequados às condições de infraestrutura para o preparo das refeições previstas	9,8	41,5	14,6	12,2	-	2,4	19,5	100
7. As condições dos equipamentos e utensílios são adequados a confecção dos cardápios	14,6	36,6	17,1	12,2	-	2,4	17,1	100
8. Os gêneros para o preparo dos cardápios são de boa qualidade	17,1	26,8	26,8	9,8	-	-	19,5	100
9. O sistema de entrega dos gêneros permite a confecção dos cardápios dentro dos horários previstos	4,9	12,2	17,1	41,5	-	-	24,4	100

As avaliações sobre a adequação dos cardápios tenderam a concentrar as opções no critério “bom”, tendendo para “fraco”. O primeiro aplicou-se a 41,5% das respostas oferecidas pelos diretores que julgam a adequação dos cardápios às condições de infra estrutura para o preparo das refeições (propósito nº 7- Tabela 32). Podemos observar que a adequação dos equipamentos e recursos humanos tenderam congregam as respostas, neste critério. Como “fraco”, 41,5% dos entrevistados avaliaram o sistema de entrega dos gêneros às escolas.

A combinação das escolhas quanto aos critérios de avaliação dos cardápios tendeu à seguinte ordenação:

1. Os cardápios são adequados às condições de infra estrutura para o preparo das refeições previstas;
2. Os gêneros para o preparo do cardápio são de boa qualidade;
3. Os cardápios estão de acordo com os hábitos alimentares dos alunos;
4. As condições dos equipamentos e utensílios são adequadas à confecção dos cardápios;
5. Os cardápios são bem aceitos pelos alunos;
6. Os cardápios são adequado ao número de funcionários que preparam as refeições;
7. Os cardápios estão adequados ao tempo de permanência dos alunos na escola;
8. Os cardápios são variados durante a semana, evitando a monotonia alimentar;
9. O sistema de entrega dos gêneros permite a confecção dos cardápios dentro dos horários previstos.

Ao se posicionarem sobre as desvantagens da descentralização, os diretores abordaram a descontinuidade do programa e expressaram suas opiniões sobre a composição dos cardápios, o sistema de abastecimento, a qualidade dos produtos a disponibilidade e conservação dos equipamentos ligados à merenda escolar. Nas suas

opiniões o programa havia funcionado a contento entre 1993 e 1994, por servir duas diversificadas e balanceadas refeições diárias, contando com boa aceitabilidade, o que era configurado pelo melhoria da frequência, “satisfação e prazer do aluno da variedade de alimentos”.

Em 1995, quando os dados foram levantados, estavam ocorrendo várias interrupções, os alimentos eram mal distribuídos, faltavam produtos para a composição dos cardápios, “se tem arroz, não tem óleo”... ou “passam dias sem ter sequer um biscoito para o aluno”. Estava comprometida, não só a variedade da merenda, como havia falta de gêneros essenciais ou, ainda, eram entregues em quantidade insuficiente para o número de alunos da escola.

Mereceu destaque a deficiência do sistema de entrega dos gêneros à escola, o que vinha comprometendo a operacionalização da merenda na escola. Os alimentos eram entregues fora do cronograma, dificultando a combinação com os já existentes para composição das refeições, exigindo improvisações e principalmente o não cumprimento do horário, tornando mais difícil o preparo das refeições.

Embora confirmando a boa qualidade dos produtos utilizados pelo programa, muitas referências foram feitas ao mal estado de conservação das frutas e legumes, (principalmente abóbora, mamão e banana) enviados pela Gerência de Alimentação Escolar, “frutas deterioradas, fora do padrão de qualidade, ou quase inaproveitáveis”.

TABELA 33: Composições ideais dos cardápios, segundo diretores, 1995. Cuiabá.

COMPOSIÇÃO	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Os cardápios devem utilizar predominantem. gêneros <i>in natura</i>	10	24,4
Os cardápios devem utilizar predominantem. produtos formulados	-	-
Os cardápios devem combinar produtos <i>in natura</i> e formulados	11	26,8
Os cardápios podem ser simplificados sem prejuízo para os alunos	12	29,3
Não resposta	08	19,5
TOTAL	41	100

A Tabela 33 mostra a rejeição dos diretores ao uso predominante dos produtos formulados na merenda escolar (nenhuma resposta). Parece não confirmar a crença da equipe de coordenação do PAE de que os implementadores do Programa na escola dariam preferência aos formulados por exigirem pouco trabalho. As demais alternativas congregaram distribuição homogênea das respostas, indicando uma aceitação mais flexível dos cardápios pelos diretores.

Segundo a opinião dos diretores, a merenda escolar foi descontínua em 1995, atendendo a menos da metade do período letivo para 39,0% deles. Para 44,0% dos informantes, o programa havia coberto mais da metade dos dias letivos (dados não apresentados).

TABELA 34: Disponibilidade de equipamentos nas escolas para o preparo das refeições, segundo diretores, 1995. Cuiabá.

DISPONIBILIDADE	EXISTENTES (%)	NÃO RESPOSTA (%)	TOTAL (%)
Fogão apropriado ao número de refeições	73,2	9,8	83,0
Freezer	85,4	12,2	97,6
Geladeira	75,6	12,2	87,8
Panelas apropriadas	75,6	12,2	87,8
Utensílios adequados	61,0	12,2	73,2

Os dados indicam que, em média, 75% das escolas apresentavam equipamentos adequados ao preparo das refeições. Quanto aos utensílios disponíveis, foi menor o índice de adequação (61,0%) (Tabela 34). Essas informações concordam com os dados da Tabela 25 que mostra o grau de satisfação quanto a infra estrutura (41,5%). Com relação aos equipamentos e utensílios, 36,6% dos entrevistados consideraram-nos adequados.

O espaço para as refeições na sala de aula (46%) pode garantir o acompanhamento do professor, mas com certeza concorre com o tempo preservado ao ensino, principalmente quando são realizadas duas refeições por turno escolar. As refeições no pátio da escola indicam a falta de um espaço apropriado que garanta o mínimo de condições de conforto e de higiene para os alunos (24,4%). Entre as escolas pesquisadas, havia apenas uma com refeitório (dados não apresentados). Foram feitas sugestões desde uma colaboração mais intensa entre a SME e as escolas na busca de alternativas capazes de oferecer mais conforto aos alunos nas refeições, como posições mais radicais ...“de só receber o Programa, a partir do momento que os órgãos competentes dessem os meios físicos necessários à efetivação do Programa: refeitório, equipamentos e funcionários suficientes”.

A relação entre escolas e a GAE foi explorada nas respostas às perguntas abertas. Para os gerentes e coordenadores, deveria haver maior colaboração dos implementadores do Programa nas escolas. Para os diretores, foi enfatizada a necessidade de maior autonomia da escola seja na elaboração dos cardápios, na definição dos gêneros de forma a garantir o respeito aos hábitos alimentares dentro dos padrões nutricionais, como na administração dos recursos da alimentação escolar . Desta forma reivindicava a maior autonomia decisória da escola na implementação do Programa.

Alguns entrevistados julgaram que a descentralização do PAE tenderia a caminhar na direção da autonomia da execução pela escola, passando para os gerentes os recursos e as demais responsabilidades do programa, devendo prestar conta aos órgãos superiores, como das demais atividades da escola. A maior colaboração entre as escolas e GAE e SME foi aventada no sentido da busca conjunta de alternativas para problemas (refeitório, ampliação da carga horária, compensando o tempo usado na merenda, repasse dos recursos), como na gerência das verbas da educação com menor interferência da Secretaria de Administração. Os diretores concordavam que deveria haver, por parte das escolas, um acompanhamento mais efetivo no recebimentos dos gêneros para que pudessem exercer uma cobrança mais eficaz, junto a Secretaria. Essa se traduziria na variedade e tipo dos alimentos que permitissem a composição das refeições ou ainda na substituição dos produtos com baixa aceitabilidade, respondendo

às particularidades de cada escola. Os diretores concordavam que não estavam exercendo o suficiente acompanhamento para o alcance dos objetivos do programa, cuja tendência era “ficar só no papel”.

Ao mesmo tempo foram elencados outros fatores facilitadores de ordem administrativas que melhor viabilizariam o Programa, referindo-se ao processo de descentralização do PAE. Assim, encontram-se a maior integração entre os gestores e executores, a proximidade e facilidade de acesso à gerência do programa, a solução mais rápida de vários problemas e principalmente o fato de a GAE ser uma instância sobretudo técnica, sujeita à menor ingerência política. São estes elementos institucionais e gerenciais envolvidos no processo de implementação, merecendo ser melhor equacionados, pelo menos na percepção de alguns implementadores.

4.2 Os alunos e a Alimentação Escolar

Como foi dito anteriormente, o procedimento adotado na elaboração da redação antecedia uma discussão prévia com os alunos sobre a merenda escolar, para em seguida proceder-se à fase escrita. Assim, a forma de abordagem do tema, em cada escola ou turma, privilegiou aspectos diferenciados sobre a questão, predominando uma certa homogeneidade entre as redações dos alunos de uma mesma sala. No entanto, esteve presente na maioria das redações, a comparação entre a merenda no decorrer de 1995 e no ano anterior.

A Escola Juarez Sodré de Faria é uma pequena escola, situada no Bairro Araés, parte central da cidade, com 230 matrículas, atendendo alunos de classe média. Escreveram sobre a merenda escolar 34 alunos, correspondendo a duas turmas da quarta série.

Os alunos conheciam o Projeto Quitute, sabiam que os recursos eram passados do presidente ao prefeito que compraria os gêneros. Era diferente de antigamente quando eram enviados alimentos e não o dinheiro para as prefeituras. A merenda atual foi desaprovada por unanimidade pelos alunos das duas turmas. As quantidades eram insuficientes e o atendimento descontínuo. “A merenda escolar foi criada pelo Presidente da República, há três anos. O Projeto foi criado para as crianças

não passarem fome na escola. Antes era um sonho o Projeto Quitute. Estava muito bem no começo, tinha frutas e verduras. Hoje não tem feito comida”. Associavam a merenda escolar diretamente à questão da fome (48,6%) “... porque tem muitas crianças que vão para escola com fome e elas não tem nada para comer em casa”. “Hoje as crianças vêm para escola com fome e voltam para casa com fome”. A monotonia das refeições estava na repetição constante dos cardápios como arroz com ovo, farofa com arroz, mandioca com arroz e rapadura. Frente à situação atual, 62,9% lembraram o início do projeto: “Antigamente nós comíamos duas vezes por dia. Na hora da entrada, era café, quase na hora da saída, almoço (...) Pra mim o Projeto Quitute só era bom no começo, agora está muito fraco porque o governo não está cumprindo como prometeu nas escolas” ou ainda, “em minha escola não está tendo merenda como o governador Dante de Oliveira está dizendo”.

Desta forma os alunos imputam a descontinuidade do projeto ao descompromisso do governo seja com a merenda em si (14,3%) com o pagamento das professoras, (8,6%) e dos “entregadores” (45,7%) seja com as decorrentes greves que se sucederam, assunto abordado em 28,6% das redações.

Sabiam que os recursos não eram bem aplicados e sugeriam que o prefeito ficava com a metade do dinheiro, opinião expressa por 20,0% dos alunos “Eu acho que o governo está errado de pagar esta empresa particular, gastando milhões e milhões enquanto ele poderia comprar vários caminhões.” “Eu queria saber se os impostos que nosso país pagam para o prefeito, ele pega para ele?” “Isto que está acontecendo com nós não é culpa da diretora. É da verba que não está vindo direito para o prefeito, ou está vindo e o prefeito está tirando a metade para ele e a outra metade está comprando a merenda para nós”.

Na Escola Municipal Ranulpho Paes de Barros, localizada no Bairro Santa Isabel, com 1680 alunos matriculados, pertencentes à classe média baixa, segundo indicação da própria SME, 90 alunos da quarta série do I grau, correspondente a quatro turmas, fizeram redações sobre a merenda escolar.

Esta escola servia basicamente arroz doce, arroz com abóbora, arroz com mandioca, arroz com ovo, sopa de macarrão e feijão, além de leite, bolacha e rapadura, sempre em pequena quantidade, priorizando os alunos menores, fazendo com que, em

determinados dias, faltasse merenda para as últimas séries. Reclamaram também da qualidade do leite e das bolachas. Este cardápio, repetido praticamente o ano inteiro, foi motivo de insatisfação, opinião de 61,1% dos alunos, expressa em frases como: “Isso aí é comida que se dê para criança? Criança tem que ter comida saudável”, ou ainda, (...) “é boa, só que não devia ter todo o dia o mesmo alimento”. A desaprovação da merenda atual, remetia à lembrança da merenda do ano anterior, na opinião dos alunos (51,1%) bem melhor por ter sido farta e variada “() uma comida de primeira”, “a Merenda Escolar antigamente era melhor do que agora, porque vinha muita coisa boa e gostosa”. Apenas 28,0% dos alunos disseram gostar da merenda. Muitas crianças sugeriram a volta dos cardápios dos anos anteriores, conteúdo que predominou nas redações da quarta série B. Na quarta A, um grupo expressivo (58,4%) elaborou cardápios semanais com preparações como galinha, carne com arroz, farofa de banana ou de carne, arroz com feijão, leite ou chá com pão, sopa, frutas e legumes (referência aos cardápios do ano anterior). Um grupo menor sugeriu lanches como cachorro quente, hambúrguer, batata frita, X-bagunça, guaraná, talvez se referindo a um outro padrão de regime alimentar mais próximo do “fast food”.

Nos anos anteriores, a escola era equipada com os utensílios necessários para servir a merenda, o que não acontecia mais. Essa foi uma das reclamações além de outras em que os alunos mostraram o descaso, por parte deles mesmos, com os demais equipamentos como ventiladores, carteiras e também paredes, banheiros e portas rabiscadas. Foi muito criticado (49,0%) o desperdício com os alimentos, usados para “guerrearem” entre eles, brincadeira considerada agressiva e desrespeitosa. “Agora os alunos não dão valor à merenda (...) pegam a merenda só para jogar fora, é tão horrível ver isso”... ou, “Como eu já vi muitos alunos fazendo guerra de comida (...) acho isto uma grande falta de respeito, mas para eles é uma grande coisa, para mim uma grande vergonha”. Desaprovaram também servir a merenda na quadra da escola: “Queria que os alunos não comessem que nem porcos”. Essa foi a abordagem predominante nas turmas C, D e B. Nesse sentido, foi sugerido que as refeições fossem servidas em sala de aula, visando melhor organização na distribuição da merenda. Foi defendido também maior envolvimento das crianças na conservação da escola.

A relação entre alimentação escolar e condições sócio econômicas precárias foi referida em sete redações e a associação alimentação escolar e aprendizagem em apenas uma.

Alguns alunos expressaram a necessidade de agradecer ao diretor e aos professores pela oportunidade de receberem a merenda escolar. Apenas um aluno assumiu uma postura mais política frente à origem da merenda e ao seu desperdício: “E aquele alimento que a pessoa está jogando fora é um gasto de dinheiro, por que as crianças pensam que aquilo foi ganhado, porque aquilo foi do nosso dinheiro que vai para o governo e daí que eles compram os alimentos para dar para as escolas”

Na Escola Osmar José do Carmo Cabral, localizada no Bairro do mesmo nome, 24 alunos de uma quarta série participaram da elaboração da redação, expressando opiniões sobre o mesmo assunto. Essa escola foi indicada pela SME, por ser de periferia, com 1300 alunos matriculados, atendendo uma população predominantemente de baixa renda.

A merenda servida na época da pesquisa, contava com sopa de macarrão e legumes, arroz com feijão, farofa de ovo ou de banana, leite batido com mamão ou com bolacha, leite com rapadura derretida, arroz bem “temperadinho” ou ainda arroz doce. Tais preparações receberam aprovação de 83,4 % dos alunos. Nos dias em que não havia merenda era servida apenas a rapadura. “Eu adoro a comida daqui; as merendeiras do colégio fazem uma comida muito boa e sai muito gostosa”. “Eu estou gostando da merenda da escola. As merendeiras estão caprichando mais na merenda, até que eu estou engordando com estas comidas que estou comendo e ficando mais disposto para estudar”.

Predominaram os elogios às merendeiras (41,2%), não só por cozinharem bem, mas também por passarem nas salas solicitando às crianças que trouxessem legumes, impedindo interrupção da merenda e pelos cuidados dispensado aos alunos. Essa solicitação foi atendida por 54,2% dos alunos que contornavam a escassez dos gêneros, trazendo legumes, temperos e alguns cereais, usados principalmente nas sopas “Apesar de não receberem o salário regularmente, as merendeiras fazem o lanche bem gostoso e com muito amor”. Os alunos (41,6%) sabiam que a prefeitura estava fornecendo poucos alimentos, mas a crítica mais veemente (33,3%) foi contra o atraso

do pagamento dos professores e funcionários. Algumas insatisfações com as merendeiras também foram expressas (16,6%): “As merendeiras são seres vivos, tem vezes que elas são chatas, tem hora que elas são boas. Elas fazem nosso alimento, esses alimentos nós recebemos da Prefeitura.” Os alunos (45,8%) valorizaram muito a limpeza da escola e os cuidados dispensados aos equipamentos como a reposição gradativa dos pratos e copos, solicitando que se fizesse o mesmo com as colheres. Reconheceram, no entanto, que a estrutura física da escola estava maltratada e reivindicaram providências.

A relação da saúde e aprendizagem com a alimentação foi uma das justificativas apontadas para a oferta da merenda em (45,8%) das redações, sendo que, em várias delas parte do processo digestivo foi descrito pelos alunos: “Esse alimento que nós comemos é muito importante para o aluno ter um bom desempenho na escola e tirar boas notas, porque depois que o aluno lancha ele fica mais disposto a estudar”. Um grupo menor de alunos se referiu às necessidades dos alunos que vão para a escola sem comida, coincidindo com dias em que a merenda não é servida: “coitada daquelas crianças que não trazem dinheiro para comprar seu lanche. Muitos desmaiam de fome porque eu quase desmaiei”. “Mas quando a merenda acaba, nós ficamos fracos porque tem dia que quase ninguém toma café para ir para a escola”.

Das opiniões e avaliações das crianças sobre a merenda escolar pode-se concluir a existência de uma valorização positiva em relação a sua oferta pela escola, dado o reconhecimento da presença da fome entre os mais desprovidos, da sua relação com a aprendizagem (talvez reproduzindo os discursos oficiais e de parcela dos professores), tanto quando reconhecendo as deficiências, descontinuidade e monotonia da dieta oferecida. Contudo os alunos pertencentes à categoria sócio-econômica média mantém expectativas da melhoria dos cardápios pela introdução de alimentos diversificados e qualitativamente superiores quanto ao seu valor nutricional e prestígio social na sua presença na dieta (carnes, verduras e legumes), além dos de tipo “fast food”, tão propagados pelos meios de comunicação de massa, representado simbolicamente um padrão alimentar superior e em ascensão social.

Para os alunos de classe baixa permanece a necessidade de mudança de um monótono cardápio, sua melhoria de maneira a garantir a continuidade da oferta da

merenda, no saciamento da fome e a presença de uma alimentação “bem preparada” e “asseada” para a qual não se recusaram a contribuir para a sua melhoria, evidenciada em algumas atitudes solidárias e de colaboração mobilizadas entre eles pelas merendeiras, na escola. Em contraposição, as redações também evidenciam, na categoria média baixa, o alto grau de insatisfação com a qualidade e condições da realização das refeições na escola, por falta de locais adequados, tanto quanto com a maneira como são mal utilizados pelos dirigentes os recursos financeiros disponíveis, ainda que estas e outras opiniões possam estar influenciadas pelas discussões prévias às redações, promovidas pelos professores com os alunos, como recurso pedagógico, interferindo portanto nas opiniões aqui analisadas.

A retomada sintética das opiniões dos dois segmentos de implementadores (gestores, coordenadores, supervisores e diretores escolares) permite estabelecer alguns contrastes, quando julgam as diferentes dimensões da implementação do Programa e do processo de descentralização.

Assim, enquanto os agentes implementadores (gerentes e coordenadores) tenderam a aprovar e aderir integralmente ao Programa, os diretores foram mais cautelosos, dividindo suas opiniões entre a aprovação parcial e integral, sem que houvesse desaprovação integral. Assim sendo, os implementadores situados no topo das estruturas administrativas centrais e decisórias do programa tendem a aderir mais incondicionalmente aos programas formuladores pelas autoridades políticas governamentais, do que aqueles que se encontram nas instâncias decisórias intermediárias e finais. Esses últimos, tal como os diretores apresentaram maior desconfiança ao Programa quanto a interferência de interesses políticos na alocação dos recursos ao Programa, na sua descontinuidade, além de uma parcela deles não apoiarem atividades assistenciais, por usurparem tempo de trabalho pedagógico na escola.

Contudo, tanto os diretores quanto os demais agentes julgaram que o processo de descentralização trouxe melhoria ao programa, cujas razões apontadas pelos diretores referem em primeiro lugar ao fato dele encontrar-se mais adequado aos hábitos alimentares dos alunos, contrariando as opiniões dos beneficiários, no momento

da pesquisa, como vimos. Os gerentes coordenadores, por sua vez, valorizaram o programa descentralizado, por proporcionar maior incentivo ao produtor local.

Da mesma forma, quando foi solicitado aos entrevistados para avaliar o grau de alcance dos objetivos formulados, os diretores reafirmaram a importância do propósito de adequar a merenda aos hábitos alimentares dos alunos. Os demais agentes implementadores continuavam valorizando o objetivo de incentivar o produtor e depois a assiduidade proporcionada aos alunos pelo programa. A realização destes objetivos indicaram ainda, nas opiniões pesquisadas, serem eles fatores de sucesso do programa.

Enquanto o processo de descentralização do programa, para os diretores, poderia facilitar-se e aprimorar-se através do maior empenho dos dirigentes político-administrativos, atribuindo o seu fracasso à falta de financiamento (desvio de recursos e descontinuidade no repasse), os outros agentes implementadores tomaram como fatores facilitadores do processo, primeiramente a importância da adesão dos recursos humanos e depois, a vontade política do secretário, destacando, dentre os principais obstáculos, a inoperância dos órgãos públicos seguida da falta de recursos financeiros, afetando a continuidade do programa. Ainda que ambos agentes priorizem diferentemente a falta de disponibilidade de recursos financeiros, dentre os obstáculos à implementação vale observar que aqueles situados no topo das estruturas administrativas tendem ainda a situar os obstáculos nos problemas administrativos ou afeitos aos recursos humanos, sempre situados nas hierarquias que lhes são inferiores, nas estruturas organizacionais. Por sua vez os que se encontram nas atividades finais, tendem a olhar com desconfiança as hierarquias que lhes são superiores, elementos esses que demonstram o baixo grau de integração entre os diferentes níveis das estruturas burocráticas ou entre os diferentes órgãos administrativos que devem articular-se entre si no processo de descentralização vigente.

Ao contrário, a integração entre distintos órgãos, instâncias e níveis governamentais no processo de descentralização, dada a estrutura federada vigente, não aparece como elemento interferindo (a favor ou contra) no processo de descentralização, pelo menos nas opiniões dos agentes. Reitera-se sempre entre eles como um componente importante do processo de descentralização do programa de alimentação importância de garantir a autonomia do município ou da escola (diretores)

e a regularidade na oferta de gêneros alimentícios (diretores e demais implementadores), que por sua vez depende da adequada interrelação das várias instâncias governamentais, dado o formato vigente do processo de descentralização, comportando simultaneamente elementos centralizados e descentralizados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de descentralização dentro do federalismo não é meramente técnico, mas um processo tenso marcado pelo conflito entre a centralidade da esfera federal frente às disputas por autonomia dos entes federados, além do que esse processo na sua completude deveria envolver transferência decisória e de poder. A descentralização, portanto, sob esta perspectiva é um conceito amplo que envolve basicamente a redistribuição do poder político e econômico nas suas dimensões financeiras, de decisões e competências entre instâncias de governo e entre Estado e a sociedade, visando a construção de um federalismo cooperativo.

Ao analisar o processo de descentralização do Programa da merenda escolar em Mato Grosso e mais especificamente no município de Cuiabá, o estudo não poderia ser efetuado sem compreender o padrão mais geral de intervenção federal do Estado na política de Alimentação Escolar, cujas características estiveram calcadas basicamente no modelo centralizado com conotação campanhista e residual num primeiro momento, consolidando-se este modelo institucionalmente, com a ampliação de sua abrangência num segundo momento. Posteriormente, com a grande crise do padrão centralizado, evidenciou-se um modelo centralizado desconcentrado para chegar finalmente na década de 90 ao

formato descentralizado desconcentrado no plano federal, combinando nas instâncias estaduais e municipais um padrão misto (municipalizado e estadualizado), especialmente no município de Cuiabá.

Trata-se de um estudo de caso (contextualizado), de dupla natureza, de reconstituição de uma política setorial, combinada com a avaliação, numa conjuntura específica do seu processo de implementação, isto é, envolvendo as atividades-meio e não os seus efeitos ou impacto sobre a clientela. Isto significou olhar as dimensões político-institucionais, financeiras, técnico-organizacionais, o grau de atendimento das metas e objetivos propostos e as opiniões dos agentes implementadores e usuários sobre algumas dimensões do programa. Procurou-se, ainda, discutir os fatores facilitadores e bloqueadores da descentralização do Programa no município.

Valendo-se de vários estudos existentes sobre as Políticas de Alimentação, pôde-se verificar que, no plano federal, elas tiveram sua origem, bastante pontual e dirigida à clientela específica, com o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) período 1930-1964. Durante a década de 50, a institucionalização da Alimentação Escolar sofreu influências do grupo que instituiu o SAPS, mas sua concepção acabou sendo campanhista, modelo esse que acabou dominando um certo período, consolidando-se de forma centralizada e pouco abrangente no início e depois, durante o regime militar, atuando com maior abrangência, mediante modelo centralizado (desconcentrado numa única instituição) e com duplicidades institucionais.

Assim, propunha-se primeiramente atuar sobre as conseqüências da fome, assumindo fortemente a forma Campanhista, durante o período de 1965-1980, correspondendo à expansão do sistema e à nacionalização da Alimentação Escolar, consolidando-se institucionalmente de forma centralizada na esfera federal e executada pelos setores estaduais da Campanha Nacional de Alimentação Escolar. Entre 1981 e 1993 o Instituto Nacional de Alimentação Escolar e a Fundação de Assistência ao Estudante foram os órgãos gestores do Programa, período caracterizado pela desconcentração das atividades executivas, passando-as

para as Secretarias de Educação dos estados, permanecendo a formulação e definição dos recursos financeiros na esfera federal.

A análise do desempenho do Programa de Alimentação Escolar, neste último período, foi marcado pela descontinuidade, por uma expansão da cobertura sempre superior à capacidade dos recursos, tornando difícil o cumprimento das metas nutricionais previstas e a cobertura integral do calendário letivo.

O processo de reversão do modelo centralizado começa a se constituir formalmente na Constituição de 1988, mas teve sua efetiva implementação na década de 1990. Tal processo ocorreu no interior do Plano de Combate à Fome e à Miséria, sob forte pressão da Associação dos Secretários Estaduais de Educação e da União dos Dirigentes Municipais de Educação. As características do processo de Descentralização da Alimentação Escolar foram convenientes entre os níveis federal-municipal, federal-estadual, num primeiro momento, considerando as duas instâncias sub-nacionais executoras, na forma de descentralização tutelada. Este modelo não garante a autonomia dos entes sub-nacionais, mantém forte grau de poder na esfera central detentora dos recursos, e tende a promover uma descentralização com desequilíbrio entre estados e municípios, por não redefinir as funções entre esferas de governo, com tendência a alijar o nível estadual do processo, comprometendo a articulação e cooperação que devem ocorrer no federalismo.

Reconstituída a política de Alimentação Escolar no estado de Mato Grosso pode-se afirmar que ela seguiu as características nacionais da implementação do Programa, recebendo ênfases distintas dos diferentes governos estaduais. Os períodos analisados foram os mesmos do plano nacional. O atendimento da merenda esteve vinculado às iniciativas federais. Na década de 1950, enquanto existiam as Campanhas Nacionais de Alimentação Escolar, Mato Grosso sediou uma Representação da Campanha, vinculada ao MEC. Em 1981, ainda centralizado o programa na instância federal, houve certo grau de desconcentração de algumas atividades para a Secretaria de Estado da Educação, onde ele passou a ser executado pela Coordenadoria de Apoio ao Educando. Cabia

a essa coordenadoria a responsabilidade pelas atividades como elaboração dos cardápios, participação na aquisição dos gêneros sob controle da Cobal, controle de qualidade, armazenamento e distribuição aos municípios, assim como a supervisão e treinamento dos recursos humanos. Nesse momento, os dados registrados demonstraram que o atendimento nutricional da clientela no Estado tendeu a manter-se próximo ao *per capita* nacional.

O processo de descentralização da Alimentação Escola em Mato Grosso apresentou no período (1993-1995) dois momentos distintos. Um primeiro em que a Secretaria Estadual através da Divisão de Apoio ao Educando reorganizou-se para assumir a estadualização do Programa, concentrando os recursos e desestimulando a municipalização. Em um segundo momento, em 1995 a Secretaria Estadual reorganiza sua estrutura institucional de assumir ainda a função executiva de repasse de alimentos aos municípios não descentralizados, dentro de uma perspectiva de estímulo e assessoria aos municípios para assumirem as competências inerentes à municipalização do Programa, de acompanhamento e de avaliação da merenda escolar em Mato Grosso. A Secretaria procura redefinir o seu papel enquanto instância articuladora do processo.

Como resultado, encontramos que, em 1995 em Mato Grosso, 53,0% dos municípios haviam aderido ao processo de descentralização, predominando os tipos de municipalização plena e estadualização em 42,7% dos municípios em cada uma destas situações e mista em 14,6%.

Em Cuiabá, aconteceu um processo de descentralização mista, sem articulação entre as Secretarias Estadual e Municipal de Educação a não ser informalmente. As restrições quanto ao tipo de descentralização tutelada foram sentidas mais drasticamente em 1995, quando a Prefeitura Municipal de Cuiabá, por inexperiência administrativa, teve sua prestação de contas glosada pela FAE, não recebendo os recursos integrais, comprometendo seriamente a continuidade e o desempenho do Programa.

Entretanto o processo de descentralização parece ter sido positivo na medida em que a Prefeitura reorganizou-se institucionalmente e formulou os

objetivos do Programa, visando atender objetivos específicos à sua realidade social. Modificou a natureza da alimentação ofertada, incluindo alimentos *in natura*, visando atender aos hábitos alimentares dos escolares, ainda que os cardápios se mostrassem monótonos e repetitivos em certas situações. Além disso, elegeu o pequeno produtor da baixada Cuiabana como fornecedor preferencial dos hortigranjeiros e ampliou a sua participação orçamentária municipal no Programa. Persiste, contudo, a falta de integração entre os programas da rede estadual e municipal, dado o modelo de descentralização vigente.

Quanto ao cumprimento das metas do Programa, os dados não são conclusivos, mas apontam para uma melhor cobertura desde que sejam garantidos aos repasses regulares dos recursos pela esfera federal. Apontam ainda a necessidade de uma articulação formal entre Estado e município.

Buscamos conhecer as opiniões dos agentes implementadores (gerentes/coordenadores e diretores escolares) quanto a algumas variáveis selecionadas. Os dois segmentos apresentaram diferentes opiniões sobre o processo em curso. Gerentes e coordenadores tenderam a aderir integralmente ao programa. Os diretores dividiram-se entre aprovação integral e parcial. Ocupando posição intermediária nas instâncias decisórias do programa, apresentaram maior desconfiança quanto às interferências dos interesses políticos na sua continuidade. Mostraram-se ainda ambíguos quanto à pertinência do Programa, no sentido que parte deles se recusaram a manutenção de programas assistenciais na escola, mas de outro valorizaram a sua importância na garantia da assiduidade e aprendizagem, tendo em vista a situação sócio-econômica desprivilegiada da grande maioria da clientela escolar, por eles percebida em termos de carência material e de seus reflexos no desempenho escolar.

Contudo, os dois segmentos dos agentes implementadores julgaram que o processo de descentralização trouxe melhorias ao programa. Os diretores valorizaram seus efeitos na adequação dos hábitos alimentares dos alunos. Coordenadores e supervisores valorizaram o incentivo ao pequeno produtor. Os fatores facilitadores do processo de descentralização priorizados pelos diretores

referiram-se ao maior empenho dos dirigentes políticos administrativos e como obstáculo, além da falta de recursos, apontaram a inoperância dos órgãos públicos. Os gerentes tenderam a ver obstáculos na esfera administrativa ou relacionados ao empenho, adesão e colaboração dos recursos humanos hierarquicamente subordinados.

Os alunos atribuíram ao programa um valor positivo, frente à fome entre os mais desprovidos. Diferenciados quanto a sua posição sócio-econômica, segundo a freqüência às escolas situadas em diferentes espaços urbanos, pôde-se verificar a variação de suas expectativas quanto ao tipo de refeição a ser servida. Assim, os alunos da classe sócio-econômica média valorizaram a diversificação dos cardápios, incluindo alimentos industrializados e de maior prestígio social; aqueles de categorias sócio-econômicas menos favorecidas indicaram a necessidade de alterar a monotonia alimentar, melhorando a qualidade da dieta, embora apoiassem incondicionalmente a sua presença na escola, como meio de atender os desprovidos de alimentação, valorizando aspectos de solidariedade.

A implementação do processo de descentralização no município de Cuiabá implicou no reordenamento político institucional de setores da Prefeitura, criando novas instâncias de decisão e mobilizando recursos e pessoal, como o Conselho de Alimentação Escolar, que se encontrava em fase inicial de estruturação, e como os Conselhos da Comunidade Escolar que ainda não haviam se posicionado diante das questões pertinentes à merenda escolar.

É na perspectiva de fortalecimento desses espaços institucionais que reside a possibilidade de se criarem maiores elos de participação entre os vários segmentos interessados na formulação e implementação da política de alimentação escolar no nível local. Tais elos de participação por outro lado, podem apontar no sentido da construção de modelos sociais mais eqüitativos e participativos de políticas, ainda que, no plano mais geral, a instituição das práticas conselhistas, instituídas nos processos mais recentes de várias políticas sociais, tenham se mostrado bastante heterogêneas, irregulares, incipientes, por vezes corporativas e restritas enquanto política decisória, tal como evidenciam estudos empreendidos em outros setores sociais das políticas, como os de saúde.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros e Artigos

- ABRAHÃO, C. J. - **O processo de gasto público na área da educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos oitenta.** Campinas, 1996. (Tese - Doutorado, IE. UNICAMP)
- ABRANCHES, S. H. - **Os despossuídos: crescimento e pobreza no país do milagre.** 2.ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1985. 92 p.
- AFONSO, J. R. - Estado e federalismo - A crise da Federação no Brasil. **Ensaio da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2:** 321-37, 1994.
- ALMEIDA, M.H.T. - Federalismo e políticas sociais. **Rev. Bras. de Ciênc. Soc., 78** (10), Jun., 1995.
- ANDERSON, P. - Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTIL, P. (Org) - **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995. 205 p.
- ARRETCHE, M. T. S. - Mitos da descentralização - mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **RBCS, 31:** 44-66, 1996.

- BERTRAN, P. - Uma introdução à História Econômica do Centro-Oeste do Brasil. Brasília UCG/UNB, 1988. 140 p.
- BORJA, J. - A participação cidadina - considerações gerais: justificativa, programa, método. **Espaço e Debates**, 24: 14-25, 1988.
- BORJA, J. - **Estado y ciudad-descentralización política y participación**. Barcelona, PPU, 1988.
- BRAGA, J. C. S. & PAULA, P. S. G. - Saúde e previdência. **Estudos de política social**. São Paulo, CEBES/HUCITEC, 1981. 224 p.
- CARVALHO, A. I. - **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro, FASE/IBAM, 1995. 136 p.
- CASTRO, M. H. G. - Descentralização e política social no estado de São Paulo: tendências e perspectivas. **Rev. CEPAN**, 1: 24-30, 1991.
- COIMBRA, M. A. S. et alli. - **Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Brasília, INAE, 1982.
- COSTA, O. V. - **Distribuição gratuita de alimentos no Brasil: técnica e política na assistência governamental à população carente**. Campinas, 1992. (Tese - Mestrado - UNICAMP)
- DRAIBE, S. M. - O Welfare State no Brasil: características e perspectivas Ciências Sociais Hoje. **ANPOCS**, 1989. 60 p.
- DRAIBE, S. M. - As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. - **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília, 1990. (Políticas Sociais e Organização do Trabalho, 4)
- FIGUEIREDO, M. F. & FIGUEIREDO, A. M. C. - Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, 1: 88-106, 1986.

- FIORI, J. L. - Estado e federalismo - globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço. **Ensaio da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser**, 2: 295-311, 1994.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA/CEPAM. **Serviços Municipais de Merenda Escolar: uma análise dos padrões de gerenciamento**. São Paulo, 1993. (Série Estudos de Pesquisas, 1)
- HOFLING, H. M. - **A FAE e a execução da política educacional**. Campinas, 1993. (Tese - Doutorado - UNICAMP)
- JUNQUEIRA, L. A. P. - **Mudança uma causa compartilhada: do ERSA ao SUS**. São Paulo, 1996. (Tese - Doutorado - Universidade de São Paulo)
- JUNQUEIRA, L. A. P. - A descentralização e a reforma do aparato estatal em saúde. In: CANESQUI, A. M. - **Ciências sociais e saúde**. São Paulo, Hucitec Abrasco, 1997. 287 p.
- L'ABBATE, S. - **Fome e desnutrição: os descaminhos da política social**. São Paulo, 1982. (Tese - Mestrado - Universidade de São Paulo)
- L'ABBATE, S. - As políticas de alimentação e nutrição no Brasil. I período 1940-1964. **Rev. Nutr. PUCCAMP**, 1: 87-138, 1988.
- LAURENTI, I.L.; MELO, J.G. - **Estatísticas de saúde**. São Paulo, EPU. 1987, 186p.
- L'ABBATE, S. - As políticas de alimentação e nutrição no Brasil II. A partir dos anos setenta. **Rev. Nutr. PUCCAMP**, 2(1): 7-54, 1989.
- LOBO, M. T. - Política social e descentralização: a experiência do BNDES/ Finsocial pós-1985. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social e CEPAL. - **A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Brasília, CEPAL, 1989. p.481-534.
- LOBO, T. - Descentralização - uma alternativa de mudança. **Rev. Admin. Públ.**, 22: 14-24, 1988.

- MASSOLO, A. - Em direção às bases: descentralização e município. **Espaço e Debates**, 24: 40-54, 1988.
- MEDICI, A. C. - Saúde: modelos de gestão descentralizada - alternativas para o Brasil. In: **Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade**. Rio de Janeiro, INAE/ILDES, 1995. p.91-148.
- MENDES, E.V. - As políticas de saúde no Brasil nos anos 80: a conformação da reforma sanitária e a construção da hegemonia do projeto neo liberal. In: MENDES, E.V. - **Distrito Sanitário: o processo social de mudança das práticas sanitárias do Sistema Único de Saúde**. Rio de Janeiro, Hucitec-Abrasco, 1994, p.310.
- MULLER NETO, J. S. - Descentralização e democracia: tópicos de um debate. **Saúde em Debate**, 33: 33-9, 1991.
- NEPP - Política de Alimentação e Nutrição. In: **NEPP Brasil 1985: Relatório sobre a situação social do país**. Vol II. Campinas NEPP-UNICAMP, 1987.
- NEPP - Política de Alimentação e Nutrição. In: **NEPP Brasil 1986: Relatório sobre a situação social do país**. Campinas NEPP-UNICAMP, 1988.
- NEPP - Política de Alimentação e Nutrição. In: **NEPP Brasil 1987: Relatório sobre a situação social do país**. Campinas NEPP-UNICAMP, 1989.
- NEPP. - **Estratégias para combater a pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos**. Campinas, UNICAMP/CIEPLAN/BID, 1994.
- NEPP - **Avaliação do processo de implementação do projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas medidas da Escola Padrão - Componente Saúde Escolar**. Campinas. NEPP/UNICAMP, 1996. (versão preliminar) Vol I e II.
- PELIANO, A. M. M. - Os programas alimentares e nutricionais no contexto da recessão econômica: 1980-1984. In: CHADAD, J. P. & CERVINI, R. - **Crise e infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico**. São Paulo, UNICEF/IPE-USP, 1988.

- PELIANO, A. M. M. - **Quem se beneficia dos programas de suplementação alimentar.** Brasília, IPEA, 1990. (Texto para discussão, 205)
- PELIANO, A. M. M. - **Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria - 1993.** Brasília, IPEA, 1994.
- PELIANO, A. M. M. & BEGIN, N. - **O papel do estado na área de alimentação e nutrição.** Brasília, IPEA, 1992.
- PEREZ, J. R. - **Avaliação de processo de implementação: algumas questões metodológicas.** NEPP/UNICAMP, 1977. (mimeo)
- SALLUM JR, B. & KUGELMAS, E. - O Leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, L. - **Estado, mercado e democracia.** Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993. p.281-318.
- SANTOS, W. G. - **Cidadania e justiça.** 3.ed. Rio de Janeiro, Campus, 1994.
- SATO, A. K. - **Descentralização, um tema complexo.** Brasília, IPEA, 1993. (Texto para discussão, 314)
- SILVA, A. C. - As distorções nos programas alimentares em curso e propostas de medidas racionalizadoras. **Cad. NESP. Economia e Nutrição.** UNB - Brasília NESP/PEF/INAN. Ano 01. nº02. 1988. 70 p.
- SILVA, J. V. - **A divisão do Estado de Mato Grosso (uma visão histórica 1892-1977).** Porto Alegre, 1982. (Dissertação de Mestrado - PUC, RS)
- SILVA, P. L. B. - Descentralização de políticas sociais: marco teórico e experiências internacional e brasileira. In: **Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade.** Rio de Janeiro, INAE/ILDES, 1995. p.15-30.
- TEIXEIRA, S. M. F. - Descentralização dos serviços de saúde: dimensões analíticas. **Rev. Administração Pública, 24,** 1990.
- TOBAR, F. - O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e Políticas Públicas, 1:** 03-51, 1991.

- TORRES FILHO, E. T. & CARVALHO, M. E. - Uma análise dos programas de suplementação alimentar nos anos 80: desempenho e formas de organização. In: BRASIL. MPAS/CEPAL. - **Avaliação das políticas sociais brasileiras**. Brasília, 1989. p.359-480.
- UGA, M. A. D. - Descentralização e democracia: o outro lado da moeda. **Planejamento e Políticas Públicas**, 5: 87-103, 1991.
- VIANA, A. L. D. - **Sistema e descentralização - a política de saúde no estado de São Paulo nos anos 80: formação e tensões**. Campinas, 1994. (Tese - Doutorado - UNICAMP)
- VIANA, A. L. D. - Enfoques metodológicos em políticas públicas: novos referenciais para estudos sobre políticas sociais. In: CANESQUI, A. M. - **Ciências sociais e saúde**. São Paulo, Hucitec Abrasco, 1997. 287 p.
- VIANA, A. L. d. et alli. - **Simpósio Programas de alimentação escolar na América Latina**. Relatório final. Rio de Janeiro, FAEP/MA, 1995.

Fontes e Documentos

- BRASIL. Assessoria de Relações Públicas da Presidência da República. A **Divisão de Mato Grosso**. 1977.
- BRASIL. Comunidade Solidária. - **Programa de combate à fome e à pobreza**. Brasília, 1995.
- BRASIL. Comunidade Solidária. Previdência/Casa Civil. - **Manual de orientação às prefeituras municipais**. Brasília, 1997. 134 p.
- BRASIL - **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. 10 ed. São Paulo, Saraiva, 1994.
- BRASIL - MEC. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. - **Relatório anual - FAE/1984**. Brasília, 1985. 48 p.

- BRASIL MEC. PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. **Séries históricas 1970-84**. Brasília, 1985.
- BRASIL - MEC. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. - **Relatório anual - FAE/1986**. Brasília, 1986. 88 p.
- BRASIL - MEC. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. - **Relatório anual - FAE/1988**. Brasília. 69 p.
- BRASIL - MEC. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. - **Relatório anual - FAE/1989**. Brasília, 65 p.
- BRASIL - MEC. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. - **Programa nacional de alimentação escolar / Relatório anual de atividades - 1990**. Brasília, 1990. 35 p.
- BRASIL - MEC. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Relatório de execução físico-financeira. - Resumo financeiro / 94**.
- BRASIL - MEC. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. Programa de Descentralização da Alimentação Escolar. - **Relatório de execução físico-financeira - Jun/93 à Jan/94**.
- BRASIL - MEC. FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. - **Relatório de atividades 93/94**. Brasília, FAE, 1994. 72 p.
- BRASIL - MEC. CAMPANHA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. - **Relatório de 1978**. Brasília, MEC, 1979. 36 p.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - **Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar**. Brasília, 1993.
- CUIABÁ. PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ. Secretaria de Comunicação - **Resumo das atividades administrativas 1989/1992**. Cuiabá, s/d.

- CUIABÁ. PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ. Secretaria Municipal de Educação. - **Relatório de atividades - 1993-1996**. Cuiabá, 1996. 209 p.
- CUIABÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. - **Regimento interno da Secretaria Municipal de Educação**. 21 p.
- CUIABÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. - **A realidade do sistema de ensino em Cuiabá - subsídios para o plano diretor de educação**. Cuiabá, 1993. 58 p.
- CUIABÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Secretaria Especial de Agricultura e Abastecimento. - **Projeto técnico-financeiro para a municipalização do programa de alimentação escolar em Cuiabá**. Cuiabá, 1993. 30 p.
- CUIABÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Coordenação de Programa de Alimentação Escolar. - **Relatório das atividades desenvolvidas em 1994**. Cuiabá, 1994.
- CUIABÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. - **Linhas político-pedagógicas: rede pública de ensino do município de Cuiabá**. Cuiabá, 1994. 32 p.
- CUIABÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. - **Processo de reorientação curricular: diretrizes gerais**. Cuiabá, 1994. 20 p.
- CUIABÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Coordenação do Programa de Alimentação Escolar. - **Demonstrativos de atendimento - Projeto Quitute**. Cuiabá, 1994.
- CUIABÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Coordenação de Programa de Alimentação Escolar. - **Projeto Quitute de alimentação escolar: custo estimativo - set à dez/95**. Cuiabá, 1995.
- CUIABÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Coordenação de Programa de Alimentação Escolar. - **Relatório de investimento financeiro - set/93 à set/95**. Cuiabá, 1995.

- CUIABÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Conselho Municipal de Alimentação Escolar. - **Regimento interno**. Cuiabá, 1995.
- CUIABÁ. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Assessoria Técnica e de Planejamento. Coordenadoria do Programa de Alimentação Escolar. - **Repasses de recursos FAE/Prefeitura - 1994/1997**. Cuiabá, 1996.
- MATO GROSSO. Núcleo de Alimentação Escolar. Programa de Alimentação Escolar. - **Plano Plurianual - 1996/1999**. Cuiabá, 1995.
- MATO GROSSO. GOVERNO DO ESTADO. **1º Plano Geral de Governo para o estado de Mato Grosso, 1980-1984**. Cuiabá, 1980.
- MATO GROSSO. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Relatório sobre a situação do setor público em 1979**. Cuiabá, 1980.
- MATO GROSSO. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Relatório sobre a situação do setor público em 1987**. Cuiabá, 1988.
- MATO GROSSO. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Relatório sobre a situação do setor público em 1988**. Cuiabá, 1989.
- MATO GROSSO. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Mensagem do Governador do Estado 1989**. Cuiabá, 1990.
- MATO GROSSO. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. **Relatório sobre a situação do setor público em 1990**. Cuiabá, 1991.
- MATO GROSSO. GOVERNO DO ESTADO. **Plano de desenvolvimento do estado de Mato Grosso 1983-1987**. Cuiabá, 1983.
- MATO GROSSO. GOVERNO DO ESTADO. **Plano Plurianual, 1992-1995**. Cuiabá, 1992.
- MATO GROSSO. GOVERNO DO ESTADO. **Perfil do estado de Mato Grosso 1994**. 2ª ed. Coordenadoria de Desenvolvimento Regional. 128 p.
- MATO GROSSO. GOVERNO DO ESTADO. **Plano de metas Mato Grosso 1995-2006 / Plano estratégico e programa de governo**. Cuiabá, 1995.

- MATO GROSSO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. **Plano de educação para o estado de Mato Grosso - 1980-84.** Secretaria de Educação e Cultura, MT. Cuiabá, 1980.
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. **Plano de Educação para o estado de Mato Grosso.** Cuiabá, 1980.
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. - **Relatório anual de atividades desenvolvidas - 1985.**
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. Divisão de Educação Alimentar e Saúde do Educando. - **Síntese das atividades - Triênio - 83/86.**
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. Divisão de Educação Alimentar e Saúde do Educando. - **Programa estadual de alimentação escolar: atividades desenvolvidas - 1986.**
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. Divisão de Educação Alimentar e Saúde do Educando. - **Programa estadual de alimentação escolar: atividades desenvolvidas - 1987.**
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. **Instrução normativa nº 01/91.**
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. - **Proposta de regimento interno da Coordenadoria Técnica - 1992.**
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. - **Síntese dos trabalhos desenvolvidos pela Coordenadoria Técnica - 1991/1993.** 41 p.

- MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. - **Síntese dos trabalhos desenvolvidos pela Coordenadoria Técnica - Jan à Jun/94.** 35 p.
- MATO GROSSO. SECRETARIA DO ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. **Globalidade e política educacional de Mato Grosso.** Cuiabá, 1995. 12 p.
- MATO GROSSO. SECRETARIA DO ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. **A qualidade começa com a educação.** Cuiabá, 1995. 16 p.
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. Divisão de Apoio ao Educando. - **Plano emergencial do programa de alimentação escolar - 1995.** Cuiabá, 1995.
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. Núcleo de Alimentação Escolar. - **Relatório gerencial do programa de alimentação escolar.** Cuiabá, 1995.
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. Núcleo de Alimentação Escolar. - **Relatório de atividades referentes aos programas da FAE - 1995.** Cuiabá, 1995.
- MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. Núcleo de Alimentação Escolar. - **Avaliação das ações executadas pelo Núcleo de Alimentação Escolar - 1995.** Cuiabá, 1995.
- MATO GROSSO. SECRETARIA DO ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. **Política educacional para o Estado de Mato Grosso - uma proposta.** Cuiabá, 1995. 56 p.

MATO GROSSO. SECRETARIA DO ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. Núcleo de Alimentação Escolar. Programa de Alimentação Escolar. - **Plano Plurianual - 1996/1999**. Cuiabá, 1995.

MATO GROSSO. SECRETARIA DO ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. **Gestão escolar: democracia e qualidade**. Cuiabá, 1995. 24 p.

MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. Núcleo de Alimentação Escolar. - **Orientação para execução do programa de alimentação escolar**. Cuiabá, 1996.

MATO GROSSO. SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DE MATO GROSSO. Núcleo de Alimentação Escolar. - **Informações sobre a descentralização do Programa de Alimentação Escolar**. Cuiabá, 1997.

Leis, Decretos, Portarias, etc.

Decreto nº 2584 de Março de 1993. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Educação. **DO/MT, 08/03/93**.

Decreto nº 2807 de Setembro de 1993. Dispõe sobre a aprovação do Projeto Quitute de Alimentação Escolar em Cuiabá - MT. **Gazeta Municipal, 16/05/93**. 5 p.

Decreto nº 99 de Abril de 1995. Dispõe sobre a alteração da estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Educação, a redistribuição de cargos de Direção e Assessoramento e dá outras providências. **DO/MT, 17/04/95**.

Exposição de Motivos. SMA/SME/nº 001/93 Referente a autorização para aquisição de gêneros alimentícios para atender as escolas públicas municipais dentro do Programa de Alimentação Escolar. **Gazeta Municipal de Cuiabá, 06/08/93**. 17 p.

Instrução Normativa nº 2 de Abril de 1993. Secretário do Tesouro Nacional. Disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenha por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e dá outras providências. 1993.

Lei nº 4886 de Setembro de 1985. Proíbe aos estabelecimentos oficiais de ensino a cobrança de taxas e contribuições e especifica e dá outras providências. **DO/MT, 06/09/85**.

Lei nº 4986 de Maio de 1986. Proíbe a cobrança de contribuição para a Caixa Escolar. **DO/MT, 07/05/86**.

Lei nº 5927 de Dezembro de 1991. Dispões sobre o Plano Plurianual do governo. **DO/MT, 27/12/91**.

Lei nº 14 de Outubro de 1992. Cria Secretaria de Estado de Educação. **DO/MT, 16/10/92**.

Medida Provisória nº 351 de Setembro de 1993. Altera dispositivo da Lei nº 8686 de 21/07/93 que regulamenta o Art. 37, Inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. **DOU, 17/09/93**.

Parecer nº 270/PAAL/94. Dispensa de licitação. Cuiabá, 27/04/94.

Portaria nº 6354 de Novembro de 1985. Suspensão, por tempo indeterminado, do funcionamento do Restaurante Maria Aparecida Pedrossian. **DO/MT, 18/11/85**.

Portaria nº 1585 de Junho de 1991. SEC. Responsabiliza os diretores das escolas no zelo da merenda escolar. **DO/MT, 10/06/91**.

Portaria SME nº 67/95. Criação do Conselho de Alimentação Escolar.

Gazeta Municipal, 16/05/95.

Termo Simplificado de Convênio FAE/Plano de Trabalho. 06/93 - 01/94.