

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Título: O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma Política Pública: o caso de Campinas-SP

Autora: Rosana Maria Nogueira
Orientador: José Roberto Rus Perez

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Rosana Maria Nogueira e aprovada pela Comissão Julgadora.

Data: 21/02/2005

Assinatura:.....
Prof. Dr. José Roberto Rus Perez

COMISSÃO JULGADORA:

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
da Faculdade de Educação/ UNI CAMP**

Nogueira, Rosana Maria.
N689p O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública :
o caso de Campinas - SP / Rosana Maria Nogueira. – Campinas, SP:
[s.n.], 2005.

Orientador : José Roberto Rus Perez.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade
de Educação.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2. Gestão administrativa
da escola. 3. Políticas públicas. 4. Políticas sociais. I. Rus Perez, José Roberto.
II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

05-004-BFE

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, à amiga Ana Aragão Sadalla, que me fez acreditar que era possível.

À Ana Fonseca, que me indicou o orientador e sempre se interessou pelo tema.

Ao Professor Rus, que me acolheu, dedicou-se muito, e realmente me orientou em cada etapa deste estudo.

Ao Professor Bryan, que em outras épocas ensinou-me a trabalhar no setor público.

À Professora Rye, que tem acompanhado a minha trajetória profissional.

À minha família: minha mãe, minha filha e Gilberto, que redobram a paciência e a espera, enquanto o estudo acontecia.

À Edna e ao Edson, pois, sem eles, tudo ficaria mais difícil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - VISÃO HISTÓRICA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	7
1. Dos primeiros tempos até 1990: constituição e consolidação do Programa Nacional de Alimentação Escolar	7
1.1. Experiências pioneiras na Descentralização do Programa de Alimentação Escolar dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.....	24
2. Após 1990, o esgotamento do modelo de Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Descentralização.....	28
CAPÍTULO II - CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM CAMPINAS - SP	43
1. Dos primeiros tempos até 1990: constituição e consolidação do Programa de Alimentação Escolar.....	43
1.1. Processo de Municipalização da Merenda Escolar.....	44
1.2. Cobertura do Programa de Alimentação Escolar e infra-estrutura para o atendimento.....	51
2. De 1990 a 1997: a gestão do Programa de Alimentação Escolar.....	54
CAPÍTULO III - TERCEIRIZAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	65
1. As origens da terceirização dos serviços públicos.....	65
1.1. Exemplos de terceirização do Programa de Alimentação Escolar.....	68
2. O novo modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar em Campinas - SP: a terceirização.....	71
2.1. As etapas da implementação do novo modelo de gestão.....	71
2.2. Especificações para a contratação das empresas prestadoras dos serviços.....	85
2.3. Caracterização dos atores envolvidos na implementação da gestão terceirizada do Programa de Alimentação Escolar.....	88
2.3.1. Atores governamentais.....	88
2.3.2. Atores não governamentais.....	91

CAPÍTULO IV - IMPLEMENTAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM CAMPINAS - SP	99
1. Análise do processo de implementação.....	99
1.1. Caracterização da infra-estrutura física e de pessoal para a operacionalização administrativa e técnica.....	101
1.2. Gestão do abastecimento e elaboração de cardápio.....	106
1.3. Sistemas de informação, acompanhamento e controle.....	109
1.4. Gestão administrativa.....	119
1.5. Financiamento do Programa de Alimentação Escolar.....	123
1.6. Educação Alimentar.....	129
2. O fim da terceirização e a transição política de 2001 a 2004 - proposta de um outro modelo de gestão para o Programa de Alimentação Escolar.....	133
CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
BI B L I O G R A F I A	143
ANEXOS	151

LISTA DOS ANEXOS

ANEXO 1

QUADRO 1: Levantamento do número de alunos e de Unidades Educacionais, por região. Campinas, 1997.....	151
QUADRO 2: Grupos de escolas a serem atendidas pelas empresas contratadas para a prestação de serviços do Programa de Alimentação Escolar, Campinas, 1997.....	153
QUADRO 3: Resumo dos dados dos contratos com as empresas terceirizadas, para a gestão do Programa de Alimentação Escolar, Campinas, 2001.....	154

LI STA DOS QUADROS E GRÁFI COS

QUADRO I: Modelos de gestão do Programa de Alimentação Escolar de Campinas, 1997 a 2004.....	4
QUADRO II: Atendimento da Secretaria de Estado da Educação -Departamento de Suprimento Escolar, 2004.....	28
QUADRO III: Modalidades de Descentralização do PNAE, 1998.....	33
QUADRO IV: Dados do investimento anual e o número de alunos atendidos no país, 2004.....	35
QUADRO V: Investimento do MEC-FNDE para o PNAE, 2004.....	37
QUADRO VI: Cronologia do Programa de Alimentação Escolar no Brasil, 1914 a 2004.....	39
QUADRO VII: Abastecimento de gêneros perecíveis para as Unidades Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de Campinas, 1997.....	59
QUADRO VIII: Cronologia do Programa de Alimentação Escolar em Campinas, 1970 a 1999.....	63
QUADRO IX: Dados de cobertura e de adesão do Programa de Alimentação Escolar em Campinas, 1996.....	74
QUADRO X: Etapas da implementação da gestão terceirizada do Programa de Alimentação Escolar em Campinas, 1997 a 2000.....	98
QUADRO XI: Investimentos no Programa de Alimentação Escolar, por origem. Campinas, 1997 a 2000.....	125
QUADRO XII: Valores médios dos cardápios servidos nos Programas de Alimentação Escolar em outros municípios, 2001.....	134
GRÁFICO I a: Investimento no Programa de Alimentação Escolar, por origem. Campinas, 1997 a 2000.....	126

GRÁFICO I b: Investimento no Programa de Alimentação Escolar, por origem. Campinas, 1997 a 2000.....	127
GRÁFICO II: Investimento no Programa de Alimentação Escolar em valores nominais, por origem. Campinas, 1997 a 2000.....	128

LI STA DE SI GLAS

- APAN** - Associação Paulista de Nutrição
- APEOESP** - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
- APM** - Associação de Pais e Mestres
- CAE** - Conselho de Alimentação Escolar
- CCC** - *Commodity Credit Corporation*
- CEASA** - Centrais de Abastecimento de Campinas S.A.
- CEMEI** - Centro Municipal de Educação Infantil
- CI BRAZEM** - Companhia Brasileira de Armazenamento
- CME** - Campanha da Merenda Escolar
- CMME** - Conselho Municipal de Merenda Escolar
- CNA** - Comissão Nacional de Alimentação
- CNAE** - Campanha Nacional de Alimentação Escolar
- CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social
- CNME** - Campanha Nacional de Merenda Escolar
- COBAL** - Companhia Brasileira de Abastecimento
- COMEB** - Caracterização Operacional da Merenda Escolar
- CONAB** - Companhia Nacional de Abastecimento
- CONSED** - Conselho Nacional de Secretários de Educação
- CPP** - Centro do Professorado Paulista
- CRN** - Conselho Regional de Nutricionistas
- DAAN** - Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional
- DAE** - Departamento de Assistência ao Escolar
- DNCr** - Departamento Nacional da Criança
- EE** - Escola Estadual
- EMATER** - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
- EMEF** - Escola Municipal de Ensino Fundamental
- EMEI** - Escola Municipal de Educação Infantil
- FAE** - Fundação de Assistência ao Estudante
- FAO** - Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas
- FAS** - Fundo de Apoio de Desenvolvimento Social
- FENAME** - Fundação Nacional de Material Escolar

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos S.A.
FISI - Fundo Internacional de Socorro à Infância
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
INAE - Instituto Nacional de Assistência ao Educando
INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES - Informação, Propaganda e Educação Sanitária
ITAL - Instituto de Tecnologia de Alimentos
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LDB - Lei de Diretrizes e Bases
MEC - Ministério da Educação
MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
PAIE - Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares
PMC – Prefeitura Municipal de Campinas
PMME - Programa de Municipalização da Merenda Escolar
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNME - Programa Nacional de Merenda Escolar
PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PT - Partido dos Trabalhadores
PUCC - Pontifícia Universidade Católica de Campinas
QESE - Quota Estadual do Salário Educação
REFAEs - Representações Estaduais da Fundação de Assistência ao Estudante-FAE
SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social
SAR - Secretaria de Ação Regional
SESC - Serviço Social do Comércio
SESI - Serviço Social da Indústria
SESP - Serviço Especial de Saúde Pública
SME - Secretaria Municipal de Educação
SMS - Solicitação de Material e Serviço
TCU - Tribunal de Contas da União

UNDIME - União de Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNI CAMP - Universidade Estadual de Campinas

UNICEF - *United Nations International Children Emergency Fund*

USAID - *Agency for International Development*

RESUMO

O objeto de análise é a gestão do Programa de Alimentação Escolar, no município de Campinas-SP, especialmente no período compreendido entre 1997 e 2000.

Trata-se de estudo no campo de avaliação de programas sociais, cujo objetivo é acompanhar a implementação do modelo de gestão terceirizado do Programa de Alimentação Escolar *ex post*, sendo instrumento de análise um vasto levantamento documental, bibliográfico e da legislação pertinente, além de material de imprensa e depoimentos. Foi utilizada como referência a avaliação do Programa de Alimentação Escolar no nível nacional, possibilitando identificar os condicionantes políticos, administrativos e técnicos na sua implementação em Campinas.

Considerando que o Programa de Alimentação Escolar é implementado e gerenciado por órgão público relacionado à política educacional, neste caso, pela Secretaria Municipal de Educação de Campinas, é nesse espaço institucional que foi analisada a história desse Programa desde os primórdios e a história da sua implementação no Município, destacando a formulação e o processo de implementação da gestão terceirizada.

A proposta é de análise e reflexão sobre como se deu, em Campinas, a gestão do Programa de Alimentação Escolar, que tem abrangência nacional, que conta com a maior densidade institucional das políticas públicas e vem, no entanto, encontrando obstáculos políticos, técnicos e gerenciais à sua frente, desde seu surgimento na década de 50. A análise foi realizada sob as dimensões políticas, organizacionais, financeiras e técnicas.

ABSTRACT

The subject under study is the execution of the Programme of School Meal in the city of Campinas, with special emphasis on the period between 1997 and 2000.

This is a study in the field of evaluation of social programmes, whose aim is to follow the implementation of the outsourcing model of the Programme of School Meal, using as tools of analysis a vast body of documents, bibliography and relevant legislation, in addition to press materials and testimonies.

The evaluation of the programme at a national level was used as a reference point, thus making it possible to identify political, administrative and technical aspects in the implementation of the Programme in Campinas.

Account has been taken of the fact that the Programme of School Meal is implemented and managed by the public office connected to educational policies, in this case, the Municipal Secretariat for Education of Campinas and it is from this institutional space that the history of the Programme was analysed, from the beginnings of its implementation in the city, to finally highlight the make-up and the implementation process of the outsourcing model.

The analysis was made from political, organizational, financial and technical view points.

This proposal suggests how the execution of the Programme took place, in Campinas, at national level, counting on the highest institutional density of public policies and how it has encountered political, technical and managerial obstacles, since its creation in the 1950s.

INTRODUÇÃO

A construção de políticas públicas que garantam os direitos elementares do cidadão deve fazer parte da agenda dos que estão comprometidos com a consolidação da democracia e a eliminação das injustiças da sociedade contemporânea (ABREU, 1995).

As políticas públicas podem ser classificadas, segundo Santos (1989), como preventivas, compensatórias e redistributivas.

Qualquer política que impeça ou minimize a geração de um problema social grave é preventiva: saúde pública, saneamento básico, educação, nutrição, habitação, emprego, salário.

Os programas sociais que corrijam problemas gerados em larga medida por ineficientes políticas preventivas anteriores ou por políticas contemporâneas caracterizam-se por políticas compensatórias.

E as políticas redistributivas são as que implicam transferência de renda dos patamares superiores para os inferiores da estratificação social.

Sob essa classificação, o objeto da dissertação, o Programa de Alimentação Escolar, caracteriza-se como política pública de caráter compensatório, de grande abrangência, e que se constitui, atualmente, no cenário sócio-político-econômico como garantia universal de padrões mínimos diários de alimentação infantil, sendo uma das mais antigas e duradouras, se não a única.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE- instituiu-se como direito básico do aluno, enquanto outras políticas públicas de maior abrangência, com caráter de redistribuição de renda e de trabalho, estão distorcidas ou postergadas.

Apesar das contradições de linguagem, do discurso e das várias modificações que o PNAE sofreu desde a sua implementação, mantém continuidade pouco usual entre as políticas sociais, sendo a mais enraizada na escola brasileira. Acontece em todos os dias letivos do ano, em pelo menos 95% das escolas públicas do país, atendendo o maior contingente das políticas sociais, 37 milhões de alunos.

As denominações merenda escolar e alimentação escolar serão utilizadas, nesta dissertação, conforme o período da história a que se referirem, assim como a denominação do seu ator principal, merendeira e cozinheira.

A alimentação escolar, desde a sua instituição, foi inserida na política educacional do país, apresentou-se como estratégia política de socorro à escola: fixou o aluno, melhorando os níveis de freqüência, aprovação e promoção escolar; e à criança: atacou o problema da fome e/ou desnutrição, chegando à década de 70 como a “razão de ser da escola” (CECCIM, 1995). Contudo a escola não pode se consolidar como local de refeições, mas sim, como local de ensino e aprendizagem intelectual.

Desse modo, a relação desnutrição e desenvolvimento cognitivo foi exaustivamente pesquisada, concluindo que desnutrição não é a causa do fracasso escolar. Porém a fome do dia da criança que freqüenta a escola pode influenciar no aproveitamento escolar.

Não se pode negar que a alimentação escolar é território privilegiado de conexões transversais e colaterais, pois é o agenciamento pedagógico da cidadania. E embora seja, na realidade, atividade natural do cotidiano escolar, no Brasil, assume importância social devido à situação da população.

O PNAE, dentro da escola, ganha maior dimensão à medida que mais crianças se utilizam desse Programa como única fonte de alimentação diária. Ganha dimensão, também, na política pública, por ser o primeiro e único Programa de Alimentação, com possibilidade de eficiência e eficácia, partindo de proposta do governo federal. Programa este reforçado, em 2004, pelos propósitos do Programa *Fome Zero* do atual Governo Federal.

O objetivo geral da dissertação é analisar a gestão do PNAE, no município de Campinas, identificando os condicionantes políticos, administrativos e técnicos.

O objetivo específico é contextualizar historicamente o PNAE para possibilitar a análise do processo de implementação das diferentes etapas de gestão em Campinas com ênfase na terceirização.

Considerando que o Programa de Alimentação Escolar é implementado e gerenciado por órgão público relacionado à política educacional, Ministério da Educação,

Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, esta dissertação propõe acompanhar a história do Programa, sua implementação no município de Campinas, na Secretaria Municipal de Educação, com um recorte no período entre 1997 a 2000, destacando a terceirização.

A terceirização é considerada aqui como uma inovação que atinge decisivamente a gestão do Programa de Alimentação Escolar e será examinada sob a perspectiva que se refere ao lugar institucional da Alimentação Escolar.

A análise visa, ainda, a prestar especial atenção aos interesses envolvidos e aos objetivos perseguidos com a política de descentralização; não se trata de comparação entre dois modelos, mas da perspectiva dos argumentos da gestão ética, profissional e técnica, de uma política pública.

Os estudos de implementação de programas sociais enfatizam que a variável tempo é fundamental para compreender o desempenho de um programa. Neste estudo, também será destacada a localização temporal da implementação dos modelos de gestão do PNAE, em Campinas. Para melhor situar o leitor, o quadro I apresenta os modelos de gestão implementados no período proposto para o estudo, 1997 até 2000.

Cabe ressaltar que será feita referência ao período de 2001 a 2004, em que houve a convivência de dois modelos de gestão para o Programa, em Campinas: o terceirizado e a gestão compartilhada entre a Secretaria Municipal de Educação e Centrais de Abastecimento de Campinas-S.A.-CEASA-, que foi, gradativamente, substituindo a terceirização.

QUADRO I: Modelos de gestão do Programa de Alimentação Escolar de Campinas, 1997 a 2004

ANO	MODELOS DE GESTÃO IMPLEMENTADOS
1997	<ul style="list-style-type: none">• Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Campinas, no modelo anterior à terceirização.• Avaliação do modelo de gestão anterior à terceirização.• Formulação do novo modelo de gestão para o Programa: a terceirização.
1998	<ul style="list-style-type: none">• Implementação da gestão terceirizada do Programa em parte das escolas, a partir de agosto.• Gestão do Programa no modelo anterior, em parte das escolas.
1999	<ul style="list-style-type: none">• Implementação da gestão terceirizada do Programa.
2000	<ul style="list-style-type: none">• Implementação da gestão terceirizada do Programa.
2001	<ul style="list-style-type: none">• Gestão terceirizada do Programa.• Avaliação do modelo de gestão terceirizada.• Formulação de outro modelo de gestão para o Programa: a gestão compartilhada.
2002	<ul style="list-style-type: none">• Gestão do Programa no modelo terceirizado, em 30% das escolas.• Implementação de outro modelo de gestão, o compartilhado, em 70% das escolas, a partir de julho.
2003	<ul style="list-style-type: none">• Gestão do Programa no modelo compartilhado, em 70% das escolas.• Implementação do modelo de gestão compartilhada, em 30% das escolas, a partir de maio, totalizando a implementação.
2004	<ul style="list-style-type: none">• Gestão do Programa no modelo compartilhado.

Justifica-se a escolha pelo município de Campinas por ser uma cidade expressiva dentro do Estado de São Paulo e da Região Metropolitana.

Embora tenha 53% do seu território de área rural, o grau de urbanização é muito elevado. Economicamente, marcada pela estruturação de um pólo de alta tecnologia, projetando-a como um dos mais vigorosos centros econômicos da América do Sul, apresentando alto índice de desenvolvimento humano, IDHM: 0,852¹.

Justifica-se, ainda, por atender, na Secretaria Municipal de Educação, redes expressivas de ensino, incluindo, no Programa de Alimentação Escolar, a rede estadual de ensino fundamental.

O universo, em 2004, foi de 149 Unidades Educacionais de Educação Infantil com 29.307 alunos, sendo 58 Centros Municipais de Educação Infantil-CEMEI-, atendendo 13.131 crianças de 0 a 6 anos em período integral ou parcial; 91 Escolas Municipais de Educação Infantil-EMEI-, atendendo 16.176 crianças de 4 a 6 anos em período integral ou parcial; 43 Escolas Municipais de Ensino Fundamental-EMEF-, com 33.116 alunos e

¹ Disponível em: < <http://www.campinas.sp.gov.br>>. Acesso em 2004.

153 Escolas Estaduais-EE-, com 89.799 alunos; 146 Grupos de Alfabetização de Jovens e Adultos, atendendo 6.288 alunos e 16 Núcleos de Crianças e Adolescentes com 1.250 alunos, vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social, totalizando 507 Unidades Educacionais e 159.760 alunos.

Este estudo inseriu-se no campo de avaliação de Programas Sociais, sendo importante a análise conceitual teórica da inserção do Programa no contexto sócio - político - econômico e cultural. Para a análise, foram levantados documentos na Secretaria Municipal de Educação, assim como a legislação pertinente, além de levantamento bibliográfico, material de imprensa e depoimentos.

A dissertação está dividida em quatro capítulos. O primeiro relata historicamente o PNAE, destacando a descentralização com base em levantamento bibliográfico.

A contextualização histórica e institucional do Programa de Alimentação Escolar no Município de Campinas é apresentada no segundo capítulo, assim como a arena em que ele se constitui, seus espaços institucionais, a entidade executora e os níveis de decisão.

O terceiro capítulo enfoca o tema central do estudo, a terceirização do Programa de Alimentação Escolar no Município de Campinas. Foi importante resgatar, aqui, a origem da terceirização nos serviços públicos, para possibilitar o entendimento da sua implementação, no Programa, posteriormente. Nesse capítulo é detalhada cada etapa da implementação do novo modelo de gestão, caracterizando os atores envolvidos.

O quarto capítulo trata sobre o processo de implementação da terceirização do Programa de Alimentação Escolar no Município de Campinas, atribuindo-lhe maior valor técnico e relacionando-o aos pré-requisitos básicos para a implementação de um serviço de alimentação escolar. Esse capítulo finaliza um período de alterações significativas para o Programa Municipal, como política pública de caráter educacional, apresentando, sucintamente, por ocasião da transição da gestão administrativa de 2001 a 2004, uma proposta de um outro modelo de gestão para o Programa de Alimentação Escolar, que é o compartilhado entre a Secretaria Municipal de Educação de Campinas e CEASA.

As considerações finais sintetizam as principais análises do estudo, indicando a gestão do Programa como o eixo da sua eficiência e eficácia.

CAPÍTULO I

VI SÃO HISTÓRICA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

“...se a alimentação, para a maioria, é assunto de simples mastigar, é também para alguns poucos assunto de muito pensar e se, para os primeiros, constitui o que há de mais simples neste mundo, representa, para os segundos, o que há de mais complexo e transcendente em matéria científica e experimental”.

(Castro apud COIMBRA, 1982, p. 139 1982)².

1. Dos primeiros tempos até 1990: constituição e consolidação do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Os Programas de Alimentação Escolar de que temos notícia no mundo datam de 1853. Os determinantes para esses Programas eram fome e desnutrição entre crianças pobres. A igreja e outros grupos voluntários iniciaram os programas e o poder público, gradativamente, ao longo da história, foi dando suporte, ajustando provisões orçamentárias e regulamentando procedimentos (ANDRADE, 1999).

No Brasil, em meados do século XIX, o saber médico tematizava a alimentação apenas sobre a possibilidade de que, por deterioração, infectasse pessoas e lugares (COIMBRA, 1982). Assim, a alimentação não tinha prioridade na determinação do estado de saúde e de doença da população, tampouco a alimentação da criança, particularmente do escolar.

Dessa época até aproximadamente 1930, o tema alimentação passou a ser monopólio dos pediatras, que o tratavam de maneira esporádica e limitada, sendo o único interesse os internatos e pensionatos que, por fornecerem toda a alimentação aos

² Josué de Castro, nascido em Recife, 1908, formado em Medicina pela Faculdade Nacional de Medicina da Universidade do Brasil, 1929. Estagiou com Pedro Escudero. Primeiro a caracterizar a fome como fenômeno social. Idealizador, organizador e diretor do Serviço Central de Alimentação, depois transformado no Serviço de Alimentação da Previdência Social-SAPS, 1939 e 1941. A primeira edição da *Geografia da Fome* - 1946, seu mais conhecido livro, assinala o início das denúncias que pretendeu levar, acerca desse assunto. *Geopolítica da Fome* e outros livros terminaram por identificar o autor com o tema central de suas obras.

alunos internos, eram merecedores de atenção para a padronização e fiscalização do serviço.

Para os externatos, as Caixas Escolares³ mobilizavam a atenção para a alimentação e para a ciência da nutrição que, num esforço de racionalizar a alimentação distribuída, passou a tratar do assunto: alimentação do escolar.

Com a necessidade de orientação das Caixas Escolares das escolas do Rio de Janeiro, sobre merendas escolares, foi elaborado um folheto a pedido da Informação, Propaganda e Educação Sanitária-IPES-, Diretoria Nacional de Saúde e Assistência Médico Social por Alexandre Moscoso⁴, em 1935, onde, pela primeira vez, foi aplicado o discurso da nutrição. Talvez essa necessidade de organizar a operação da Caixa Escolar com critérios científicos, tenha dado início à Política de Alimentação Escolar.

No final da década de 30, a questão da alimentação infantil e do escolar foi conquistada gradativamente pelo saber nutricional. O ingresso da alimentação escolar na agenda pública foi resultado da militância ideológica e teórica de um grupo de intelectuais. A nutrologia apontava regras da boa alimentação e sugeria a racionalização de iniciativas da sociedade como as Caixas Escolares, mas não as cobrava do Estado.

As primeiras experiências brasileiras de fornecimento de Alimentação Escolar na rede de ensino foram iniciativas beneficentes. Não se constituía, ainda, um campo de preocupação de intervenção do Estado.

O movimento Nutrição Social, nas décadas de 30 e 40, contribuiu para a implementação de programas na área de alimentação e nutrição.

³ Instituição jurídica, de direito privado, sem fins lucrativos, cuja função básica era administrar os recursos financeiros da escola, oriundos da União, Estados e Municípios, e aqueles arrecadados pelas próprias escolas. Os recursos recolhidos por ela destinavam-se à aquisição de bens e serviços necessários à melhoria das condições de funcionamento da escola. Embora já venha se instituindo historicamente, foi ancorada nos movimentos sociais desde a década de 70, e passou a ter maior importância a partir de meados da década de 90, quando o MEC passou a transferir recursos financeiros diretamente para as unidades educacionais, de acordo com o princípio da escola autônoma, estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

⁴ Alexandre Moscoso, médico, fez parte de uma das duas correntes bem definidas e distintas do saber médico que constituíram o campo da Nutrição. Partidário da corrente de perspectiva biológica, preocupado essencialmente com aspectos clínico-fisiológicos relacionados ao consumo e à utilização biológica dos nutrientes e influenciado por concepções das Escolas de Nutrição e Dietética norte-americanas e de centros europeus. Atuação voltada para o individual, o doente, a clínica, a fisiologia e o laboratório que a partir de 1940, deu origem à Nutrição Clínica (Dietoterapia), centrada no alimento como agente de tratamento, originou também a Nutrição Básica e Experimental.

Entretanto, o primeiro ato legislativo orientando a alimentação escolar foi o editado em maio de 1939, pela portaria 153, do Ministério de Educação e Saúde, que dispunha sobre o “regime higiênico dietético em internatos e semi-internatos” (COIMBRA, 1982).

O Serviço de Alimentação da Previdência Social-SAPS-, criado em 1940, no Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio, foi o primeiro órgão de política de alimentação instituído no Estado brasileiro, sendo educação alimentar uma tônica sempre presente nos seus discursos e programações.

Alimentação Infantil foi um dos programas propostos por Dante Costa⁵, que assumiu a chefia da Seção Técnica do SAPS, substituindo Josué de Castro, em 1941. Ele desenvolveu duas idéias importantes: a realização de um inquérito sobre nutrição de criança em idade escolar e a montagem de um Serviço de Desjejum Escolar, com o fornecimento de desjejum a filhos de operários, abrindo inscrições para 1000 crianças das novas escolas do Rio de Janeiro.

O Ministério da Educação e Saúde⁶, nessa época, preocupava-se com os internatos, pois a própria sociedade resolvia, com o saber da nutrição, esta questão para os externatos.

É interessante observar que as ações que se referiam à alimentação escolar vinham-se desenvolvendo ao longo dos anos, apontando a necessidade de uma política pública que desse conta deste tema complexo, contido no cotidiano das escolas. Várias

⁵ Dante Costa, médico da corrente de perspectiva social, influenciado pelas concepções do pioneiro da Nutrição na América Latina, Pedro Escudero. Atuação voltada para o coletivo, a população, a sociedade, a economia e a disponibilidade de alimentos que a partir da década de 1940, deu origem à Alimentação Institucional (Alimentação Coletiva), administração no sentido de racionalização da alimentação de coletividades sadias e enfermas. Fundador em 1945 da Esquerda Democrática, base para o Partido Socialista Brasileiro. Nos anos 1950-1960, originou a Nutrição em Saúde Pública, uma outra especialização, voltada ao desenvolvimento de ações de caráter coletivo.

⁶ O Ministério da Educação-MEC, em novembro de 1930, teve suas origens no Decreto n. 19402, que criou uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Neste mesmo ano, passaram a ser subordinadas ao mesmo, repartições que faziam parte do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Em janeiro de 1937, passou a denominar-se Ministério da Educação e Saúde. Em decorrência da criação do Ministério da Saúde, em julho de 1953, passou a denominar-se Ministério da Educação e Cultura. O Ministério da Educação-MEC, criou o Ministério da Cultura-MinC e transferiu para esse todos os assuntos da área cultural e passou a denominar-se Ministério da Educação, mas mantendo a sigla MEC. Em novembro de 1992 passou a denominar-se Ministério da Educação e do Desporto, absorvendo as atividades da Secretaria dos Desportos ficando com a mesma nomenclatura até 2000, quando passou novamente a ser denominado de Ministério da Educação.

ações, mesmo que só com intenção de atender às necessidades bastante pontuais foram feitas, constituindo, assim, o saber sobre alimentação escolar.

O SAPS permaneceu no cenário político até 1967 e, durante esse período, conviveu com duas outras agências de política de alimentação: *Serviço Técnico de Alimentação Nacional* (1942/1945), órgão da Coordenação da Mobilização Econômica, encarregado de toda a política nacional de alimentação e a *Comissão Nacional de Alimentação* (1945/1972), criada em 1945 no Conselho Federal de Comércio Exterior, transferida para o Ministério de Educação e Saúde em 1949.

Nesse período, a refeição escolar atraiu definitivamente atenção internacional na XIV Conferência sobre Educação Pública, organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura-UNESCO- e pelo *International Bureau of Education*, em Genebra, onde se enfatizou que as crianças não deveriam ter seu rendimento escolar limitado por alimentação insuficiente (ANDRADE, 1999).

A Comissão Nacional de Alimentação, em 1951, foi investida das funções de Comitê Nacional da Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas-FAO-, tendo então seu regulamento. As funções atribuídas eram idênticas às das outras agências de alimentação: estudar e propor normas da política nacional de alimentação, estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população, estimular e acompanhar campanhas educativas.

Além das agências de política, no mesmo período, foram criadas as instituições: *Instituto de Tecnologia Alimentar* (1944), na sede do Serviço Técnico da Alimentação Nacional, com o apoio das indústrias de alimentos e com a especificidade de dar assistência às mesmas no campo da ciência alimentar. Foi transformado, em 1946, por Decreto Lei, em *Instituto Nacional de Nutrição* da Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro, que, ao lado do SAPS foi outra grande escola da nutriologia brasileira, e os *Arquivos Brasileiros de Nutrição* (1944/1968), também através do Serviço Técnico de Alimentação Nacional, que foi a primeira publicação brasileira periódica sobre nutriologia, objetivava divulgar os conhecimentos produzidos pela nova ciência no Brasil e em outros países.

Todas essas iniciativas dos órgãos federais estavam longe de esgotar a totalidade da intervenção pública na alimentação escolar e infantil, mas apontavam para a necessidade de regulamentar uma política de atendimento adequado à alimentação escolar.

Os trabalhos do SAPS, Ministérios, Departamento Nacional da Criança-DNCR-, Instituto de Nutrição e depois a Comissão Nacional de Alimentação-CNA-, foram os que partiram deste nível de governo.

O DNCR, em 1941, não administrava recursos, tinha somente atuação no plano de divulgação das idéias e recomendações para o funcionamento de serviços escolares de merenda brasileira, definindo seus caracteres gerais. Ressalta-se que tais parâmetros já estavam, na época, muito próximos dos atuais.

Coimbra (1982, p. 269) destacou os parâmetros existentes para a alimentação escolar:

Valor calórico relativamente alto, em torno de 700 calorias; composição harmônica e variada a fim de corrigir os principais erros da alimentação caseira; baixo custo – indispensável à sua realização, em larga escala, pelas administrações escolares e pelos orçamentos familiares do país.

A alimentação escolar continuava, ainda, como responsabilidade das escolas e dos pais. Ao DNCR cabiam as orientações. *As treze normas de alimentação do escolar* foi um texto com orientações bem parecidas com as atuais, muito interessante para a época, apontando para a necessidade de consumo diário de leite, carne, ovos, frutas e verduras.

Porém cabe lembrar que essas orientações não se estendiam às famílias pobres, e o financiamento do Programa pelo Estado ainda era tema não discutido.

Outros órgãos que participaram na intervenção da alimentação escolar e infantil foram Serviço Especial de Saúde Pública-SESP-, Serviço Social do Comércio-SESC-, Serviço Social da Indústria-SESI-, na educação alimentar, e a Legião Brasileira de Assistência-LBA- diretamente no fornecimento de alimentação. Porém, apenas em algumas regiões específicas, a LBA teve esse tipo de atuação e deu prioridades de realização às Primeiras Damas.

Com o início da escolarização obrigatória depois de 1934, o município do Rio de Janeiro (1938) e o Estado de São Paulo (1945) passaram a assumir gradativamente a responsabilidade da alimentação escolar.

A Prefeitura do Rio de Janeiro assumiu, entre 1937 e 1938, parte significativa do financiamento da distribuição da merenda escolar à rede municipal. Era a capital da República com acesso, qualitativa e quantitativamente superior aos bens de cidadania, à provisão de bens e serviços sociais pelo Estado. Tinha maior visibilidade da sub-nutrição infantil, pois, desde os anos 20, especialistas faziam levantamento sobre o tema, e passaram pela administração governantes com vontade política para resolverem a questão da alimentação escolar e com recursos técnicos e financeiros para enfrentá-la. Essa importante ação rompeu com o estilo de atuação das Caixas Escolares no Rio de Janeiro e, gradativamente, no país, apesar de toda a inadequação dos critérios de atendimento, falta de financiamento, falta de estrutura de cozinha nas escolas etc. Contudo as caixas Escolares não podem ser desprezadas no contexto histórico do Programa de Alimentação Escolar, pois, através delas, deu-se o início das iniciativas relacionadas à alimentação escolar.

Em São Paulo, as iniciativas quanto à alimentação escolar foram do governo estadual, sob a responsabilidade da Diretoria do Serviço de Saúde Escolar, com repasse de verba somente para algumas escolas do município de São Paulo que, em muitos casos, foi desviada, “em grande parte pelo proprietário do empório fornecedor”, segundo relatório da educadora sanitária Elvira Iglesias, encarregada pela Diretoria para vistoriar algumas escolas da capital e avaliar os serviços de merenda existente (COIMBRA, 1982). Logo diferente do Rio de Janeiro, que iniciou sua ação de alimentação escolar com as Caixas Escolares, passando posteriormente a Prefeitura a assumi-la.

Alianças com LBA, SESI e inúmeras fábricas e indústrias possibilitaram maiores recursos ao Programa.

É importante ressaltar que, já naquela época, com base industrial e financeira consolidada, com a existência de um setor específico para a ação, com recursos de outras agências e com centro de formação de profissionais da área, a gestão do

programa em São Paulo não se deu a contento, tendo somente se desenvolvido depois que o governo federal passou a apoiá-lo.

No Estado de Minas Gerais, as Caixas Escolares foram essencialmente a solução para a insuficiência de recursos para alimentação escolar, não que o governo estadual tenha ignorado a questão e tampouco as prefeituras se omitissem por inteiro. Porém as Caixas Escolares não tinham a alimentação como prioridade, pois tinham que dar conta das questões de infra-estrutura dentro da escola e traziam consigo critérios de atendimento quanto à alimentação que reforçavam as diferenças sociais. As Caixas Escolares eram custeadas pelos alunos que tinham condições financeiras para tal, não sendo inclusiva e sem possibilidade de ampliação de acesso.

Mesmo sem a possibilidade de ser cobrada esta abrangência das Caixas, pode-se ressaltar a importância que tiveram para impulsionar a atuação do Estado.

Em Mato Grosso, destacou-se o papel das sociedades filantrópicas, principalmente da maçonaria. Para ela, a alimentação escolar era objeto de cuidado, mas existia a limitação natural do alcance dessa ação, que se destinava a parcelas muito pequenas da população que necessitava ser atendida.

No Piauí, somente para Teresina, entre 1946 e 1948, a LBA, distribuiu verba para as escolas de acordo com o número de alunos, e estas ficavam responsáveis pelas compras segundo decisão delas próprias, recebendo nova verba somente após a prestação de contas ser aprovada.

Várias foram as iniciativas em todo o Brasil, nesse período. Até mesmo o Programa de Alimentação Escolar mantido pela Polícia Militar e preparada pelos seus cozinheiros, no Amazonas, nos anos 30.

Foi plano de trabalho da CNA, para 1953-1954, o Programa Nacional de Merenda Escolar, chamado de *A Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil*. O plano foi documento essencial para a história do Programa de Alimentação Escolar, por ser uma ampla proposta de solução do problema alimentar e, pela primeira vez, ser concebido e estruturado um programa de merenda escolar em termos nacionais e sob a responsabilidade pública. Por sugestão de especialistas americanos, foi planejada a especialização de técnicos brasileiros em métodos de inquéritos nutricionais nos Estados

Unidos. Esta especialização gestou a proposta do Programa Nacional de Merenda Escolar-PNME- para os dois anos seguintes, pois trazia o modelo de formulação de programa com esse intuito (COIMBRA, 1982).

Em 1953, a CNA apresentou o I Plano Nacional de Alimentação, que tinha como um dos objetivos:

Atender com prioridade o problema da desnutrição infantil, através de programas de assistência e educação alimentar, inclusive um programa nacional de merenda escolar, bem como assistência alimentar aos demais grupos sensíveis, principalmente gestantes e nutrizes (L'ABBATE, 1988, p. 41)

Na fase preliminar, o plano visava a determinadas áreas e grupos da população em relação aos quais seriam “empregados e apurados os mais modernos métodos de melhoramento das condições de nutrição das coletividades”. E na fase de ação geral, conhecimentos e experiências obtidas na fase anterior, seriam aplicados à população como um todo numa “Campanha Nacional de Alimentação”, a partir de 1954 (COIMBRA, 1982, p. 231).

A fase preliminar do plano teve quatro grandes linhas de atividade, cada uma com vários subprojetos:

- 1) Plano de Assistência e Educação Alimentar à Infância e à Adolescência:
 - a) Inquérito sobre a Desnutrição Infantil
 - b) Programa Nacional de Merenda Escolar
 - * Plano de Assistência e Educação Alimentar ao Escolar
 - * Projeto de Criação de um Fundo Nacional de Merenda Escolar
 - c) Programa de Assistência Alimentar aos Estudantes de Cursos Secundários e Superior

As outras linhas de atividade eram os planos regionais de política alimentar, planos de tecnologia alimentar e planos de estudo. Para desenvolver todas essas propostas, a CNA não dispunha de recursos financeiros.

Das várias atividades do referido plano, a única a ser realmente concretizada foi o Programa Nacional de Merenda Escolar e, para isso, em 1954, a Comissão Nacional de Alimentação contou com a efetiva participação da *United Nations International Children*

Emergency Fund-UNICEF-, traduzindo, Fundo Internacional de Socorro à Infância-FISI-, trazida ao Brasil pelo Governo Federal, que era um estratégico canal de contato. É importante ressaltar que, com a proposta de financiamento do Programa, os Estados Unidos têm a colocação do grande excedente da produção agrícola no Brasil, em especial para crianças de escolas públicas.

Esse órgão internacional e mais o *Commodity Credit Corporation-CCC*-, autarquia do Ministério da Agricultura Americano, que vendia o leite para Brasil, fizeram a distribuição de leite em pó desnatado para o Programa até 1959.

O montante de leite fornecido pelo FISI era acrescido de dotações do governo brasileiro para a aquisição de gêneros alimentícios de alto valor nutritivo a serem utilizados em conjunto, iniciando-se a saga dos alimentos formulados⁷ (COIMBRA, 1982).

Pela questão nutricional, temos o fato de o leite oferecido a “baixo custo” ao Brasil ser de pouca aceitabilidade e não fazer parte dos padrões culturais brasileiros, pois era em pó e desnatado, inclusive inadequado ao consumo infantil; porém se possibilitou, com o acréscimo de dotações do Estado, o desenvolvimento de programas que efetivamente não haviam sido executados e que possivelmente outras administrações futuras não negariam.

Para o primeiro semestre de 1954, o Programa contou com o excedente de alimentos vindos do governo americano, os quais também não faziam parte do hábito alimentar brasileiro e, às vezes chegavam sem condições sanitárias de uso.

Para o segundo semestre de 1954, o leite em pó recebido do FISI para os projetos de assistência materno-infantil foi “transferido” para que se iniciasse finalmente o Programa, mesmo que só para Pernambuco e Bahia, por conta da conjuntura eleitoral.

⁷ Alimento formulado: mistura de vários alimentos desidratados com nutrientes (proteínas, carboidratos, lipídeos, vitaminas e minerais) contidos, nem sempre em quantidade equilibrada. Tem armazenamento fácil e preparo rápido. Na época em que surge, o objetivo era definir algumas preparações básicas para oferecer aos alunos, que fossem “fórmulas de alto valor nutritivo, baixo custo e de boa aceitabilidade pelas crianças” (COIMBRA, 1982, p. 357). Na década de 70, quando os alimentos passam ser comprados na sua maioria, no Brasil, esta indústria se estabelece fortemente assegurada pelo mercado governamental. Vale ressaltar que este tipo de alimento tinha custo duas vezes mais caro que os alimentos básicos. Mais tarde, com o desenvolvimento do Programa, este tipo de alimento vai se tornando monótono e inadequado à alimentação escolar por diversas razões técnicas e também operacionais.

Esse e outros atos de cunho pessoal ou político foram ocorrendo no desenvolvimento do Programa. Coimbra (1982) analisa detalhadamente toda a história da política desse Programa e dos demais programas de alimentação existentes na época, assim como seus atores. Desde muito cedo, o Programa de Alimentação Escolar ou até mesmo a intenção dele já trazia, em seu contexto, a inconstância do atendimento, troca de favores entre políticos ou entre estes e a academia, desvios e corrupção.

O Programa Nacional de Merenda Escolar passou a ser sediado no Ministério da Educação e Cultura, em 1955, tratava-se da Campanha de Merenda Escolar-CME-. Com a intenção de transformar a Campanha em programa com amplitude nacional, o nome também se altera, em 1956, para Campanha Nacional de Merenda Escolar-CNME-.

Esse era provavelmente o início do atual PNAE e, nessa época, alimentação e nutrição constituíram-se como prática política e como saber.

A Campanha Nacional de Merenda Escolar era o principal órgão de política de alimentação do período.

Nas décadas de 50 e 60, ainda as questões de desnutrição eram tidas como problemas médicos, a solução proposta era alimentação, então as ações que estavam sendo desenvolvidas eram pertinentes.

Em 1961, estive no Brasil a primeira missão do Programa Alimentos para a Paz, que, incorporada à Aliança para o Progresso, passaram a ser de responsabilidade da *Agency for International Development-USAID-* e assim foi liberada a primeira contribuição para os programas de distribuição de alimentos no Brasil.

A USAID substituiu o FISI e o CCC no tocante ao envio de alimentos para a Campanha Nacional de Merenda Escolar. A Campanha enfrentou grandes problemas pela irregularidade do envio de alimentos.

Em decreto publicado no Diário Oficial da União, em setembro de 1965, a Campanha Nacional de Merenda Escolar lançou o Programa de Almoço Escolar, objetivando não mais o fornecimento de merenda e sim de um almoço ao escolar, ocorrendo a mudança de denominação para Campanha Nacional de Alimentação Escolar-CNAE-. O leite e as farinhas recebidas como doação do exterior foram

complementados com verduras, legumes e alimentos ricos em proteínas fornecidos pelos estados e pelas comunidades locais. Além dos escolares já atendidos, essa Campanha abrangeu também os alunos de cursos supletivos, parte do secundário e parte dos pré-escolares (COIMBRA, 1982).

A atividade básica da CNAE era receber e distribuir gêneros alimentícios, porém sua cobertura era muito inferior àquela que se declarava, somente 28% dos 176 dias planejados para o atendimento, de fato.

Isso se deu por vários motivos, e um deles, bastante importante, era o limite da estrutura existente para a distribuição dos alimentos para o país (COIMBRA, 1982).

A questão estrutural referente à logística (aquisição, armazenamento e distribuição de alimentos) é um elemento dificultador para este programa até os dias atuais, demonstrando dificuldade em planejar as ações necessárias pelas entidades executoras do Programa. Essa etapa sendo vencida, surgem as dificuldades orçamentárias e, principalmente, a inexistência de vontade política para solucioná-las.

O apoio internacional no envio de gêneros alimentícios perdurou até o final da década de 60, quando o governo brasileiro mantinha em 20% a sua contrapartida em gêneros (SPINELLI, 1997).

Ainda na década de 60, apareceram as “vacas mecânicas” (máquinas de reconstituição de leite em pó), uma das grandes dificuldades para a CNAE enfrentar no plano das relações interburocráticas. “Empurradas”, por parte do Ministério do Planejamento, uma partida de duas mil máquinas foi doada para utilização no Programa de Alimentação Escolar. Algumas dessas máquinas ainda existem nas escolas do país, porém com uso inadequado ou até mesmo sem uso.

É, também, nesse final de década que a Campanha Nacional de Alimentação Escolar implementou a Associação Brasileira de Alimentação Escolar, cujo objetivo era “colaborar com o governo nos programas oficiais de alimentação escolar, assim como congrega os líderes das indústrias alimentícias e de material de cantina, bem como educadores e todo o pessoal diretamente ligado à saúde e educação dos escolares brasileiros” (COIMBRA, 1982, p. 532). Estava posta a intenção, através da alimentação

escolar, da ampliação de mercado de possibilidades ilimitadas de alimentos e equipamentos, onde os alunos eram os compradores potenciais.

Cabe salientar que o Programa de Alimentação Escolar, mesmo dentro do regime autoritário e também dos jogos de influências cruzadas, motivações políticas, intelectuais e pessoais, manteve-se como política social.

A partir de 1970, os gêneros alimentícios são adquiridos no mercado nacional, dando o início efetivamente à introdução dos alimentos formulados, que eram mais caros, de mais baixa aceitabilidade e sem acréscimo nutricional em relação aos gêneros alimentícios básicos. Esse setor empresarial – indústrias de alimentos formulados – interferiu definitivamente nos rumos do Programa, o processo técnico nutricional era neutro e desvinculado da dimensão social do Programa, dando ênfase aos alimentos enriquecidos. Além deste, outros fatores aliados às questões políticas e financeiras acabaram por influenciar a política de alimentação escolar.

O Programa de Alimentação Escolar, que foi o primeiro a utilizar sistematicamente a suplementação alimentar, apresentava-se como um programa organizado, coerente e de grande importância social à medida que atuava como proteção à futura mão-de-obra trabalhadora. Era um importante veículo para levar às camadas populares os *princípios de corretismo alimentar*, associando, desse modo, uma pedagogia alimentar transformadora de hábitos e atitudes.

A partir de 1972, planos e programas passam a ser centralizados com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição-INAN-, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, que tinha a função de formulação de política nacional de alimentação e nutrição.

Nessa época, a CNA foi extinta e suas atribuições são transferidas para o INAN.

O Brasil assumiu, então, a responsabilidade da continuidade do Programa de Alimentação Escolar.

Nos anos 70, a alimentação passou a ser problematizada como uma questão essencialmente social: pobreza e deficiência em quantidade e qualidade na alimentação da população. A sociedade precisaria, então, ser pensada como um todo. Adolfo Coltro,

médico nutrólogo, em 1973, entendia o problema nutricional brasileiro como essencialmente sócio-econômico e não técnico.

Segundo L'Abbate (1988, p. 61),

a instauração de um discurso predominantemente racional e competente, o caráter excessivamente disciplinador dos programas de suplementação alimentar e a luta pela hegemonia dos alimentos *in natura* em detrimento dos alimentos industrializados nos diversos programas são os três aspectos essenciais da política de alimentação, em meados da década de 70.

As diretrizes do INAN e CNAE, quanto ao tipo de gênero alimentício destinado ao Programa, eram contraditórias.

O INAN determinava a utilização de alimentos básicos tradicionais, e a CNAE, exclusivamente, de alimentos industrializados.

Ainda segundo L'Abatte, (1988, p. 70),

Depois dos anos 70, quando os gêneros alimentícios passam a ser adquiridos no Brasil, a pressão dos fornecedores se torna óbvia, em alguns casos até demais. Os fornecedores se organizam e se entrelaçam tanto com o Programa, que mais de uma vez, adquiriu-se gêneros absolutamente dispensáveis, apenas para atendê-los

No período entre 1972 - 1974 surgiu o I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição-PRONAN-, orientado pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento-PND- que teve curta duração e suas metas eram as mesmas que norteavam o INAN.

A partir de 1975, com a abertura política, passou a ser preocupação explícita do Estado a política social, incluindo os programas de alimentação e nutrição.

Entre 1975 e 1979, surgiu o II PRONAN norteado pelo II PND que visava a ampliar o enfoque dado aos programas nutricionais vinculados à modernização do sistema de produção e comercialização dos produtos básicos, e estimular o pequeno produtor através dos programas de suplementação alimentar.

O II PRONAN entendia suplementação alimentar como em caráter emergencial e transitório, enquanto aguardavam-se medidas que modificassem a distribuição de renda.

Para suplementação alimentar, propôs-se distribuição de alimentos a grupos materno-infantil e aos escolares e subsídio de alimentos para trabalhadores e famílias moradoras em regiões pobres do Nordeste (SPINELLI, 1997).

Tinha como objetivo principal proporcionar suplementação alimentar aos escolares de ensino fundamental⁸ e pré-escolares, com refeição de valor nutricional composta de pelo menos 15% das recomendações nutricionais diárias. Esse valor foi determinado a partir de uma banal aritmética de Alceu de Castro Romeu, importante ator técnico dentro da CNAE. O cálculo deu-se assim: “dois terços da dieta decorrem do almoço e do jantar, sendo o terço restante dividido entre o café da manhã e a merenda, sobrando 15% para serem providos pelo estado” (COIMBRA, 1982, p.586).

Alceu apresentou esse cálculo na obra *Caracterização Operacional da Merenda Escolar-COMEB-*, que tinha como objetivo dar orientações sobre normas de licitação, controle microbiológico, métodos de administração regional e outros assuntos técnicos, com relação à execução do Programa nos Estados, aos fornecedores e aos especialistas em nutrição.

O mais surpreendente é que ainda, atualmente, se utiliza desse valor, sem que ao menos se conheça a sua origem, e ainda mais grave, sem a devida discussão técnica e política dos dirigentes do Programa nos três níveis de atuação: federal, estadual e municipal.

A suplementação alimentar aos escolares, que a partir de 1976, foi financiada pelo Ministério da Educação e Cultura e gerenciada pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, era parte do II PRONAN, passando a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar, a partir de 1979. A cobertura nutricional proposta era de 15 a 30% das necessidades diárias dos alunos, durante os 180 dias letivos, no período de permanência na escola pública.

Outros objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar eram: aprimoramento dos hábitos alimentares, melhoria das condições nutricionais e da

⁸ No texto todo, os alunos de 7 a 14 anos foram considerados como de ensino fundamental, para padronização, mesmo em períodos da história da Educação em que o termo utilizado fosse 1º grau. As EMPGs (Escola Municipal de Primeiro Grau) passaram a ser denominadas de Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF), de acordo com o Decreto Municipal n. 13177, de 29 de junho de 1999.

capacidade de aprendizagem, redução dos índices de absenteísmo, de repetência e evasão escolar. Hoje, os objetivos direcionados exclusivamente ao aluno são: promoção do crescimento e desenvolvimento, processo ensino-aprendizagem, influenciando o rendimento escolar, formação hábitos alimentares saudáveis. Basicamente, os objetivos atuais só diferem na concepção da redução dos índices de absenteísmo, de repetência e evasão escolar, pois, na verdade, o Programa não tem que dar conta de ações principais da escola. Quanto ao absenteísmo poder-se-ia até, por outra abordagem, entender o contexto sócio econômico dos alunos brasileiros, e assumir que a alimentação servida na escola é, em muitos casos, a única do dia da criança.

Nesse período, existia o monopólio de algumas indústrias (Nutrimental, Nutrícia e Prátika) em detrimento de outras (Toddy, Bhering, Liotécnica) dentro da CNAE. Os alimentos formulados mais comprados descritos em ordem crescente, pela CNAE em 1978 foram: paçoca 300, farinha láctea sabor caramelo, sopa *bhering* creme flor, sopa de feijão com macarrão CD – 350, *condilac* sabor coco, e, em 1979, foram: paçoca 300, sopa de feijão com macarrão CD – 350, creme de cereais com legumes, farinha láctea sabor caramelo, sopa creme de milho com PTS⁹ (COIMBRA, 1982)¹⁰.

Deixando de lado a peculiaridade da nomenclatura dos alimentos, estes traziam consigo a aculturação da alimentação brasileira, além da dependência desse tipo de alimento para a Campanha. Na verdade, o aprisionamento da Campanha pelos interesses das indústrias de formulados formava um sólido *lobby* com a burocracia e no Legislativo.

O III PND (1980/1985) objetivava o desenvolvimento com prioridade para as áreas de educação, saúde, saneamento básico, habitação popular, visando a redefinir o perfil da redistribuição de renda no país. Pretendia superar os enfoques assistencialistas, residuais e seletivos das políticas, reduzindo as desigualdades sociais.

⁹ PTS: proteína texturizada de soja.

¹⁰ Observou-se, com a introdução de alimentos formulados, uma terminologia própria, tentando, a partir dos alimentos de padrão brasileiro como paçoca, sopa de feijão, aliar outra cultura alimentar, deixando a marca da indústria produtora. A consistência dos alimentos propostos era líquida ou pastosa, e a partir deste momento, começam a fazer parte freqüentemente do cardápio da alimentação escolar com inúmeras justificativas, porém trazendo sérias conseqüências no desenvolvimento da criança.

Nesse período, duas alterações administrativas marcaram o PNAE: a programação e a execução do Programa foram transferidas para as Secretarias Estaduais de Educação.

Ao Instituto Nacional de Assistência ao Educando-INAÉ-, criado em 1981 com o objetivo de ser coordenador, centralizando as atividades de apoio ao estudante, coube, dentro do PNAE, a administração financeira e normatização da sua execução.

A responsabilidade pela compra, armazenamento, embalagem, transporte, distribuição e incentivo da produção de alimentos ficou a cargo da Companhia Brasileira de Abastecimento-COBAL-, da Companhia Brasileira de Armazenamento-CIBRAZEM-, e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural-EMATER-, através de celebração de convênio.

O PNAE dependia dos recursos do Tesouro Nacional, do Sistema Bancário Federal, do Fundo de Apoio de Desenvolvimento Social-FAS-, da Financiadora de Estudos e Projetos S.A.-FINEP-.

Em 1983, foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante-FAE-, unificando o INAÉ e a Fundação Nacional de Material Escolar-FENAME-, objetivando descentralizar a execução do PNAE, fortalecendo as representações nos Estados e transferindo para os estados e municípios as tarefas da execução do Programa.

A rotina administrativa deu-se assim: as Coordenadorias Estaduais de Alimentação Escolar propunham os cardápios a serem servidos à Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional-DAAN-, que era uma diretoria executiva da FAE. Os alimentos *in natura* e básicos eram adquiridos de forma descentralizada, e os formulados, de forma centralizada. A distribuição dos alimentos para as escolas competia às Secretarias Estaduais de Educação ou às Prefeituras.

Os recursos financeiros do FINSOCIAL (captação de recursos das empresas para aplicação na área social: saneamento, alimentação, saúde, educação) passaram a substituir os do Tesouro para o financiamento de programas, incluindo o PNAE.

Esta foi uma das exigências para redução dos gastos públicos feita pelo Fundo Monetário Internacional-FMI-. Mais tarde, os recursos do FINSOCIAL passaram a ser

regulares, o que ampliou a dotação de recursos para os programas da FAE, conferindo-lhe poder financeiro, político e autonomia (SPINELLI, 1997).

Foi no exercício de 1984 que o PNAE esteve mais próximo às diretrizes do II PRONAN, pois os Estados adquiriram 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 foi reduzido a 25% do total volume dos gêneros adquiridos o que, anteriormente, representava 70% (SPINELLI, 1997).

Em 1986, a FAE criou, além do PNAE, o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares-PAIE-, com o objetivo de fornecer uma refeição às crianças de 4 a 6 anos, irmãos de escolares matriculados na rede básica (oficial/filantrópica), durante 270 dias úteis do ano. A população alvo era diferente, mas tratada pela Fundação, como um único programa.

Também em 1986, a FAE implementou o Programa de Municipalização da Merenda Escolar-PMME-, visando à implantação gradual da descentralização, que vigorou até 1989. Abrangeu somente 197 Prefeituras e foi desativado por não ser prioridade da FAE. Na verdade, a descentralização, nesse período, visava às questões eleitorais. Passado esse momento, retomou-se a aquisição de alimentos básicos de forma descentralizada e se manteve o poder das compras centralizadas dos alimentos formulados pela FAE (SPINELLI, 1997).

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, base legal para o Programa, assegurou-se o direito à alimentação escolar a todos os alunos da rede pública de ensino. Segundo o artigo 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

E o artigo 208, inciso IV e VII, afirma, respectivamente:

atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

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

A Constituição fortaleceu a Federação, recuperando papel e funções do Estado. Com isso, também maior mobilização da sociedade, reivindicando participação na definição das políticas públicas para a alimentação.

O artigo 211, parágrafo 1º, diz que

A União... exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva (grifo nosso), de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

O Ministério da Educação deixou claro que a sua ação era, desde então, suplementar, cabendo aos estados, municípios e Distrito Federal desenvolver o papel principal na gestão e financiamento do PNAE. O artigo 212, parágrafo 4º afirma que os programas suplementares de alimentação teriam financiamento dos recursos de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Assim, o Programa Nacional de Alimentação Escolar caracterizou-se como dever de Estado.

1.1. Experiências pioneiras na descentralização do Programa de Alimentação Escolar dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo

Os governos estaduais do Rio de Janeiro e de São Paulo já experimentavam a descentralização do PNAE na década de 80, trazendo inovações interessantes.

No Estado do Rio de Janeiro, em 1983, o PNAE passou a ser coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento com o apoio técnico do Instituto de Nutrição Annes Dias.

A descentralização da esfera federal na sua execução era efetiva (RELATÓRIO, 1987).

O governo do Estado de São Paulo, por sua vez, desenvolvia, coordenava e executava o PMME, desde 1984, através da Secretaria de Estado da Educação- Departamento de Assistência ao Escolar.

A legislação que regulamentou a municipalização no Programa de Merenda Escolar, em cumprimento à política de descentralização, participação e autonomia, no nível estadual, foi:

- Lei n. 4021 de 22 de maio de 1984, que transferiu às Prefeituras Municipais a prestação dos serviços de fornecimento de merenda escolar;
- Decreto n. 22379 de 19 de junho de 1984, que dispôs sobre a municipalização da merenda escolar, regulamentando a lei acima;
- Resolução SE n. 151/84 de 19 de junho de 1984, que baixou normas para cumprimento do decreto acima, dispondo sobre a concessão de subvenção aos municípios para atender despesas com merenda escolar;
- Decreto n. 22758 de 05 de outubro de 1984, que dispôs sobre a criação de Conselhos Municipais de Merenda Escolar;
- Decreto n. 23632 de 05 de julho de 1985, que regulamentou a Lei n. 4021 de 22 de maio de 1984, que dispôs sobre a transferência às Prefeituras Municipais da prestação dos serviços de fornecimento de merenda escolar, revogando os anteriores: Decreto n. 22379 de 19 de junho de 1984, Resolução SE n. 151/84 de 19 de junho de 1984 e Decreto n. 22758 de 05 de outubro de 1984;
- Resolução SE 220/85 de 22 de outubro de 1985, que baixou normas complementares ao Decreto n. 23632 de 05 de julho de 1985, tratando principalmente da regulamentação do Conselho de Merenda Escolar (RELATÓRIO, 1995).

Foram estabelecidos, então, convênios com as Prefeituras, que passaram a ter autonomia para a operacionalização do Programa.

Ainda em 1984, foram repassados recursos para 440 municípios que aderiram ao Programa, cerca de 80% dos municípios do Estado, atendendo a aproximadamente dois milhões de alunos.

Em 1985, 518 municípios já haviam aderido ao Programa, representando 90% dos municípios do Estado, e atendendo a aproximadamente três milhões de alunos.

Além dos recursos financeiros repassados pelo governo do Estado de São Paulo, esses municípios ainda recebiam gêneros alimentícios encaminhados ao Estado através da FAE (SÃO PAULO, 1985a).

As vantagens observadas pelo governo do Estado de São Paulo, quanto à descentralização, foram praticamente as mesmas observadas no nível federal quanto à possibilidade de compatibilidade de hábitos alimentares regionais, inclusão de alimentos *in natura*, introdução de processos alternativos de produção de alimentos com redução de custo, aquisição dos alimentos na região, favorecendo a economia local, geração de empregos, redução do custo unitário da alimentação.

Para os municípios que não aderiram ao Programa de Municipalização, em 1985, eram distribuídos gêneros alimentícios adquiridos pelo Departamento de Assistência ao Escolar-DAE-, órgão da Secretaria de Estado da Educação responsável por essa atividade. Dos alimentos distribuídos, cerca de 80% eram formulados, com baixo índice de aceitabilidade entre os alunos e custo muito elevado, principalmente em decorrência do transporte entre a indústria e o destino final, que era o mesmo projeto de trabalho do governo estadual para todos os municípios, anteriormente ao PMME. Hoje, são 25 municípios, incluindo a capital (São Paulo), que recebem da mesma forma gêneros formulados e processados.

A avaliação do PMME pela Secretaria de Estado da Educação foi de aumento do volume dos alimentos servidos, inclusão de carnes e frutas, aumento da aceitabilidade e substituição expressiva dos alimentos formulados pelos básicos.

Porém, para as Prefeituras, as obrigações eram muitas. Dar conta da ação principal do Programa que era compor cardápio que atendesse a 15% das necessidades nutricionais diárias, ou seja, 300 calorias e 8 gramas de proteínas, posteriormente alteradas para 350 calorias e 9 gramas de proteínas e ainda com a implantação do ciclo básico - jornada única¹¹, em 1989, com um cardápio que proporcionasse 720 calorias e

¹¹ Ciclo básico foi um projeto implantado na rede estadual de ensino que reorganizava as duas séries iniciais do ensino fundamental, reconceituando o tempo no processo de alfabetização, estabelecendo em função disso a passagem automática da 1ª para a 2ª série, através do Decreto n. 21833 de 1983. A jornada única foi implantada para os professores a partir de 1988 e era uma proposta pedagógica que implicava em aumento da jornada do professor para 5 horas com a criança das séries iniciais (OLIVEIRA, 1999).

22 gramas de proteínas, somente com o repasse de recursos do governo estadual, não era possível, pois aproximadamente 10% do custo, somente com os alimentos, era coberto por ele. Portanto a avaliação que a Secretaria Estadual fazia não era a que realmente acontecia nos municípios, pois a grande maioria deles não investia recursos municipais no Programa, apenas adquirindo o que fosse possível com a verba repassada, não atingindo nem os valores mínimos nutricionais propostos.

Cabe lembrar que, para atender este objetivo da municipalização, fornecer a alimentação, outras tantas ações eram necessárias e se resumiam nas descritas no artigo 1º, parágrafo único do Decreto Estadual n. 23632 de 05 de julho de 1985, segundo o qual

compreende-se por prestação de serviços a produção e a aquisição de alimentos e / ou produtos alimentícios, o preparo e a distribuição de merenda escolar aos alunos do ensino de 1º grau, nos períodos diurno e noturno, das escolas estaduais, municipais e particulares que ofereçam ensino gratuito, vinculadas à rede oficial de ensino, durante o ano letivo e férias escolares (SÃO PAULO, 1985b).

O repasse era exclusivamente para aquisição de alimentos.

O governo estadual fornecia (e é assim ainda hoje), somente às escolas estaduais, mesmo que estivessem municipalizadas, equipamentos e utensílios, mas as prefeituras tiveram que manter equipe administrativa central, cozinheiras, combustível (gás) para o preparo da alimentação, transporte dos alimentos para todas as escolas e também equipamentos e utensílios para as escolas municipais.

O financiamento ficou por conta da Quota Estadual do Salário Educação-QESE- e orçamento próprio da Secretaria de Estado da Educação, tendo as Prefeituras que, evidentemente, prestar contas dos repasses recebidos.

A partir de 1987, a coordenação do Programa, no Estado de São Paulo, passou a ser do Departamento de Suprimento Escolar, órgão da Secretaria de Estado da Educação criado em substituição ao Departamento de Assistência ao Escolar que passa a ser um órgão da Secretaria de Estado da Saúde, através do Decreto n. 26962 de 22 de abril de 1987.

Assim, o governo do Estado, através do Departamento de Suprimento Escolar, gerencia o Programa de Alimentação no Estado de São Paulo sob a mesma organização técnica e operacional desde o último Decreto n. 23632 de julho de 1985, sendo repassado trimestralmente o recurso financeiro¹² de R\$ 0,06 *per capita*, somente para as escolas estaduais dos municípios descentralizados, não fornecendo qualquer tipo de alimento ou qualquer outro subsídio ao Programa.

No quadro abaixo, está sintetizado o atendimento da Secretaria de Estado da Educação.

QUADRO II: Atendimento da Secretaria de Estado da Educação -Departamento de Suprimento Escolar, 2004

SISTEMA CENTRALIZADO	SISTEMA DESCENTRALIZADO
Alunos do ensino fundamental da rede pública estadual	Alunos do ensino fundamental da rede pública estadual
7 a 14 anos	7 a 14 anos
900.000 alunos	1.920.711 alunos
25 municípios	534 municípios

Fonte: SEE – DSE, 2004

Os demais municípios do Estado estão municipalizados, isto é, recebem verbas para a gestão da escola diretamente do governo federal, incluindo a alimentação, não mantendo vínculo com o Estado.

2. Após 1990, o esgotamento do modelo de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Descentralização

Vários episódios no contexto do PNAE foram ocorrendo durante os anos de sua constituição e consolidação, de forma a impulsionar um novo rumo, uma vez que a alimentação escolar já fazia parte da agenda pública e necessitava de um modelo de

¹² O repasse do governo federal foi alterado em 1996, de R\$ 0,05 para R\$ 0,06, permanecendo o mesmo até 2004.

gestão que desse conta da abrangência, da periodicidade e de todas as demais características absolutamente específicas desse Programa.

Todas as alterações de concepção e, conseqüentemente, de operacionalização que esse Programa sofreu, por conta dos vários períodos políticos, sociais e econômicos pelos quais passou, foram, sem dúvida, possibilidades para sua constituição em formato próprio e específico, traduzindo em muitos avanços na gestão como um todo, ainda que todos os seus objetivos não pudessem ser atingidos na integralidade.

A universalidade, assim como a continuidade, foram princípios que sempre o nortearam, porém com dificuldades de serem alcançados, principalmente por pressões externas, políticas, acadêmicas ou até mesmo pessoais.

Porém fatores não desejados para a consolidação do Programa fizeram com que a diretriz da FAE fosse a descentralização. Dentre eles cita-se a tendência de privilégio para regiões mais urbanizadas em detrimento das mais carentes, como Norte e Nordeste; auditoria operacional, pelo Tribunal de Contas da União-TCU-, no sistema de compras do PNAE, identificando irregularidades e desvios comprometendo sua eficiência (SPINELLI, 1997). Da mesma forma, nos Estados e nos Municípios, incluindo entraves burocráticos dos processos licitatórios e, acima de tudo, a falta de planejamento adequado dos órgãos executores, fazendo com que, muitas vezes, os gêneros alimentícios fossem distribuídos aos municípios com prazos mínimos de validade, em quantidades inadequadas e, por vezes, fora do período letivo, ocasionando, pelo conjunto dessas situações, perdas por deterioração. Apesar de a diretriz da FAE ser a descentralização, a prática era centralista, tornando ambígua e contraditória a sua execução, talvez até mesmo pelo jogo de pressões e interesses entre o governo e as indústrias de alimentos. Estas indústrias de alimentos desidratados ou formulados, durante muitos anos, tiveram forte envolvimento com o Programa de Alimentação Escolar, caracterizando-se como importante ator do setor privado no PNAE. Era um número reduzido de indústrias que atendiam exclusivamente à demanda do mercado institucional do Programa.

Os recursos da FAE, para o Programa, eram quase que totalmente reservados para a aquisição desse tipo de alimento, ficando os alimentos básicos, do hábito alimentar

tradicional brasileiro, como arroz, feijão, farinhas, fubá, derivados de trigo como macarrão, bolachas e pão, para segundo plano (RELATÓRIO, 1996).

O Conselho Nacional de Secretários de Educação-CONSED-, já vinha pressionando a FAE e aprovou a decisão de promover a descentralização do PNAE. Demonstrou que as atividades centralizadas do PNAE consumiam grande parte dos recursos e poderiam ser eliminadas: o transporte e armazenamento dos gêneros (compras centralizadas efetuadas pela FAE), os agentes de compras (COBAL), os testes de controle de qualidade e a manutenção das Representações Estaduais da Fundação de Assistência ao Estudante-FAE (REFAEs). Os gêneros alimentícios adquiridos e distribuídos aos Municípios e / ou Estados eram inadequados aos hábitos regionais, pois geralmente a FAE abria a sua pauta de compras de um mesmo produto para todas as regiões do país, porém absolutamente norte e sul não têm o mesmo hábito alimentar, além do fato de que o alimento comprado poderia ser fabricado em uma indústria do sul, para ser distribuído no nordeste e assim por diante, encarecendo muito o produto pelo custo agregado do transporte (SPINELLI, 1997).

Esse mesmo CONSED sugeriu o repasse dos recursos destinados ao PNAE aos municípios, pela FAE, considerando a gestão como contrapartida. Medida de grande resistência dessa Fundação e da Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB-, pois estava em jogo o poder de decisão sobre a aquisição e distribuição de grandes volumes de gêneros alimentícios, poder este que seria, então, dos municípios.

Com todas essas constatações, a pauta no nível Federal, na década de 90, era a descentralização do Programa, visando à garantia da regularidade do envio dos alimentos, melhoria da qualidade dos mesmos, respeito e valorização dos hábitos alimentares locais, diversificação na oferta de alimentos, incentivo à produção regional e diminuição dos custos operacionais desse Programa. O que significava, de fato, a transferência das responsabilidades que viabilizavam a operacionalização do Programa: elaboração de cardápios, aquisição de gêneros, contratação de mão-de-obra técnica e operacional, instalação e manutenção da infra-estrutura de cozinha necessária, para os níveis estadual e, principalmente, municipal.

A descentralização buscava também maior participação da comunidade na execução e fiscalização do Programa, daí a necessidade da existência dos Conselhos Estaduais e Municipais de Alimentação Escolar (BRASIL, 1998b).

Em 1992, iniciou-se, novamente, pela FAE, o repasse de recursos financeiros para os Estados, sendo o universo de atendimento do PNAE, nessa época, a ser descentralizado, de 30,6 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental e na pré-escola da rede pública de ensino e também na rede filantrópica, durante 200 dias letivos. O valor *per capita* repassado era de U\$ 0,13 (cotação de 1 dólar igual a 1 real), com o objetivo de atender a 15% das necessidades nutricionais diárias, sendo suprimido o limite superior de 30%, meta esta proposta pelo II PRONAN e não atingida por questões burocráticas de liberação dos recursos aos municípios.

Houve uma proposta preliminar para a descentralização: ampliação da cobertura das necessidades nutricionais para 30%, gradativamente para o ensino fundamental e atendimento aos alunos de ensino médio. O que não passou de proposta. O atendimento aos alunos do ensino médio, ainda, é extremamente problemático para a gestão do Programa na escola, onde os dois níveis de ensino convivem, e o município, na grande maioria das vezes, não suplementa o suficiente para poder atender a esta demanda, provocando no ambiente escolar exclusão e diferenciação entre os alunos.

Para a descentralização do PNAE, no início de 1993, foram submetidas à aprovação do CONSED, União de Dirigentes Municipais de Educação-UNDIME-, Frente Municipalista de Prefeitos, TCU, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA- e CONAB diretrizes e estratégia para a sua implementação.

Os recursos foram repassados para os municípios com população acima de 50 mil habitantes e para os que já haviam sido descentralizados na primeira tentativa entre 1986 e 1989 (BRASIL, 1994a). Estendendo-se aos demais municípios, em julho de 1994, quando a Lei Federal n. 8913 que dispôs sobre a descentralização do Programa de Merenda Escolar foi aprovada e cada Estado e Município passou, então, a gerenciar o seu Programa de Alimentação Escolar, mediante a celebração de convênio com os municípios e com as Secretarias Estaduais de Educação e do Distrito Federal, as quais

tinham como competência atender aos alunos de suas redes e das redes municipais cujos municípios não haviam sido descentralizados (BRASIL, 1994b).

É interessante observar que, mesmo sendo um Programa de Alimentação com proposta de cobertura universal, e por mais que tenha havido evolução em toda a sua história, o financiamento ainda era insuficiente e mal planejado quanto a sua distribuição.

As diretrizes básicas traçadas para a descentralização foram o respeito ao princípio federativo, reconhecendo o município; adesão voluntária do município, com comprovação de estrutura compatível com a implantação do Programa; atendimento ao pré-escolar, ao ensino fundamental (municipal, estadual e federal) e às escolas filantrópicas particulares cadastradas na Secretaria de Estado da Educação; repasse antecipado de recursos financeiros aos estados e municípios para aquisição de gêneros; atendimento à legislação vigente quanto aos gêneros alimentícios destinados ao Programa e acompanhamento e avaliação da descentralização sob a responsabilidade da FAE e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação (BRASIL, 1994a).

Portanto os Estados e Municípios precisavam implantar estruturas para aquisição de gêneros, além de se adequarem à Lei Federal de Licitação 8666 de junho de 1993, em substituição ao Decreto Lei 2300 de 1986 (BRASIL, 1986), que regulamentava as licitações públicas, anteriormente a Lei 8666 que foi atualizada pela Lei 8883 de 1994 (BRASIL, 1993).

As alternativas para a implementação da política de descentralização, verificadas na prática de alguns Estados, segundo a pesquisa do Ministério da Educação-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, *Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar*, foram: estadualização, municipalização e autonomização da escola, conforme quadro III, sendo estabelecidas para a descentralização competências dos governos federal, estadual e municipal.

A modalidade de autonomização, mais radical e de simultânea descentralização e desconcentração das atividades pertinentes ao Programa, dá-se quando os recursos financeiros, para a execução desse Programa, os Estados e/ou Municípios são

transferidos para as escolas adquirirem seus gêneros alimentícios. Quando se estabelece a autonomização, estabelece-se, na verdade, a desconcentração da política pública.

Ao MEC coube a definição da política de descentralização: repasse dos recursos e prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, estabelecimento da cobertura nutricional e indicadores para a distribuição dos recursos, assessoria e acompanhamento às Secretarias e Prefeituras na gestão do Programa. Às Secretarias Estaduais de Educação e às Prefeituras, basicamente, cabiam as mesmas ações: dispor de estrutura física, administrativa e operacional para todos os procedimentos de gestão tanto técnicos como administrativos, consignar orçamento para o funcionamento administrativo do Programa, criar o Conselho de Alimentação Escolar. Cabia, também, às Secretarias Estaduais de Educação assessorar os municípios que solicitassem (SPINELLI, 1997).

QUADRO III: Modalidades de Descentralização do PNAE, 1998

MODALIDADE	CONVENIENTE	ENTIDADES EXECUTORAS¹³	RECURSO	UNIDADES ATENDIDAS
Estadualização	Secretaria Estadual de Educação	Secretaria Estadual de Educação	Federal	Escolas Municipais e Estaduais de Ensino Fundamental
Municipalização	Prefeitura Municipal	Prefeitura Municipal	Federal	Escolas Municipais e Estaduais de Ensino Fundamental
Autonomização	Secretaria Estadual de Educação ou Prefeitura Municipal	Unidades Educacionais	Federal transferido para a unidade educacional	Cada Unidade Educacional do Município ou do Estado

Fonte: MEC-INEP, 1998

O fortalecimento da autonomia dos municípios através da descentralização possibilitou a integração do PNAE à escola, sendo uma conquista na história do Programa, embora ainda com várias dificuldades de operacionalização, pois objetivos como: respeito aos hábitos alimentares de cada região, estímulo à produção e à

¹³ Entidade responsável pelo recebimento e pela utilização dos recursos financeiros repassados pelo Programa: Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, Prefeituras Municipais e Escolas Federais.

comercialização local, garantia de uma alimentação de melhor qualidade não foram observados na maioria dos municípios, principalmente nos de grande porte.

O PNAE, mesmo depois de descentralizado, pouco alterou seus objetivos que eram de assegurar a suplementação alimentar universal de parte das necessidades nutricionais diárias, estimular a permanência do aluno na escola, melhorar o processo de ensino-aprendizagem, diminuir a evasão e a repetência, pretendendo também favorecer a formação de bons hábitos alimentares.

A partir de 1994, vários Estados estavam recebendo recursos e, portanto, a tarefa centralizada de compra e distribuição dos gêneros alimentícios estava sendo gradativamente encerrada no nível federal.

Já em 1996, os convênios firmados diretamente com os municípios foram muitos, chegando próximo de 3300 municípios. Como resultado da descentralização, houve também o crescimento da participação dos municípios na gestão dos recursos totais do Programa. A descentralização iniciou-se com a estadualização seguida da municipalização.

A partir de 1997, com a extinção da FAE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE- passou a gerenciar o PNAE.

Porém a consolidação da descentralização, sob a gerência do FNDE, deu-se em dezembro de 1998.

Em 1999, a transferência dos recursos financeiros passou a ser automática à entidade executora, que poderiam ser as Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal, Prefeituras Municipais ou as Escolas Federais, sem mais a necessidade de firmar convênio, dando maior agilidade ao processo¹⁴.

O investimento financeiro após a descentralização teve um aporte importante, representando, em 10 anos, aproximadamente 50% de aumento, enquanto o número de alunos atendidos aumentou, nesse mesmo período, apenas 11%, conforme se observa no quadro IV.

Sendo um programa suplementar à educação, o recurso financeiro repassado às entidades executoras é compreendido, no decorrer da análise, como um investimento

para a população alvo, assim como o de saúde, transporte e o do livro, e não, como gasto ou custo.

QUADRO IV: Dados do investimento anual e o número de alunos atendidos no país, 2004

ANO	INVESTIMENTO (em milhões de R\$)	ALUNOS ATENDIDOS (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025,0	37,8

Fonte: <http://www.fnnde.gov.br>¹⁵

O PNAE tem como base legal: Lei de Diretrizes e Bases da Educação de dezembro de 1996, Lei n. 10172 de 09 de janeiro de 2001, Plano Nacional de Educação que fixou metas para a década, Medida Provisória n. 2178-36 de 24 de agosto de 2001, Resolução do FNDE/CD n. 38 de 23 de agosto de 2004.

Seus paradigmas mudaram de uma visão assistencialista com transferência de recursos para a visão do direito à alimentação e controle social. A responsabilidade não é apenas da União, pois é uma política pública de caráter educacional de responsabilidade do Estado (governos federal, estadual e municipal).

As suas diretrizes são muito claras e objetivas: estímulo ao exercício do controle social, respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola, oferta de alimentação de boa qualidade a todos os escolares e responsabilidade de todos os

¹⁴ Medida Provisória n. 1784, de 14 de dezembro de 1998 e Resolução n. 15, do FNDE, de 25 de agosto de 2000.

¹⁵ Acesso em 2004.

níveis de governo. Tem como princípios a equanimidade, a universalidade, a continuidade, a descentralização e a participação social.

O Programa possibilita melhor qualidade de vida para 22% da população brasileira (37,8 milhões de alunos), durante os 200 dias letivos¹⁶ no ano. São os alunos da Educação Infantil (creche e pré-escola) e do Ensino Fundamental matriculados em escolas públicas e filantrópicas¹⁷ cadastradas no censo escolar do Ministério da Educação, realizado pelo INEP.

Os objetivos pretendidos anteriormente pelo Programa, como a contribuição para o crescimento e desenvolvimento, para o processo ensino-aprendizagem e, portanto, rendimento escolar, e para formação hábitos alimentares saudáveis mantiveram-se, com exceção de ser a alimentação o estímulo à permanência do aluno na escola, bem como fator de diminuição da evasão e da repetência do aluno, os quais devem ser objetivos do projeto pedagógico da escola como um todo e não específico do Programa de Alimentação Escolar. Tem ainda como objetivo, dinamizar a economia local e gerar emprego e renda.

O repasse do recurso financeiro, feito com base no censo escolar, é de caráter complementar, provem do Tesouro Nacional e está assegurado no Orçamento da União. É destinado para aquisição exclusiva de gêneros alimentícios, e sua transferência sistemática e tempestiva de 10 parcelas que contemplam 20 dias de atendimento cada uma delas, supre, no seu objetivo de ser complementado pelos outros entes federados, os 200 dias letivos.

A regularidade no repasse permitiu, sem dúvida, melhor planejamento da operacionalização do Programa, tornando-se um filão de mercado para gêneros alimentícios, ainda mais interessante, pela abrangência do Programa, pelo volume de vendas, e pelo pagamento garantido.

¹⁶ Conforme determinou a Lei n. 9394 de dezembro de 1996, as Leis de Diretrizes e Bases da Educação, no Capítulo II – Educação Básica, Seção I - Das disposições gerais, artigo 24, inciso I.

¹⁷ As escolas filantrópicas devem ter o número de registro e certificado do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS-.

O valor *per capita* de R\$ 0,13 foi destinado ao ensino fundamental por mais de 10 anos, sem alteração, passando em 2004 para R\$ 0,15 por aluno por dia.

Para os alunos de pré-escola, em 2003, o valor *per capita* repassado foi igualado ao do ensino fundamental, de R\$ 0,06 para R\$ 0,13. Em 2004, iguala-se novamente ao valor repassado para o ensino fundamental de R\$ 0,15.

Para as creches públicas e filantrópicas, por ser modalidade de ensino, regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases, o repasse de R\$ 0,18, *per capita*, para 870 mil alunos de zero a três anos, durante 250 dias no ano, iniciou-se em 2001.

Em outubro de 2003, o PNAE passou a atender todos os alunos das comunidades indígenas, pela parceria firmada pelo MEC com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome-MESA-. O valor diário *per capita* para 115 mil alunos é de R\$ 0,34, para 250 dias letivos¹⁸. O quadro V sintetiza o investimento *per capita* para o PNAE em 2004.

QUADRO V: Investimento do MEC-FNDE para o PNAE, 2004

PROGRAMA	VALOR PER CAPI TA
Programa Nacional de Alimentação Escolar – Creche PNAC	R\$ 0,18
Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pré-Escola e Ensino Fundamental PNAE	R\$ 0,15
Programa Nacional de Alimentação Escolar – Indígena PNAI	R\$ 0,34

Fonte: MEC – FNDE – PNAE, 2004

Dos recursos financeiros destinados ao PNAE, 70% devem ser utilizados para a aquisição de alimentos básicos (BRASIL, 2004). Os cardápios devem ser elaborados por nutricionistas habilitados, atender no mínimo 15% das necessidades nutricionais diárias dos alunos em geral e 30% no mínimo, para os alunos indígenas, pelo estado de vulnerabilidade de saúde de várias tribos. Essa proposta visa a suprir as necessidades

¹⁸ Disponível em :< <http://www.fnde.gov.br>> . Acesso em 2004.

nutricionais do aluno somente durante o período de permanência em sala de aula. A composição dos cardápios deve respeitar os hábitos alimentares regionais e vocação agrícola da região, atendendo às recomendações da Organização Mundial de Saúde. Os testes de aceitabilidade¹⁹ dos alimentos também devem ser realizados.

A entidade executora deve contar com a participação do Conselho de Alimentação Escolar-CAE²⁰ para prestar contas anuais ao FNDE dos recursos recebidos para a execução do PNAE.

São agentes envolvidos na execução do PNAE: FNDE, Entidades Executoras, CAE, Tribunal de Contas da União, Secretaria Federal de Controle e Sistema de Controle Interno do Poder Executivo da União, Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, órgãos Ministério Público da União e Conselho Federal de Nutricionistas.

A Medida Provisória n. 1979-19, de julho de 2000, definiu a composição e as atribuições do CAE, que é um colegiado deliberativo e autônomo, composto por representantes dos Poderes Executivo e Legislativo, da sociedade civil, professores e pais de alunos, com mandato de dois anos (BRASIL, 2000b). Sem a nomeação dos conselheiros, os municípios correm o risco de não receber o repasse do FNDE. A não constituição do Conselho, a utilização dos recursos financeiros em desacordo com as normas estabelecidas para execução do PNAE, o não cumprimento das disposições contidas no artigo 11 da Resolução n. 38, do FNDE / CD, de agosto de 2004, quanto ao controle de qualidade, e o não encaminhamento do Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, na prestação de contas são situações que geram suspensão de repasse financeiro ao município.

O principal objetivo do CAE consiste em zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas de

¹⁹ Teste de aceitabilidade, conforme a Resolução FNDE/CD/38 de 23 de agosto de 2004, artigo 11, parágrafos 3º e 4º, deve ser aplicado “sempre que ocorrer, no cardápio, a introdução de alimento atípico ao hábito alimentar local ou quaisquer outras alterações inovadoras, no que diz respeito ao preparo, ou para avaliar a aceitação dos cardápios praticados freqüentemente e ainda que a metodologia do teste de aceitabilidade será definida pela entidade”.

²⁰ Cabe, aqui, ressaltar que a determinação da quantidade de alimentos básicos, resgatando a cultura alimentar nacional e a obrigatoriedade da atuação do nutricionista assumindo a responsabilidade técnica do Programa conforme artigo 10, parágrafo 4º da resolução FNDE/CD/38 de 23 de agosto de 2004, traduzindo o enfoque técnico necessário dado ao PNAE, são disposições bastante significativas para o Programa.

higiene e sanitárias, além de fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos. Essas ações são técnicas e a grande maioria dos membros dos Conselhos são pessoas leigas, o que dificulta a principal ação proposta pelo Conselho. Além disso, os membros são trabalhadores, sem carga horária disponível para o segmento de todas essas etapas de operacionalização do Programa, fazendo com que cada município tenha sua atuação diferenciada, embora os objetivos estejam estabelecidos.

É fundamental para a execução eficaz desse Programa, a participação efetiva do conselheiro, fiscalizando, acompanhando e assessorando as Entidades Executoras na utilização dos recursos financeiros, assim, a sociedade assume sua parcela de responsabilidade. São 5.560 Conselhos, um em cada município brasileiro, e mais 27 Conselhos Estaduais.

O governo federal tem capacitado os conselheiros para acompanharem o desenvolvimento do Programa, assim como alguns municípios, mas a participação é muito pequena.

A história do país, das relações de poder é da não participação, é do receio de participar e assim ter que decidir, do não envolvimento, pois gera responsabilidades. Mas, sem dúvida, o estímulo à participação é o caminho.

O quadro VI apresenta a cronologia do Programa Nacional de Alimentação Escolar para melhor visualização.

QUADRO VI: Cronologia do Programa de Alimentação Escolar no Brasil, 1914 a 2004

PERÍODO	PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS
Pós-Guerra 1914-1918	<ul style="list-style-type: none"> • Valor do alimento passa a ser considerado. • Surgiram escolas de nutrólogos em todo mundo. • Brasil – críticas à falta de políticas de alimentação.
Década de 30	<ul style="list-style-type: none"> • Surgiram as Caixas Escolares: iniciativa particular e assistencialista.
1935	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de organizar a operação da Caixa Escolar com critérios científicos, início da Política de Alimentação Escolar.
1938	<ul style="list-style-type: none"> • Início da escolarização obrigatória em 1934. Município do Rio de Janeiro em 1938 assumiu gradativamente a responsabilidade da Alimentação Escolar.
1939	<ul style="list-style-type: none"> • Primeiro ato legislativo orientando a alimentação escolar - portaria 153, Ministério de Educação e Saúde - dispunha sobre o “regime higiênico dietético em internatos e semi-internatos”.

1940 a 1950	<ul style="list-style-type: none"> Serviço de Alimentação da Previdência Social-SAPS-, criado em 1940, no Ministério do Trabalho, da Indústria e Comércio, primeiro órgão de política de alimentação instituído no estado brasileiro, onde educação alimentar foi uma tônica sempre presente. Criação da Comissão Nacional de Alimentação-CNA-, vinculada ao Ministério da Saúde. O Estado de São Paulo em 1945, assumiu gradativamente a responsabilidade da Alimentação Escolar.
1953	<ul style="list-style-type: none"> Criação Programa Nacional de Merenda Escolar-PNME-, vinculado ao Ministério de Educação e Cultura.
1954	<ul style="list-style-type: none"> UNICEF / FISI, proposta de financiamento do Programa por agências interacionais, assim os Estados Unidos têm a colocação do grande excedente da produção agrícola para o PNME.
1955	<ul style="list-style-type: none"> PNME sediado no Ministério da Educação e Cultura - Campanha da Merenda Escolar-CME-.
1956	<ul style="list-style-type: none"> Campanha Nacional de Merenda Escolar-CNME-.
Década de 60	<ul style="list-style-type: none"> Campanha Nacional de Alimentação Escolar-CNAE-.
Década de 70	<ul style="list-style-type: none"> INAN absorveu atribuições da CNA. I Plano Nacional de Desenvolvimento-PND- 1972/1974 / I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição-PRONAN-. Diretriz básica: educação alimentar. O governo brasileiro assumiu os custos de operação do Programa. II Plano Nacional de Desenvolvimento-PND- 1975/1979 / II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição-PRONAN-. Merenda Escolar como uma suplementação alimentar para atender pelo menos 15% das necessidades nutricionais diárias. Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE-, a partir de 1979 e não mais Campanha Nacional de Alimentação Escolar-CNAE-.
1981	<ul style="list-style-type: none"> Criação do Instituto Nacional de Assistência ao Educando-INAE-.
1983	<ul style="list-style-type: none"> Criação da Fundação de Assistência ao Estudante-FAE-, unificando o Instituto Nacional de Assistência ao Educando-INAE- e a Fundação Nacional de Material Escolar-FENAME-, responsável pelo PNAE até 1997.
1980 - 1985	<ul style="list-style-type: none"> III Plano Nacional de Desenvolvimento-PND-. Estado do Rio de Janeiro, PNAE passou a ser coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento com o apoio técnico do Instituto de Nutrição Annes Dias. Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Estado da Educação-Departamento de Assistência ao Escolar, desenvolvia, coordenava e executava o Programa de Municipalização de Merenda Escolar - PMME, desde 1984.
1986	<ul style="list-style-type: none"> Fundação de Assistência ao Estudante-FAE- criou o Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares-PAIE- Até 1986, FAE mantém gestão centralizada do PNAE, sendo responsável pelo Programa até 1997. De 1986 a 1994 a FAE estimulou a descentralização da gestão.
1987	<ul style="list-style-type: none"> Coordenação do Programa, no Estado de São Paulo, passou a ser do Departamento de Suprimento Escolar, órgão da Secretaria de Estado da Educação criado em substituição ao Departamento de Assistência ao Escolar que passa a ser um órgão da Secretaria de Estado da Saúde.
1988	<ul style="list-style-type: none"> Promulgação da Constituição Federal, dando ao PNAE caráter de dever de Estado.
1993	<ul style="list-style-type: none"> FAE – oficializou-se a descentralização da gestão do PNAE.

1994	<ul style="list-style-type: none"> • Compra de gêneros por transferência voluntária de recursos financeiros. • Estudo para estabelecer valor <i>per capita</i>. • Exigência de constituição do Conselho de Alimentação Escolar-CAE- no nível federal.
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção da FAE passando ao FNDE a responsabilidade das suas atividades.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Transferência voluntária de recursos financeiros passa a ser transferência automática.
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Atendimento às creches com R\$ 0,18 <i>per capita</i>, por ser modalidade de ensino pela LDB.
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciação do valor <i>per capita</i> das comunidades indígenas para R\$ 0,34.
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Reajuste dos valores repassados às entidades executoras, para pré-escola e ensino fundamental.

É nesse contexto histórico e político do PNAE que a Prefeitura Municipal de Campinas operacionalizou o seu Programa de Alimentação Escolar, que será descrito no próximo capítulo.

CAPÍTULO II

CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM CAMPINAS - SP

1. Dos primeiros tempos até 1990: constituição e consolidação do Programa de Alimentação Escolar

A história do Programa de Alimentação Escolar de que se tem notícia, em Campinas, iniciou-se com a Campanha Nacional de Alimentação Escolar, que fazia parte do II PRONAN e entendia a suplementação alimentar como ação emergencial e transitória que, de fato, teve um caráter duradouro. A suplementação alimentar permaneceu no cenário da política de alimentação escolar e teve financiamento, desde 1976, do Ministério da Educação e Cultura²¹.

A partir de 1979, a CNAE passou a ser denominada de Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE-.

Nessa época, a Secretaria Municipal de Educação de Campinas operacionalizava o Programa de Alimentação Escolar, subordinada ao PNAE, que enviava gêneros alimentícios para a operacionalização do Programa ao Departamento de Assistência ao Escolar-DAE-, órgão da Secretaria de Estado da Educação que, por sua vez, enviava alimentos trimestralmente ao Município, antes da efetiva municipalização do Programa no nível estadual, a partir de 1984. Nesse período, até 1984, os atores do setor público eram os três níveis de governo que compunham a operacionalização do Programa.

A Prefeitura Municipal de Campinas, através da Secretaria Municipal de Educação, em contrapartida, era responsável pela logística do Programa com a entrega dos

²¹ Ressalta-se a falta de informações sobre este assunto, na Prefeitura Municipal de Campinas, no período anterior à municipalização. Registros sobre a estrutura da Secretaria e também da história da Alimentação Escolar, não foram encontrados.

alimentos às escolas municipais de ensino fundamental²², assim como as de Educação Infantil.

A gestão do Programa em Campinas, no início da implementação dos modelos de parcerias tanto do governo estadual como do federal, apresentou várias dificuldades, como a irregularidade no envio dos alimentos às escolas, proporcionando aumento de produtos deteriorados, pouca aceitação dos produtos formulados pelos alunos, falta de infra-estrutura física, de utensílios, equipamentos e recursos humanos nas escolas para o adequado atendimento ao Programa e custo elevado. Além de outras dificuldades já comentadas.

1.1. Processo de Municipalização da Merenda Escolar

Concomitantemente à gestão do PNAE no nível federal, desde 1983, o Governo do Estado de São Paulo propunha aos municípios, através de levantamento de dados e modelos de convênios, a gestão municipalizada das escolas estaduais, conforme ofício da Secretaria de Estado da Educação-Departamento de Assistência ao Escolar à Prefeitura Municipal de Campinas (SÃO PAULO, 1983).

Em janeiro de 1984, a diretoria técnica do DAE, enviou ofício à Prefeitura Municipal de Campinas, esclarecendo algumas questões importantes sobre a gestão do Programa de Alimentação Escolar, entre elas: que a merenda escolar continuava sob a responsabilidade dos governos federal, estadual e municipal e que o MEC, segundo as informações da representação do Ministério em São Paulo, havia distribuído em espécie (alimentos), o correspondente à sua parte no Programa (SÃO PAULO, 1984a). Essa situação perdurou até que houve a aprovação do Projeto de Lei que tramitava pela Assembléia Legislativa. Depois, a Prefeitura assinava, caso houvesse interesse, o convênio de municipalização e recebia o recurso financeiro correspondente à parte do

²² A Prefeitura Municipal de Campinas criou o primeiro Parque Infantil Dona Violeta Dória Lins, em 1940 para atendimento a crianças de 4 a 12 anos, com o objetivo de afastar as crianças da criminalidade, integrando-as num ambiente apropriado com atividades saudáveis e educativas. Para o Ensino Fundamental, foram construídas, entre 1966 a 1968, as seis primeiras Escolas-Parque, tendo a denominação futura de Escolas Municipais de Primeiro Grau (EMPGs) (MORETO, 2001).

Estado. A Prefeitura continuava a fornecer sua parte, como acontecia, já que os setores regionais do MEC não mais existiam²³.

Nesse mesmo documento, reforçou a diretoria que as compras eram de responsabilidade do DAE, assim que as verbas fossem liberadas para o orçamento de 1984.

Porém contava com a colaboração do município, para que, com os recursos próprios de logística (armazenamento e entrega de gêneros alimentícios nas escolas) e com o reforço de estoque de alimentos enviado pelo próprio Governo do Estado, iniciasse o ano letivo, sem prejuízo, para o Programa. Caso o município não colaborasse com o governo estadual, poderia haver descontinuidade do Programa.

Considerando o avanço na história e que o Programa de Alimentação Escolar não tinha mais como sair da agenda pública, é necessário salientar as dificuldades de planejamento, gestão e destinação de recursos exclusivos ao Programa.

O setor público, nas suas esferas, não sabia ao certo como organizar sua gestão.

Diante desse cenário, o Governo do Estado de São Paulo, em cumprimento à política de descentralização e em iniciativa anterior ao governo federal, desenvolveu o Programa de Municipalização da Merenda Escolar, firmando com os municípios o Convênio de Municipalização da Merenda Escolar. É necessário esclarecer que, embora desde 1979, no nível federal, o Programa fosse denominado de Alimentação Escolar, para o Estado de São Paulo ainda era denominado de Merenda Escolar.

A municipalização foi, então, estabelecida no Governo Estadual de André Franco Montoro, pela Lei Estadual n. 4021 de 22 de maio de 1984 e outras já citadas no capítulo anterior. Em julho de 1985, foi regulamentada pelo Decreto n. 23632, sendo revogados todos os anteriores, e pela resolução SE 220 outubro de 1985, legislação vigente até hoje.

²³ A Campanha Nacional de Merenda Escolar-CNME-, em 1964, dedicou-se a planejar a reformulação operacional da instituição, baseando-se nos planos da USAID. Como a CNME entendia o Programa não mais para combater a fome mas para melhorar a qualidade nutricional dos escolares brasileiros, foram criados os Setores Regionais com o objetivo de dar a infra - estrutura logística capaz de levar a merenda aos pontos mais distantes do país. Situados em municípios de localidade estratégica, com o armazém para a estocagem de alimentos e pessoal técnico para a supervisão dos municípios, os setores eram responsáveis por controlar e aferir a distribuição de 15 municípios sob a sua responsabilidade. A operação entre o setor e a escola era mediada pela Prefeitura Municipal, criando um Setor Municipal para essa ação, assistido pela CNME, mediante convênio (COIMBRA,1982).

Foram transferidos para as Prefeituras todos os serviços de operacionalização do Programa, e este período é um marco na história da alimentação escolar. Cada município pôde imprimir suas próprias características para o gerenciamento local, porém as dificuldades foram muito grandes em relação ao financiamento e à logística, principalmente.

A Prefeitura Municipal de Campinas assinou o Convênio de Municipalização da Merenda Escolar somente em 30 de outubro de 1984.

É importante ressaltar que foi um dos últimos municípios a assinar o Convênio de Municipalização em todo o Estado. Contava com a sua rede municipal de ensino fundamental, que legalmente é de responsabilidade do Estado, custeando-a inteiramente e resistia a mais esse encargo, diferente da maioria das cidades do Estado. Nesse período, somente oito municípios permaneceram centralizados, não aceitando o convênio de municipalização da alimentação das escolas estaduais.

Já em dezembro de 1984, a Prefeitura Municipal de Campinas deliberou sobre criação do Conselho Municipal de Merenda Escolar, conforme propunha o Decreto Estadual n. 22758 de outubro de 1984 (SÃO PAULO, 1984e), que acrescentava ao artigo 4º do Decreto n. 22379 de junho de 1984 (SÃO PAULO, 1984c) a criação do Conselho. Nova composição foi dada ao Conselho em Campinas, em fevereiro de 1985, acrescentando a representação da Secretaria de Estado da Educação. Porém não houve a devida nomeação dos membros, ficando sua exigibilidade somente na lei.

A Secretaria Municipal de Educação de Campinas-SME- contava com um setor denominado de Supervisão Municipal de Alimentação Escolar, que foi o sugerido pelo governo federal no início da organização operacional do Programa de Alimentação Escolar, na década de 60, que depois passou a ser denominado de Setor Suprimentos e Transportes, ficando assim até 1989. Seus objetivos eram suprir toda a Secretaria com materiais permanentes e de consumo, gerenciar o agendamento de transporte para as escolas, e também operacionalizar o Programa de Alimentação Escolar.

Pode-se notar, nessa época, a pouca importância dada ao assunto Alimentação Escolar, pela Prefeitura de Campinas, sendo a operacionalização do Programa somente mais uma de suas atividades.

O Setor contava com funcionários administrativos efetivos, sendo o primeiro chefe uma funcionária administrativa, absolutamente contrária às questões técnicas, não permitindo, sequer, o estágio de alunos do curso de Nutrição no Município. Nessa época, dispunha apenas de assessoria técnica esporádica de uma nutricionista da Pontifícia Universidade Católica de Campinas-PUCC-, também coordenadora do curso de Nutrição. Houve o posicionamento dessa assessoria, em ofício datado de 29 de agosto de 1985 a Secretaria Municipal de Educação, sobre a municipalização do Programa de Alimentação Escolar (OFÍCIO, 1985).

A principal questão apontada pela assessoria era a insuficiência de recursos para o atendimento das escolas de ensino fundamental municipais e estaduais, solicitando que a Prefeitura complementasse, em igual valor, as verbas estaduais (Cr\$ 170,00 e Cr\$ 270,00, cento e setenta e duzentos e setenta cruzeiros, *per capita*, sendo a 2ª e a 3ª parcelas repassadas em 1985, respectivamente) para a aquisição de alimentos e, assim, poder atender às escolas e solicitando, ainda, que repensasse sobre a continuidade da municipalização, pois, para isso a Prefeitura deveria assumir a totalidade dos encargos conforme o convênio determinava: fornecimento de combustível (gás) para as escolas e de mão-de-obra operacional (merendeiras), inserindo-os no orçamento do ano seguinte. A proposta da assessoria era de cumprir integralmente o convênio de municipalização ou retornar para o sistema centralizado da Secretaria de Estado da Educação, que só se destinava ao envio de gêneros alimentícios às escolas, que ainda avaliava ser melhor do que o convênio cujos recursos repassados não cobriam, sequer, os dias letivos propostos.

Novamente, em ofício datado de março de 1986 (OFÍCIO, 1986a), a assessoria alertou a Secretaria Municipal de Educação sobre a inconveniência de se continuar com a municipalização do Programa de Merenda Escolar. A situação de logística era cada vez mais crítica e, além disso, nessa época, o governo municipal não tinha o Programa como prioridade de política social. A falta de estrutura era total para o atendimento de 120 mil escolares por dia, tanto de caminhões para as entregas (apenas um, fazendo com que as entregas em toda a rede demorassem três meses para finalizar) como de pessoal operacional e administrativo. Existia forte movimentação dos diretores de

escolas junto à imprensa, denunciando a falta freqüente de alimentos para o Programa de Alimentação Escolar.

Calculava-se que a Prefeitura precisaria participar financeiramente para aquisição de gêneros e para o cumprimento das demais cláusulas do convênio, que não cumpria, em pelo menos três vezes, a soma que o Governo do Estado repassava. Situação que, cada vez mais, era de responsabilidade da Prefeitura resolver, enquanto que, para o Estado, era cômodo, já que estava fazendo sua parte no convênio, enviando os recursos. Parecia não se importar com o resultado final, o desgaste político era do Governo Municipal, pois a ele cabia fornecer alimentação às escolas, porém, a Prefeitura não reconhecia a responsabilidade compartilhada financeiramente entre os três níveis de governo.

No ofício de março de 1986 (OFÍCIO, 1986a), a assessoria relatou a inconformidade com a situação, além da mágoa de estar sendo publicamente questionada através da imprensa sobre a capacidade técnica e profissional, já que estava sob sua responsabilidade elaborar um cardápio de boa qualidade com a verba disponível de Cz\$ 0,55 (cinquenta e cinco centavos de cruzado).

Resolveu, então, a Prefeitura Municipal de Campinas, em ofício datado de junho de 1986 (OFÍCIO, 1986b) e no decorrer da operacionalização desgastada e conflituosa do Programa, “alertar” a Secretaria de Estado da Educação, o que já havia feito verbalmente ao secretário antecessor que implantou o projeto, da impossibilidade de atendimento dos itens “b” e “c” do item II do artigo 1º da Resolução SE 151/84 (SÃO PAULO, 1984d). Esses itens diziam respeito à manutenção da mão-de-obra operacional (merendeiras) nas escolas e ao fornecimento de combustível (gás) destinado ao preparo dos alimentos, respectivamente. Estas restrições foram feitas para as escolas estaduais, uma vez que o município já arcava com uma situação especial e particular na educação básica por manter uma rede municipal de ensino fundamental. Porém enfatizou que continuava participando da aquisição e distribuição da merenda escolar.

As vantagens propostas pelo Programa de Municipalização da Merenda Escolar, segundo documento do Governo do Estado de São Paulo-Secretaria de Estado da Educação-, editado em 1985 (SÃO PAULO, 1985a), eram todas muito interessantes ao

Programa: a possibilidade de elaboração de refeição compatível com o hábito alimentar dos alunos, através da inclusão de alimentos regionais; maior variedade principalmente com a inclusão de produtos *in natura*; introdução de processos alternativos de produção de alimentos, propiciando redução de custo; aquisição de produtos na região com benefícios para a economia local para pequenos e médios produtores; geração de empregos pelo preparo, distribuição e produção dos alimentos; redução do custo unitário da refeição pela redução dos custos de transporte e de embalagens, corrigindo, assim, questões de logística; promoção da participação da comunidade, como já descritos anteriormente. Entretanto, na prática da operacionalização do Programa municipalizado, essas vantagens não foram observadas, pois faltavam basicamente alimentos para cumprir um cardápio mínimo proposto, porque, de fato, faltavam os recursos financeiros para adquiri-los.

Um dos principais motivos das dificuldades enfrentadas para que a proposta obtivesse êxito foi, inicialmente, o próprio Decreto Estadual n. 23632 de julho de 1985, estabelecendo novo regulamento para o cumprimento da Lei Estadual n. 4021 de maio de 1984 que dispunha sobre a municipalização da merenda escolar. Esse Decreto, portanto, regulamentou a municipalização.

Várias cláusulas, destacadas a seguir, podem ilustrar melhor o significado de um Programa de Política Pública que repassou normas e não recursos financeiros, humanos e materiais, demonstrando a liberação do compromisso do Estado com as ações a serem repassadas às Prefeituras:

“o Estado poderá conceder subvenção (grifo nosso) anual à Prefeitura para atender à prestação de serviços de fornecimento de merenda escolar”; poderá não significa que concederá, e este era um fator de incerteza para a gestão da Prefeitura;

“a verba baseando-se na disponibilidade orçamentária (grifo nosso) será destinada ao município de acordo com o número de alunos inscritos no cadastro da Secretaria de Educação”; outra cláusula que deixava a incerteza da disponibilidade ou não orçamentária para este fim;

“é vedado o uso das verbas no preparo e na distribuição da merenda escolar, no pagamento de pessoal, na compra de combustível e de veículos para o preparo e a

distribuição da merenda” (grifo nosso); sendo assim, a Prefeitura deveria arcar com todos esses gastos para a totalidade das escolas, mas muitos municípios não dispunham de orçamento para todo processo de operacionalização, inclusive Campinas (SÃO PAULO, 1985b).

A recomendação nutricional inicial de 300 calorias e de 8 gramas de proteína, modificada posteriormente para 350 calorias e 9 gramas de proteína e, a esse valor incorporada, a diferenciação para o ciclo básico (1^{as} e 2^{as} séries das escolas estaduais) que propunha um cardápio que oferecesse 720 calorias e 22 gramas de proteína durante a permanência de seis horas dos alunos na escola (jornada única)²⁴ foi um dos aspectos não atendido, pelo custo que uma refeição composta de alimentos que atendessem a esses valores nutricionais apresentavam.

Mediante tanto esforço em conseguir a parceria mais efetiva do Estado e não obtendo nenhum retorno que satisfizesse às necessidades do Programa, em 1990, a Prefeitura Municipal de Campinas-Secretaria Municipal de Educação- passou a destinar recursos próprios, do tesouro municipal, para a operacionalização do Programa de Alimentação Escolar, o que até então era inédito para o ensino fundamental, que tinha somente o financiamento dos governos estadual e federal.

Em 1996, o repasse de recursos do Estado para os municípios descentralizados passou de R\$ 0,05 para R\$ 0,06 (seis centavos de real), por dia por aluno do ensino fundamental das escolas estaduais, permanecendo assim até hoje.

²⁴ Este complemento de alimentação às 1^{as} e 2^{as} séries das escolas estaduais se deu no Governo Estadual de Orestes Quércia, com o Secretário de Estado da Educação Chopin Tavares de Lima, em 1988, e perdurou até aproximadamente 1995. O repasse de recursos para o 1^o trimestre do ano de 1988, aos municípios, foi de Cz\$ 10,50 *per capita* para o ciclo básico e de Cz\$ 4,40 para as demais séries. A moeda corrente brasileira era o cruzado (SÃO PAULO, 1988).

1.2. Cobertura do Programa de Alimentação Escolar e infra-estrutura para o atendimento

A Constituição Federal de 1988, no Capítulo III, Seção I – Da educação, artigo 208, estabeleceu o “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”, o que determinou que as Secretarias Municipais de Educação atendessem às creches municipais. Em 1989, a Secretaria Municipal de Educação de Campinas, que iniciava uma nova gestão administrativa, assumiu as creches que até então eram gerenciadas pela Secretaria Municipal de Promoção Social²⁵.

As pré-escolas eram de competência exclusiva da Secretaria Municipal de Educação, no que se referia ao financiamento e operacionalização.

Até 1989, a Secretaria Municipal de Educação de Campinas atendia a escolas municipais de educação infantil (crianças de 4 a 6 anos), escolas municipais de ensino fundamental, escolas estaduais de ensino fundamental²⁶ entidades filantrópicas e classes de alfabetização de adultos.

Com esse universo de escolas para gerenciar, a Secretaria Municipal de Educação criou a Divisão de Apoio-Nutrição, em 1989, como órgão vinculado oficialmente ao Departamento Pedagógico, responsável pelas questões técnicas de alimentação e nutrição referentes ao Programa de Alimentação Escolar, assim como as administrativas e contábeis, deixando de ser ações do Setor de Suprimentos e Transportes que era o órgão, até então, gerenciador²⁷.

²⁵ O Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Federal n. 8069 de julho de 1990, estabeleceu o mesmo em seu artigo 54, reforçando esta determinação e mais tarde, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação n. 9394 de dezembro de 1996, na Seção II – Da Educação Infantil, também estabeleceu no artigo 30, que “a educação infantil será oferecida em creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas para crianças de 4 a 6 anos”.

²⁶ Desde 1984, através do Convênio de Municipalização da Merenda Escolar.

²⁷ Até 1989, o Setor de Suprimentos e Transportes foi chefiado por uma merendeira experiente, depois da funcionária administrativa, tendo tido o suporte técnico de apenas uma nutricionista, após a assessoria da PUCC, que permaneceu no Setor por menos de um ano entre 1986 e 1987, e de uma economista doméstica por curto período, entre 1987 e 1988. Em 1989, com a criação da Divisão de Apoio-Nutrição-, iniciou-se o trabalho técnico efetivamente, sendo de nutricionista a chefia da divisão até 1997.

A Divisão de Apoio-Nutrição priorizou a recuperação e a modificação no sistema de informações do Programa, permitindo o planejamento das atividades como o controle do estoque de alimentos, planejamento dos cardápios, dimensionamento dos gêneros para aquisição e distribuição. Foram implementadas rotinas como: análise das licitações, controle de qualidade e degustação dos alimentos nas Unidades Educacionais, controle de custo da refeição, supervisão às Unidades Educacionais com treinamento e reciclagem para as merendeiras, orientação para o controle das refeições servidas. Os estagiários do curso de Nutrição da PUCC foram incorporados ao Programa de Alimentação Escolar.

Em março de 1990, o Prefeito Municipal nomeou o Conselho Municipal de Merenda Escolar-CMME- que, desde 1985, já havia sido regulamentado legalmente, através do Decreto e Resoluções Estaduais (SÃO PAULO, 1985b; SÃO PAULO, 1985c).

O Conselho iniciou seu trabalho pela avaliação da legislação existente sobre a municipalização do Programa, propondo a alteração do Decreto n. 23632 de 05 de julho de 1985. Em julho de 1990, foi organizado um Encontro Estadual sobre Alimentação Escolar, em São Paulo, por 13 municípios²⁸, liderados por Campinas, os quais formaram a Comissão dos treze Municípios.

Nesse encontro, foi elaborada a Carta de São Paulo que continha conclusões, referindo-se, principalmente, ao subsídio do Estado em relação à municipalização do Programa de Merenda Escolar (SÃO PAULO, 1990). Foram elaboradas, também, cartas solicitando a negociação da suplementação dos recursos para o Secretário de Estado da Educação, para o Governador do Estado, Presidentes das Câmaras Municipais; para os Prefeitos dos municípios que participaram do encontro; para todos os candidatos ao Governo do Estado.

O custo apurado pela Comissão dos 13 Municípios para o atendimento dos alunos, conforme preconizava a legislação, seria de Cr\$ 49,00²⁹ para alunos de ciclo básico em jornada única e, para os demais alunos, de 3ª a 8ª séries, seria de Cr\$ 23,00, enquanto

²⁸ A Comissão dos treze municípios, a princípio, de administração petista, era composta por: Caçapava, Campinas, Cubatão, Diadema, Estrela D'Oeste, Jaboticabal, Jundiaí, Nova Odessa, Piracicaba, Santos, São Bernardo do Campo, São José dos Campos e Sorocaba.

²⁹ A moeda corrente neste período era o cruzeiro.

que o repassado era de Cr\$ 3,99 e Cr\$ 1,80, respectivamente. A União dos Dirigentes Municipais de Educação-UNDIME-, Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo-APEOESP- e o Centro do Professorado Paulista-CPP-, além de outras instituições como Associação Paulista de Nutrição-APAN- e o Conselho Regional de Nutricionistas-CRN-, apoiavam o “propósito de contribuir cada vez mais para a melhoria da Alimentação Escolar e exigiam imediata reformulação do Decreto n. 23632 de 1985 (SÃO PAULO, 1985b) bem como a garantia de condições para o cumprimento de uma política digna de Alimentação Escolar” (SÃO PAULO, 1990).

O mesmo grupo dos 13 municípios, em maio de 1991, retomou as discussões que até então não tinham nenhum resultado e enviaram todos os documentos elaborados anteriormente ao novo Secretário de Estado da Educação, que também nada fez.

Ainda nesse mesmo ano, o Governo do Estado enviou documento à Prefeitura informando a liberação da 1ª parcela (em dinheiro) da cota QESE em fevereiro e, em março, a liberação de forma inédita de gêneros alimentícios em função das negociações empreendidas entre o Governo Estadual e o Ministério de Educação. Repasse, este, que esperava suprir 30% das necessidades de gêneros do Programa, com perspectivas de aumento (SÃO PAULO, 1991). O Conselho Municipal de Merenda Escolar manifestou-se contrário ao recebimento de alimentos, uma vez que a descentralização estava se mostrando satisfatória. Mesmo com todas as dificuldades de logística do Município, essa ação do Estado traria de volta os moldes anteriores do Programa, comprovadamente inadequados (OFÍCIO, 1991). Mesmo assim, o Município recebeu um volume muito grande de gêneros alimentícios, cujo assunto será novamente discutido, oportunamente, mais à frente.

A partir de 1991, a Secretaria Municipal de Educação passou a atender também aos Núcleos de Adolescentes da Secretaria Municipal de Promoção Social, financiando em 100% a alimentação dessa categoria, cujos alunos também eram atendidos em escolas de ensino fundamental (municipais ou estaduais) no período contrário ao atendimento do Núcleo.

O número aproximado de atendimento com o Programa de Alimentação Escolar era de 150 mil alunos, distribuídos em 140 unidades de Educação Infantil, 182 unidades de

ensino fundamental (municipal e estadual), 52 classes de jovens e adultos, núcleos e as entidades filantrópicas (RELATÓRIO, 1995).

2. De 1990 a 1997: a gestão do Programa de Alimentação Escolar

A Divisão de Apoio-Nutrição da Secretaria Municipal de Educação propunha para os CEMEIs a cobertura nutricional de aproximadamente 85% das necessidades da faixa etária atendida, dividida em 5 refeições diárias. Para as EMEIs, a proposta era de 60% de cobertura das necessidades nutricionais para as escolas de período integral, dividida em 3 refeições diárias e, para as de período parcial, a cobertura era de 15%, atendida em uma única refeição no dia.

Para cada nível de ensino, existia uma diferenciação de abastecimento quanto aos gêneros perecíveis. Somente para as EMEIs foram repassados, mensalmente, pela Secretaria Municipal de Educação, durante alguns anos, recursos financeiros para que o diretor da escola, com orientação de cardápio e de quantidades *per capita*, fizesse a aquisição de carnes e hortifrutigranjeiros (gêneros alimentícios perecíveis).

Essa experiência, por volta de 1990, foi encerrada pelos seguintes motivos: inúmeras atribuições do diretor e a rejeição de muitos em assumir mais esta; problemas relacionados à licitação, pois havia várias escolas que compravam de um mesmo fornecedor da região e ultrapassavam os limites da dispensa de licitação, prática proibida pela legislação, e, ainda, desvio dos recursos. Esta foi uma ação de desconcentração da política do Estado, via escolarização.

Enquanto modalidade de repasse dos recursos financeiros para as escolas, a avaliação do Programa no nível nacional do MEC/INEP, em 1998 (BRASIL, 1998b), verificou que era inadequada a capacitação do diretor de escola para assumir tal função, embora já existisse a aprovação de muitos destes administradores para essa forma de descentralização mais acentuada (DRAIBE, 1998). Porém era necessário, minimamente, que a unidade educacional tivesse características organizacionais e capacidade de

gestão. Vale ressaltar que, neste modelo de descentralização, as questões técnicas do Programa de Alimentação Escolar tornam-se de difícil controle e supervisão.

As escolas municipais e estaduais de ensino fundamental também eram atendidas. Para as escolas estaduais que tinham para o ciclo básico (1^ªs e 2^ªs séries) a jornada única (6 horas diárias), a cobertura nutricional era de aproximadamente 36% das necessidades diárias, oferecida em uma única refeição ou dividida em duas ou três refeições diárias, dependendo da estrutura da escola. Os núcleos de adolescentes contavam, também, com este aporte nutricional sempre dividido em duas refeições.

A alimentação fornecida pela Prefeitura Municipal de Campinas aos alunos do ensino fundamental das redes municipal e estadual era padronizada, não havendo nenhuma diferenciação de cardápio entre um segmento e outro. Porém a participação financeira do Estado, através do Convênio, era de aproximadamente 10% do total dos gastos com o Programa (GALEAZZI E CHAIM, 1995).

Até 1991, o cardápio do Programa era composto basicamente por 5 tipos de produtos formulados, um para cada dia da semana. De 1989 a 1991 houve a ampliação de tipos desses mesmos produtos, buscando a diversificação, mesmo que ainda não houvesse a possibilidade da introdução dos gêneros *in natura*, principalmente pelas condições de infra-estrutura (equipamentos e utensílios) das cozinhas das escolas e da mão-de-obra disponível.

Nesse mesmo ano, a Secretaria Municipal de Educação recebeu da FAE grande quantidade de gêneros alimentícios básicos (arroz, feijão, macarrão, etc) e também de produtos formulados, em período próximo às férias dos alunos, sem possibilidades de consumo, nos padrões de cardápios até então vigentes.

Foi realizada, então, uma rápida pesquisa pela Divisão de Apoio-Nutrição com as escolas de ensino fundamental municipal e estadual, levantando a disponibilidade das mesmas em receberem tais gêneros, uma vez que a Divisão não dispunha de recursos financeiros e nem tempo hábil para viabilizar toda a infra-estrutura necessária (painéis de pressão, utensílios para a distribuição da refeição aos alunos, temperos, acompanhamento protéico - carnes ou ovos etc) para a preparação dos mesmos nas escolas. Para surpresa da Divisão, a grande maioria delas aceitou receber e preparar os

alimentos utilizando, para isso, recursos da própria escola e auxílio da comunidade, e assim foi introduzido, timidamente, na rede municipal e estadual de ensino fundamental de Campinas, arroz, feijão e macarrão, com muito boa aceitação por parte dos alunos e da comunidade.

Esses gêneros básicos passaram a compor o cardápio do Programa de Alimentação Escolar para o ensino fundamental, e, para a educação infantil, já faziam parte do cardápio em 100% das escolas desde do início da história da alimentação escolar na Secretaria Municipal de Educação de Campinas.

A partir de 1991, alteraram-se os tipos de gêneros que compunham os cardápios, de produtos formulados para gêneros básicos, o que implicou em mão-de-obra de merendeiras e fornecimento de gás. O acordo entre a Prefeitura Municipal de Campinas e o Governo Estadual, em 1986, na ocasião da assinatura do Convênio de Municipalização da Merenda Escolar, consistia em não atender a essas cláusulas básicas para a operacionalização do Programa. Isso trouxe muitas dificuldades para a sua gestão.

A não contratação de merendeiras³⁰ e também o não fornecimento de gás de cozinha para as escolas estaduais, pela Prefeitura Municipal de Campinas, foram questões que emperraram muito a operacionalização do Programa até 1997³¹.

As escolas estaduais foram providas de infra-estrutura necessária, no que diz respeito aos equipamentos e utensílios de cozinha, pelo próprio Governo do Estado, porém, muitas vezes, incompatíveis com os tipos de cardápios propostos.

Outro fato relevante na operacionalização do Programa foi a falta de mão de obra específica para o preparo e distribuição das refeições aos alunos das escolas estaduais. Essa função era das serventes que desempenhavam concomitantemente as funções de manutenção e conservação das escolas.

³⁰ Em 1991, o cargo de merendeira foi substituído por cozinheira, pela Lei Municipal n. 6767 de 1991, que reestruturou o Plano de Cargos, Empregos e Carreiras da Prefeitura Municipal de Campinas, instituído pela Lei n. 5767 de 1987.

³¹ Tais dificuldades operacionais, muito relevantes, foram talvez decisivas para a adoção do modelo de gestão terceirizado do Programa de Alimentação Escolar, que será analisado no capítulo posterior.

Já as escolas municipais tinham no seu quadro de funcionários a cozinheira. Para que os cardápios não fossem diferenciados entre as escolas do Município e as do Estado pela questão mais importante da infra-estrutura, a mão-de-obra, durante todo esse período anterior a 1997, foram propostas às escolas combinações de cardápios que contemplassem esta deficiência, utilizando produtos formulados e processados, isto é, alimentos e/ou refeições de rápido e fácil preparo.

Além disso, a mão-de-obra disponível para a operacionalização do Programa apresentava baixo índice de escolaridade, o que dificultava o seguimento de orientações como modo de preparo dos alimentos, higiene, conservação e distribuição das refeições aos alunos. Nesse contexto, a Divisão de Apoio-Nutrição interveio com treinamentos periódicos e supervisão às escolas auxiliada sempre pelos estagiários do curso de Nutrição da PUCC, porém não chegando a fazer treinamento intensivo através da supervisão sistemática nas escolas, por absoluta falta de pessoal.

O aporte nutricional das refeições determinado na legislação, na maioria dos dias, não foi cumprido por questões básicas como restrição financeira para a aquisição dos gêneros (mesmo contando com o recurso municipal agregado ao financiamento externo), falta de estrutura necessária nas escolas de maneira geral, tanto material como de pessoal.

A trimestralidade do repasse de verbas, corrigido abaixo da taxa de inflação fez com que fosse reduzida a capacidade de compra de alimentos, fato agravado pela desatualização do cadastro de alunos do ensino fundamental matriculados na rede pública.

A inexistência de ações de vigilância sanitária para os alimentos adquiridos e armazenados no almoxarifado era mais uma ação sabidamente necessária, e o procedimento adotado era avaliação da qualidade dos alimentos no ato da entrega de acordo com as especificações de compra, enviando amostra ao Instituto Adolfo Lutz, mas, muitas vezes, os resultados só chegavam quando o produto já não existia mais no estoque. Os problemas técnicos que agravaram a operacionalização do Programa, naquela época, foram vários.

Em 1992, a Divisão de Apoio-Nutrição passou a ser denominada Coordenadoria de Nutrição e era composta por 3 nutricionistas e 3 funcionários administrativos, equipe insuficiente para dar conta de toda a logística de abastecimento; além disso, a equipe do almoxarifado específico para a armazenagem e distribuição dos alimentos às escolas com número de funcionários reduzido e estrutura inadequada de armazenamento, controle e entrega; e ainda as cozinheiras e ajudantes alocadas nas Unidades Educacionais municipais e estaduais, em número insuficiente, foram fazendo com que o Programa estivesse sempre em déficit com o seu objetivo principal de fornecer alimentação aos alunos, durante o seu período de permanência na escola.

A Coordenadoria de Nutrição estruturou-se para a logística, sendo critério para o abastecimento de alimentos não perecíveis a entrega de relatório mensal elaborado pela Unidade Educacional, partindo de orientação e treinamento da Coordenadoria, subsidiando o abastecimento futuro. A quantidade que complementaria a necessidade daquela unidade era pré-estabelecida através de *pacotes* (quantidade de alimentos suficientes para abastecimento mensal de uma Unidade Educacional com determinado número de alunos matriculados com base no cardápio proposto), e, até 1993, o cronograma de atendimento foi assim: no 1º dia útil, eram abastecidos, através da avaliação do relatório mensal e da complementação, tendo como base o *pacote* para essa Unidade, os CEMELs e as EMEIs de período integral. No 4º dia útil, as EMEIs de período parcial e, no 10º dia útil, eram, então, abastecidas as EMEFs, as EEs, as classes de alfabetização de adultos, núcleos de adolescentes e também as entidades filantrópicas.

Com a reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas instituindo quatro Secretarias de Ação Regional (SÃO PAULO, 1993), na intenção de iniciar a descentralização administrativa da cidade, o abastecimento passou a tomar essa regionalização como referência de roteiro de entregas, visando a otimizar, diluir o fluxo de trabalho interno da Coordenadoria na avaliação dos relatórios mensais, facilitar e fortalecer o processo de descentralização, adequar o planejamento da aquisição dos alimentos com o cronograma de distribuição. Para esse procedimento, foram feitos vários estudos junto ao almoxarifado, avaliando a sua capacidade física, de pessoal, de

veículos e também a capacidade da Coordenadoria em gerar os documentos de entregas, todas feitas por processo manual. Como conclusão, pode-se verificar que não era possível o abastecimento de todas as unidades dentro de um mês, sendo necessário organizar o abastecimento bimensal. Após um período desse procedimento, foi avaliada a capacidade organizacional das escolas. Certamente, houve diminuição do trâmite de papéis (os relatórios eram bimestrais), porém houve necessidade de maior entrosamento entre as secretarias envolvidas na aquisição dos alimentos; Administração, Finanças e Negócios Jurídicos.

Para os alimentos perecíveis, os critérios foram outros. Considerava-se a aquisição do alimento vinculada à entrega em cada uma das unidades educacionais, pelo próprio fornecedor. Esse procedimento ocorreu de acordo com a periodicidade demonstrada no quadro abaixo, até o início da terceirização do Programa de Alimentação Escolar, em 1997.

QUADRO VII: Abastecimento de gêneros perecíveis para as Unidades Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de Campinas, 1997

UNIDADE EDUCACIONAL	GÊNERO ALIMENTÍCIO	PERIODICIDADE DE ENTREGA
CEMEI	Pão Leite Carnes Hortifrutigranjeiros	2 vezes/semana Diária Semanal Semanal
EMEI (período parcial)	Pão Hortifrutigranjeiros	Semanal Semanal
EMEI (período integral)	Pão Carnes Hortifrutigranjeiros	2 vezes/semana Semanal Semanal
Ensino Fundamental (EE e EMEF) e Núcleos	Pão Hortifrutigranjeiros	Semanal e 2 vezes/semana (Núcleos) Semanal

Embora os objetivos do Convênio de Municipalização da Merenda Escolar pelo Governo Estadual estivessem bastante claros, na prática, o desenvolvimento do Programa, em Campinas, esteve significativamente distante das metas que deveriam ser atingidas.

Entretanto outro marco importante na história do Programa, em 1993, foi a descentralização no nível federal, ainda sob o comando da FAE, que determinava, através de repasse de recursos financeiros diretamente à Prefeitura, que a administração do Programa fosse definitivamente no nível local. Desde então, foi esta a composição financeira aproximada para o atendimento do Programa em Campinas: recursos federal 20%, estadual 10% e municipal 70%.

Os objetivos do Convênio com o Governo Federal eram promover o atendimento do Programa de Alimentação Escolar, garantindo pelo menos uma refeição diária com no mínimo 15% das necessidades nutricionais, destinados aos alunos matriculados na pré-escola, no ensino fundamental, nas entidades filantrópicas das redes municipal e estadual, das zonas rural e urbana (RELATÓRIO, 1995).

As competências para o Governo Federal eram: repassar recursos financeiros para aquisição de gêneros alimentícios com base no número de alunos; assessorar, acompanhar e avaliar o desenvolvimento das ações do Programa executado pelo Município através de seu representante no Estado ou diretamente com a FAE.

À Prefeitura coube, nesse momento, planejar, organizar e promover ações referentes à execução do Programa de Alimentação Escolar de acordo com os objetivos do Convênio; aplicar recursos externos exclusivamente para aquisição de alimentos; assegurar o provimento de recursos complementares necessários à operacionalização do Programa; comprovar a destinação dos recursos recebidos bem como os resultados alcançados; criar mecanismos de garantia de boas condições higiênico-sanitárias dos alimentos na aquisição, armazenamento, transporte e preparo das refeições; ser responsável integralmente pela execução do Programa, garantindo pessoal, transporte, armazenamento, infra-estrutura, assim como as ações de desenvolvimento de recursos humanos, de acompanhamento, supervisão e avaliação; estabelecer regras que fizessem com que a alimentação escolar como direito inalienável da criança não sofresse danos de qualquer ordem, tais como: desvio, distribuição à clientela não prevista no Convênio, deterioração dos alimentos, cabendo o ônus do ressarcimento, em quantidade e espécie, aos responsáveis pelo Programa em qualquer instância

administrativa (RELATÓRIO, 1995). E ao Estado coube o repasse de recursos financeiros para o atendimento às escolas estaduais.

Em geral, a descentralização trouxe mudanças significativas para a reorganização do Programa de Alimentação Escolar.

No entanto, em particular para o município de Campinas, que já vinha gerenciando o Programa sob as orientações da política de municipalização desde 1984, a mudança não alterou a dinâmica de sua organização, a não ser na composição dos recursos financeiros investidos.

Sendo assim, os novos termos do Convênio com a FAE³² não trouxeram avanços para os municípios que trabalhavam sob esta ótica descentralizada. Em 1999, a transferência dos recursos passou a ser automática sem mais a necessidade de Convênio.

Alguns dos objetivos específicos da municipalização / descentralização, no período de 1994 a 1997 não foram atingidos, como a introdução dos alimentos *in natura*, que foi parcial e não estimulou a produção de alimentos na região, nem o comércio ou a indústria e não envolveu a comunidade no Programa; o Estado cumpriu o repasse de verbas, ainda que insuficiente para o que se propunha, mas não fez nenhuma assessoria ao município, da mesma forma o governo federal; a Prefeitura, por sua vez, não cumpriu com capacidade administrativa para operacionalização do Programa e teve muitos problemas com recursos humanos, insuficientes e sem capacitação adequada, embora tivesse feito inúmeros treinamentos com as cozinheiras; o Município cumpriu parcialmente o abastecimento de combustível, já que não o fornecia às escolas estaduais.

O Conselho, embora instituído, não seguiu a legislação quanto a necessidades de reuniões e demais atribuições, no período entre 1990 a 2000. E, ainda o mais grave, os cardápios propostos não atenderam às recomendações nutricionais mínimas por dificuldades financeiras; morosidade na aquisição dos alimentos por questões burocráticas; condições de armazenamento e distribuição inadequadas; escassez de mão-de-obra operacional, além da baixa escolaridade; equipe técnica e administrativa

³² A FAE foi extinta em 1997, transferindo suas competências, inclusive o gerenciamento do PNAE, ao FNDE.

no nível central extremamente reduzida, para o universo de Unidades Educacionais atendidas.

Nota-se, claramente, que o Programa de Alimentação Escolar no Município de Campinas não foi implementado adequadamente, embora contasse com a presença de técnicos à sua frente, além de grande suporte técnico e científico disponível na cidade, como o Instituto de Tecnologia de Alimentos-ITAL-; as Universidades: PUCC e Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP-, com seus cursos específicos de Nutrição e de Engenharia de Alimentos, respectivamente; CEASA; e o próprio Conselho Municipal de Merenda Escolar.

A falta de prioridade política para operacionalizar, no Município, um Programa de tão grande porte, envolvendo tantas variáveis ao mesmo tempo, foi notória.

Esse quadro manteve-se até meados de 1997 e, durante a história do Programa em Campinas, os desvios de fluxo administrativo e logístico que existiam não foram resolvidos da maneira proposta pelas leis que o orientavam.

Para a gestão do Programa de Alimentação Escolar em Campinas, que apresentava grandes dificuldades de operacionalização, talvez por não ter ao menos a definição de uma política de atendimento, a terceirização da prestação de todos os serviços a ele relacionados surgiu como perspectiva de melhoria, em 1997. Existiam alternativas para a gestão do Programa em si ou ainda para complementá-lo, como o repasse de recursos diretamente para a escola, caracterizando a escolarização do Programa, a utilização de cozinhas centrais com distribuição de refeições prontas transportadas às escolas e outras.

O quadro abaixo resume cronologicamente a história do Programa de Alimentação Escolar em Campinas.

QUADRO VIII: Cronologia do Programa de Alimentação Escolar em Campinas, 1970 a 1999

PERÍODO	PRINCIPAIS ACONTECIMENTOS
Década de 70	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Educação de Campinas operacionalizava o Programa de Alimentação Escolar, PNAE – INAE, que enviava gêneros alimentícios para o Departamento de Assistência ao Escolar-DAE-, órgão da Secretaria de Estado da Educação que, por sua vez, enviava alimentos trimestralmente ao município.
1984	<ul style="list-style-type: none"> • Municipalização do Programa de Merenda Escolar, estabelecida no Governo Estadual de André Franco Montoro, pela Lei Estadual n. 4021 de 22 de maio de 1984, regulamentada pelo Decreto n. 23632 de julho de 1985, e pela resolução SE 220 outubro de 1985, legislação vigente até hoje. • Prefeitura Municipal de Campinas assinou o Convênio de Municipalização da Merenda Escolar, em 30 de outubro de 1984. • Prefeitura Municipal de Campinas deliberou sobre criação do Conselho Municipal de Merenda Escolar, conforme Decreto Estadual n. 22758 de outubro de 1984, que acrescenta ao artigo 4º do Decreto n. 22379 de junho de 1984, em dezembro de 1984.
1989	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Educação de Campinas assumiu as creches até então gerenciadas pela Secretaria Municipal de Promoção Social. • Secretaria Municipal de Educação de Campinas criou a Divisão de Apoio-Nutrição-, vinculada oficialmente ao Departamento Pedagógico, responsável pelas questões técnicas de alimentação e nutrição referentes ao Programa de Alimentação Escolar, assim como as administrativas e contábeis, deixando de ser ações do Setor de Suprimentos e Transportes que era o órgão, até então, gerenciador.
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Prefeito Municipal nomeou o Conselho Municipal de Merenda Escolar que, desde 1985, já havia sido regulamentado legalmente. • Conselho propôs a alteração do decreto que instituiu a Municipalização do Programa da Merenda Escolar. • Foi organizado Encontro Estadual sobre Alimentação Escolar, em São Paulo, por 13 municípios. • Nesse encontro, foi elaborada a Carta de São Paulo, que continha conclusões, referindo-se, principalmente, ao subsídio do Estado em relação à municipalização do Programa de Merenda Escolar.
1991	<ul style="list-style-type: none"> • Governo do Estado liberou a 1ª parcela (em dinheiro) da cota QESE para o município. • Liberação de forma inédita de gêneros alimentícios em função das negociações empreendidas entre o Governo Estadual e o Ministério de Educação. O Conselho Municipal de Merenda Escolar se manifestou contrário ao recebimento de alimentos. • Secretaria Municipal de Educação passou a atender também os Núcleos de Adolescentes da Secretaria Municipal de Promoção Social, financiando em 100% o atendimento. • Cardápio composto basicamente por 5 tipos de produtos formulados. • Secretaria Municipal de Educação recebeu da FAE grande quantidade de gêneros alimentícios básicos (arroz, feijão, macarrão, etc) e também de produtos formulados. • A nomenclatura merendeira foi substituída por cozinheira, pela Lei Municipal n. 6767 de 1991, que reestruturou o Plano de Cargos, Empregos e Carreiras da Prefeitura Municipal de Campinas, instituído pela Lei n. 5767 de 1987.

1992	<ul style="list-style-type: none"> • Divisão de Apoio-Nutrição- passou a ser denominada Coordenadoria de Nutrição.
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Transferência voluntária dos recursos financeiros federais. • Estudo para estabelecer valor <i>per capita</i> do recurso financeiro a ser repassado do nível federal para a entidade executora. • Exigência de constituição do CAE, no nível federal.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Repasse de recursos do Estado para os Municípios descentralizados, no caso, Campinas, reajustado de R\$ 0,05 para R\$ 0,06 (seis centavos de real), por dia por aluno do ensino fundamental das escolas estaduais, permanecendo até hoje.
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Início do processo de terceirização do Programa de Alimentação Escolar.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Transferência voluntária de recursos financeiros federais passa a ser transferência automática.

Os próximos capítulos analisarão a opção do Município quanto ao modelo de gestão terceirizada do Programa, assim como o processo de implementação como Política Pública.

CAPÍTULO III

TERCEIRIZAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

1. As origens da terceirização dos serviços públicos

No mundo dos negócios, a terceirização não é novidade, há muitos anos empresas do primeiro mundo ou do Brasil contratam outras empresas especializadas em atividades específicas.

A terceirização é, na verdade, uma técnica moderna de administração que se baseia num processo de gestão, levando a mudanças estruturais, culturais, de procedimentos, de sistemas e controles, com um objetivo único de atingir melhores resultados, concentrando esforços e energia da instituição para a sua atividade principal (GIOSA, 1997).

Após a II Guerra Mundial, a terceirização surgiu nos Estados Unidos como processo e técnica de gestão administrativa/operacional corrente nos países industrialmente competitivos, principalmente na indústria bélica que precisava se concentrar no desenvolvimento da produção de armamentos, delegando algumas atividades de suporte a empresas de prestação de serviços.

No Brasil, a terceirização foi introduzida com a recessão como pano de fundo: mercado restrito, diminuição de oportunidades, busca de minimização das perdas.

Nesse contexto, a terceirização aponta para a abertura de novas empresas com oferta de mão-de-obra restringindo, de certo modo, o impacto social da recessão e do desemprego.

Como definição, pode-se destacar a terceirização, segundo Giosa (1997), como tendência de transferir, para terceiros, atividades que não fazem parte da atividade principal da instituição; ou tendência moderna que consiste na concentração de esforços nas atividades essenciais, delegando a terceiros, as complementares; ou ainda como processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria –, ficando a instituição concentrada apenas

em tarefas essencialmente ligadas a sua ação. O sucesso ou não da terceirização é decorrência da sua formatação.

No setor público, a utilização de novos padrões de gestão tem como objetivo o processo de modernização. A terceirização no Estado não é novidade, mas tem sido adotada como meio e não como fim em si mesma (GLOSA, 1997).

Faz-se necessário uma combinação da atitude política com o comportamento gerencial, administrador e fiscalizador do Governo na busca da condução de resultados verdadeiramente positivos para o Estado, como máquina administrativa, e para a sociedade como um todo.

O Estado é o maior comprador de serviços através dos órgãos da administração direta e indireta. No que se refere ao Programa de Alimentação Escolar, é também excelente pagador pelas características específicas do seu financiamento: transferência direta de recursos financeiros dos governos federal e estadual aos municípios que, via de regra, são as entidades executoras do Programa que também detém verba própria para a complementação do financiamento.

A terceirização no Estado poderia objetivar o aprimoramento da máquina administrativa através da revisão de uma série de atividades, à luz de planejamento estratégico, imprimindo como princípio a filosofia da qualidade dos serviços prestados.

O serviço oferecido pelo Estado é diferente do serviço ofertado pela empresa privada, configura preponderância dos interesses da sociedade e não de particulares.

A prestação de serviços pelo Estado faz parte de sua missão, ele existe como prestador de alguns serviços ou atividades inerentes à sua essência.

Já a execução de um serviço que o Estado oferece diretamente à população, como o de Alimentação Escolar, pode gerar dúvidas quanto a ser oferecido por terceiros (GLOSA, 1997).

A instituição, regulamentação, execução e controle dos serviços públicos nesse caso são ações do Estado.

É possível que o Estado delegue a execução de alguns serviços por autorização, permissão, concessão ou contratação. A autorização, permissão ou concessão são atos

unilaterais regidos pelo direito público, já a contratação é um ato plurilateral regido pelo direito privado.

Essa definição nos permite concluir que a contratação de serviços pelo Estado é a terceirização de serviços públicos, sendo o contrato, o instrumento do ato administrativo.

Assim, quando o Estado contrata terceiros, deve observar o procedimento licitatório, a Lei Orgânica, no caso, do município, a natureza do serviço e as exigências pertinentes a cada caso, não previstas na iniciativa privada.

Para a terceirização de serviços públicos, é necessário que se observe o limite que se impõe para a ação que é a própria natureza do serviço prestado. Ou seja, nem todos os serviços podem ser delegados a terceiros.

Na terceirização, há possibilidade e, na verdade, necessidade de exigência de tudo o que for pactuado em contrato: controle, fiscalização, qualidade, preço, prazo, e inovações tecnológicas, cabendo a aplicação de penalidades pré-estabelecidas, sempre que o contrato for descumprido.

O processo de terceirização deve ter como princípio melhor qualidade dos serviços oferecidos, por menor custo.

Nos três níveis de governo, a terceirização tem sido considerada como forma de proceder a mudanças estratégicas e operacionais nos órgãos públicos.

As administrações públicas buscam, na terceirização, alternativas para oferecerem os seus serviços de forma mais eficiente e econômica.

Exemplos de experiências conhecidas são os serviços burocráticos da Polícia Militar do Estado de São Paulo, a limpeza pública e coleta de lixo em mais de 80% das cidades brasileiras com mais de 50 mil habitantes, o saneamento básico, o transporte coletivo, e até a terceirização do ensino em Maringá/PR.

Entre as atividades terceirizáveis utilizadas nas empresas públicas e órgãos da administração direta está a administração de restaurantes, sendo que no *ranking* geral nacional da terceirização, 62% das empresas terceirizam o preparo e distribuição de refeições (GLOSA, 1997).

A natureza de gerenciamento da terceirização de um restaurante industrial, mesmo os de grande porte, difere sobremaneira do gerenciamento de várias cozinhas escolares públicas, atendendo a crianças em fase de desenvolvimento humano de maior vulnerabilidade; infância e adolescência, localizadas em todas as regiões da cidade, com diferenças estruturais gerais importantes, produzindo, ao mesmo tempo, milhares de refeições em vários turnos.

Podem-se verificar essas características, que são peculiares ao Programa de Alimentação Escolar na experiência da gestão terceirizada no município de Sorocaba, primeiramente, e, em seguida, no de Campinas, que será descrita com maior riqueza de detalhes, por ser o objeto deste estudo.

1.1. Exemplos de terceirização do Programa de Alimentação Escolar

No cenário nacional, começa a surgir a modalidade administrativa de terceirização na gestão do Programa de Alimentação Escolar, no início da década de 90.

No Estado de São Paulo, o primeiro município a ter a gestão do Programa de Alimentação Escolar terceirizada foi Sorocaba em 1997. Foi uma iniciativa do Prefeito Municipal com a participação da Secretaria de Educação e Cultura e apoio das Secretarias de Administração e dos Negócios Jurídicos. Os técnicos já existentes na Secretaria de Educação participaram na elaboração do processo.

A justificativa principal para a opção de terceirização, em Sorocaba, foi a necessidade de recursos humanos para operacionalizar o Programa (cozinheira e ajudante de cozinha). A alternativa encontrada pela Prefeitura para resolver a demanda de serviços foi a contratação de empresas especializadas que executassem os serviços operacionais do Programa de Alimentação Escolar, com mais agilidade, mais eficiência e custos compatíveis.

O processo de terceirização ocorreu em duas fases distintas: a primeira etapa, apenas com a contratação emergencial de duas empresas que prestaram, cada uma delas, serviço operacional (mão-de-obra para a produção de refeições dentro de cada

escola) para 50% das escolas; e a segunda etapa, com a transferência para as empresas contratadas da responsabilidade de produzir e fornecer 130 mil refeições aos alunos com equipes próprias, provendo as Unidades Educacionais com gêneros alimentícios e recursos materiais necessários a toda execução do Programa (RELATÓRIO, 1998).

As propostas de preços apresentadas na licitação para a prestação dos serviços solicitados foram muito elevadas, tendo análise criteriosa da Administração para sua redução. Para a contratação de três empresas foram definidos os custos da seguinte maneira: valor de serviço por mês, valor de gêneros por mês e assim determinado um total por mês para cada empresa.

Para uma média mensal de refeições de 2.276.942, o custo *per capita* era de R\$ 0,397 (RELATÓRIO, 1998).

Para a implementação da segunda etapa do processo de terceirização, de outubro a dezembro de 1997, as empresas contratadas receberam da Prefeitura Municipal de Sorocaba suporte logístico. Tanto no que se referiu ao abastecimento de gêneros ainda contratado pelo Programa no modelo de gestão anterior, como no acompanhamento e supervisão dos nutricionistas às equipes técnicas das empresas, como no suporte operacional às cozinheiras (RELATÓRIO, 1998).

Dessa forma, pode-se concluir que a Prefeitura Municipal de Sorocaba tinha condições estruturais para manter o Programa com gestão própria, não necessitando de terceiros para tais ações, já que ela própria havia dado suporte às empresas, mesmo que momentaneamente. A falta de experiência das empresas em relação ao Programa de Alimentação Escolar e também a falta de procedimentos padronizados entre elas reforçou a diferença da natureza de gerenciamento de um serviço de alimentação padrão.

Este é o modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar que permanece em Sorocaba, atendendo aos alunos com 160 mil refeições diárias, sendo produzidas em 225 unidades, distribuídas em todas as regiões da cidade.

Os cardápios variam de acordo com a clientela, educação infantil de período parcial ou integral, ensino fundamental, educação especial etc.

O custo médio por refeição é calculado a partir de uma equação: o custo da prestação de serviços, que é um valor fixo, mais o valor dos gêneros alimentícios que fica sujeito à disponibilidade financeira da Prefeitura, dividido pelo número de refeições servidas (SÃO PAULO, 2004a).

Nessa proposta de terceirização, a aquisição dos gêneros alimentícios fica vinculada à disponibilidade financeira, sem o comprometimento no orçamento como contrapartida do município na gestão do Programa, dificultando a composição de cardápio adequado às necessidades nutricionais de cada segmento atendido, assim como o atendimento às exigências técnicas do próprio PNAE.

Em julho de 1997, a Prefeitura Municipal de Indaiatuba publicou edital de licitação para a terceirização do Programa. A licitação foi aberta e cancelada em seguida, por falta de dados concretos quanto ao número de refeições a serem servidas e pela diferença de preço a ser pago por refeição, estimado pela Prefeitura, e o ofertado na licitação (R\$ 0,56 e R\$ 0,80, respectivamente). Foram consideradas questões básicas para subsidiar a implementação da terceirização³³. Somente em 1999, foi implementada a terceirização definitivamente, mantendo-se ainda hoje.

Verificando as 20 cidades³⁴ da região metropolitana de Campinas, atualmente, são cinco³⁵, portanto 25% delas, que têm a terceirização como modelo de gestão do Programa. Nos níveis estadual e federal não existem dados quantitativos e qualitativos dos municípios que mantêm seus Programas de Alimentação Escolar sob gestão terceirizada.

³³ O jornal *Folha de São Paulo* noticiou, em 15 de julho de 1997, o cancelamento do procedimento licitatório para a terceirização do Programa de Alimentação Escolar, no município de Indaiatuba.

³⁴ A região metropolitana de Campinas é composta pelas cidades de Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antonio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

³⁵ Artur Nogueira, Indaiatuba, Itatiba, Nova Odessa e Sumaré.

2. O novo modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar em Campinas - SP: a terceirização

Em Campinas, o Programa de Alimentação Escolar foi, desde seu início na década de 60, gerenciado pela Secretaria Municipal de Educação.

Na década de 80, foi o Setor de Suprimentos e Transportes da Secretaria que teve a função de encaminhar os procedimentos necessários ao abastecimento de alimentos, assim como materiais de consumo, limpeza, papelaria etc. para toda a rede municipal de ensino, além de gerenciar o serviço de transporte escolar e demais transportes da Secretaria.

Nesse modelo de gestão, obviamente, com inúmeras mudanças e adaptações e conseqüente crescimento, o Programa se desenvolveu até 1997, conforme discutido no Capítulo II. A partir de então, um novo modelo de gestão foi proposto para a o Programa de Alimentação Escolar em Campinas, sendo implementado conforme descrito a seguir.

2.1. As etapas da implementação do novo modelo de gestão

A concepção dos órgãos públicos que terceirizam seus serviços, em particular o de Alimentação Escolar, é a de que não terão mais a rotina complexa que envolve, principalmente, guardando as devidas proporções dos municípios, a logística de abastecimento de alimentos e a mão-de-obra operacional que são as ações que constituem o alicerce do Programa de Alimentação Escolar.

Para que fosse possível subsidiar uma proposta de mudança no modelo de gestão do Programa em Campinas, e com o objetivo de analisar a distribuição, controle, utilização e estocagem de materiais nas unidades, suprimento direto e indireto, segurança, limpeza, conservação e manutenção, entre outros, a Administração Municipal iniciou um levantamento de dados.

Foram realizadas visitas por auditores municipais, em abril de 1997, em 15 unidades da rede municipal, sendo seis CEMEIs, seis EMEIs e três EMEFs, de um universo de 436 unidades educacionais.

Em maio do mesmo ano, foi elaborado um relatório que tratava de exames de auditoria, por um analista de Organização e Métodos da Secretaria Municipal de Administração, cujos resultados apontavam deficiências verificadas nas Unidades Educacionais da Secretaria Municipal de Educação, sendo o conteúdo confidencial conforme descrito no relatório que circulava entre várias Secretarias (RELATÓRIO, 1997a).

As conclusões da auditoria que subsidiaram a decisão do Governo Municipal na alteração no modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar foram:

- os exames realizados junto às unidades escolares mostram uma realidade de altos custos para a Prefeitura Municipal de Campinas, prestação de serviços falhos e evasão de itens da merenda escolar;
- a precariedade na manutenção, limpeza e conservação dos imóveis do serviço público municipal tem colaborado para a proliferação de insetos e ratos e, via de regra, tem impedido o bom funcionamento das unidades escolares;
- recomendação para, também, rever o contrato de prestação de serviços das empresas responsáveis pela distribuição dos alimentos, visto que há evidências de irregularidades na entrega e qualidade dos alimentos;
- as visitas nas unidades escolares foram programadas em horários do café e almoço, visando a, principalmente, verificar se funcionários públicos serviam-se da merenda escolar, prática proibida pela lei;
- como o controle é precário nessas unidades, há facilidades para evasão do produto, visto que é elaborado por serventes e/ou administradores e nunca pelos diretores;
- necessidade, portanto, de uma mudança radical na sistemática de fornecimento da merenda escolar e recomendação à Secretaria Municipal de Educação para estudar a possibilidade de terceirizar parte dessas atividades,

pois, assim, a comunidade poderá ser atendida com eficiência, a um custo menor (RELATÓRIO, 1997a).

Estavam, então, apontados os problemas: dificuldades nas compras e distribuição dos gêneros alimentícios, bem como o gerenciamento inadequado dos contratos de aquisição de alimentos, mão-de-obra sucateada, equipamentos e utensílios de cozinha sem condições de uso, precariedade na limpeza e conservação dos prédios, situação caracterizada por vícios, e de difícil administração.

Em relatório datado de julho de 1997, pôde-se observar que, por solicitação da Secretaria Municipal de Administração, órgão responsável por todos os procedimentos licitatórios da Prefeitura Municipal de Campinas, a Coordenadoria de Nutrição da Secretaria Municipal de Educação iniciou estudos de viabilização da terceirização do Programa de Alimentação Escolar (RELATÓRIO, 1997b).

Esses estudos apresentavam o número de alunos atendidos, o número de Unidades Educacionais³⁶, por região³⁷, e o tipo de refeição que cada categoria de atendimento estaria recebendo, como demonstra o Anexo 1 – quadro 1.

A Coordenadoria de Nutrição sugeriu, no documento, que houvesse uma subdivisão em regiões menores que eram as Coordenadorias Regionais, conhecidas no município como as ARs (Administrações Regionais), com a justificativa da homogeneidade do número de alunos em cada região, dividindo posteriormente em quatro grandes grupos.

O documento sugeriu, também, que fosse levantado o custo (direto e indireto) anual do Programa como parâmetro de avaliação da nova proposta, além de censo que apontasse precisamente o número de refeições servidas.

Essas sugestões partiram do conhecimento de editais de licitação do mesmo objeto, ou seja, de terceirização do Programa de Alimentação Escolar em outros municípios, e de estudos realizados junto aos alunos de escola pública de 7 a 14 anos,

³⁶ Os números de alunos e de Unidades Educacionais da Secretaria Municipal de Educação sempre foram dados pouco exatos. Em 1999, por exemplo, eram 441 Unidades Educacionais e 165.937 alunos, número inferior ao de 1997.

³⁷ Cada região era chamada de SAR-Secretaria de Ação Regional-, instituída pela Lei Municipal n. 7421 de janeiro de 1993, que procedeu à reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas.

quanto às preferências alimentares e quanto à adesão ao Programa em amostra probabilística para o município de Campinas³⁸, obtendo os seguintes dados:

QUADRO IX: Dados de cobertura e de adesão do Programa de Alimentação Escolar em Campinas, 1996

DADOS	REGIÕES DO MUNICÍPIO				MÉDIA
COBERTURA (quantos dias a refeição é realmente preparada na escola)	LESTE 80,6%	NORTE 83,6%	OESTE 83,8%	SUL 88,3%	84,1%
ADESÃO (o aluno que efetivamente se alimenta no Programa, todos os dias)	46,9%	30,1%	34,4%	36,3%	36,9%

Fonte: RELATÓRIO, 1997b

Relacionando os dados referentes à cobertura do Programa e adesão do mesmo aos custos, torna-se necessário revisar os custos previstos para a refeição. Se, em média, as refeições eram preparadas em 84,1% dos dias letivos, portanto 168 dias e somente 36,9% dos alunos efetivamente se alimentavam, isso significava que o custo era menor do que se calculava, a menos que existisse desperdício.

Porém, retomando as etapas de implementação da gestão terceirizada do Programa de Alimentação Escolar, em agosto de 1997, foi elaborado um relatório assinado por consultoria empresarial, “voluntariamente”, contendo informações de custos, número de unidades educacionais e de alunos atendidos pelo Programa, por solicitação da Secretaria Municipal da Administração. Tinha como objetivo a apropriação da composição dos custos das refeições desse Programa. Nesse relatório, os insumos básicos totalizavam R\$ 11.208.173,04; o número de Unidades Educacionais, 436; o número de alunos matriculados, 166.664 e o número de refeições servidas, 227.121 por dia, considerando 182 dias letivos. Constava, ainda, que as informações para a elaboração do mesmo haviam sido fornecidas pela Secretaria Municipal de Educação-Coordenadoria de Nutrição.

³⁸ Trata-se de estudo realizado pela Secretaria Municipal de Educação em parceria com o Ministério da Saúde. O objetivo era o levantamento da adesão e das preferências alimentares, entre os alunos de 7 a 14 anos que frequentavam escolas públicas de Campinas e que eram atendidos pelo Programa de Alimentação Escolar.

O custo unitário da refeição apurado por essa consultoria seria de R\$ 0,70, não considerando os gastos com a mão-de-obra direta³⁹ (partindo do valor de R\$ 8.553.318,40), e de R\$ 0,97, considerando os gastos com mão-de-obra direta (partindo do valor de R\$ 11.857.571,46).

Esse documento referiu-se, também, ao índice de rejeição dos alunos ao Programa, que foi de 50%, e de abstenção, de 5%, totalizando 102.204 refeições servidas por dia, com atendimento em 20 dias no mês, totalizando 2.044.080 refeições, dados fornecidos pela Coordenadoria de Nutrição. Dados que, no entanto, divergiram dos dados apresentados no relatório anterior, elaborado pela própria Coordenadoria de Nutrição, na mesma época, conforme demonstra o quadro IX (RELATÓRIO, 1997c).

Considerando: o relatório da auditoria realizada pela Secretaria Municipal de Administração, em maio de 1997, com o objetivo de analisar a gestão do Programa nas suas diversas etapas; o relatório elaborado pela Secretaria Municipal de Educação-Coordenadoria de Nutrição, por solicitação da Secretaria Municipal de Administração-Departamento de Suprimentos, em julho de 1997, para estudos sobre a viabilidade de terceirização do Programa de Alimentação Escolar; e ainda, o relatório para a apropriação dos custos do Programa de Alimentação Escolar, elaborado por consultoria externa também por solicitação da Secretaria de Municipal de Administração, concluiu-se que a situação gerencial do Programa estava se tornado insustentável, surgindo como grande solução administrativa plausível para resolver as questões burocraticamente insolúveis no serviço público, a terceirização .

Esse novo modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar foi acatado, na época, pelo Prefeito Municipal, por Portaria n. 40120, publicada no Diário Oficial do Município em 30 de agosto de 1997. Essa Portaria também nomeou representantes da Secretaria Municipal de Educação e da Administração, para, sob a presidência do representante da primeira, constituírem a Comissão Especial de Licitação para elaboração do edital licitatório, análise e julgamento da documentação e das propostas para contratação de empresa(s) prestadora(s) dos serviços de alimentação nas Unidades Educacionais de responsabilidade da municipalidade de Campinas, incluindo os

³⁹ O cálculo para compor o item mão-de-obra direta referiu-se aos seguintes funcionários: todos os ajudantes de

serviços de dietética e nutrição, bem como os de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios, de conformidade com o memorial descritivo que compôs o edital (PROTOCOLADO, 1997a).

Imediatamente, foi contratada, através de licitação na modalidade de convite,

empresa especializada para prestação de serviços de consultoria técnica, com escopo no levantamento de todos os custos diretos e indiretos, bem como levantamento de dados reais sobre o consumo e a aceitabilidade, por parte dos educandos dos vários componentes da Merenda Escolar, fornecidos pela Prefeitura Municipal de Campinas, nas unidades educacionais de responsabilidade da municipalidade de Campinas, compreendendo os quantitativos e diferentes tipos de cardápios e refeições servidas, de conformidade com o constante nos anexos (unidades educacionais e respectivas localizações, com os quantitativos dos educandos e pessoal envolvido diretamente – cozinheiras / ajudantes de cozinha) do presente edital (PROTOCOLADO, 1997b).

Esses serviços deveriam obedecer aos procedimentos de auditoria embasados em relatórios da Prefeitura e levantamentos, por amostragem referentes ao período de um ano, com o escopo comprovado mediante a apresentação de relatório circunstanciado, que contivesse, entre outros dados pertinentes: planilha pormenorizada e discriminatória de todas as variáveis intervenientes, diretas e indiretas, nos custos da Merenda Escolar; indicação do custo médio unitário da Merenda Escolar, do período em exame (2º semestre de 1996 e 1º semestre de 1997); indicação do índice de aceitabilidade e rejeição por região, conforme informações da Prefeitura (PROTOCOLADO, 1997b).

A empresa vencedora dessa licitação assinou o contrato em 18 de setembro de 1997, no valor de R\$ 32 mil. Recebeu a ordem de serviço (documento que permite o início do serviço contratado) em 22 de setembro, e entregou o relatório conclusivo de dez páginas, incluindo visitas a nove escolas e ao almoxarifado específico para o armazenamento de alimentos em 06 de outubro, exatos 14 dias corridos (10 dias úteis) após a ordem de serviço.

O prazo para a execução do extenso objeto contratado era de 15 dias, e a empresa o fez em prazo absolutamente curto.

Coincidentemente, o relatório da auditoria contratada apresentado em outubro de 1997 continha os mesmos dados apresentados em relatório à Secretaria Municipal de Administração, em agosto de 1997 (RELATÓRIO, 1997d; RELATÓRIO, 1997c).

Com base na análise dos documentos originais da licitação em questão, constatou-se que a consultoria anteriormente citada era representada pela mesma pessoa que foi credenciada pela empresa para participar dos procedimentos licitatórios.

O relatório conclusivo da auditoria foi complementado com dados do relatório do analista de organização e métodos da Secretaria Municipal de Administração, apresentado em maio do mesmo ano (RELATÓRIO, 1997a).

Em síntese, o último relatório apontava, novamente, o descontrole gerencial do Programa, nas suas diversas etapas, e recomendava, no final, a adoção de medidas cabíveis e salutares para adequação dos procedimentos, tendo em vista a relevância das irregularidades apresentadas (RELATÓRIO, 1997d).

Os dados informativos quanto aos insumos básicos, número de unidades educacionais e de alunos atendidos também eram os mesmos apresentados anteriormente com algumas alterações nos números, assim representadas: os insumos básicos totalizavam R\$ 10.208.172,96 e não R\$ 11.208.173,04 como apresentado anteriormente; o número de unidades 436 se manteve, assim como o número de alunos matriculados 166.664, e o número de refeições servidas, 227 mil por dia, anteriormente foram 227.121, considerando 182 dias letivos. O custo unitário da refeição foi apurado em R\$ 0,82, com base em outro valor total referido no relatório de R\$ 12.768.031,68 (RELATÓRIO, 1997d). O índice de rejeição ao Programa de Alimentação Escolar, dado fornecido pela Coordenadoria de Nutrição como referiu esse documento, foi de 38,33% e não mais de 50% como determinado anteriormente, e o de abstenção foi de 4,67% e não mais de 5%, totalizando 129,4 mil refeições servidas por dia, em 20 dias no mês 2.588.000 refeições, divergindo dos dados do relatório anterior da Coordenadoria de Nutrição (RELATÓRIO, 1997b) e também do relatório da consultoria empresarial de agosto de 1997 (RELATÓRIO, 1997c).

Com o custo estimado pela auditoria em R\$ 0,82, pode-se observar que para as 227 mil refeições diárias, dados da Secretaria Municipal de Educação, a empresa

auditora poderia ter usado um fator redutor e assim obter um número final menor de refeições, o que ocasionou a majoração do custo final que serviu como base para que a terceirização fosse considerada a solução tempestiva.

O número, apresentado pela Secretaria, de 227 mil refeições servidas diariamente, já deveria considerar as rejeições e abstenções, pois esses índices apresentados posteriormente fizeram com que o número de refeições a serem servidas diminuísse. Por exemplo, se tivermos cem unidades divididas por um denominador dez, teremos dez como resultado. Porém, se dividirmos estas mesmas cem unidades por um denominador menor, cinco, por exemplo, teremos vinte como valor final.

Sendo assim, poderíamos ter como valor final *per capita* da refeição a ser servida no Programa de Alimentação Escolar pretendido pela Administração Municipal, aproximadamente, R\$ 0,22 e não R\$ 0,82 (R\$ 10.208.172.96 dividido por 227 mil refeições a serem servidas nos 200 dias letivos).

Ainda que fossem considerados os índices de rejeição e abstenção teríamos um número de 129,4 mil refeições diárias, portanto R\$ 10.208.172.96 dividido por 129,4 mil refeições a serem servidas nos 200 dias letivos, chegando a um valor *per capita* de R\$ 0,39, bastante inferior aos R\$ 0,82 propostos no último relatório de auditoria antes da implantação definitiva do modelo de gestão terceirizado.

As divergências dos dados apresentados nos diferentes relatórios remetem à conclusão sobre a inexistência real de dados sobre os custos do Programa. Alguns itens que compuseram o custo, como a depreciação dos materiais de cozinha e a variação de preço de mercado em 10% somados ao custo dos alimentos não procediam, visto que a depreciação não era conhecida pela Prefeitura Municipal de Campinas e, na posição oficial de 1997, a variação do IGPM⁴⁰ foi de aproximadamente 7%, sendo que o grupo alimentação estava contribuindo para a diminuição desse índice.

Faltavam, nos relatórios até então apresentados, dados importantes como a diferenciação de custos para o atendimento à educação infantil, que requeriam um cardápio específico para cada fase de desenvolvimento da criança, assim como os

⁴⁰ IGPM é o índice geral de preços de mercado da Fundação Getúlio Vargas.

custos para suprir a necessidade de contratação de mão-de-obra para as escolas estaduais. Nestas escolas, existia a situação particular de não ter funcionário específico para o desempenho das funções de cozinheira e, como havia sido acordado na ocasião da municipalização do Programa pelo Estado, em 1986, conforme descrito no Capítulo II, a Prefeitura até então não colocava cozinheiras nas escolas estaduais. Para garantir o sucesso do projeto de terceirização, conforme previa a Administração Municipal, foi necessária a contratação de cozinheiras para todas as escolas estaduais em número suficiente para o atendimento aos alunos.

O projeto de terceirização era o atendimento de todos os níveis de ensino sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, quais eram: Centros Municipais de Educação Infantil, Escolas Municipais de Educação Infantil, Escolas Municipais e Estaduais de Ensino Fundamental, Núcleos de Adolescentes e classes de alfabetização de adultos. Considerando as especificidades, principalmente do CEMEI, cujo cardápio era composto por cinco refeições diárias para atendimento de crianças de três meses⁴¹ a seis anos de idade, o custo para esse segmento não havia sido contemplado para fins de planejamento.

Nesse mesmo relatório da empresa de auditoria, foi observado em seu verso, pela Secretaria Municipal de Educação, o não endosso às conclusões em razão de não conter explicações necessárias sobre alguns critérios adotados, como por exemplo, depreciação dos materiais de cozinha e a inclusão de mão-de-obra indireta⁴², além do calendário de educação infantil de 260 dias e não de 182 como havia sido considerado para todas as Unidades Educacionais, em 15 de outubro de 1997.

Todos esses dados descritos em relatórios que seriam utilizados para embasar, técnica e administrativamente, a implementação do novo modelo de gestão, de fato, não serviram para o fim proposto, pois a ordem cronológica em que foram acontecendo

⁴¹ Para as crianças de três meses a um ano, era fornecido um cardápio que contemplava as introduções alimentares do primeiro ano de vida, ou seja, suco, frutas, papas e sopas, que agregavam custo ao cardápio, e também não foi considerado para a composição dos mesmos.

⁴² O cálculo para compor o item mão-de-obra indireta referiu-se a 2% do total de gastos com os seguintes funcionários que trabalhavam na escola: diretor, vice-diretor, adjunto administrativo, auxiliar administrativo, especialista administrativo, servente.

não dava conta das necessidades burocráticas ou mesmo do interesse dos atores governamentais no assunto.

É muito importante a análise dos atores envolvidos nesse processo de mudança do modelo de gestão do Programa, pois, em 06 de agosto do mesmo ano, portanto anteriormente ao despacho da Secretaria de Educação sobre o não endosso ao relatório apresentado pela auditoria e a publicação da Portaria n. 40120 no Diário Oficial do Município, que acatava a terceirização como o modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar, foi emitida pela Secretaria de Educação (a mesma que não endossou o relatório em outubro) uma SMS-solicitação de material e serviço-, documento oficial próprio da Administração Municipal de Campinas, para dar início ao processo licitatório da prestação de serviços de terceirização do Programa e protocolada sob o número 48852/1997, que deu origem ao primeiro processo administrativo de terceirização desse Programa, possibilitando a conclusão de que a decisão já estava tomada e pouco subsidiaria os relatórios elaborados.

No documento (SMS), constava a Secretaria Municipal de Educação como solicitante, autorizando o procedimento. O valor inicial dessa solicitação foi de R\$ 18 milhões. Logo após, alterada para R\$ 11,3 milhões. A solicitação inicial se deu através da Coordenadoria de Nutrição, que era subordinada ao Departamento de Assessoria de Planejamento e Gestão que, em memorando datado de outubro de 1997, questionou o Departamento de Administração Financeira da Secretaria Municipal de Finanças sobre a liberação da SMS, que estava sob a sua responsabilidade e, somente após a sua liberação, era possível iniciar a licitação. O Departamento de Administração Financeira esclareceu que só poderia liberar a solicitação para início dos procedimentos licitatórios a partir do parecer sobre o relatório apresentado pela empresa contratada para determinar o custo médio unitário da merenda escolar na rede pública de educação no município de Campinas. O Departamento de Assessoria de Planejamento e Gestão da Secretaria de Educação contra-argumentou com o Departamento de Administração Financeira da Secretaria de Finanças e, mesmo assim, encaminhou o documento para a decisão final da Secretaria de Administração. Esses fatos demonstraram o descompasso

e o conflito de interesses entre os diversos atores da Prefeitura: as Secretarias Municipais de Educação, Administração, Finanças, Gabinete do Prefeito.

Mesmo assim, decidiu-se pela contratação das empresas prestadoras de serviços, e a definição do objeto para o início do processo licitatório foi descrito desta forma no edital da licitação:

empresas especializadas para a prestação de serviços de preparo da alimentação com fornecimento de todos os insumos, distribuição nas unidades educacionais, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, de conformidade com os anexos do edital licitatório, para atender ao Programa de Alimentação das Unidades Educacionais de responsabilidade do município de Campinas (PROTOCOLADO, 1997a).

Foram, então, contratadas quatro empresas, uma para cada região da cidade, e atendendo aos grupos regionais de escolas, com base nos termos da licitação citada acima, que se realizou em sessão pública marcada inicialmente para 29 de janeiro de 1998 e, posteriormente, prorrogada para 17 de fevereiro de 1998.

Fato interessante ocorreu em julho de 1998, quando a Diretoria Técnica do Departamento de Suprimento Escolar, da Secretaria de Estado da Educação, enviou ofício à Secretaria Municipal de Educação, por ter tomado conhecimento de notícia veiculada no jornal Diário do Povo, de Campinas, de 16 de julho de 1998, sob o título *Merenda Escolar será descentralizada*, resolvendo enviar, juntamente com esse documento, uma cópia do ofício recebido da Diretoria de Programas Assistenciais do FNDE, sobre a destinação de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (SÃO PAULO, 1998).

O teor do ofício anexado ao documento procedente da Secretaria de Estado da Educação era bem claro e objetivo. A Diretoria de Programas Assistenciais do FNDE enviou resposta ao questionamento feito pela Diretoria Técnica do Departamento de Suprimento Escolar, em agosto de 1997, sobre a terceirização da Alimentação Escolar. Informou que não existia amparo legal para pagamento de serviços de terceirização, com recursos oriundos do Convênio com o FNDE, conforme a legislação, que ao conveniente, Prefeitura Municipal de Campinas no caso, competia assumir todas as obrigações legais decorrentes de contratações necessárias à execução do objeto e,

ainda, que a autarquia não tinha informações sobre a existência da terceirização na administração do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Lembrou, também, a Secretaria, que os recursos transferidos para o município, oriundos do Governo Estadual, assim como os do Governo Federal, eram destinados, exclusivamente, para aquisição de gêneros alimentícios, ficando sob a responsabilidade direta da Prefeitura o gerenciamento do Programa no nível local. A Secretaria de Estado da Educação não se opunha, na realidade, à mudança do modelo de gestão, por ter interesse em que a Secretaria Municipal de Educação continuasse dando atendimento às escolas estaduais que, mais uma vez, se beneficiariam com isso, pois teriam até a cozinheira, funcionário que nunca existiu nos quadros das escolas estaduais.

Até então, já com a licitação em andamento, a Secretaria Municipal de Educação não havia solicitado aos órgãos de financiamento externo autorização e / ou orientação para tal procedimento. Somente em agosto de 1998, a Secretaria de Educação enviou um ofício ao FNDE informando apenas quais eram os procedimentos em relação às notas fiscais de serviços e de alimentos, já no modelo terceirizado, talvez por influência do documento recebido da Secretaria do Estado da Educação (OFÍCIO, 1998). O governo federal, por sua vez, respondeu ser uma decisão do município, desde que todos os objetivos e metas fossem observados na execução e operacionalização do Programa, respeitando a legislação básica pertinente. Esse trâmite de documentos, que, na verdade, não aconteceu como deveria, ou seja, segundo a hierarquia administrativa: o município consultando os dois níveis de governo (União e Estado) com os quais mantém parceria na gestão financeira do Programa, anteriormente à tomada de decisão, demonstrou o alto grau de independência do município na gestão e a pouca vinculação entre os atores governamentais.

Outro momento da implementação do modelo de gestão proposto foi nova licitação para o grupo D / região oeste. Esta região foi desmembrada em duas: sudoeste e noroeste e, através do protocolado número 56405, de 13 de setembro de 1999 iniciou-se o segundo processo licitatório, para substituir a empresa III que havia sido contratada diretamente, após a rescisão do contrato com a empresa II (PROTOCOLADO, 1999b), assunto que será abordado à frente.

O primeiro item analisado nesse 2º edital foi o cronograma de desembolso financeiro⁴³. Especialmente, nesse processo licitatório, foi anexado um primeiro cronograma, disponibilizando R\$ 6,5 milhões em setembro de 1999, sendo solicitada alteração, por erro de digitação, para o valor de R\$ 5.200.631,00, em outubro de 1999. O cronograma foi feito nos moldes propostos acima, observando que o valor, pelas dotações financeiras citadas, foi consignado no orçamento do ano de 2000 (PROTOCOLADO, 1999b).

Posteriormente, foi elaborada uma planilha estimativa de custo na qual a Secretaria Municipal de Educação informou a estimativa do número de cardápios servidos por dia, número de funcionários efetivos da Prefeitura e o número estimado de funcionários a serem contratados, piso da categoria, percentual de encargos e benefícios, estimativa do custo operacional baseado nas empresas que estavam atuando e planilhas de custo dos gêneros alimentícios (PROTOCOLADO, 1999b).

Em 29 de dezembro de 1999, a Coordenadoria de Nutrição, solicitou o protocolado que já estava na Secretaria de Administração para os encaminhamentos necessários à abertura da licitação, para emissão de nova solicitação de compra com um novo cronograma de desembolso financeiro, portanto um novo valor, neste caso, maior que o anterior.

A justificativa expressa no processo para o aumento foi o desmembramento da região em duas outras: noroeste e sudoeste, referindo-se ao atendimento de 103 unidades educacionais, e não 107 como informado anteriormente, com aproximadamente 50.000 mil alunos; a região sudoeste com 52 unidades e 23.101 alunos, e a região noroeste com 51 unidades e 26.028 alunos. Fato que não justificou o aumento do valor reservado para a licitação, agora de R\$ 9.851.590,46. Vale ressaltar que, quando a empresa II atendia a mesma região, eram 89 escolas com o total de 50 mil alunos.

⁴³ Instrumento administrativo referente à disponibilidade orçamentária para o início da licitação como prevê a Lei Federal de Licitações 8666/93, seção V – das compras – artigo 14 “nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa”.

Considerando o custo médio para os cardápios de R\$ 0,73 para os 50 mil alunos (número estimado) nos 200 dias letivos, o valor total seria de R\$ 7,3 milhões. Complementando o valor com o custo da mão-de-obra de cozinheiras e ajudantes para as duas regiões que, segundo os dados do edital, eram de 68 funcionárias para a região Sudoeste e 83 para a região Noroeste, totalizando 151, multiplicado pelo valor do piso salarial da categoria, benefícios e encargos R\$ 383,37, o custo mensal deveria ser de R\$ 57.888,87 e, portanto, o anual, de R\$ 694.666,44.

Havia um custo de investimentos, descrito no edital, de R\$ 16.330,00 mensais, o que, para as duas regiões por ano, totalizaria R\$ 391.920,00, e um custo operacional mensal de R\$ 12.530,00, sendo de R\$ 300.720,00 para as duas empresas, anualmente.

O custo apontado para os demais funcionários das empresas, como coordenador, nutricionista, motorista, almoxarife e funcionário administrativo, considerando apenas um por função, para um ano, seriam necessários R\$ 45 mil. Totalizando R\$ 8.732.306,44.

Em seguida a esse cronograma, três outros foram anexados sem alterações no objeto, mas com alterações significativas de valores. Não existiram justificativas para o aumento, pois o número de alunos não se alterou, as questões financeiras de mercado eram as mesmas, não existiu alteração substancial no escopo dos serviços a serem prestados que justificasse tal aporte financeiro. Os valores foram de: R\$ 14.543.082,00, em 22 de fevereiro de 2000. No dia 24 do mesmo mês, a Secretaria Municipal de Administração elaborou parecer sobre índices de custos, considerando o salário para as cozinheiras e ajudantes, encargos sociais, benefícios, cálculos com o custo real de cada cardápio relacionado ao número de alunos que seriam atendidos em cada nível de ensino.

Foi considerado também o custo operacional e de investimentos, chegando aos valores anuais de R\$ 3.758.528,76 para a região noroeste e de R\$ 3.882.290,76 para a região sudoeste, totalizando R\$ 7.640.819,52. A indicação da Secretaria Municipal de Educação era, portanto, de aproximadamente 50% a mais de recurso financeiro necessário para o atendimento proposto.

Outro cronograma foi apresentado em 24 de fevereiro de R\$ 26.719.266,48 e ainda um outro de R\$ 8.282.972,40 para a região noroeste e de R\$ 18.436.294,08 para a região sudoeste, totalizando os mesmos R\$ 26.719.266,48, apresentados no último cronograma (PROTOCOLADO, 1999b), todos, até então, sem aprovação da Secretaria Municipal de Finanças. Observou-se que o número de alunos para o atendimento era de aproximadamente 50% em cada região, sendo o recurso financeiro destinado de 30% e 70% para a região noroeste e sudoeste, respectivamente.

Em 27 de março, o novo cronograma tem a aprovação da Secretaria de Finanças com a observação de que a efetivação desse cronograma estava na dependência da suplementação da dotação orçamentária, de que o valor de R\$ 5.195.412,92⁴⁴ seria empenhado em 2000 e de que o valor de R\$ 21.523.853,56 seria empenhado em exercício futuro. Sabendo-se que o ano de 2000 seria de transição da gestão administrativa, esse procedimento gerava um grande problema para o próximo prefeito a assumir o período de 2001 a 2004.

Finalmente, após todo esse fluxo conturbado e duradouro, foram contratadas mais duas empresas para prestação dos serviços do Programa de Alimentação Escolar.

2.2. Especificações para a contratação das empresas prestadoras dos serviços

A seguir, será abordada a caracterização técnica das empresas contratadas, relacionadas às especificações do edital e também o atendimento aos pré-requisitos básicos para a implementação de um serviço de alimentação escolar, com base na avaliação nacional elaborada pelo MEC/INEP. No item seguinte, será descrita e analisada a estrutura das empresas quanto a sua natureza e quanto aos primeiros procedimentos administrativos da operacionalização do Programa de Alimentação Escolar.

⁴⁴ O primeiro valor disponibilizado para o início da licitação de R\$ 5.200.631,00, consignado ao orçamento de 2000, foi menor no último cronograma aprovado pela Secretaria de Finanças, R\$ 5.195.412,92.

A licitação para a contratação de empresas para a terceirização do Programa de Alimentação Escolar, foi gerenciada por Comissão Especial de Licitação, nomeada pelo Prefeito Municipal.

O primeiro edital de Concorrência Pública (PROTOCOLADO, 1997a), tinha como fundamento legal a Lei Federal de Licitações e Contratos n. 8666/93 com as alterações introduzidas pela Lei Federal n. 8883/94. O interessado era a Secretaria Municipal de Educação, e o regime de execução proposto no edital era a modalidade de preços unitários, isto é, cobrança dos serviços executados pelas empresas através do número de refeições servidas.

Dez anexos integraram o edital, sendo: memorial descritivo; relação dos grupos de unidades educacionais (A, B, C, D), com suas localizações, número de alunos e funcionários efetivos e temporários; relação dos cardápios que seriam servidos por faixa etária; quantidades de cardápios que seriam servidos, por grupo; especificações técnicas dos insumos; estimativa dos equipamentos e utensílios existentes nas unidades, por grupo, relação dos equipamentos técnicos mínimos para a unidade de pré-processamento e para as unidades educacionais; modelo de termo de vistoria; modelo de proposta comercial; minuta de contrato; cronograma de implantação dos serviços. O tipo de licitação era menor preço.

O objeto se traduzia na seleção de proposta para contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços de preparo de alimentação com o fornecimento de todos os insumos, distribuição nas unidades educacionais, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, em conformidade com as exigências do órgão solicitante para atender ao Programa de Alimentação Escolar nas Unidades Educacionais de responsabilidade do município de Campinas.

O prazo para a prestação desse serviço foi firmado, inicialmente, em 24 meses, contados a partir da primeira ordem de serviço expedida pela Secretaria Municipal de Educação, e poderia ser prorrogado a critério da administração pública, por iguais e sucessivos períodos de 12 meses, respeitando o limite legal de 60 meses.

As Unidades Educacionais foram divididas em 4 grupos A, B, C, D, e, portanto, quatro empresas foram contratadas, uma para cada grupo.

Conhecendo as dimensões territoriais da cidade e da rede de ensino, a divisão das Unidades Educacionais em quatro grupos foi a estratégia para a gestão do contrato e também das empresas, pois, uma vez que houvesse contrato com uma só empresa e qualquer tipo de problema fosse verificado, a operacionalização do Programa seria prejudicada. O que parece ter dado margem para ampliação da atuação do setor privado. Mais tarde, a partir da necessidade da abertura de outra licitação, essa divisão alterou-se para cinco grupos, portanto cinco regiões e cinco empresas contratadas.

A composição dos grupos, que são os conjuntos constituídos pelas Unidades Educacionais, está representada no Anexo 1 – quadro 2.

Os números propostos para a licitação de 460 unidades e 182.101 alunos divergiam em aproximadamente 5% e 10%, respectivamente, do estudo preliminar à terceirização em 1997, de 436 Unidades Educacionais e 166.664 alunos.

A implementação dos serviços deveria ser gradativa, em conformidade com o cronograma pré-determinado no edital, no que se referia às Unidades Educacionais de ensino fundamental, municipais e estaduais, podendo, posteriormente, abranger as unidades de educação infantil: CEMEIs e EMEIs.

Estratégia importante a ser observada, tratando-se de mudança de procedimentos de operacionalização bastante significativa, tanto para a Secretaria Municipal de Educação-Coordenadoria de Nutrição, como também para as escolas.

Uma das condições de participação no processo licitatório era as empresas interessadas na prestação do serviço fazerem uma vistoria técnica nas escolas, às suas custas, examinando os locais dos serviços e suas dependências para obter sob sua responsabilidade e risco todas as informações necessárias para preparar a proposta. Essa vistoria nas escolas deveria ser realizada até o 10º dia útil anterior ao prazo limite para a entrega dos envelopes para a licitação, como condição de participação.

Outra condição foi recolher garantia para licitar, que podia ser: caução em dinheiro, títulos de dívida pública, fiança bancária, seguro garantia de seguradora situada no Brasil ou em dinheiro através de cheque administrativo.

Os valores variaram de R\$ 38 a R\$ 60 mil, conforme o grupo de interesse (A - R\$ 38 mil, B - R\$ 56 mil, C - R\$ 58 mil, e D – R\$ 60mil).

Essa garantia foi devolvida aos perdedores da licitação após a publicação no Diário Oficial do Município do ato que a homologou, mediante requerimento. Já para a empresa vencedora da licitação, a garantia foi devolvida após o contrato assinado, caso seu valor não tivesse sido utilizado para complementar o montante estabelecido do valor do contrato (5%), previsto no artigo 56 da Lei Federal n. 8666/93 e suas alterações.

Os estudos preliminares, a decisão da mudança do modelo de gestão, as etapas de implementação, finalizando com a contratação das empresas para a prestação de serviços desenharam a política para o Programa de Alimentação Escolar em Campinas, a partir de 1997.

2.3. Caracterização dos atores envolvidos na implementação da gestão terceirizada do Programa de Alimentação Escolar

O Programa de Alimentação Escolar por si só, durante toda sua história, mobilizou atores dos setores público e privado pelas características de vulnerabilidade da população atendida, da disponibilidade financeira e do caráter duradouro.

2.3.1. Atores governamentais

Especialmente em Campinas, a mudança do modelo de gestão mobilizou atores governamentais, o setor público, como as Secretarias Municipais de Educação, Administração, Finanças, Assuntos Jurídicos e o gabinete do Prefeito. Como foi possível observar, houve interesses diversos e conflitantes dos vários segmentos, concomitantemente.

A caracterização em dois momentos, ou seja, até 1997, e após esse período, entre 1997 e 2000, é importante para verificar a mudança de papéis dos mesmos atores em outro modelo de gestão.

A Secretaria Municipal de Educação, até 1997, foi responsável pela formulação da política de alimentação escolar com bases na política do Governo Municipal estabelecida pelo Gabinete do Prefeito, observando a legislação pertinente dos Governos Federal e Estadual. Às demais Secretarias, com a especificidade que lhes competia, cabia implementá-la, para a efetiva operacionalização do Programa.

A Secretaria de Administração era responsável por todo o procedimento burocrático licitatório; a de Finanças, pela liberação das verbas de acordo com o orçamento aprovado para a prestação desse serviço público, no exercício financeiro, possibilitando a licitação; e ao Jurídico cabia a formalização dos contratos. A gestão dos contratos de fornecimento era de competência da Secretaria de Educação, com o acompanhamento e responsabilização da Coordenadoria de Nutrição.

A manutenção da infra-estrutura para a operacionalização na escola: estrutura física da cozinha, despensa e refeitório, alocação e capacitação de mão-de-obra, reposição de equipamentos e utensílios, em conjunto com o Departamento Pedagógico, especificamente as Coordenadorias de Educação Infantil e Ensino Fundamental; e, ainda, a logística de abastecimento, incluindo a aquisição dos gêneros alimentícios, armazenamento e distribuição, além do acompanhamento, controle e supervisão técnica às escolas, era da competência da Coordenadoria de Nutrição.

Os diretores também tinham o seu papel definido, sendo responsáveis pela gestão do Programa no nível da escola, acompanhando as funções da cozinheira, fazendo a relação do momento da refeição com a rotina escolar e ainda sendo o elo de ligação da escola com a Coordenadoria de Nutrição. Era o diretor quem recebia todas as informações e as orientações necessárias no momento da supervisão técnica ou capacitação, como subsídio para o acompanhamento diário da operacionalização do Programa.

À cozinheira cabia receber os alimentos, conservar, utilizar adequadamente, controlar estoque e uso diário, conforme orientação técnica; preparar a refeição de

acordo com os cardápios pré-estabelecidos pela Coordenadoria de Nutrição, reportando-se a ela caso fosse necessário, na pessoa do diretor e, na falta deste, ela própria. Para as escolas estaduais que, até então, não tinham um funcionário específico para suprir as funções da cozinha, muitas vezes, era o diretor ou quem ele delegasse que tinha essas atribuições.

A sociedade civil, o Conselho de Merenda Escolar (denominado posteriormente de Conselho de Alimentação Escolar) e as escolas deveriam participar da formulação da política do Programa de Alimentação Escolar e acompanhar a sua implementação, mas esse segmento não teve grande expressão, apenas ações isoladas.

O Conselho Municipal de Alimentação Escolar existia na obrigatoriedade legal, desde a década de 80, mas não de fato. Organizou-se somente por absoluta exigência legal, em meados do segundo semestre de 2000.

Com a proposta de gestão terceirizada, no período compreendido entre 1997 até 2000, passou a ser de interesse de várias secretarias e do gabinete do Prefeito, a formulação dessa política, e o papel dos atores mudou.

A Secretaria Municipal de Educação não foi soberana na formulação da nova política. Participou, inicialmente, fornecendo os dados numéricos solicitados, porém era, principalmente, a Secretaria Municipal de Administração que estava formulando a política, com o apoio da Secretaria de Finanças e dos Assuntos Jurídicos, avalizada pelo gabinete do Prefeito. Mesmo assim, foi nomeado para presidir a Comissão Especial de Licitação, responsável pela licitação das empresas terceirizadas, o único técnico da Coordenadoria de Nutrição.

Por toda a análise documental, foi a Secretaria Municipal de Administração que orientou a ação das demais secretarias, inclusive da Secretaria de Educação que ficou sujeita às auditorias internas e externas e à definição do modelo de gestão.

À medida que ocorria a implementação do novo modelo de gestão, as escolas, algumas direções, assim como algumas comunidades escolares começaram a se manifestar, uma vez que não havia sido informado o procedimento das mudanças.

Na escola, somente a cozinheira (em muitas das escolas, funcionária da empresa terceirizada) era a responsável por todas as ações descritas acima, porém reportando-se às empresas e não mais à Coordenadoria de Nutrição.

Ao diretor de escola cabia apenas a assinatura das planilhas de controle de refeição, e essa atribuição para os diretores do Estado foi muito bem-vinda, pois não precisariam mais se preocupar com a mão-de-obra e com o gás que eram elementos dificultadores para a operacionalização do Programa.

A Coordenadoria de Nutrição perdeu seu atributo técnico e passou a ser o contato entre as empresas contratadas e a Secretaria de Finanças, através do envio das faturas para pagamento, apenas.

Atores governamentais até 1997

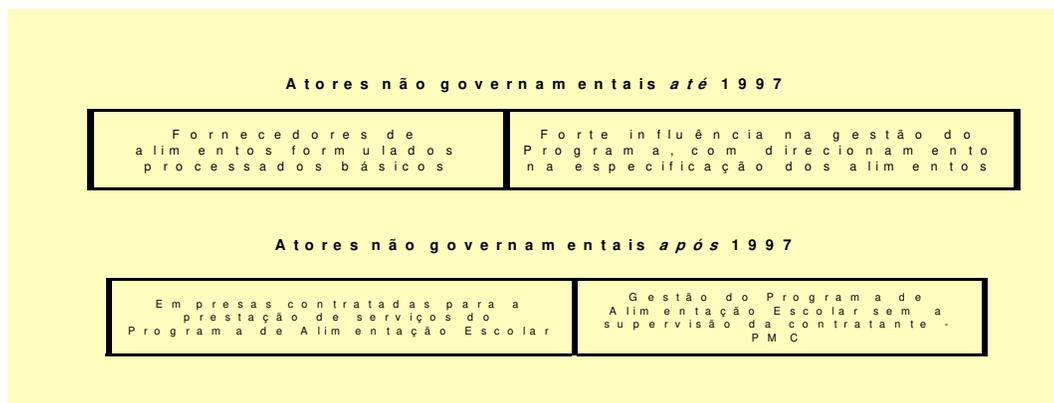
Secretaria de Educação	Formulação da política de alimentação escolar
Coordenadoria de Nutrição	Gestão dos contratos Logística de abastecimento Infra-estrutura
Diretores Cozinheiras	Gestão na escola
Conselho de Alimentação Escolar	Atuou apenas em 1990
Secretaria de Administração	Procedimento burocrático da licitação
Secretaria de Finanças	Liberação de verbas de acordo com o orçamento
Secretaria de Assuntos Jurídicos	Formalização dos contratos

Atores governamentais após 1997

Secretaria de Educação	Informações às demais Secretarias
Coordenadoria de Nutrição	Gestão dos contratos
Diretores	Gestão na escola
Cozinheiras	Gestão na escola
Conselho de Alimentação Escolar	Acompanhamento e controle, após set. 2000
Secretaria de Administração	Formulação da política de alimentação escolar Procedimento burocrático da licitação
Secretaria de Finanças	Formulação da política de alimentação escolar Liberação de verbas
Secretaria de Assuntos Jurídicos	Formulação da política de alimentação escolar Formalização dos contratos

2.3.2. Atores não governamentais

Entretanto, de maior expressão, foram os atores não governamentais, o setor privado, representado pelas empresas detentoras dos contratos para a prestação dos serviços relativos ao Programa de Alimentação Escolar, presente em toda a história, uma vez que sempre foi necessário o Estado adquirir, no mercado, gêneros alimentícios para viabilizar o atendimento aos alunos.



Sendo assim, a caracterização de cada uma das empresas contratadas para a prestação de serviços do Programa de Alimentação Escolar pretende auxiliar o leitor quanto à análise da adequação das mesmas à especificação exigida em edital, ou seja, empresas especializadas para a prestação de serviços de preparo da alimentação, ao modelo de gestão proposto e à especificidade da operacionalização do Programa.

Este item tem o objetivo de descrever a estrutura das empresas quanto à sua natureza e quanto aos primeiros procedimentos administrativos e financeiros da operacionalização do Programa. Já o Capítulo IV irá tratar da adequação das empresas e do órgão gestor desse Programa no Município de Campinas aos pré-requisitos básicos para a implementação de um serviço de alimentação, com base na avaliação realizada pelo MEC/INEP, no nível nacional.

A terceirização foi implementada por etapas, em relação às regiões e não como havia sido planejada a implementação gradativa em relação aos níveis de ensino, primeiramente ensino fundamental e depois educação infantil.

As primeiras regiões a terem o modelo de gestão do Programa modificado foram as regiões Sul (grupo B) e a Oeste (grupo D) com as empresas I e II, respectivamente.

Caracterizou-se, inicialmente, a empresa I. Seu primeiro contrato social foi realizado em 01 de março de 1990, com objeto de industrialização de refeições comerciais. Em 11 de junho de 1997, ocorreu a alteração no contrato social, e o ramo de atividade da empresa passa a ser fornecimento de refeições coletivas, merendas, alimentação, serviços de refeições, nutrição e dietética; serviços de manutenção preventiva e corretiva e comércio de gêneros alimentícios.

O contrato com a Prefeitura foi assinado em 11 de agosto de 1998, com valor estimado em R\$ 12.067.202,66, para o período de vigência de dois anos.

A primeira ordem de serviço foi dada em 03 de setembro de 1998, com prazo de 60 dias para o início das suas atividades nas escolas, e uma segunda ordem em 29 de setembro de 1998, também com prazo de 60 dias para iniciar a prestação de serviços.

A empresa comunicou à Prefeitura, através de correspondência, em 03 de setembro de 1998, que iniciaria os serviços no dia 14 do mesmo mês (PROTOCOLADO, 1997a).

A Secretaria Municipal de Educação, em 30 de setembro de 1998, informou ao Prefeito que a primeira etapa da terceirização havia-se efetivado em 11 de setembro de 1998, e a segunda seria em 19 de outubro de 1998.

As primeiras notas fiscais, com data de 10 de setembro de 1998, foram apresentadas à Coordenadoria de Nutrição para encaminhamento do pagamento sem indicar nenhum período de prestação de serviços, e notas de 14 de setembro de 1998, com vencimento em 22 de setembro de 1998, foram apresentadas apontando como mês referência agosto de 1998, sendo que os serviços não tinham iniciado, efetivamente.

A primeira planilha apontando o número de refeições servidas em escolas tem datas de 14 a 19 de setembro de 1998 e notas de 26 de setembro de 1998 com vencimento em 21 de outubro de 1998, apontando como referência o mês setembro de 1998 (PROTOCOLADO, 1997a).

Passando para a empresa II, verifica-se que seu primeiro contrato social é de 14 de agosto de 1987 com o objeto de fornecimento de refeições e administração de restaurantes.

Em 06 de fevereiro de 1998, foi feita a vigésima sétima alteração de contrato, sendo objeto a prestação de serviços de administração de restaurantes em geral; fornecimento de refeições diversas, fornecimento de refeições e administração de restaurantes e cozinhas em hospitais, fornecimento de dietas gerais e específicas a sadios e enfermos; preparo e distribuição de refeições a pacientes, funcionários, centro de convivência infantil e serviços de lactário; preparo, fornecimento e distribuição de merenda escolar e administração de lanchonetes; fornecimento de lanches diversos, café, chá e sucos diversos, fornecimento de serviços de manutenção, limpeza, segurança e vigilância não armada, conservação, serviços e recepcionistas, ascensorista, telefonista e serviços de manutenção de jardins, comércio de gêneros alimentícios, operacionalização dos serviços de nutrição, dietética, vendas de sorvetes para indústria e assessoria técnica em alimentação. Nessa época, mantinha várias filiais.

O contrato da empresa com a Prefeitura teve o valor estimado de R\$ 12.067.202,66, para os dois anos de vigência, e foi assinado em 24 de agosto de 1998, sendo a primeira ordem de serviço dada em 08 de setembro de 1998, e a segunda, em 29 de setembro do mesmo ano.

A empresa comunicou à Prefeitura Municipal de Campinas, em 10 de setembro de 1998, que iniciaria a primeira etapa das atividades no dia 16 do mesmo mês, e informou, em 04 de outubro, que iniciaria a segunda etapa no dia 19.

As primeiras notas fiscais são de 21 de setembro, referentes ao período de 16 a 19 de setembro de 1998.

Após um ano aproximadamente de atendimento, em 23 de agosto de 1999, a empresa enviou à Prefeitura correspondência solicitando pagamento imediato dos valores em atraso que somavam R\$ 4.316.434,73. Em 02 de setembro, enviou outra correspondência, informando que, em virtude dos atrasos de pagamentos superiores a 90 dias, estaria suspendendo o fornecimento da alimentação a partir de 03 de setembro, com base na Lei Federal n. 8666/93, art. 78 inciso XV. Efetivamente, este foi

o procedimento da empresa, deixando todas as unidades educacionais, daquela região, sem atendimento (PROTOCOLADO, 1997a).

Para essa situação, caberia uma multa a ser paga pela empresa, de R\$ 3.897.019,33. Como houve uma rescisão amigável do contrato, a empresa não pagou a multa, recebeu R\$ 3.453.147,77 que era o valor devedor pelos serviços prestados com 20% de desconto concedido pela empresa à Prefeitura Municipal de Campinas, e recebeu também sua caução⁴⁵ de R\$ 649.503,33.

O atendimento a essa região passou a ter contratação emergencial⁴⁶ e, posteriormente, foi feita outra licitação para este grupo D / região Oeste, desmembrado em duas regiões: Sudoeste e Noroeste.

Em seguida, iniciaram outras duas empresas, a III e a IV.

A análise da empresa III revela que a data do primeiro contrato de constituição de sociedade é de 19 de agosto de 1988, com objeto de importação, comércio e exportação de produtos alimentícios, de higiene de toucador de limpeza.

Em 15 de janeiro de 1997, foi feita a trigésima quinta alteração no contrato social da empresa com os seguintes objetos: prestação de serviços de estudos, organização, implantação e administração de sistemas e/ou convênios de qualquer natureza, especialmente relativos a refeições, transportes, creches, férias, lazer, entretenimento, promoção e outros, inclusive, por meio da emissão e fornecimento de vales, cartões ou cupons; prestação de serviços de assessoria técnica e treinamento e desenvolvimento e implantação de programas e sistemas nas áreas de administração, alimentação, vendas, promoção publicitária, processamento de dados, nutrição, transportes, creches, férias, lazer, entretenimento, incentivo, motivação; a prestação de agenciamento de negócios e de propaganda e publicidade; o preparo e fornecimento de alimentação, refeições e

⁴⁵ Caução: garantia contratual prevista na Lei Federal de Licitações e Contratos, n. 8666/93, atualizada pela Lei n. 8883/94, em seu artigo 56.

⁴⁶ O atendimento da região Oeste (grupo D) foi feito através de contratação direta, modalidade de licitação possível quando fica caracterizada a urgência de atendimento da situação, podendo ocasionar prejuízo ao município. A empresa II encerrou suas atividades em 03 de setembro, e no dia 10 de setembro, já havia um novo protocolado de n. 56088/99, contratando os mesmos serviços solicitados no protocolado n. 48852/1997. A Secretaria Municipal de Educação justificou a urgência em normalizar o atendimento em 89 escolas para cerca de 50 mil alunos, consultando as mesmas empresas que já prestavam os serviços em outras regiões da cidade, tendo como vencedora a empresa III, por um período estimado de 180 dias.

outras preparações em restaurantes, lanchonetes, bares, cozinhas industriais, públicos ou privados, em seu nome ou de terceiros; a comercialização e distribuição de bens, equipamentos e utensílios, para restaurantes, gêneros e produtos alimentícios, utilidades domésticas e artigos de lazer, filmes fotográficos, miudezas e brinquedos em geral, outros produtos; prestação de serviços de estocagem, armazenamento, distribuição e entrega domiciliar de produtos em geral; fornecimento ou locação de bens materiais, equipamentos, matérias-primas, produtos, mão-de-obra e serviços vinculados ao objeto social; prestação de serviços de administração de centro de vida coletiva, recepção, limpeza, entretenimento e lazer, hospedagem, traslado de bens ou pessoas, preparo e fornecimento de refeições e outros serviços auxiliares, inclusive em locais destinados as atividades de prospecção, extração e exploração de petróleo e gás, em terra ou mar; fornecimento de cestas de alimentos e produtos de higiene e limpeza⁴⁷.

Esse mesmo contrato listou 18 filiais. Houve mudança no contrato social em 04 de setembro de 1998, quando ingressou outra sociedade constituída em 29 de maio de 1998. Nesse contrato ficaram declaradas 8 filiais.

A região a ser atendida com essa empresa foi a Leste e parte da Oeste (grupo C), com um contrato estimado em R\$ 11.901.756,01, assinado em 30 de novembro de 1998.

A primeira ordem de serviço foi em 19 de janeiro de 1999, para atender 50% das escolas, e a segunda ordem foi dada em 04 de março de 1999, para o atendimento das escolas restantes da região proposta.

As primeiras notas fiscais referiram-se ao período de 24 a 26 de fevereiro de 1999.

Finalmente, a empresa IV, que teve o seu primeiro contrato de constituição de sociedade em 01 de março de 1982, com o objeto de fornecimento de refeições e marmitas. Em 01 de agosto de 1983, o nome foi alterado, com o objeto de cozinha industrial, restaurante, fornecimento de marmitas, bem como buffet. Em 01 de março de 1990, o nome da empresa foi alterado novamente, com objeto de exploração do ramo de cozinha de refeições coletivas.

⁴⁷ Entre tantos objetos passíveis de execução pela empresa, também estava relacionado o preparo e fornecimento de alimentação de maneira geral, sem que atendesse a especificidade do edital.

Para a região Norte (grupo A), o valor estimado do contrato foi de R\$ 7.370.952,04, para dois anos de vigência, assinado em 09 de março de 1999. Essa empresa iniciou a prestação de serviços na sua região sem ordem de serviço formalizada, e as primeiras notas fiscais referiram-se ao período de 07 a 10 de abril de 1999.

A licitação referida anteriormente, realizada para substituir a contratação direta da empresa que atendeu a região Oeste, na desistência da empresa II, teve seu procedimento licitatório iniciado em 13 de setembro de 1999 e mais duas empresas foram contratadas, eram agora seis empresas prestando serviços de alimentação escolar no município de Campinas.

A quinta empresa foi a V, para a região Sudoeste com o valor de R\$ 16.172.765,75, e a sexta empresa foi a empresa IV, que era a mesma já contratada anteriormente para a região Norte, agora também para a região Noroeste com o valor de R\$ 8.129.470,44.

Os dois novos contratos foram assinados em 25 de maio de 2000, sendo dada a primeira ordem de serviço no mesmo dia, com prazo de 7 dias para o início.

As primeiras notas fiscais têm data de 05 de junho de 2000, apontando o período de prestação de serviços de 29 de maio a 02 de junho de 2000.

Nessa licitação realizada para a substituição da empresa II, a empresa IV foi contratada novamente, e sua caracterização foi exposta acima.

A empresa V foi a última contratada do segundo processo licitatório para prestar o serviço de Alimentação Escolar em Campinas.

Ela foi constituída em 17 de abril de 1997, com os seguintes objetivos: comércio atacadista e varejista de produtos e gêneros alimentícios em geral, bem como produtos de higiene e limpeza; preparo e fornecimento de alimentação, refeições e outras preparações em restaurantes, lanchonetes, bares, cozinhas industriais, públicos ou privados, em seu nome ou de terceiros; comercialização e distribuição de bens, equipamentos e utensílios para restaurantes, cozinhas industriais e refeitórios; importação e exportação de produtos e gêneros alimentícios em geral, bem como

produtos de higiene e limpeza: fornecimento de cestas de alimentos e produtos de higiene e limpeza.

A sociedade era gerida e administrada por sócia cotista (50% do capital) que também representava outra empresa cotista (50% do capital). Em 14 de fevereiro de 2000, aconteceu a 6ª alteração no contrato social, com o objetivo: comércio atacadista e varejista de produtos e gêneros alimentícios em geral, bem como produtos de higiene e limpeza; preparo e fornecimento de alimentação, refeições e outras preparações em restaurantes, lanchonetes, bares, cozinhas industriais, públicos ou privados; comercialização e distribuição de bens, equipamentos e utensílios para restaurantes, cozinhas industriais e refeitórios; fornecimento de cestas de alimentos e produtos de higiene e limpeza.

Observação interessante é a alteração dos objetos de contrato de algumas empresas com datas muito próximas à licitação e com objetivos semelhantes ao objeto de licitação para a contratação de empresas para terceirização do Programa de Alimentação Escolar. Isso pode significar que as empresas contratadas não atendiam, definitivamente, ao objeto principal da licitação, o de serem empresas especializadas para a prestação de serviços de preparo da alimentação com fornecimento de todos os insumos, distribuição nas unidades educacionais, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, conforme descrito nos processos licitatórios (PROTOCOLADO, 1997a; PROTOCOLADO, 1999b).

O Anexo 1 - quadro 3 apresenta o resumo dos dados dos contratos com as empresas terceirizadas, sintetizando as informações contidas no texto e ressaltando as contradições no levantamento dos dados para a formulação da política de gestão do Programa e para o momento seguinte, o da implementação.

O quadro X apresenta a sinopse das etapas da implementação do novo modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar, no município de Campinas, o terceirizado. Pretende, também, auxiliar a compreensão dos fatos, cronologicamente, demonstrando, através das etapas fundamentais, o conflito de interesses dentro da própria estrutura da Prefeitura Municipal de Campinas.

QUADRO X: Etapas da implementação da gestão terceirizada do Programa de Alimentação Escolar em Campinas, 1997 a 2000

ANO	MÊS	ETAPAS FUNDAMENTAIS
1997	Abril	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas às escolas municipais por auditores internos.
	Maio	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório da auditoria apontando deficiências na operacionalização do Programa.
	Julho	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório solicitado pela Secretaria Municipal de Administração, para a Coordenadoria de Nutrição, iniciando estudos de viabilização da terceirização do Programa de Alimentação Escolar.
	Agosto	<ul style="list-style-type: none"> • Dia 06, início do primeiro processo licitatório da prestação de serviços de terceirização. • Relatório de consultoria empresarial, com informações de custos, número de Unidades Educacionais e de alunos atendidos pelo Programa, por solicitação da Secretaria Municipal da Administração. • Dados divergentes aos apresentados no relatório anterior, elaborado pela própria Coordenadoria de Nutrição. • Dia 30, o modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar foi acatado pelo Prefeito Municipal, por ato publicado no Diário Oficial do Município. • Contratada empresa especializada para prestação de serviços de consultoria técnica, com o objetivo de apropriação dos custos do Programa.
	Setembro	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa de Consultoria Técnica assinou o contrato, recebeu ordem de serviço dia 22 e entregou relatório conclusivo em 06 de outubro.
	Outubro	<ul style="list-style-type: none"> • Relatório contratado continha os mesmos dados apresentados em relatório à Secretaria de Administração, em agosto. • Dia 15, a Secretaria Municipal de Educação não endossou as conclusões do relatório da empresa de auditoria.
1998	Fevereiro	<ul style="list-style-type: none"> • Abertura de licitação para contratação de quatro empresas.
	Agosto	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa I assinou contrato, R\$ 12.067.202,66 - região Sul / grupo B. • Empresa II assinou contrato, R\$ 12.067.202,66 - região Oeste / grupo D.
	Setembro	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa II suspendeu a prestação dos serviços. • Contratação direta de empresa para atender a região Oeste.
	Novembro	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa III assinou contrato, R\$ 11.901.756,01, região Leste e parte da Oeste / grupo C.
1999	Março	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa IV assinou contrato, R\$ 7.370.952,04, região Norte / grupo A.
2000	Maio	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa V assinou contrato, R\$ 16.172.765,75 região Sudoeste / grupo D.
		<ul style="list-style-type: none"> • Empresa IV assinou contrato, R\$ 8.129.470,44 região Noroeste / grupo D.

Dado o arcabouço institucional do Programa, considerou-se importante a caracterização das empresas, para que, neste contexto, fosse analisada a operacionalização do novo modelo implementado para a sua gestão, no próximo capítulo.

CAPÍTULO IV

IMPLEMENTAÇÃO DA TERCEIRIZAÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM CAMPINAS - SP

1. Análise do processo de implementação

Os estudos de implementação são de grande importância na análise de uma política pública. É nesse momento que entram em ação os atores na área política do processo de implementação, quando vão surgir os jogos de conflitos e interesses.

O estudo sobre a implementação do novo modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar, em Campinas, inseriu-se no campo de avaliação de programas sociais. Para tanto, decidiu-se o acompanhamento do período de 1997 a 2000, período em que se instalou a terceirização de todas as ações que envolviam a sua execução.

Para viabilizar a investigação proposta, dividiu-se a pesquisa em duas dimensões.

A primeira dimensão, a conceitual, contemplou a inserção do Programa no contexto sócio-político-econômico e cultural, isto é, uma análise teórica do Programa, suas políticas de gestão, seus conceitos básicos como centralização e descentralização. Em seguida, a análise da arena em que se constituiu o Programa, seus espaços institucionais e sua entidade executora com seus respectivos níveis de decisão: macro e micro. Os atores governamentais e os não governamentais: os setores público e privado foram analisados, bem como as estratégias de implementação, desenho do Programa, estrutura organizacional, sistemas de acompanhamento e controle, formas de participação da sociedade e financiamento do Programa.

A segunda dimensão constituiu-se de um estudo de caso: o Programa de Alimentação Escolar no Município de Campinas, que foi escolhido pela dimensão e complexidade do seu atendimento, além das alterações no modelo de gestão, ocorridas durante os últimos anos. Nesta dimensão, relatou-se o histórico do Programa no

município, relacionando com os momentos políticos, estrutura organizacional para a gestão e a atuação do Conselho de Alimentação Escolar.

Para conhecer os fluxos institucionais do Programa, foi pesquisada a documentação existente, colocando em foco as questões administrativas, técnicas e políticas da gestão do Programa.

A análise da implementação do novo modelo em Campinas teve sempre como referência a avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, realizada pelo MEC/INEP em 1998, cujo objetivo central era avaliar o processo de implementação e desempenho de programas federais descentralizados.

Este estudo identificou que a implementação do Programa descentralizado privilegiou a desconcentração e autonomização, tendendo ao fortalecimento dos municípios e das escolas, porém o acompanhamento técnico e administrativo tornou-se ainda mais necessário.

As dimensões do Programa, a heterogeneidade da rede, a incapacidade de gestão dos municípios e das escolas, as falhas de comunicação, manutenção de tradições e estilos de gestão centralista etc. foram dificuldades observadas na gestão do Programa de Alimentação Escolar, no país. Porém estas dificuldades não foram atribuídas a um ou outro modelo de gestão, especificamente.

Pôde-se observar, no decorrer da avaliação do Programa em Campinas, que a Secretaria Municipal de Educação, ao optar pelo modelo de gestão terceirizada do Programa de Alimentação Escolar, não considerou questões relativas à capacitação profissional da equipe gestora, assim como as questões básicas operacionais do Programa, como infra-estrutura física e de pessoal, e logística, conforme refere a avaliação nacional do Programa (BRASIL, 1998b).

Porém os ambientes estratégico, organizacional, econômico, social, jurídico-legal, tecnológico e político que condicionam de maneira efetiva e determinante o processo de terceirização, segundo Giosa (1997), existiam na década de 90, na Prefeitura Municipal de Campinas. Talvez, esta tenha sido a justificativa para a opção feita.

A falta de capacidade técnica e administrativa da equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação, na época, em relação à operacionalização do Programa em

todos os aspectos, e a falta de experiência na administração do serviço de alimentação para escolas, aliada ao desconhecimento dos reais objetivos e das necessidades específicas do Programa, por parte das empresas contratadas, dificultou sobremaneira a gestão das mesmas no decorrer do período.

Como o gestor municipal, geralmente, sente-se desobrigado à medida que terceiriza esse serviço, que é muito específico, requer uma logística bastante eficiente por ter atendimento descentralizado simultâneo, tornando-o desgastante e oneroso; o controle, a supervisão, o domínio técnico das tarefas a serem executadas, enfim, a gestão geral por parte dos mesmos deixa de existir. Especialmente em Campinas, que sequer gerenciou os contratos firmados com as empresas prestadoras de serviços, permitindo, no decorrer do processo de terceirização, vários desvios nos procedimentos, preliminarmente descritos em edital.

Para a análise proposta, utilizou-se, então, das seguintes variáveis: infra-estrutura física e recursos humanos, abastecimento e cardápio, informação, acompanhamento e controle, gestão administrativa, recursos financeiros e educação alimentar.

1.1. Caracterização da infra-estrutura física e de pessoal para a operacionalização administrativa e técnica

A estrutura física da cozinha, despensa e refeitório; os equipamentos e utensílios de cozinha; o combustível necessário; e, ainda, o pessoal disponível para a execução das tarefas, adequados ao modelo de gestão proposto, constitui o conjunto de infra-estrutura fundamental necessário para a efetiva operacionalização do Programa de Alimentação, na escola, além da direção e demais funcionários administrativos.

A infra-estrutura para a gestão no nível central, composta pelos funcionários técnicos: nutricionista, técnico de nutrição; administrativos; e os de apoio como carregadores e motoristas; os meios de transporte, informação e capacitação; o local para armazenamento dos alimentos e outros insumos etc. também é igualmente importante e inter-relacionada com a escola. Qualquer um desses recursos, analisados

independentemente ou no conjunto, tem importância vital para a qualidade da operacionalização do Programa.

Na visão geral, quanto às condições de infra-estrutura física e insumos básicos, procedimentos e rotinas, o PNAE, obteve bons resultados segundo a avaliação do MEC/INEP.

Porém, embora no panorama nacional a infra-estrutura para o Programa seja boa, é absolutamente comum verificar a dificuldade de gestão das questões logísticas, técnicas e também da inserção do Programa no projeto pedagógico da escola, pela entidade executora.

No nível administrativo, o Programa enfrentou inúmeras dificuldades e resistências. Afinal, um grande Programa com distribuição diária de alimentos, herdeiro de absoluta centralização, na esfera federal, do financiamento, da aquisição de gêneros alimentícios, dos mecanismos de distribuição, de supervisão e controles, dificilmente teria deixado de tramar o resistente tecido armado pelos interesses, pela cultura e pelas práticas centralistas (DRAIBE, 1998).

As Secretarias Municipais de Educação, geralmente como entidades executoras do Programa, deveriam exercer algumas funções básicas no planejamento e execução de atividades como: planejamento dos cardápios; planejamento de aquisição de gêneros alimentícios de acordo com os cardápios pré-estabelecidos, contemplando as normas do Programa; distribuição dos alimentos adequada ao prazo de utilização no cardápio e a quantidade necessária às Unidades Educacionais; informações sistematizadas aos diretores da Rede Municipal de Ensino e também da Rede Estadual, se for o caso, para a normatização do Programa; desenvolvimento profissional periódico com os funcionários operacionais da cozinha de todas as unidades da Rede Municipal e também da Rede Estadual, se for o caso, para normatizar procedimentos do Programa, entre outros; ações de Educação Alimentar com professores, prioritariamente de educação infantil.

Porém a entidade executora contou sempre com número reduzido de funcionários designados à gestão e ao acompanhamento do Programa, embora seja um Programa que, desde seu início, teve estrutura própria.

O estudo nacional revela que, em geral, o número de cozinheiras disponibilizadas para o Programa é grande, considerando o número de escolas atendidas, logicamente um profissional de vital importância (BRASIL, 1998b).

Mas, freqüentemente, as cozinheiras, além das suas atividades, desempenham outras tantas funções dentro das escolas como as de servente, zeladora, auxiliar de serviços gerais, porteira, monitora etc.

A solução encontrada por alguns municípios para os inúmeros entraves na contratação de pessoal específico, cozinheiras e ajudantes de cozinha, tem sido a terceirização da mão-de-obra. Porém, pela alta rotatividade observada no caso de Campinas, no período da gestão terceirizada, e ainda na maioria das vezes a baixa qualificação do funcionário, o desempenho das funções específicas quanto à manipulação, preparo e conservação de alimentos ficam perigosamente prejudicadas.

Entretanto a contratação de mão-de-obra própria, principalmente nos grandes municípios, por concurso público, tornando efetivo o funcionário no seu quadro, pode vir a ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal⁴⁸.

Como categoria do trabalhador, a nomenclatura usual para o Programa e seus trabalhadores deve ser revista, uma vez que a merendeira, como é comumente chamada, tem suas tarefas restritas à preparação de merenda, isto é, lanche reduzido e, com isso, está determinada a não ter outro campo de trabalho a não ser a escola. Já como cozinheira ou ajudante de cozinha está denominada adequadamente, primeiramente para atender ao próprio Programa, sendo seu agente principal, e depois, ao mundo do trabalho.

Em Campinas, as empresas contratadas para a gestão do Programa ficaram obrigadas a utilizar funcionários efetivos (cozinheiras e ajudantes de cozinha) da Prefeitura Municipal de Campinas, na grande maioria das vezes mulheres, que apresentavam diversas doenças ocupacionais, causadas pelas más condições estruturais das cozinhas, equipamentos e utensílios. E, ainda, contratar funcionários temporários

⁴⁸ Lei Complementar n. 101, de maio de 2000, que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. Em especial na Seção II – “Das despesas com pessoal”, Subseção I “Definições e limites”.

para serem adaptados às necessidades dos serviços, numérica e qualitativamente, desde que fosse mão-de-obra especializada. As empresas ressarciam a Prefeitura por utilizar a mão-de-obra própria (cozinheiras e ajudantes de cozinha) em várias escolas. Porém o ressarcimento ficava condicionado a índices de salários muito abaixo dos pagos pela Prefeitura às funcionárias que ainda estavam lotadas nas escolas como cozinheiras ou ajudantes, assim como os benefícios. Com esse procedimento, a Prefeitura arcava, ainda, com a diferença dos valores pagos às cozinheiras.

O projeto de treinamento da mão-de-obra tanto dos funcionários da Prefeitura quanto dos contratados terceirizados pelas empresas prestadoras do serviço deveria ser apresentado à Secretaria Municipal de Educação-Coordenadoria de Nutrição para a devida análise e adequações.

De maneira geral, a avaliação nacional mostrou que a capacitação da mão-de-obra operacional tem colaborado muito para o preparo de refeições, no decorrer de todos esses anos em que o Programa se desenvolve. E, geralmente, as cozinheiras das escolas municipais são mais bem treinadas que as das estaduais, isso se deve ao avanço da descentralização na municipalização.

A capacitação dos funcionários administrativos, diretores, coordenadores e demais membros das entidades executoras ainda se mostrou insuficiente, quando avaliada no nível nacional, apontando a necessidade dos técnicos, gestores do Programa na entidade executora também estarem inseridos em programas de capacitação, incluindo os nutricionistas.

Essa ação, por mais tímida e insuficiente que seja nos municípios, não deve sofrer qualquer interrupção, considerando qualquer modelo de gestão implementado.

Assim como a capacitação, o sistema de informação da entidade executora para a unidade educacional e vice-versa deve auxiliar na operacionalização do Programa e não há como negar que a informação é de fundamental importância para o sucesso do Programa, estando de acordo com a modalidade de descentralização.

Os próprios meios de que se dispõe para esse fim, talvez com a automação cada vez mais crescente, possam viabilizar informações via rede de informática, no futuro.

Ainda como qualificação, as empresas participantes da licitação da terceirização do Programa de Alimentação Escolar em Campinas precisaram apresentar planta ou memorial descritivo, se houvesse, das instalações referentes à unidade de pré-processamento de alimentos, em não havendo, apresentariam o projeto.

Esse requisito, se avaliado tecnicamente, não teria a menor necessidade, tratando-se do modelo de gestão escolhido, porém todas as empresas que participaram da licitação apresentaram o projeto solicitado. A unidade de pré-processamento seria útil, se acaso não existissem as cozinhas nas escolas para operacionalizar todo o processo de elaboração da refeição como existe no município de Campinas. Foi solicitado, também em edital como qualificação das empresas para a licitação, transporte dos alimentos pré-processados, e processamento e distribuição nas respectivas Unidades Educacionais, com a utilização dos equipamentos e utensílios mínimos necessários. A exigência de instalação de unidade de pré-processamento, em 60 dias corridos, nunca foi atendida e tampouco cobrada pelo poder público.

Outras exigências foram feitas, como a instalação de um balcão térmico em cada uma das Unidades Educacionais de ensino fundamental, para distribuição das refeições aos alunos e o transporte dos alimentos pré-processados até os locais de distribuição nos horários pré-estabelecidos, em pelo menos um veículo frigorificado, utilizando equipamentos adequados. A unidade de pré-processamento dos alimentos não existiu em nenhuma das regiões, a instalação dos balcões térmicos não ocorreu em nenhuma das Unidades Educacionais, nem tampouco, em nenhum momento, foi utilizado qualquer alimento pré-processado, pelo Programa, nesse período (PROTOCOLADO, 1997a).

Os equipamentos e utensílios disponíveis nas cozinhas das unidades puderam ser utilizados pelas empresas, complementando-os quando necessário, assim como fazendo a manutenção dos mesmos.

1.2. Gestão do abastecimento e elaboração de cardápio

A aquisição de gêneros alimentícios é uma das questões estruturais do Programa. Na avaliação do Programa de Alimentação Escolar, no nível nacional, foi verificado que, freqüentemente, ocorre falta de gêneros alimentícios por fatores diversos como: atraso nas entregas, não disponibilidade efetiva de gêneros por questões gerenciais ou financeiras do município, e até mesmo envio de gêneros alimentícios para as escolas com prazo de validade expirado. Essas ocorrências não são prerrogativas de nenhum modelo específico de gestão. Na terceirização, essas ocorrências existem, agravadas geralmente pela baixa qualidade dos alimentos.

O atraso na entrega e a não disponibilidade efetiva de gêneros podem ser ocasionados pela falta de planejamento na compra e, conseqüentemente, na distribuição dos mesmos às Unidades Educacionais. Da mesma forma, a entrega de gêneros com data vencida. Neste caso, os procedimentos inerentes ao PNAE, quanto às questões de controle de qualidade, conforme legislação sanitária vigente e, também, a legislação federal própria para operacionalização desse Programa, estão sendo desconsideradas.

São apontadas outras razões para a falta de gêneros no Programa, segundo a avaliação nacional, como a deterioração e o furto. Para essa situação, ações técnicas específicas quanto ao planejamento de compra e distribuição às escolas, agregadas a orientações de técnicas de armazenamento, conservação e utilização dos alimentos e controle poderiam intervir de maneira satisfatória. É essencial a supervisão técnica por nutricionista, nas escolas e almoxarifado.

Por todos os procedimentos rotineiros do Programa, observados e relatados, fica evidente que a questão central dele é a gestão propriamente dita, e não o tipo de gestão implementada no município, pois qualquer modelo é passível de impedimentos para o seu bom desenvolvimento.

Analisando o período da terceirização do Programa em Campinas, por exemplo, pôde-se notar, no edital de licitação, que a distribuição de gêneros para as Unidades Educacionais não teve o controle da Secretaria Municipal de Educação, portanto a

gestão ficou comprometida, pois só deveria ser feita mediante ordem de serviço semanal originada pela Coordenadoria de Nutrição, o que aconteceu somente na primeira entrega. Nas Unidades Educacionais, os gêneros e outros insumos como material de limpeza, uniformes etc. eram recebidos sem documento fiscal. Não foi estabelecido de maneira clara no edital como seria o documento fiscal entregue a cada escola, além disso, os recebimentos eram feitos pelas próprias funcionárias das empresas contratadas sem parâmetros para a conferência: relação de gêneros a ser entregue em quantidade e tipo.

Os gêneros alimentícios e outros insumos referentes ao cardápio proposto para o abastecimento semanal ou quinzenal eram entregues em quantidades insuficientes ao número de alunos e frequência de consumo, além da qualidade ruim, segundo depoimentos de diretores de escolas e administradoras de Centros Municipais de Educação Infantil.

Contraditoriamente, existiu no edital uma referência quanto à entrega de refeições nas escolas, nos horários especificados e quantidades estipuladas em ordens de serviço semanais que seriam expedidas pela Coordenadoria de Nutrição. Se assim fosse, o Programa teria refeições transportadas, caracterizando um outro modelo de gestão, possivelmente o de cozinha central e não o que estava sendo implementado no município com a preparação das refeições em cada escola, na sua própria cozinha.

Como se pode verificar, a gestão operacional e técnica do Programa inicia-se desde a determinação das especificações técnicas para o edital, pois é nele que as regras são estabelecidas, quando realmente se sabe quais são elas.

Na gestão terceirizada, em Campinas, a responsabilidade da elaboração dos cardápios era das empresas, e sua composição quanto ao aspecto nutricional, qualidade e quantidade dos gêneros alimentícios, e ainda a adequação ao nível de ensino não era analisada pela Coordenadoria de Nutrição.

A proposta do PNAE é a de que a elaboração do cardápio seja de responsabilidade do município, contemplando a adequação dos gêneros alimentícios à população alvo; contemplando a vigilância sanitária e a supervisão do preparo e da distribuição das

refeições, desde que o município tenha infra-estrutura específica para isso⁴⁹. Da mesma forma, os serviços prestados pelas empresas contratadas, em Campinas, deveriam obedecer aos princípios de nutrição e dietética, como também às exigências da vigilância sanitária.

Para a elaboração do cardápio devem ser considerados os aspectos técnicos, como: valores nutricionais dos alimentos, adequação da preparação à fase de desenvolvimento do aluno, hábitos alimentares, horário de distribuição da refeição adequado ao período de permanência do aluno na escola; os aspectos estruturais, como: condições de preparo e distribuição do alimento ao aluno; e os aspectos econômicos, como o custo, clima e sazonalidade dos alimentos relacionados ao financiamento do Programa, seja qual for o modelo de gestão implementado.

Assim como a elaboração de cardápio, a orientação de substituições de alimentos para os cardápios existentes deve existir nas Unidades Educacionais, considerando a composição nutricional e as implicações logísticas para o abastecimento.

O cardápio afixado na escola e acessível aos alunos e à comunidade pode ser, desde que esteja nutricionalmente correto, uma ação de caráter pedagógico do Programa de Alimentação, permitindo o acesso público a uma proposta de rotina alimentar adequada.

Segundo Draibe (1998), em 45% das escolas do país, existiu o reforço da merenda com gêneros vindos do Estado, Prefeitura, Associação de Pais e Mestres-APM- ou outras fontes ou de várias delas associadas. Esse reforço, que significou até 30% do valor do repasse do Governo Federal deveria ser regularizado e avaliado com critério, pois, se existir permissão para entrada de gêneros alimentícios na escola, de outras fontes que não sejam as controladas pela Vigilância Sanitária (Estado/Prefeitura), os riscos de doenças veiculadas por alimentos serão bastante maiores e sem ter a responsabilização técnica para qualquer eventualidade que possa ocorrer.

Geralmente, a cobertura nutricional do Programa é muito aquém do proposto, basicamente pela falta de disponibilidade orçamentária na contrapartida dos municípios,

⁴⁹ O cardápio para o atendimento do Programa de Alimentação Escolar deve ser elaborado por nutricionista estabelecido pela Medida Provisória n. 1979-19 de 02 de junho de 2000, artigo 6º e suas reedições.

seguida da necessidade de infra - estrutura mínima adequada das cozinhas para a produção de refeição que garanta um aporte nutricional adequado dentro de normas de vigilância sanitária.

O cardápio proposto pelas empresas contratadas, sem a análise do gestor público, muitas vezes, implicou problemas de aceitabilidade e inadequação nutricional. A meta por baixos custos e maior número de refeições servidas sempre foi um agravante para a operacionalização do Programa na gestão terceirizada.

1.3. Sistemas de informação, acompanhamento e controle

A informação, no sentido amplo, isto é, entre a Secretaria Municipal de Educação-Coordenadoria de Nutrição e os órgãos responsáveis pela operacionalização do Programa no nível central (as outras secretarias envolvidas nas aquisições de gêneros e nos pagamentos); entre a Coordenadoria de Nutrição e as demais Coordenadorias da Secretaria de Educação que são a de Educação Infantil, a de Ensino Fundamental, a do Controle Financeiro, a de Suprimentos e de Arquitetura; entre a Coordenadoria e os seus funcionários diretos e do almoxarifado; a Coordenadoria e as escolas e a Coordenadoria com os Dirigentes Regionais de Ensino do Estado compreende a primeira etapa de um sistema de informação que se pode denominar completo e ideal. E isso foi o que ocorreu no momento anterior à terceirização do Programa. O que não garantia que as ações fossem executadas por cada um dos atores.

Na terceirização, os elos da Secretaria Municipal de Educação, como gestora do Programa, com os demais segmentos foram rompidos. E as ações posteriores de acompanhamento e controle tornaram-se inexistentes. Haja vista que, para a implementação do novo modelo de gestão desse Programa foi dado início simultaneamente para todos os níveis de ensino (escolas de ensino fundamental e de educação infantil) de cada uma das regiões, desrespeitando, mais uma vez, as exigências do edital que estabelecia a necessidade de implementação gradativa, iniciando pelas escolas de ensino fundamental; e sem a preocupação com a mudança

das rotinas na Unidade Educacional, principalmente as de educação infantil que atendiam às crianças, respeitando às especificidades das necessidades alimentares de cada fase de desenvolvimento. E, ainda, sem a devida comunicação com os diretores e demais funcionários da escola, chegando até mesmo, conforme depoimentos de administradores de Centro Infantil, haver várias escolas que não receberam uma visita sequer de supervisor, seja da Secretaria ou da empresa.

Para o bom desenvolvimento do Programa, na Unidade Educacional, é importante a coerência nas orientações no momento da supervisão, pois pessoas com acúmulos diferenciados, técnicos ou administrativos podem não contribuir, quando o fazem.

Nesse aspecto, o Programa tem falhado, segundo a avaliação nacional, pois a falta de orientação para a supervisão, a inexistência ou até mesmo o despreparo dos poucos profissionais existentes neste campo o tornam vulnerável à orientação de pessoas leigas, inclusive dos próprios conselheiros do Conselho de Alimentação Escolar, que podem supervisionar e orientar as atividades técnicas inerentes ao Programa, dando a ele um caráter altamente doméstico.

A questão alimentar é complexa, e os processos que sofrem os alimentos da produção até o preparo, são de extrema sutileza. Portanto qualquer falha de procedimento pode causar danos à saúde, sendo extremamente necessária a orientação técnica capacitada e o estabelecimento de cronograma de supervisões técnicas por nutricionistas às Unidades Educacionais, enquanto outras visitas a título de fiscalização e orientação geral do Programa podem também ocorrer, concomitantemente.

Portanto a supervisão é a ação técnica mais importante na operacionalização do Programa, viabilizando a correção de procedimentos *in loco* e subsidiando o nível central, para a sua reavaliação sistemática.

A metodologia de trabalho proposta pelo edital de licitação para a operacionalização do Programa, em Campinas, incluía o desenvolvimento do Manual de Boas Práticas⁵⁰, elaborado pelas empresas contratadas, com a aprovação da Coordenadoria de Nutrição. Esta foi uma das ações que ocorreu da maneira prevista e era um parâmetro para a supervisão técnica na cozinha da escola, pela empresa contratada.

A fiscalização dos serviços estava estabelecida no item 20: “da fiscalização” do primeiro edital licitatório (PROTOCOLADO, 1997a), e estabelecia que a administração municipal exerceria a mais ampla fiscalização da execução dos contratos, delegando os poderes necessários aos órgãos envolvidos, devendo as empresas contratadas permitirem o acesso das pessoas credenciadas para a fiscalização às suas dependências ou àquelas por elas utilizadas. Isso não eximiria ou reduziria, em nenhuma hipótese, as responsabilidades das empresas contratadas em eventual falta.

Quanto à medição dos cardápios por dia (conjunto de refeições servidas aos alunos de uma unidade educacional durante um dia letivo) servidos, a administração municipal era a responsável.

No anexo I do primeiro edital de licitação para a terceirização do Programa de Alimentação Escolar, em Campinas, protocolado sob o número 48852, de agosto de 1997, quanto ao regime de execução, a orientação era: “as medições dos quantitativos de cardápios/dia servidos serão efetuadas semanalmente, devendo ser submetidas à aprovação do órgão de fiscalização da SME–Coordenadoria de Nutrição” (PROTOCOLADO, 1997a).

Procedimento que se tornou contraditório, na prática, pois a Secretaria Municipal de Educação–Coordenadoria de Nutrição transferiu a fiscalização à própria empresa contratada, não existindo qualquer esclarecimento no edital.

A apuração do número de refeições (definidas como um dos componentes do cardápio/dia: desjejum ou almoço ou lanche ou jantar) servidas, na realidade, passou a

⁵⁰ Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação abrange os procedimentos que devem ser adotados nos serviços de alimentação a fim de garantir as condições higiênico-sanitárias do alimento preparado. Essa legislação federal pode ser complementada pelos órgãos de vigilância sanitária estaduais, distrital e municipais visando abranger requisitos inerentes às realidades locais e promover a melhoria das condições higiênico-sanitárias dos serviços de alimentação. <http://www.anvisa.gov.br/alimentos/bps.htm>. Acesso em 2004.

ser de responsabilidade do diretor da Unidade Educacional. Para tal ação, as empresas instalaram um sistema eletrônico de apuração dos números de refeições servidas, em algumas unidades, sem “ônus” para a Prefeitura Municipal de Campinas.

Na realidade, a instalação deveria ser feita em todas as escolas, porém, os resultados obtidos na apuração de refeições, cujo sensor registrava tanto os alunos que passavam pela fila à espera de serem servidos como cada movimento que faziam à sua frente revelaram que o sistema era ineficiente, havia distorção do objetivo inicialmente proposto e, por esse motivo, foi suspensa a instalação em todas as escolas, sendo retirado das que já haviam recebido o aparelho.

As refeições que compunham os cardápios eram oferecidas a todos os alunos de cada Unidade Educacional nos 200 dias letivos para os alunos de ensino fundamental e em 269 dias determinados para as escolas de educação infantil, podendo haver repetição. Porém não foi estabelecido como seria cobrada esta repetição: qual o preço, quantas vezes poderia ser oferecida aos alunos, como seria estabelecida a composição de preços, por exemplo, para uma refeição composta de dois itens: leite e pão etc. no edital e tampouco para os diretores.

Para que as empresas recebessem seus pagamentos eram emitidas duas faturas: uma referente aos gêneros alimentícios utilizados nos cardápios/dia medidos e outra referente aos serviços propriamente ditos, sendo o total das duas igual à multiplicação do número de cardápios/dia servidos pelos seus respectivos preços unitários. A despesa faturada em duas notas fiscais cumpria, inclusive, a determinação para utilização de recursos externos, pois com eles não seria possível pagar serviços, somente gêneros alimentícios. Porém, neste período, as notas fiscais chegavam à Coordenadoria de Nutrição sem condições de conferência, pois não eram acompanhadas de planilha de entrega de gêneros às Unidades Educacionais.

Os preços dos alimentos registrados nas notas fiscais eram de mercado, porém não de aquisição em grandes quantidades. E a relação dos alimentos constantes nas notas não era a mesma utilizada na composição dos cardápios do mesmo período indicado para o pagamento. Talvez a comparação dos cardápios planejados com os gêneros cobrados fosse um bom instrumento de controle, porém a orientação da

Secretaria Municipal de Educação-Coordenadoria de Nutrição, à época, era somente encaminhar as notas para pagamento, sem conferência e sem questionamento.

A porção de cada alimento para cada criança e a quantidade de refeições efetivamente servidas não foram controladas pela Coordenadoria de Nutrição em nenhum momento do desenvolvimento do Programa.

A refeição ou lanche era preparado em cada escola e distribuída para os alunos. Não houve um procedimento uniforme para a contagem da refeição servida e da repetição, orientado pelas empresas contratadas e nem pela Coordenadoria de Nutrição, embora estivesse especificada no edital licitatório, a responsabilidade pela apuração dos números, porém os critérios para isso não foram especificados. E por essa contagem era efetuado o pagamento das faturas apresentadas pelas empresas.

O instrumento de controle, na escola, era uma planilha que continha o número de refeições servidas preenchida pela cozinheira, na maioria das vezes, funcionária da empresa terceirizada⁵¹. Cabia ao diretor assinar a planilha para avaliar o número de refeições servidas. Porém as empresas não os orientava adequadamente, e a Coordenadoria de Nutrição não os estimulava para, efetivamente, controlarem as refeições servidas. A maior parte dos diretores das escolas não tinha informação, e o acesso ao controle era limitado, pois o contato da empresa era com a cozinheira terceirizada.

O que determinava o edital, embora bastante contraditório em vários aspectos, era que a medição dos quantitativos de cardápios servidos seria efetuada semanalmente, sempre no início da semana subsequente à distribuição, pelo diretor e submetidos à aprovação da Coordenadoria de Nutrição. Cabia a ela a orientação aos diretores quanto ao procedimento correto e à responsabilidade em fazê-lo, pelo simples fato de ser um ato de interesse público e, assim, talvez contribuir para a prestação de um serviço de qualidade à população.

⁵¹ As cozinheiras da Prefeitura Municipal de Campinas, na época da terceirização eram 169 e as terceirizadas pelas empresas, 597. O quadro que demonstra os grupos de escolas a serem atendidos pelas empresas contratadas apresenta como funcionários efetivos da Prefeitura Municipal de Campinas, 257, e a necessidade de contratação terceirizada somaria 210 funcionários.

Essas planilhas eram conferidas posteriormente pelas nutricionistas responsáveis pela região, funcionárias também das empresas. Planilhas estas que, entregues às empresas, geravam uma nota fiscal única, englobando todas as entregas daquele contrato, portanto para todas escolas da região, por período, para a cobrança dos gêneros alimentícios sem discriminação específica, e uma outra nota, também única, para a cobrança da prestação de serviços, como pessoal técnico, administrativo e operacional e demais insumos.

As modificações no planejamento dos dias letivos das escolas acarretavam a necessidade de alteração do cardápio e / ou da quantidade de refeição servida, o que não ocorria. Por exemplo, caso estivesse programado no cardápio da escola servir pão para 1000 alunos no dia e, por qualquer motivo (chuva, passeio, falta de professor etc.) apenas 200 tivessem sido servidos, a cobrança à Prefeitura na fatura da empresa era por 1000 refeições. Logicamente, esse procedimento propiciava o desvio do objetivo do Programa, servindo o excedente pago com o recurso público, para a alimentação dos professores e funcionários, quando não, favorecendo o consumo particular dos mesmos.

Essa é uma situação que, quando avaliada no nível nacional (BRASIL, 1998), traz um dado importante para o financiamento, pois verificou-se que, além dos alunos cobertos pelo Programa, 20% dos alunos do ensino médio, 53% dos funcionários das escolas e 10,2% de membros da comunidade carente do entorno das escolas, utilizam-se da refeição servida nas escolas sem respaldo legal ou financeiro. Se, por um lado, este fato em si reforça a importância do Programa na política geral de combate à fome e à pobreza, por outro, indica a inexistência de outras políticas sociais para atender a esta demanda, gerando polêmica e caracterizando ampliação indevida ou até mesmo distorção do Programa de Alimentação Escolar.

A gestão desse Programa, no modelo terceirizado, e da maneira como foi administrado por Campinas, proporcionou essa distorção. O pagamento era feito às empresas referente às refeições servidas, logo não era interessante para elas o controle. Entretanto a correta utilização dos recursos públicos deveria ser preocupação constante do gestor público.

Enfim, a Prefeitura Municipal de Campinas, até 2000, não observou as obrigações da contratada, conforme a cláusula 10ª do primeiro contrato, deixando de exercer o controle e a supervisão do órgão gestor sobre as empresas prestadoras de serviço de Alimentação Escolar nas Unidades Educacionais. Assim como deixou de cumprir diversas obrigações que lhe cabiam como contratante, conforme descritas nas cláusulas 11ª e 12ª do referido contrato.

Essa foi a relação que se estabeleceu entre a Secretaria Municipal de Educação-Coordenadoria de Nutrição, órgão responsável pela gestão dos contratos de terceirização de Programa de Alimentação Escolar e as empresas, permitindo que fosse feito, nas escolas, o que as empresas julgassem pertinente: concessões indevidas, troca de cardápios para atender ao interesse dos adultos proibidos legalmente de se alimentar, conforme regulamenta o PNAE, aumento do número de funcionários para desempenhar outras tarefas que não as necessárias ao Programa etc.

Também por conta da gestão inadequada dos contratos e, portanto, do Programa de Alimentação Escolar de Campinas, pela Coordenadoria de Nutrição, conforme comprovam os fatos já relatados neste estudo, havia desconhecimento dos diretores das Unidades Educacionais a respeito dos procedimentos técnicos e administrativos, da rotina do Programa e da delimitação da empresa dentro do ambiente escolar.

Segundo relatos de diretores, tanto de escolas municipais como das estaduais, não receberam orientação da Secretaria de Educação sobre os procedimentos de implantação do modelo de gestão, assim como do seu acompanhamento.

Esse procedimento deixava de lado a participação e a avaliação de um dos principais atores governamentais do Programa de Alimentação Escolar, o que talvez pudesse ter contribuído para os ajustes necessários ao bom desenvolvimento da política implementada.

Pais, professores, funcionários das escolas e os alunos reclamavam muito da nova proposta implementada para a alimentação escolar. Os comentários eram sobre o menor número de refeições, alimentos de má qualidade, quantidades insuficientes de alimentos para atender a todos os alunos e as preparações mal feitas.

A sociedade civil e a Câmara Municipal de Vereadores de Campinas, também, estavam incomodadas com os gastos públicos relacionados à terceirização do Programa de Alimentação Escolar, desde o seu início. Várias foram as notícias veiculadas pelos jornais da cidade de superfaturamento, referentes à terceirização do Programa de Alimentação Escolar.

O acompanhamento e o controle da operacionalização do Programa são objetivos que a descentralização buscou estimular com a participação da comunidade local e a obrigatoriedade da existência dos Conselhos Estaduais e Municipais de Alimentação Escolar.

Porém, segundo a avaliação nacional do Programa pelo MEC/INEP, constatou-se, lamentavelmente, que os pais, alunos e professores têm pouco conhecimento sobre esse Programa, e só o reconhecem no momento da refeição, dentro da escola.

Da mesma forma, a participação dos Conselhos ainda é reduzida, limitando-se, muitas vezes, ao aspecto formal da avaliação da prestação de contas, embora todo o controle do PNAE, pelo governo federal, tenha sido planejado para que o Conselho capacitado pudesse fazê-lo.

A participação social, sem dúvida, afeta positivamente a qualidade do processo de implementação do Programa, porém deve ser bastante claro o limite entre a participação e a responsabilidade da comunidade levá-lo à frente.

Em janeiro de 1999, o Partido dos Trabalhadores-PT- local denunciou o aumento em 23,5% dos gastos com a terceirização em relação ao ano anterior. Assim, sucessivamente, as denúncias foram-se tornando cada vez mais freqüentes.

A Secretaria Municipal de Educação foi convocada à Câmara por iniciativa da bancada do PT, para depor e não convenceu os vereadores quanto ao aumento do custo e a diminuição da qualidade da alimentação escolar.

Em junho de 1999, foi protocolada pela Câmara de Vereadores uma representação no Ministério Público para que fossem apuradas possíveis irregularidades nos contratos. Sendo persistentes e recorrentes as notícias que a imprensa publicava sobre a gestão irregular do Programa, e as reclamações da comunidade escolar, a Prefeitura decidiu por auditá-lo internamente.

Para isso, foi preciso iniciar um processo licitatório, de protocolo número 73930 de 09 de dezembro de 1999, do tipo convite número 04 de 2000, que teve o seguinte objeto:

contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria técnica para desenvolvimento de métodos próprios e específicos para o gerenciamento do Programa de Alimentação Escolar do Município de Campinas, junto à Coordenadoria de Nutrição da Secretaria Municipal de Educação, com a implantação de controles e monitoramento de procedimentos a serem adotados pelas áreas técnica e administrativa (PROTOCOLADO, 1999c).

O memorial descritivo, solicitando a contratação da consultoria, resumia-se ao objeto da licitação, citado acima, e dava mais algumas informações como número de Unidades Educacionais (440) e de alunos matriculados (186 mil) com o número de refeições diárias estimadas em 200 mil. Ressalta-se, mais uma vez, a apresentação de números diferentes de atendimento, portanto transparecendo a falta de dados estatísticos corretos, além da falta de controle na gestão do Programa. Além disso o objeto de contratação nada tinha de auditoria, conforme proposto.

Complementando o memorial descritivo (PROTOCOLADO, 1999c), havia a informação de que

todos os procedimentos relacionados ao gerenciamento técnico do Programa de Alimentação Escolar deveriam ser desenvolvidos visando à funcionalidade dos serviços, com objetivos claros e definidos e apresentados de forma detalhada quanto à sua aplicação na prática.

Em suma, estava sendo contratada uma empresa privada para ensinar o setor público a gerenciar um serviço de sua competência e não se referindo à auditoria para a apuração de irregularidades do Programa.

O contrato foi assinado no valor de R\$ 72 mil, em 21 de fevereiro de 2000.

Em 18 de março de 2000, a empresa contratada apresentou à Secretaria Municipal de Educação um relatório preliminar da consultoria técnica (RELATÓRIO, 2000a).

Foram feitas visitas em 6 escolas de primeiro grau, sendo 5 estaduais, e apresentadas sugestões de controles através de 16 planilhas. Nota-se a falta de experiência da empresa na área, propondo 16 planilhas para preenchimento, já na

primeira etapa de avaliação, prevendo, assim, o controle do Programa, o que parece pouco prático para a operacionalização.

Em 10 de abril de 2000, um relatório intermediário foi apresentado à Secretaria Municipal de Educação cujo objetivo foi de avaliar os serviços de fornecimento da alimentação nos aspectos de higiene, armazenamento, preparo e distribuição, segurança do trabalho e estrutura mantida pelas escolas. Nos anexos desse relatório, as planilhas propostas anteriormente para controle foram preenchidas por nutricionistas contratadas pela empresa de consultoria e foi possível constatar grandes divergências entre os valores nutricionais propostos nos cardápios e os praticados, como por exemplo, cardápio proposto: polenta com molho de frango, oferecendo 350,32 calorias e 13,49 gramas de proteínas. O cardápio efetivamente praticado foi o mesmo, porém com diminuição da quantidade de cada um dos ingredientes, *per capita*, totalizando 103,76 calorias e 4,74 gramas de proteínas, isto é, aproximadamente 30% do valor nutricional proposto (RELATÓRIO, 2000b). Este é um dos exemplos que se repetiam em toda a rede, diariamente. Quantidade de alimentos reduzida, não atendendo às necessidades nutricionais inicialmente propostas, e, como a porção ficava extremamente pequena, a repetição era comum, sendo cobrada novamente.

Constatou-se, também, nesse Relatório, as falhas de apontamento do número de refeições servidas em pelo menos 25 % do número de refeições, a mais. Além das modificações constantes nos cardápios.

Em maio de 2000, o Relatório final foi entregue para a Secretaria de Educação, contendo uma proposta global de reorganização da gestão terceirizada do Programa de Alimentação Escolar (RELATÓRIO, 2000c). Além de todos os controles, já citados anteriormente, como proposta da consultoria, foram também indicados: estrutura do quadro funcional, métodos e procedimentos do gerenciamento administrativo e técnico, normas para o receituário padrão, manual de especificações técnicas e manual de orientações e procedimentos para os diretores das escolas.

O resultado da consultoria era, na realidade, o rol de atribuições da Coordenadoria de Nutrição. Era a normatização, dentro das limitações de uma consultoria, das ações pertinentes a gestão do Programa, principalmente estando terceirizada.

Porém os procedimentos indicados na consultoria para o cumprimento dos objetivos contratados não passaram do relatório com conclusões já conhecidas pelos gestores do Programa, tendo continuidade as denúncias de superfaturamento no custo das refeições e do alto número de refeições servidas. As denúncias iniciaram publicamente em 1999, e até que se finalizasse a auditoria, que foi uma maneira de mostrar que o poder público estava tomando providências, o governo municipal ganhou mais de um ano, dando prosseguimento à gestão do Programa nos mesmos moldes em que foi implementado, desde o seu início em 1997.

A situação era crítica e, principalmente, após a abertura de licitação para atender à região abandonada por uma das empresas, conforme já relatado anteriormente.

Na verdade, a consultoria já tinha demonstrado o descontrole e o superfaturamento, oficialmente, quando sugeriu ações de gerenciamento.

A Secretaria Municipal de Educação, no entanto, não se posicionou em nenhum momento, às Unidades Educacionais para explicar essa situação, a não ser em respostas muito vagas à população através da imprensa, deixando que o assunto se esvaziasse sem tomar nenhuma providência, por razões bastante óbvias: não havia interesse.

1.4. Gestão administrativa

A gestão administrativa, assim como a técnica, entrelaçam-se durante todo o processo de operacionalização do Programa. Mais especificamente, a gestão administrativa, que diz respeito a todos os procedimentos licitatórios, é que dá sustentação ao Programa, porém necessita dos parâmetros técnicos.

No modelo de gestão anterior à terceirização, por exemplo, existiam vários contratos com vários fornecedores dos diferentes itens que compunham o Programa, como os alimentos, material de limpeza, uniformes etc. Na impossibilidade de um item, às vezes, outro poderia substituí-lo, o que diferencia do modelo terceirizado, pois qualquer impossibilidade de atendimento da empresa, todo o Programa fica

comprometido, uma vez que todos os itens necessários, inclusive mão-de-obra, estão sob o mesmo contrato.

Foi isso que ocorreu quando a empresa II, contratada para atender às escolas da região oeste, por ter o seu pagamento em atraso, como todos os demais pagamentos da Prefeitura, naquela época, suspendeu a prestação dos serviços contratados para operacionalizar o Programa de Alimentação Escolar, com base na Lei Federal n. 8666/93, artigo 78 inciso XV, deixando todas as unidades daquela região sem atendimento de um dia para o outro.

A região, então, passou a ser atendida por contratação direta da empresa III, que já prestava serviço para outra região do município e, posteriormente, foi feita licitação para o atendimento desse grupo / região.

O edital para a segunda licitação foi também do tipo Concorrência Pública, n. 08 de 2000, protocolado em 13 de setembro de 1999 sob o n. 56405, solicitando prestação de serviços para o Programa de Alimentação Escolar a 107 unidades educacionais, sem a determinação do número de alunos a serem atendidos.

O fundamento legal foi a Lei de Licitações e Contratos n. 8666/93 e suas alterações e, como interessado, a Secretaria Municipal de Educação. Como regime de execução proposto no edital, permaneceu a modalidade de preços unitários, isto é, cobrança dos serviços executados pelas empresas através do número de refeições servidas. O edital foi elaborado pela Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura Municipal de Campinas e não mais pela Comissão Especial de Licitação, como havia sido o primeiro. A abertura oficial deu-se em 04 de maio de 2000 e até a finalização deste procedimento licitatório, a região Oeste foi atendida pelo procedimento de contratação direta, anteriormente citada.

Algumas modificações sutis no segundo edital foram feitas e não observadas na gestão do contrato, assim como no primeiro.

O objeto para implementar o processo licitatório de contratação das empresas no segundo edital foi descrito de forma bastante semelhante ao primeiro, apenas com a alteração grifada (grifo nosso):

empresas especializadas para a prestação de serviços de preparo da alimentação com fornecimento de todos os insumos, distribuição nas unidades educacionais, prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos e utensílios utilizados, bem como o fornecimento de equipamentos e utensílios faltantes, para atender ao Programa de Alimentação nas unidades educacionais das regiões Sudoeste e Noroeste do Município de Campinas (PROTOCOLADO, 1999b).

Esse edital referia-se às duas regiões especificamente, e, no primeiro edital, as regiões a serem atendidas não foram especificadas.

Alguns itens do edital, se avaliados por técnicos da área de alimentação e nutrição, seriam prontamente identificados como inadequados e contraditórios ao que se propunha, como por exemplo, a unidade de pré-processamento de alimentos exigida na primeira versão, que foi substituída por uma central de distribuição de insumos, que da mesma forma anterior não foi cumprida e nem tampouco cobrada pelo gestor nos primeiros e nos segundos contratos.

As empresas interessadas no serviço deveriam fazer uma vistoria técnica nas escolas até o penúltimo dia útil anterior ao prazo limite para a entrega dos envelopes para a licitação, com agendamento prévio com a Coordenadoria de Nutrição como condição de participação, e não mais até o 10º dia útil, como anteriormente disposto no primeiro edital.

Eram sete os tipos de cardápios descritos no edital, para atendimento dos níveis de ensino. Ficou estabelecido que não era possível servir repetições das refeições, com a justificativa de que os cardápios estavam balanceados e, portanto, não haveria necessidade. Qual teria sido o suporte técnico dessa avaliação? Não se deve considerar a fome? O cardápio por si só já é balanceado, como se todos comessem o “cálculo dietético”? E a fome? Como implementar uma política de atendimento para crianças e jovens, considerando apenas um critério técnico e abstrato? Isso pode ser considerado como incapacidade de gestão técnica.

Para a operacionalização do novo contrato foram estabelecidos alguns procedimentos como: a escola deveria fazer contato direto com a empresa para cancelamentos e outras solicitações. Procedimento que propiciava, cada vez mais, o

distanciamento da gestão da Coordenadoria de Nutrição, abstendo-a de decisões e de responsabilidade pelo desenvolvimento do Programa de Alimentação Escolar.

O controle das refeições servidas ficou sob a responsabilidade do diretor da Unidade Educacional com a orientação da Coordenadoria de Nutrição, assim como a fiscalização do uso dos equipamentos e utensílios. De certa forma, alguns procedimentos da operacionalização dos serviços terceirizados aproximam-se da escolarização / autonomização da escola, tamanha é a responsabilidade da direção desta, somente faltando gerir os recursos financeiros.

A ordem de serviço passou a ser necessária somente na implantação das empresas nas unidades, e a vigência do contrato foi ampliada para 36 meses.

Os equipamentos e os utensílios colocados pela empresa nas Unidades Educacionais seriam retirados no final do contrato, porém os procedimentos para o reparo e/ou troca dos mesmos durante a vigência não foram definidos no segundo edital.

Da mesma forma que o primeiro, o segundo edital não indicou a periodicidade e quantidade de gêneros alimentícios a serem entregues nas unidades.

O contrato relacionou uma série de informações que a contratada deveria prestar à contratante, e não se obedeceu a isso, também.

Não houve clareza quanto ao desconto que a empresa deveria dar à Prefeitura, nas faturas de serviços, pela utilização da mão-de-obra própria (cozinheiras e ajudantes de cozinha), quais seriam os critérios, índices etc.

As pequenas alterações no edital e nos contratos, posteriormente, não mudaram em nada a rotina da terceirização do Programa de Alimentação Escolar no Município de Campinas, que já vinha sendo operacionalizada desde 1997, no desenho inicial da terceirização e igualmente conflituoso.

1.5. Financiamento do Programa de Alimentação Escolar

Como já descrito anteriormente, o financiamento do Programa, em Campinas, tem a composição dos governos federal, estadual e municipal e, assim como outras variáveis, é muito importante.

A participação dos recursos do tesouro municipal no Programa sob a gestão terceirizada foi crescente no período de 1997 a 2000, já que os recursos externos não tiveram nenhum reajuste, e o gasto era maior a cada ano.

Os investimentos financeiros com o Programa, nesse período, constam do quadro XI.

Ressalta-se que a utilização da cota QESE⁵² para o custeio do Programa é uma decisão da política financeira do município, pois não é um recurso específico para o financiamento da alimentação escolar.

É certo que os recursos externos somente foram utilizados para pagamento de gêneros alimentícios, como determinam as legislações estadual e federal, ficando a cargo do governo municipal todos os demais custos.

Mas o tesouro municipal estava, gradativamente, durante os anos de terceirização, contribuindo com a maior parcela dos investimentos no Programa, chegando, em 2000, a 74%, do total, sendo aproximadamente 14% o recurso federal e 4% recursos oriundos do Estado, complementados pela cota QESE, conforme demonstram os gráficos Ia e Ib.

Com a análise dos dados dos investimentos em valores nominais, isto é, não corrigidos pelos índices oficiais de inflação, concluiu-se que, em quatro anos, a disponibilidade financeira de recursos municipais para o Programa de Alimentação Escolar aumentou, em aproximadamente, 14 vezes; enquanto os recursos financeiros externos aumentaram em 1,4 vezes, no mesmo período. O valor total do Programa

⁵² É uma contribuição social, prevista no artigo 212, § 5º da Constituição Federal, que serve como fonte adicional de recursos do ensino fundamental público, permitindo às três instâncias do Governo o investimento em programas, projetos e ações que qualifiquem profissionais da educação e estimulem alunos a permanecerem em sala de aula. Constituída por 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no mês, aos empregados de todas as empresas, públicas ou privadas, de qualquer setor de atividade, vinculadas à Seguridade Social, salvo as exceções previstas em lei. Disponível em: <http://qese.edunet.sp.gov.br/outras.htm>. Acesso em 2004.

aumentou, em valores nominais, 4,2 vezes em relação ao início do período analisado, conforme gráfico II.

QUADRO XI : Investimentos no Programa de Alimentação Escolar, por origem. Campinas, 1997 a 2000

FINANCIAMENTO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR								R\$ milhões nominais	
Origem do Recurso ⁽¹⁾	1997 ⁽²⁾		1998 ⁽²⁾		1999		2000 ⁽³⁾		
	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%	Empenhado	%	
Recurso Próprio	1.318,7	22,4	3.424,2	36,8	16.243,4	73,9	18.453,4	74,2	
Recursos Externos									
PNAE	2.813,2	47,7	4.737,8	50,9	4.050,7	18,4	3.566,3	14,3	
SEE	1.761,5	29,9	1.144,9	12,3	1.689,5	7,7	1.149,2	4,6	
QESE	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.706,7	6,9	
Total dos recursos externos	4.574,7	77,6	5.882,7	63,2	5.740,2	26,1	6.422,2	25,8	
Total dos investimentos com o Programa de Alimentação Escolar	5.893,5	100,0	9.306,9	100,0	21.983,7	100,0	24.875,7	100,0	
<p>(1) Com recursos próprios foram efetuadas despesas com gêneros alimentícios, frete de alimentos, gás, pessoal administrativo e técnico da Coordenadoria de Nutrição e cozinheiras. Os recursos provenientes da cota QESE (Quota Estadual do Salário Educação) destinaram-se à aquisição de gêneros alimentícios, frete de alimentos e gás. Os recursos do PNAE e SEE (Secretaria de Estado da Educação) foram utilizados exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios.</p> <p>(2) Em 1997 e 1998 não existia PNAE, os recursos federais eram repassados através da extinta FAE.</p> <p>(3) O valor efetivamente gasto em 2000 foi R\$ 21,1 e não R\$ 24,8 pois não foram apresentadas notas fiscais referentes à parte dos empenhos inscritos em Restos a Pagar sendo, portanto, cancelados.</p>									

GRÁFICO Ia: Investimento no Programa de Alimentação Escolar, por origem. Campinas, 1997 a 2000

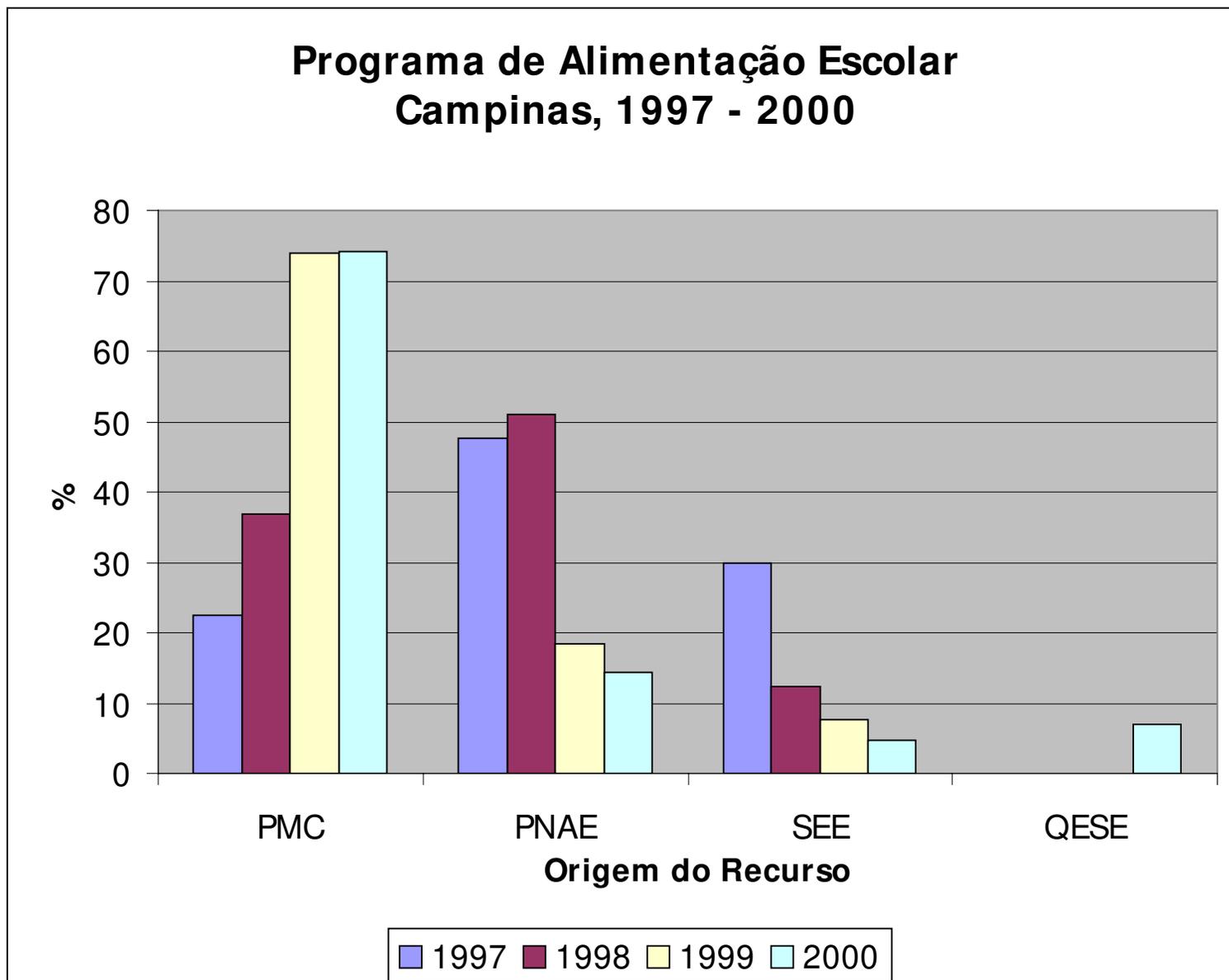


GRÁFICO 1b: Investimento no Programa de Alimentação Escolar, por origem. Campinas, 1997 a 2000

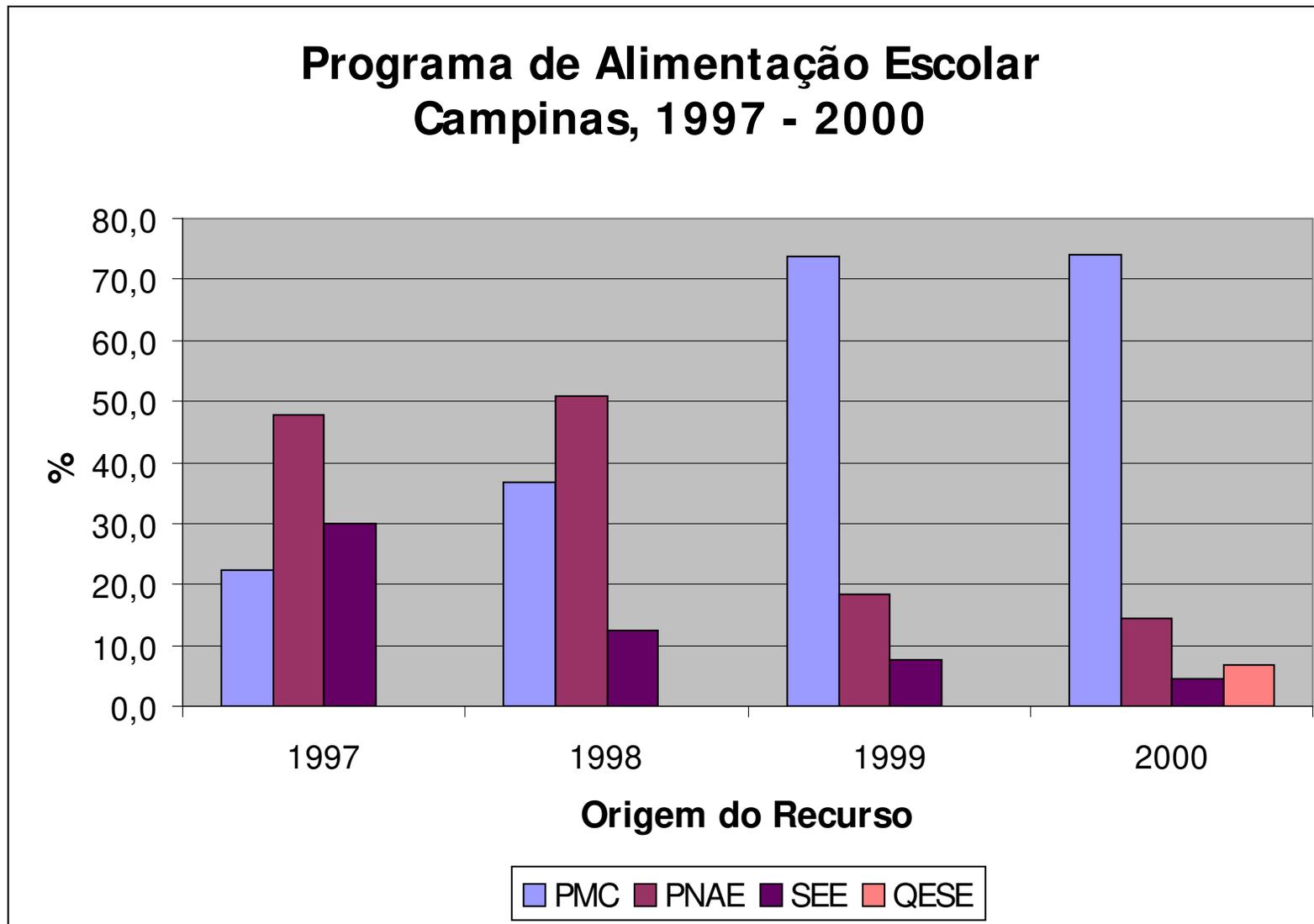
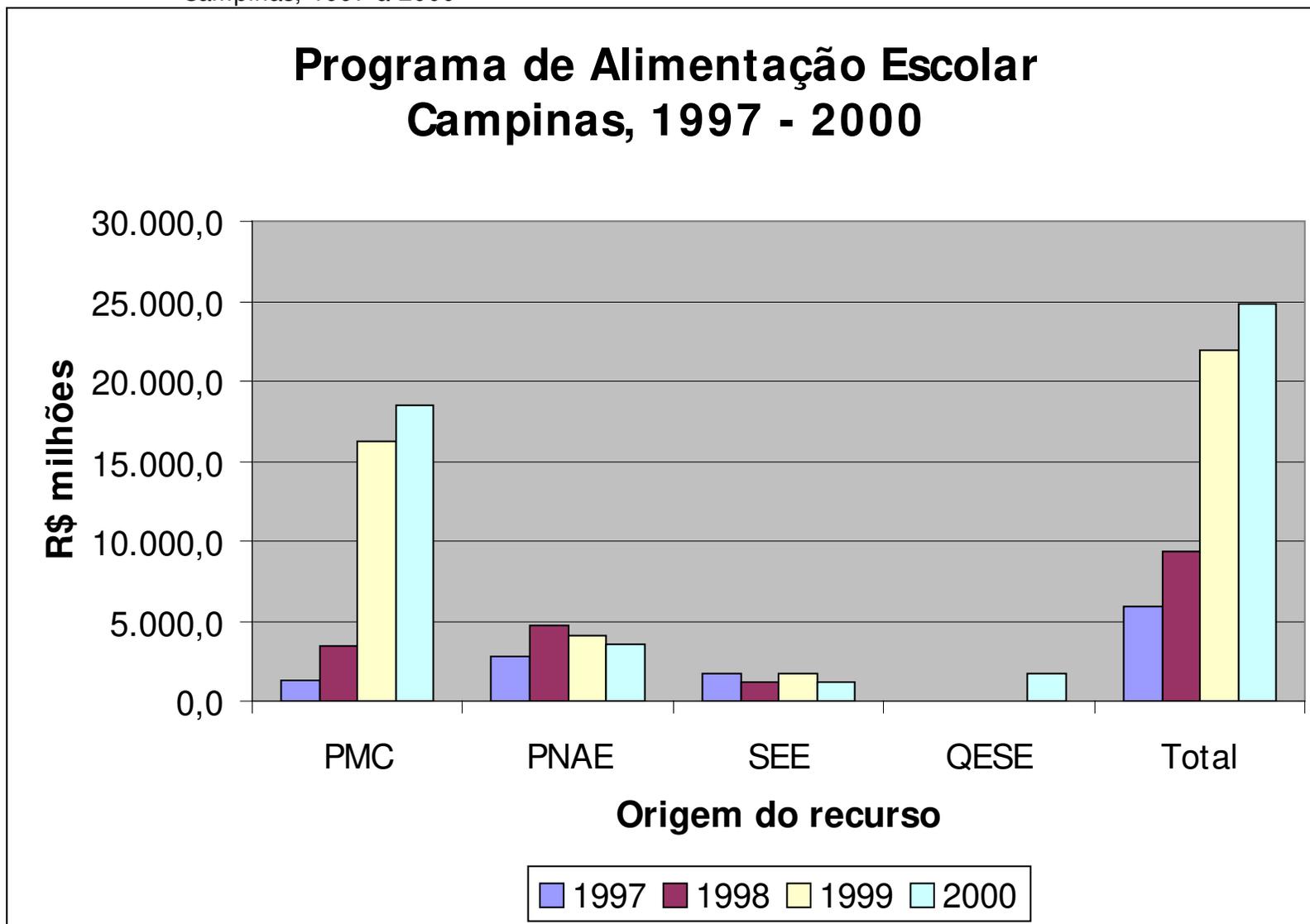


GRÁFICO II: Investimento no Programa de Alimentação Escolar em valores nominais, por origem.
Campinas, 1997 a 2000



O relatório analítico da Merenda Escolar, elaborado em agosto de 1999, pela Secretaria Municipal de Administração-Departamento de Auditoria que apontava como solução administrativa a terceirização, propôs um exercício de materialidade com a finalidade de se estabelecerem paradigmas para melhor análise do quadro financeiro do Programa. Apurou um custo total anual, com a hipótese de o Programa ser administrado pela Prefeitura, incluindo todos os insumos e mão-de-obra, portanto comparando com as mesmas bases existentes à época, de R\$ 15,4 milhões. A média do valor unitário da refeição ficaria em torno de R\$ 0,45, considerados 170 mil refeições por dia, durante os 200 dias letivos, neste caso a margem de lucro das empresas seria em torno de 35%, porém a realidade inflacionária, em 1999, estava abaixo de dois dígitos percentuais (RELATÓRIO, 1999).

Essa constatação torna-se mais grave quando os custos apurados pelas empresas, de R\$ 11,4 milhões⁵³, foram comparados com o valor empenhado pela Prefeitura, em 1999, R\$ 21,9 milhões, demonstrando uma margem de lucro das empresas, de aproximadamente 92%.

1.6. Educação Alimentar

O processo de alimentação e o processo de ensino se entrecruzam no cotidiano das escolas públicas, todos os dias em diferentes momentos. Segundo Costa (2003), a interface da dimensão educativa e da dimensão alimentar produzem, divulgam e ressignificam saberes e conhecimento a alunos e professores.

Há possibilidade de os conhecimentos acerca da alimentação serem tratados como questão política, histórica e social em profundidade na escola.

⁵³ Valor apurado pelo Departamento de Auditoria da Secretaria Municipal de Administração, sendo o custo mensal de mão-de-obra, mais insumos básicos que foram pagos pelas empresas contratadas, incluindo, nesse valor, os salários das servidoras da Prefeitura, cujo custo, conforme salário base da categoria, era repassado à Prefeitura em forma de ressarcimento/desconto nas faturas mensais. Inclusive, na avaliação desse Departamento, esse procedimento era incorreto, sendo adequado que as empresas ressarcissem esses valores à Prefeitura com o recolhimento em guias próprias aos cofres públicos.

Educação Alimentar é um dos objetivos importantes do Programa de Alimentação Escolar, principalmente pela possibilidade de formação de hábitos alimentares saudáveis, mas também pela possibilidade de que os alunos compreendam que as condições de alimentação ocorrem dentro de um sistema sócio-econômico determinado, onde as relações de classes, que tem diferentes conteúdos culturais e sociais, determinam condições diferentes de alimentação.

Desse modo, pode-se apontar para a importância da questão pedagógica, uma vez que, com a alimentação oferecida diariamente na escola, podem ser desenvolvidas ações em que sejam discutidos aspectos sociais, da educação formal, informal e da saúde.

Com a gestão terceirizada do Programa de Alimentação Escolar, no município de Campinas, a possibilidade de que o tema fizesse parte do currículo de cada escola, respeitando as suas especificidades, já não existia. Todas as ações pedagógicas que timidamente iam-se expandindo principalmente nas unidades de educação infantil (CEMEI's e EMEI's) cessaram imediatamente. Não era permitido, pelas empresas, que a cozinha fosse um espaço utilizado pela escola. Tampouco era permitido o uso de alimentos do Programa, para qualquer atividade com os alunos, porque as cozinhas das escolas passaram a ser centros de produção de refeições, sem vínculo com o projeto pedagógico.

A descentralização do PNAE, segundo a avaliação nacional, criou condições para a reflexão sobre o papel que a alimentação escolar desempenha, mas não se define como um elemento estranho à escola ou atividade pedagógica integrada ao currículo.

Na avaliação nacional do Programa, embora considerando todas as contradições ao longo de sua história, houve um notório desenvolvimento, porém, quanto ao aspecto pedagógico específico, não se pode avaliar da mesma forma.

Moysés e Collares (1995), lembram que a questão pedagógica da Alimentação Escolar não pode ser desconsiderada, e apontam três dimensões: a concreta, a simbólica e a vivencial. A primeira compreende a fome biológica, a falta de alimentos em casa, a sensação de fome durante o período escolar e a necessidade de aporte calórico para a atenção em sala de aula e energia na recreação. A segunda, simbólica,

caracteriza a alimentação escolar como um espaço coletivo de prazer, nutrição e aproximação, de construção cultural e convivencial. Finalmente a vivencial, assim denominada, pelo fato de a merenda coletiva revelar traços de expressão e fragmentos de conteúdo das relações e convivência, elementos de enunciação da alteridade, expansão de simpatias, reinvenção do coletivo, que pode ou deve ser trabalhado como função pedagógica.

No entanto, muitas vezes, o entendimento desse Programa dentro da própria escola é assistencial, mera questão de abastecimento, sendo necessário conscientizar primeiramente o corpo docente (professores, diretores e demais funcionários).

É fato que, na grande maioria dos municípios do Estado de São Paulo, o Programa se desenvolve nas Secretarias de Educação e, raramente, na Secretaria de Abastecimento, como é o caso do município de São Paulo. Mesmo nesses casos, há o contato direto com a Secretaria de Educação para que os objetivos do Programa sejam atingidos, principalmente no tocante à educação alimentar. Da mesma forma, os órgãos financiadores do Programa estão inseridos no Ministério da Educação e na Secretaria de Estado da Educação.

Ações podem ser desenvolvidas pela comunidade escolar, junto aos alunos com a construção de alguns conceitos científicos, como noção de quantidade, além da dimensão relacional da escolha e do oferecimento do alimento, como respeito pelo colega e pelo seu hábito alimentar, com o sistema de auto-servimento, por exemplo. Porém somente será possível, se o entendimento quanto à alimentação for como mais uma atividade educativa que se realiza dentro da escola, de caráter pedagógico, devendo ser tratada nesse ambiente.

O atendimento a crianças a partir de 3 ou 4 meses de idade, além dos pré-escolares e alunos do ensino fundamental, está sob a responsabilidade de muitos municípios, o que possibilita uma seqüência no projeto de educação alimentar, que não deveria ser interrompida pelo planejamento do próprio Programa. Em Campinas, até iniciar a terceirização, as crianças da pré-escola aprendiam a comer em mesa com toalhas, talheres apropriados, muitas vezes, servindo-se sozinhos, era essa a proposta para as escolas. No entanto as escolas de ensino fundamental serviam em pratos

plásticos, com colheres e os alunos ficavam em pé, sem um refeitório, muitas vezes. Desconsiderando as questões estruturais das escolas de ensino fundamental, são justificativas para não modificarem suas rotinas a violência e a desordem entre os alunos maiores, ocorrendo a ruptura do projeto de educação alimentar.

Nos projetos de Educação Alimentar, devem participar funcionários, professores, diretores e a comunidade. Com a implementação do modelo terceirizado, as rotinas da cozinha ficaram ainda mais rígidas e a rotatividade dos funcionários da cozinha não permitiam essas ações.

As Unidades Educacionais, usualmente, não valorizam a alimentação como mais uma atividade educativa de caráter pedagógico. A gestão terceirizada, que prima pelo baixo custo da refeição para obter sempre o maior lucro, também não.

Portanto, com cardápios compostos por refeições servidas às 8:30 ou 9:00 da manhã por conta da rotina da unidade educacional, não possibilitando a formação de hábito alimentar culturalmente saudável, com sopa servida todos os dias nos centros infantis, por ser de mais fácil preparo e se adequar à carga horária do funcionário da cozinha, torna-se absolutamente inviável qualquer projeto de Educação Alimentar. Infelizmente, a inadequação dos cardápios em relação aos horários em que são servidos não é uma prerrogativa da gestão terceirizada, embora seja mais freqüente.

Para complementar o momento da refeição e, enfim possibilitar a formação de hábitos alimentares saudáveis, a estrutura física dos refeitórios, não é adequada quando estes existem, na maioria das vezes, ao número de alunos por período, ao estímulo do trabalho educativo, enfim, ao momento da refeição.

As ações de educação alimentar requerem, sem dúvida, a atuação do nutricionista. Porém, nas empresas terceirizadas, o foco da supervisão era abastecimento, o controle administrativo e de pessoal, não atendendo às questões de caráter pedagógico. A Coordenadoria de Nutrição, neste período da terceirização, também não teve este objetivo.

2. O fim da terceirização e a transição política de 2001 a 2004 - proposta de um outro modelo de gestão para o Programa de Alimentação Escolar

Depois de alguns anos de polêmica sobre a gestão do Programa de Alimentação Escolar em Campinas, outra grande modificação estava para ocorrer, quando um novo Prefeito assumiu o governo para a gestão administrativa de 2001 a 2004. Um dos seus primeiros atos foi nomear uma comissão matricial com representação de segundo escalão de governo das Secretarias de Governo, Administração, Finanças, Assuntos Jurídicos e Educação denominada de Comissão de Alimentação Escolar, para estudar qual era o modelo de gestão que o Programa, com as peculiaridades que a terceirização lhe trouxe e tantas outras que ele mesmo carregava em seu perfil, poderia, a partir daí, implementar.

Alguns estudos foram elaborados pelo Departamento Administrativo da Secretaria Municipal de Educação e, após o término de um deles, com base na apuração dos custos do Programa em Campinas e em outros municípios, conforme demonstrado em quadro abaixo, com gestão semelhante e, análise do número real de refeições servidas, o novo Prefeito pôde, preliminarmente, negociar com as empresas uma redução de 40% nos preços praticados para a prestação de serviços e, ainda, obter perdão em 50% da dívida financeira que tinha com elas.

A pesquisa de preços dos mesmos serviços, em alguns municípios, também foi utilizada como parâmetro para a implementação de um outro modelo de gestão do Programa, uma vez que era decisão política modificá-lo.

QUADRO XII: Valores médios dos cardápios servidos nos Programas de Alimentação Escolar em outros municípios, 2001

VALOR MÉDIO DO CARDÁPIO (R\$)	MÉDIA DIÁRIA DE REFEIÇÕES SERVIDAS (EM MIL)	MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO	SERVIÇOS PRESTADOS
0,52	140	Sorocaba	Fornecimento de gêneros alimentícios, mão-de-obra operacional, material de limpeza, utensílios, manutenção corretiva e preventiva, combustível (gás de cozinha)
0,56	26	Indaiatuba	Fornecimento de gêneros alimentícios, mão-de-obra operacional, material de limpeza, utensílios, manutenção corretiva e preventiva, combustível (gás de cozinha)
0,59	40	Jacareí	Fornecimento de gêneros alimentícios, mão-de-obra operacional, material de limpeza, utensílios, manutenção corretiva e preventiva. Refeição transportada para as escolas
0,99	144	Campinas	Fornecimento de gêneros alimentícios, mão-de-obra operacional, material de limpeza, utensílios, manutenção corretiva e preventiva, combustível (gás de cozinha para as escolas municipais)

Fonte: Coordenadoria de Nutrição, 2001

A proposta inicial da Comissão era formular uma política de alimentação escolar que contemplasse a natureza do atendimento e implementá-la num novo desenho, retomando a gestão do Programa, pelo poder público.

Para dar suporte a esta mudança, a Secretaria Municipal de Educação, no início de 2001, reestruturou a Coordenadoria de Nutrição, formando uma nova equipe composta por funcionários técnicos e administrativos. E reestruturou o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, tornando-o democrático e participativo, como instância deliberativa, conforme exigências do FNDE.

A nova Coordenadoria de Nutrição, mesmo ainda com o Programa terceirizado, passou a atuar nos aspectos técnicos para garantir a qualidade da alimentação junto às empresas contratadas, analisando e adequando os cardápios, instituindo cardápios diferenciados para necessidades alimentares específicas, analisando a qualidade dos alimentos e recomendando a retirada ou inclusão dos mesmos nos cardápios, assim como nos aspectos administrativos e financeiros, gerenciando, de fato, os contratos que ainda estavam vigentes. Todas as etapas para implementação de um outro modelo de

gestão que estava sendo formulado pela Comissão de Alimentação Escolar foram cumpridas.

Assim, a partir de julho de 2002, iniciou-se a implementação de um novo modelo de gestão do Programa de Alimentação Escolar, o compartilhado, através do convênio entre a Prefeitura Municipal de Campinas-Secretaria Municipal de Educação e CEASA.

CEASA, que é uma empresa de capital misto tendo 99,9% das ações sob controle da Prefeitura, passou a atender gradualmente às Unidades Educacionais das regiões Norte, Sul, Leste e parte da Sudoeste, assim que os contratos com as empresas se expiraram.

As empresas terceirizadas, que ainda tinham seus contratos a vencer, permaneceram atendendo às Unidades Educacionais restantes da região Noroeste e parte da Sudoeste, até que seus contratos terminassem e, assim, pudesse ser implementado o novo modelo de gestão do Programa, na totalidade das Unidades Educacionais.

Na implementação do novo modelo, a responsabilidade ficou compartilhada entre a Secretaria Municipal de Educação-Coordenadoria de Nutrição e CEASA, sendo competência da Coordenadoria de Nutrição, entre outras, estabelecer parâmetros para desenvolvimento do Programa de Educação Alimentar⁵⁴, manter a infra-estrutura das cozinhas escolares, com equipamentos e utensílios, analisar a prestação de contas do Convênio e repassar os recursos financeiros necessários para a CEASA, além da manutenção das atividades do Conselho Municipal de Alimentação Escolar.

Como competência da Ceasa, na gestão compartilhada do Programa, ficou estabelecida a operacionalização, através da elaboração dos cardápios, a partir de cardápio padrão proposto pela Secretaria Municipal de Educação, aquisição, armazenamento e distribuição dos alimentos e supervisão técnica às escolas.

A conclusão da implementação do Programa no novo modelo de gestão deu-se a partir de maio de 2003, quando em todas as regiões havia sido implementado o modelo

⁵⁴ O Programa de Educação Alimentar teve como ações prioritárias: estudo de possibilidades para a oferta de alimentação diferenciada, análise dos Projetos Pedagógicos da rede, participação em ações de formação continuada, visitas técnicas às Unidades Educacionais, coordenação do Grupo de Trabalho (GT) / Curso de Educação Alimentar durante o ano letivo.

de gestão compartilhada. Durante o período de julho de 2002 a maio de 2003, os dois modelos conviveram sob o gerenciamento geral da Secretaria Municipal de Educação-Coordenadoria de Nutrição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Alimentação Escolar foi inserida na agenda pública nacional por um grupo de intelectuais, os chamados cientistas da nutrição, já nos anos 40. Porém a alimentação escolar existia desde o início do século XX, no Brasil, como um problema que a sociedade deveria resolver, só depois se tornando um problema público.

Inicialmente, o Programa de Alimentação Escolar tinha caráter de campanha e era eminentemente centralizado. Não era satisfatório quanto à abrangência e à regularidade, assim como na quantidade do fornecimento de alimentos. Sempre foi mais dinâmico do que as agências que foram sendo criadas para gerenciá-lo.

Embora o Programa trouxesse historicamente o discurso de planejamento e de controle, nunca o foi realmente, o que se pode notar até hoje com o exemplo da mais recente inovação gerencial, a implementação da terceirização em Campinas.

Ele foi acontecendo conforme a demanda se expandia, com a universalização das matrículas do ensino fundamental e com a inclusão das crianças de origem mais pobre, especialmente da zona rural das regiões norte e nordeste, que, pela primeira vez, tinham acesso à escola.

O que era para ser suplementar e temporário passou a ser a única possibilidade de muitas famílias suprirem a carência alimentar de seus filhos. A necessidade social do Programa aumentou, tornando a alimentação recebida na escola mais importante, em muitas situações, que o próprio objetivo da escola.

Dessa forma, tornou-se direito adquirido de alimentação ao aluno durante o período de permanência na escola pública, e, com o aumento da demanda, o Estado precisou intervir, instituindo a alimentação escolar como política pública que compensasse a falta de alimentos no ambiente doméstico.

Em cada etapa de implementação do Programa em toda a sua história, considerando as inúmeras modificações ocorridas, no nível nacional e na implementação particular de cada município, embasadas na operacionalização cotidiana, entravam atores não governamentais, do setor privado, bastante influentes: as indústrias produtoras e as empresas fornecedoras de alimentos.

Cada etapa caracterizou uma peculiaridade: inicialmente a “doação” dos excedentes da produção de alimentos americana; a compra no Brasil na década de 70, orientada pela produção específica de alguns alimentos fora dos hábitos alimentares e, além disso, absolutamente dispensáveis para a composição do cardápio do escolar, como vários tipos de produtos formulados; após a descentralização, o direcionamento para a compra de produtos específicos em cada município, instituindo o *lobby* entre as empresas e, mais tarde, nos mesmos moldes, as empresas prestadoras de serviços para a terceirização do Programa de Alimentação Escolar, pois todos os exemplos que foram dados de municípios terceirizados, neste estudo, referem-se às mesmas empresas.

A relação do setor privado com o público, muitas vezes, na contra-mão dos objetivos e interesses do Programa, buscou o monopólio de algumas empresas que comercializavam alguns tipos de alimentos para o atendimento das suas expectativas e necessidades empresariais. O que era ainda mais forte antes da descentralização.

Porém, mesmo com a descentralização, para os municípios que não tinham a sua política de atendimento para o Programa, implementada conforme as diretrizes do Programa Nacional e, mesmo para os que não tinham a sua própria política de atendimento e se rendiam ao “auxílio” da indústria de alimentos, ainda era um nicho interessante para as indústrias de alimentos direcionadas à alimentação escolar.

Se, hoje, o PNAE, formula a política de atendimento, para que os Estados e Municípios a implemente e o estructure bem, com rotinas claras e definidas, como os procedimentos para a aquisição, armazenamento e distribuição dos alimentos; elaboração de cardápios; normas de vigilância sanitária; sistema de controle e acompanhamento e, ainda, a instituição do controle social com os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar que, na realidade, pouco se alteraram desde a década de 30, não há como desconsiderar que o grande salto de qualidade foi, sem dúvida, a descentralização.

A primeira experiência nacional de descentralização, ainda que parcial; a experiência da municipalização no Estado de São Paulo, na década de 80; assim como a descentralização definitiva na década de 90 colaboraram para o desenho de um Programa com características mais adequadas às suas necessidades técnicas e

administrativas. O que pode ter propiciado que as suas estruturas de gestão nos Estados e Municípios não sejam uniformes, conforme apurado na avaliação do MEC/INEP, 1998, porém seguindo uma normatização (BRASIL, 1998b).

Porém as diferenciações quanto ao desempenho do Programa caracterizam a necessidade de questionamento em qual estrutura melhor se adapta o seu gerenciamento, já que os princípios, as diretrizes, os objetivos gerais e específicos estão traçados.

Provavelmente, com base na literatura e na experiência particular, o gestor do Programa seja, em qualquer um dos níveis de governo, capaz de desenhá-lo de maneira mais adequada à sua especificidade, porém implementá-lo e gerenciá-lo é a questão que se propõe para reflexão.

Este estudo não traz em si conclusões ou soluções para a gestão do Programa de Alimentação Escolar, mas sim a análise do processo de implementação de uma política social, sua trajetória em Campinas, as influências, as motivações políticas e pessoais e a análise da formulação e do processo de implementação do modelo de gestão mais significativo do Programa, até os dias de hoje.

Certamente, não é a política mais importante do Município, mas, no contexto da Secretaria Municipal de Educação, é uma política abrangente e de grande impacto.

O governo municipal de Campinas, quando optou, em um período da gestão do Programa de Alimentação Escolar, pela terceirização dos serviços, que foi o foco deste estudo, talvez tenha tido a visão empresarial, mais do que a visão da política pública de caráter educacional que representa a prestação desse serviço aos alunos da escola pública. Também não observou até que ponto estaria, com a opção por essa modalidade de gestão, conflitando com o objetivo do Programa no seu sentido mais amplo, da oferta de uma alimentação de qualidade aos alunos e com suas diretrizes, no que se refere ao estímulo do exercício do controle social e responsabilização dos demais níveis de governo.

Cabe ressaltar que, no modelo anterior à terceirização, era real a inexistência de interação com outros segmentos necessários à gestão, dentro do setor público, o que refletia principalmente na logística do Programa: aquisição, armazenamento e

distribuição dos alimentos; além da inexistência de uma política que norteasse as ações da Secretaria Municipal de Educação-Coordenadoria de Nutrição, na sua implementação.

Possivelmente, existiriam outras modalidades de gestão, que não a terceirização, para ser implementada em Campinas, mas justamente a possibilidade de um acerto na logística pode ter sido o principal motivo pela escolha.

Mas, mesmo com essas justificativas, e ainda com a comparação, embora rápida, da gestão terceirizada com os indicadores que compuseram a avaliação nacional do Programa realizada pelo MEC/INEP, foi possível observar que a implementação se deu sem a análise criteriosa de cada um dos aspectos que envolveram a sua operacionalização técnica e administrativa, não sendo dimensionado o seu resultado.

Assim, pôde-se constatar que a operacionalização do Programa, na gestão terceirizada, apresentou muitas desvantagens, como cardápios elaborados pelas empresas; cardápios sem definição de quantidade *per capita* dos alimentos; alimentos não especificados tecnicamente; controle das refeições servidas a cargo das cozinheiras terceirizadas; supervisão técnica e treinamento a cargo das nutricionistas das empresas terceirizadas; forma de controle de repetições e forma de controle de recebimento de gêneros na Unidade Educacional não definida; salário pago às cozinheiras das empresas muito inferior ao pago às da Prefeitura Municipal de Campinas. Isso culminou com a ineficiência e ineficácia do Programa. Todos esses itens constam de um edital que a Prefeitura elaborou com a ajuda e apoio da Secretaria Municipal de Educação-Coordenadoria de Nutrição, portanto absolutamente passíveis de solução, nesse ou em outro modelo de gestão.

Da mesma forma, não se pode desconsiderar a vantagem que a terceirização tenha implementado no município, que é a da logística do abastecimento, seja dos gêneros alimentícios ou de outro insumo qualquer, inclusive, manutenção da infraestrutura da cozinha escolar. Trata-se da agilidade peculiar da empresa privada não traduzida obrigatoriamente em qualidade para o serviço prestado.

Após todo o levantamento documental que compôs este estudo, mais do que a opção pela modalidade de gestão, até então inovadora, pode-se considerar que os

conflitos com os objetivos e diretrizes do Programa, em Campinas, deram-se por falta de gestão propriamente dita.

No entanto não se pode deixar de considerar em que bases do governo municipal deu-se a sustentação para a mudança do modelo. Os atores governamentais tinham, claramente, conflitos de interesses, fundamentalmente, financeiros, pois os dados primários equivocados e contraditórios quanto ao número de alunos, número de refeições servidas, as taxas de abstenções e de cobertura do atendimento do Programa para a formulação da política de atendimento à alimentação escolar geraram o superdimensionamento financeiro, chegando a taxas de participação dos recursos públicos municipais de 22,4% em 1997 a 74,2% em 2000, período da gestão terceirizada, sem que, com isso, pudesse ter havido a melhoria proporcional na qualidade final da alimentação.

Para os alunos atendidos pelo Programa e para suas famílias, o que se espera é a oferta diária do alimento na escola, não importando qual é a política de gestão implementada.

Porém a terceirização, no período de 1997 a 2000, foi pauta constante no governo municipal, e na imprensa, pela contradição e pelo montante de recursos financeiros alocados de maneira que não eram visibilizados os resultados pelos próprios atores governamentais do poder executivo, tanto por parte daqueles que não tomavam as decisões, assim como pelos atores governamentais do poder legislativo.

Os diversos entraves na implementação da terceirização ocorreram por inexistência de um plano de gestão que contemplasse o elo entre o plano de desenvolvimento e os resultados; adequação das estruturas dos processos, das pessoas e dos sistemas de informação e de capacitação.

Chegou-se, novamente, a uma situação de gerenciamento insustentável, da mesma forma que em 1997, ficando a responsabilidade para nova gestão administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas, implementar um outro modelo de gestão para o Programa de Alimentação Escolar, que fosse mais adequado às suas diretrizes e objetivos, retomando a gestão pública e otimizando os seus recursos.

É fato que o Programa foi ganhando maiores dimensões, durante a sua história e, em particular, durante o período da terceirização, o que, de certa forma, melhorou a sua inserção no governo municipal de Campinas e, conseqüentemente, na Secretaria Municipal de Educação, tornando-se uma das políticas de grande centralidade e visibilidade.

Nesse contexto, faz-se necessária a continuidade do estudo da gestão do Programa de Alimentação Escolar, como política pública, estabelecendo a comparação entre o modelo de gestão terceirizado e o outro modelo implementado a partir de 2001 no Município de Campinas, ou seja, o compartilhado entre a Secretaria Municipal de Educação e CEASA.

Essa continuidade auxiliará a formulação de uma política de gestão que torne o Programa de Alimentação Escolar eficiente na execução de seus objetivos.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, S. H. **Política social e combate à pobreza** – teoria da prática. Rio de Janeiro-RJ, Jorge Zahar, 1989.

ABREU, M. A escola possível e a merenda escolar. In: **Coletâneas do PPGEDU**. Porto Alegre-RS, ano I, n.1, jul/ago. 1995

ABREU, M. Alimentação Escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? In: **Em Aberto**. Brasília-DF, ano XV, n. 67, jul./set. 1995.

ANDRADE, M. K. Experiências sobre alimentação escolar em países do 3^o mundo. In: BRAGAGNOLO, N.; MORAES, R.M. e NOGUEIRA, R.M. (orgs.). III SEMINÁRIO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, 1999, Campinas-SP. **Anais do III Seminário de Alimentação Escolar**. Campinas-SP, ITAL, 1999.

CECCIM, R. B. A merenda escolar na virada do século, agenciamento pedagógico da cidadania. In: **Em Aberto**. Brasília-DF, ano XV, n. 67, jul./set. 1995.

COIMBRA, M. A. S. et al. **Comer e aprender**: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte-MG, INAE/MEC, 1982.

COSTA, E. A. P. Na interface nutrição/educação a construção vivenciada: “Feijão! Feijão, ao menos um tiquinho!” - Possibilidades de trabalho no cotidiano, In: MIGUEL, A. M. R. O.; MANTOVANI, D. M. B.; MORAES, R.M. e NOGUEIRA, R.M. (orgs.). V SEMINÁRIO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, 2003, Campinas-SP. **Anais do V Seminário de Alimentação Escolar**. Campinas-SP, ITAL, 2003.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo, In: **Revista da USP**. O sistema de proteção social no Brasil. Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-NEPP/Unicamp, 1991.

DRAIBE, S. M. Descentralização das políticas sociais: o que ensinam as experiências recentes da merenda escolar, do dinheiro na escola e da tv escola, In: **Caderno de Pesquisa**. n. 36. Campinas-SP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-NEPP/Unicamp, 1998.

DSE-Departamento de Suprimento Escolar-. **Manual do Programa de Alimentação Escolar do Estado de São Paulo**. Secretaria de Estado da Educação, São Paulo-SP, 1997.

FIGUEIREDO, M. F. e FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In: **Análise e Conjuntura**. vol.1, n. 3, Belo Horizonte-MG, Fundação João Pinheiro, 1996.

GALEAZZI, M. A. M. e CHAIM, N. A. Diagnóstico do Sistema de Alimentação do Escolar de Campinas. In: **Em Aberto**, Brasília-DF. ano XV, n. 67, jul./set. 1995.

GIOSA, L. A. **Terceirização**: uma abordagem estratégica. 5. ed. São Paulo-SP Ed.Pioneira, 1997.

L'ABBATE, S. A Política de Alimentação no período de 1940 a 1964. (Mimeo), 1988.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesse no processo de formulação de políticas públicas. In: RAP – **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro-RJ, vol 31, n. 1. Fundação Getúlio Vargas. jan/fev, 1997.

MALUF, R. S. **Ações públicas de segurança alimentar para grupos populacionais específicos**. São Paulo-SP. Pólis – Instituto de estudos, formação e assessoria em políticas sociais, 2000.

MEDINA, A. M. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. In: **Análise e Conjuntura**. vol.2, n. 1, Belo Horizonte-MG, Fundação João Pinheiro.

MORETO, J. A. **A educação continuada do diretor de escola**: avaliação da política implementada pela Secretaria Municipal de Educação de Campinas - 1994 a 2000. Campinas-SP, 2001. Faculdade de Educação. Dissertação (Trabalho de Qualificação) - Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

MOYSÉS, M. A. A. e COLLARES, C. A. L. Aprofundando a discussão das relações entre desnutrição, fracasso escolar e merenda. In: **Em Aberto**. Brasília-DF, ano XV, n. 67, jul./set. 1995.

NEPP-Núcleo de Estudos de Políticas Públicas-. **Brasil-1985**: relatório sobre a situação social do País, vol II. Campinas-SP, Ed. Unicamp, 1987.

OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**: algumas leituras. Belo Horizonte-MG, Ed. Autêntica, 1999.

RUS PEREZ, J. R. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, E. M. (org.) **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo-SP, Ed. Cortez, 1998.

SANTOS, W. G. Trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. H. et al. (orgs.) **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro-RJ, Ed. Jorge Zahar, 1989.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira, 1º e 3º capítulos, 2ª edição, Campus, Rio de Janeiro-RJ, (1997).

SÃO PAULO (Estado). Prefeitura Municipal de Sorocaba. In: I ENCONTRO NACIONAL DE EXPERIÊNCIAS INOVADORAS E EXITOSAS EM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, 2004, Brasília-DF. **Programa Municipal de Alimentação Escolar**. Brasília-DF, 2004a.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação - Departamento de Assistência ao Escolar (DAE). In: I ENCONTRO DO CONSELHO ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, CEAE, São Paulo, 2004. **Apresentação da Execução Técnica do Programa de Alimentação Escolar no Estado de São Paulo**. São Paulo-SP, 2004b.

SPINELLI, M. A. S. **Alimentação Escolar**: da centralização à descentralização. Campinas-SP, 1997. Faculdade de Ciências Médicas. Dissertação (Doutorado em Saúde Pública) Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

SILVA, R. N. e CRUZ N. **Política Educacional**: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, R. B. (org.) **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo, Fundap, 1996.

TELLES, V. S. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: Dagnino, E. (org.). **Anos 90. Política e sociedade no Brasil**. São Paulo-SP. Editora Brasiliense, 1994.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In: RAP – **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro-RJ, vol 30, n. 2. Fundação Getúlio Vargas. mar/abr, 1996.

VIEIRA, S. L. Neoliberalismo, privatização e educação no Brasil. In: Oliveira, R.P. (org.). **Política Educacional: impasses e alternativas**. São Paulo-SP. Editora Cortez, 1995.

LEGI SLAÇÃO

BRASIL. Decreto Lei n. 2300, de 1986, dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. **Diário Oficial da União** de 24 de novembro de 1986. Brasília-DF, 1986

BRASIL. Constituição de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 2. ed. atualizada. Coleção ADCOAS, 2000d.

BRASIL. Lei Federal n. 8.069, 16 de julho de 1990, dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. **Diário Oficial da União** de 16 de julho de 1990. Retificada em 27 de setembro de 1990. Brasília-DF, 1990.

BRASIL. Lei Federal de Licitações e Contratos n. 8666, de junho de 1993, atualizada pela Lei n. 8883 de 1994. **Diário Oficial da União** de 22 de junho de 1993. Brasília-DF, 1993.

BRASIL. Lei Federal n. 8913, de julho de 1994, dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União** de 13 de julho de 1994. Brasília-DF, 1994b.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação n. 9.394, de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União** de 23 de dezembro de 1996. Brasília-DF, 1996.

BRASIL. Medida Provisória n. 1784, de 15 de dezembro de 1998, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Diário Oficial da União**. Brasília-DF, 1998a.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União** de 05 de maio de 2000. Brasília-DF, 2000a.

BRASIL. Medida Provisória n. 1979-19, de 03 de junho de 2000, reedição da medida provisória 1784, de 14 de dezembro de 1998, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, dispõe sobre a responsabilidade técnica da elaboração do cardápio, e define a composição e as atribuições do Conselho de Alimentação Escolar – CAE. **Diário Oficial da União**. Brasília-DF, 2000b.

BRASIL. Resolução n. 15, do FNDE, de agosto de 2000, estabelece a transferência dos recursos financeiros automaticamente, sem mais a necessidade de firmar convênio, à entidade executora. Brasília-DF, 2000c.

BRASIL. Lei Federal n. 10172, de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União** de 11 de janeiro de 2001. Brasília-DF, 2001.

BRASIL. Medida Provisória n. 2178-36, de agosto de 2001, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília-DF, 2001.

BRASIL. Resolução n. 38, do FNDE / CD, de agosto de 2004, estabelece critérios para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Brasília-DF, 2004.

SÃO PAULO. Lei Estadual n. 4021, de maio de 1984, transfere às Prefeituras Municipais a prestação dos serviços de fornecimento de merenda escolar. **Diário Oficial do Estado** de 23 de maio de 1984. São Paulo-SP, 1984b.

SÃO PAULO. Decreto Estadual n. 22379, de junho de 1984, dispõe sobre a municipalização da merenda escolar, regulamentando a Lei Estadual n. 4.021 de 22 de maio de 1984. **Diário Oficial do Estado** de 20 de junho de 1984. São Paulo-SP, 1984c.

SÃO PAULO. Resolução SE 151/84 de junho de 1984, baixa normas para cumprimento do decreto n. 22379 de 19 de junho de 1984, e dispõe sobre a concessão de subvenção aos municípios para atender despesas com merenda escolar. **Diário Oficial do Estado** de 20 de junho de 1984. São Paulo-SP, 1984d.

SÃO PAULO. Decreto Estadual n. 22758, de outubro 1984, dispõe sobre a criação de Conselhos Municipais de Merenda Escolar. **Diário Oficial do Estado** de 06 de outubro de 1984. São Paulo-SP, 1984e.

SÃO PAULO. Decreto Estadual n. 23632, 05 de julho de 1985, estabelece novo regulamento para o cumprimento da Lei n. 4021, de 22 de maio de 1984, que dispõe sobre a municipalização da merenda escolar revogando os anteriores: Decreto n. 22379, de 19 de junho de 1984, Resolução SE n. 151, de 19 de junho de 1984 e Decreto n. 22758, de 05 de outubro de 1984. Diário Oficial do Estado de 06 de julho de 1985. **Diário Oficial do Estado** de 06 de julho de 1985. São Paulo-SP, 1985b.

SÃO PAULO. Resolução SE 220/85, de outubro de 1985, baixa normas complementares ao Decreto n. 23632 de 05 de julho de 1985, trata principalmente da regulamentação do Conselho de Merenda Escolar. **Diário Oficial do Estado** de 23 de outubro de 1985. São Paulo-SP, 1985c.

SÃO PAULO. Decreto n. 26962, de abril de 1987, estabelece a coordenação do Programa, no Estado de São Paulo, para o Departamento de Suprimento Escolar, órgão da Secretaria de Estado da Educação criado em substituição ao Departamento de Assistência ao Escolar que passou a ser um órgão da Secretaria de Estado da Saúde. São Paulo-SP, 1987.

SÃO PAULO (Estado). Prefeitura Municipal de Campinas. Lei Municipal n. 6767, de 1991, reestrutura o Plano de Cargos, Empregos e Carreiras da Prefeitura Municipal de Campinas, instituído pela Lei n. 5767 de 1987. **Diário Oficial do Município**, 1991.

SÃO PAULO (Estado). Prefeitura Municipal de Campinas. Lei Municipal n. 7421, de janeiro de 1993, autoriza o poder executivo a proceder a reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas. **Diário Oficial do Município** de 02 de janeiro de 1993. Campinas-SP, 1993.

DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL. Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) - Diretoria de Apoio Alimentar (DAAN). **Relatório de atividades 1993/1994**: descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. Brasília-DF, 1994a.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Ministério da Educação FNDE/MEC. **Ofício da Diretoria de Programas Assistenciais à Diretoria Técnica do Departamento de Suprimento Escolar da Secretaria de Estado da Educação**. Brasília-DF, ago. 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - MEC/INEP. **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar – Síntese dos resultados**. Brasília-DF, 1998b.

OFÍCIO da Assessoria Técnica da Pontifícia Universidade Católica de Campinas-PUCC, ao Secretário Municipal de Educação de Campinas. **Os entraves da municipalização do Programa de Merenda Escolar**. Campinas-SP, ago. 1985.

OFÍCIO da Assessoria Técnica da Pontifícia Universidade Católica de Campinas-PUCC, ao Secretário Municipal de Educação de Campinas. **A inconveniência da continuidade da municipalização do Programa de Merenda Escolar**. Campinas-SP, mar. 1986a.

OFÍCIO da Prefeitura Municipal de Campinas para a Secretaria de Estado da Educação, n. 226/86. **A impossibilidade de atendimento integral a Resolução SE 151/84**. Campinas-SP, jun. 1986b.

OFÍCIO do Conselho Municipal de Merenda Escolar ao Prefeito Municipal de Campinas. **Manifestação contrária ao recebimento de alimentos enviados pelo Governo Federal**. Campinas-SP, 1991.

OFÍCIO da Secretaria Municipal de Educação de Campinas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Informação quanto aos procedimentos em relação às notas fiscais das empresas contratadas para a terceirização do Programa de Alimentação Escolar**. Campinas, ago. 1998.

PROTOCOLADO n. 48852, de agosto de 1997. **Origina o primeiro processo de terceirização do Programa de Alimentação Escolar, no município de Campinas**. Campinas-SP, 1997a.

PROTOCOLADO n. 49935, 1997. **Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria técnica**. Campinas-SP, 1997b.

PROTOCOLADO n. 56088, de setembro de 1999. **Contratação direta dos serviços solicitados no protocolo n. 48.852.** Campinas-SP, 1999a.

PROTOCOLADO n. 56405, de setembro de 1999. **Origina o segundo processo de contratação de empresas para a terceirização do Programa de Alimentação Escolar, no município de Campinas.** Campinas, 1999b.

PROTOCOLADO n. 73930, de dezembro de 1999. **Contratação de empresa para prestação de serviços de consultoria técnica.** Campinas, Secretaria Municipal de Educação de Campinas-SP, 1999c.

RELATÓRIO da Secretaria Municipal de Educação de Campinas - **Coordenadoria de Nutrição.** Campinas-SP, 1995.

RELATÓRIO do Programa Mundial de Alimentos no Brasil. **Estudo de Caso sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE e seu processo de descentralização em áreas assistidas pelo Programa Mundial de Alimentos.** Brasília-DF, maio de 1996.

RELATÓRIO da Secretaria Municipal de Administração de Campinas. **Visitas às escolas por auditores municipais, para levantamento de dados sobre a gestão do Programa de Alimentação Escolar.** Campinas-SP, maio 1997a.

RELATÓRIO da Secretaria Municipal de Educação de Campinas - Coordenadoria de Nutrição. **Início dos estudos para viabilização da terceirização do Programa de Alimentação Escolar.** Campinas-SP, jul. 1997b.

RELATÓRIO informal da Consultoria Empresarial à Secretaria Municipal da Administração de Campinas. **Levantamento de custos para a Merenda Escolar.** Campinas-SP, ago. 1997c.

RELATÓRIO da Consultoria Empresarial contratada à Secretaria Municipal da Administração de Campinas. **Apropriação da composição dos custos das refeições do Programa de Alimentação Escolar.** Campinas-SP, out. 1997d.

RELATÓRIO da Prefeitura Municipal de Sorocaba. **Implementação da terceirização do Programa de Alimentação Escolar.** Sorocaba-SP, Secretaria Municipal de Administração, Gabinete do Secretário, 1998.

RELATÓRIO da Prefeitura Municipal de Campinas. **Verificação da viabilidade econômica dos contratos de terceirização do Programa de Alimentação Escolar.** Campinas, Secretaria Municipal de Administração, Departamento de Auditoria, 1999.

RELATÓRIO da Consultoria Técnica. **Prestação de serviços de consultoria técnica contratada à Secretaria Municipal de Educação de Campinas.** Campinas-SP, mar. 2000a.

RELATÓRIO da Consultoria Técnica. **Prestação de serviços de consultoria técnica contratada à Secretaria Municipal de Educação de Campinas.** Campinas-SP, abr. 2000b.

RELATÓRIO da Consultoria Técnica. **Prestação de serviços de consultoria técnica contratada à Secretaria Municipal de Educação de Campinas.** Campinas-SP, maio 2000c.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação - Departamento de Assistência ao Escolar (DAE). **Ofício ao Prefeito Municipal de Campinas.** São Paulo-SP, jun. 1983.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação - Departamento de Assistência ao Escolar (DAE). **Ofício da Diretoria Técnica ao Prefeito Municipal de Campinas.** São Paulo-SP, jan. 1984a.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação - Departamento de Assistência ao Escolar (DAE). **Documento de implantação do Programa de Municipalização Merenda Escolar do Governo do Estado de São Paulo.** São Paulo-SP, 1985a.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação. **Ofício da Secretaria de Estado da Educação à Prefeitura Municipal de Campinas.** Normatização para o atendimento do ciclo básico com jornada única, das escolas estaduais. São Paulo-SP, jan. 1988.

SÃO PAULO. **Carta de São Paulo.** Conclusões do Encontro Estadual de Alimentação Escolar. São Paulo-SP, 1990.

SÃO PAULO. **Documento à Prefeitura Municipal de Campinas, informando o envio da 1ª parcela da Quota Estadual do Salário Educação – QESE.** Governo do Estado de São Paulo, 1991.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado da Educação - Departamento de Assistência ao Escolar (DAE). **Ofício da Diretoria Técnica para a Secretaria Municipal de Educação de Campinas.** Notícia sobre a terceirização do Programa de Alimentação Escolar de Campinas, veiculada pela imprensa. São Paulo-SP, jul. 1998.

ANEXO 1

QUADRO 1: Levantamento do número de alunos e de Unidades Educacionais, por região. Campinas, 1997

- Número de alunos atendidos pela Secretaria Municipal de Campinas, por região, 1997
- Número de refeições estimado para o atendimento dos alunos da Secretaria Municipal de Campinas-Coordenadoria de Nutrição, por região, 1997
- Número de Unidades Educacionais atendidos pela Secretaria Municipal de Campinas-Coordenadoria de Nutrição, por região, 1997

Legenda:

SAR – Secretaria de Ação Regional
CR – Coordenadoria Regional
CEMEI – Centro Municipal de Educação infantil
EMEI – Escola Municipal de Educação Infantil
(I) – Período Integral
(P) – Período Parcial
EMPG – Escola Municipal de Primeiro Grau
EEPG – Escola Estadual de Primeiro Grau
CB – Ciclo Básico (1^ªs e 2^ªs séries)
MR – Merenda Regular (demais séries)
J & A – Jovens e adultos – alfabetização de adultos

Reproduzido do Relatório da Secretaria Municipal de Educação – Coordenadoria de Nutrição, em julho de 1997, enviado à Secretaria Municipal de Administração – Departamento de Suprimentos

QUADRO 2: Grupos de escolas a serem atendidas pelas empresas contratadas para a prestação de serviços do Programa de Alimentação Escolar, Campinas, 1997

	Grupo A Empresa: IV				Grupo B Empresa: I				Grupo C Empresa: III				Grupo D Empresa: II			
	Número de unidades	Número de alunos	Número de funcionários efetivos	Número de funcionários temporários	Número de unidades	Número de alunos	Número de funcionários efetivos	Número de funcionários temporários	Número de unidades	Número de alunos	Número de funcionários efetivos	Número de funcionários temporários	Número de unidades	Número de alunos	Número de funcionários efetivos	Número de funcionários temporários
CEMEI	40	1796	13	19	14	2186	16	15	15	2347	18	12	18	3067	29	29
EMEI	13	2670	15	11	27	4585	9	13	24	3336	14	15	26	3257	22	19
EMPG	06	5013	4	5	17	12124	19	12	14	7383	15	12	13	11366	18	19
EEPG	28	21344	3	6	36	27915	3	1	50	33329	13	4	29	31230	2	9
Núcleo	02	139	1	1	04	342	2	1	07	519	3	5	02	109	3	1
Entidades	04	623	5	0	14	4186	16	1	04	425	6	0	02	210	1	0
Jovens e adultos	15	645	1	0	11	586	1	0	17	1134	5	0	08	235	0	0
Total	108	32230	42	42	123	51924	66	43	131	48473	74	48	98	49474	75	77

	Número de unidades	Número de alunos	Número de funcionários efetivos	Número de funcionários temporários
Total Geral	460	182101	257	210

Fonte: PROTOCOLADO , 1997^a

QUADRO 3: Resumo dos dados dos contratos com as empresas terceirizadas, para a gestão do Programa de Alimentação Escolar, Campinas, 2001

EMPRESAS	I SUL	III LESTE	IV NORTE	IV NOROESTE	V SUDOESTE	OTA IS	LEVANTAMENTO I N I C I A L
Assinatura do Contrato / Vigência	11/08/98 2 anos	30/11/98 2 anos	09/03/99 2 anos	25/05/00 3 anos	25/05/00 3 anos	----	----
Valor total (milhões R\$)	12,1	11,9	7,3	8,1	16,1	55,5***	----
Nº alunos (em mil)	40,1	45,6	25,6	18,3	31,6	161,2**	182,1**
Nº escolas	110	138	73	37	57	415**	460**
Nº refeições/dia * (em mil)	39,1	37,3	22,5	15,8	29,7	144,4*	----
Nº cozinheiras e ajudantes da PMC	36	47	40	16	30	169**	210**
Nº cozinheiras das empresas contratadas	169	162	93	59	114	597**	257**

* Número de refeições / dia, apurado em outubro de 2000: 144.543

** Dados que divergem e que, na operacionalização, aumentam o custo do Programa, haja vista a diferença do número de funcionários a serem contratados.

*** Valor total dos contratos no limite da vigência (milhões de R\$)

Fonte: Coordenadoria de Nutrição, 2001