Rodrigo Pinheiro de Toledo Vianna

Parecer

Este exemplar corresponde a redação final da dissertação de Mestrado defendida por Rodrigo Pinheiro de Toledo Vianna e aprovada pela Comissão Julgadora em 18 de julho de 1997. Campinas, 18 de agosto de 1997.

Presidente da Banca

O PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR: Subsídios para o planejamento do programa em Campinas.

Dissertação de mestrado,
sob orientação do Prof. Dr. Mauro José Andrade Tereso,
apresentada como cumprimento parcial dos requisitos para
obtenção do Título de Mestre em Engenharia Agrícola:
área de concentração Planejamento e Produção Agropecuária.

Campinas - S.P.
Julho, 1997

00 21492

UNIDADE BC
N.º CHAMADA:
T/Unicamp
V655p
V. Ex.
TOMBO BC/ 32186
PROC. 281/97
C [ ] D [X]
PREÇO R$ 11,00
DATA 24/11/97
Nº CPD

CM-00103708-9

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA DA ÁREA DE ENGENHARIA - BAE - UNICAMP

V655p

Vianna, Rodrigo Pinheiro de Toledo
O programa de merenda escolar: subsídios para o planejamento do programa em Campinas.--Campinas, SP: [s.n.], 1997.

Orientador: Mauro José Andrade Tereso.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola.

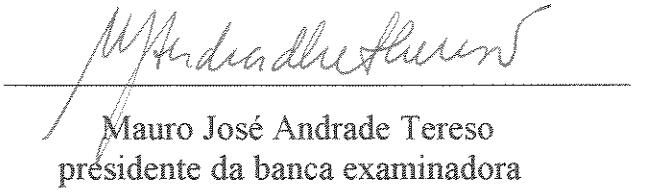
1. Merenda escolar. 2. Política alimentar 3. Abastecimento de alimentos. I. Tereso, Mauro José Andrade. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Agrícola. III. Título.

MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mauro José Andrade Tereso - *orientador*

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira - *FE/UNICAMP*

Profª. Drª. Maria Antonia Martins Galeazzi - *FEA/UNICAMP*



Mauro José Andrade Tereso
presidente da banca examinadora

AGRADECIMENTOS

O orientador deste trabalho, Professor Mauro J. A. Tereso, com quem joguei para o alto uma infindável pilha de informações para depois, com a cautela de cientista, colocarmos cada palavra na seqüência que acreditávamos ser a mais apropriada.

O Comitê de Orientação, Profa. Maristela Simões e Profa. Julieta Salles, pelo apoio e acompanhamento do trabalho e o Professor Cleiton de Oliveira, que junto com o Comitê, discutiu meu plano de trabalho no exame de qualificação.

O CNPq pela bolsa recebida durante os anos 94 e 95.

A Profa. Maria Antonia, por ter me conduzido na área sócio econômica da alimentação. A Profa. Sônia pelo apoio e o Prof. Dr. Taddei, pelas discussões ao longo do ano de 1996.

Os integrantes do NEPA, com os quais compartilho meus dias de trabalho e em especial a Cláudia, os meus companheiros pesquisadores, Luiz e Lucas e a resolvequalquerproblema Arlinda.

O Cesário e Rafael, da FEAGRI e meus compañeros Amilcar e Hernán.

As minhas famílias, àquela de onde vim, especialmente minha mãe, Myrtes, que sempre me apoiou incondicionalmente e, esta que hoje me cerca, Malva, minha companheira e Felipe, meu filho.

QUADROS

Quadro 1: Atribuições do Estado e da Prefeitura de acordo com o Programa de Municipalização da Merenda Escolar de 1984 *70*

Quadro 2: Atribuições do Governo Federal e Prefeitura, de acordo com o Programa Federal de Descentralização da Merenda de 1994 *72*

Quadro 3: Processo de aquisição de gêneros alimentícios, pela Prefeitura de Campinas, para o programa de merenda escolar *76*

Quadro 4: Cardápio da merenda escolar em Campinas no 1° semestre do ano de 1993 *83*

Quadro 5: Cardápios da merenda escolar em Campinas no 1° semestre do ano de 1997 *84*

Quadro 6: Escolas da Região S.A.R. Norte de Campinas *90*

Quadro 7: Pontos atribuídos para cada característica das escolas da região S.A.R. Norte de Campinas, de acordo com a capacidade de processamento da Merenda. *92*

TABELAS

Tabela 1: Número de alunos atendidos pela Coordenadoria de Nutrição da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Campinas (dados referentes a 1994). *72*

Tabela 2: Proporção, em porcentagem, das recomendações nutricionais da merenda estipuladas por Lei em relação ao cardápio da merenda, Campinas, 1993. *86*

Tabela 3: Proporção, em porcentagem, das recomendações nutricionais da merenda estipuladas por Lei, em relação ao cardápio da merenda, Campinas, 1997. *86*

Tabela 4: Pontuação obtida por cada Unidade Escolar, total e para cada item de acordo com as condições de preparação da merenda. *94*

Tabela 5: Avaliação das condições de aparelhamento das escolas da região S.A.R. Norte para o atendimento do serviço de merenda escolar *95*

Tabela 6: Dados Demográficos da DIRA de Campinas e do Estado. *103*

Tabela 7: Área cultivada e natural da DIRA de Campinas e Total do ESP, 1991/92. *104*

Tabela 8: Área cultivada e quantidade produzida por ano, na microrregião de Campinas, dos produtos básicos de consumo. Estado de São Paulo, 1990. *106*

Tabela 9: Número e porcentagem de agroindústrias, por grupo de atividade, na DIRA de Campinas e no total do Estado, 1989. *109*

Tabela 10: Quantidade comercializada, das principais verduras, legumes e frutas na CEASA Campinas, 1994 *110*

Tabela 11: Relação estimada entre o total comercializado na CEASA Campinas e a produção agrícola de hortifrutícolas da região. *111*

Tabela 12: Consumo *per capita*/dia e estimativa em toneladas da movimentação anual de produtos básicos e de origem animal na microrregião de Campinas. 1994. *113*

Tabela 13: Relação, em porcentagem, da necessidade de nutrientes para o atendimento do programa de merenda escolar em Campinas com os nutrientes dos alimentos disponíveis na microrregião de Campinas, no período de um ano. *115*

SIGLAS

ABAE - Associação Brasileira de Alimentação Escolar

ABIA - Associação Brasileira de Indústrias de Alimentação

APM - Associação de Pais e Mestres

C.R. - Coordenadoria Regional da da Prefeitura Municipal de Campinas

CCC - *Commodity Credit Coorporation*

CEASA - Central de Abastecimento e Serviços Auxiliares

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CME - Campanha da Merenda Escolar

CNA - Comissão Nacional de Alimentação, do Ministério de Educação e Cultura

CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar

CNME - Campanha Nacional da Merenda Escolar

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação

D.E. - Delegacia de Ensino

DAAN - Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional

DAE - Departamento de Assistência ao Escolar (Estado de São Paulo, Secretaria de Educação)

DCQ - Departamento de Controle de Qualidade

DIRA - Divisão Regional Agrícola

DNCr - Departamento Nacional da Criança do Ministério da Educação e Saúde

EEPG - Escola Estadual de Primeiro Grau

EEPSG - Escola Estadual de Primeiro e Segundo Grau

EMEI - Escola Municipal de Educação Infantil

EMPG - Escola Municipal de Primeiro Grau

FAE - Fundação de Assistência ao Estudante

FAO - *Food Agriculture Organization*

FINSOCIAL - Fundo de Investimento Social

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INAE - Instituto Nacional de Assistência ao Estudante

INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LBA - Legião Brasileira de Assistência

MEC - Ministério de Educação e Cultura (hoje Ministério da Educação e do Desporto)

OMS - Organização Mundial de Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

OPS - Organização Pan-americana de Saúde

PAT - Programa de Alimentação ao Trabalhador

PCA - Programa de Complementação Alimentar

PIA/PNAN - Projeto Interagencial de Promoção de Políticas Nacionais de Alimentação e Nutrição

PIQ - Padrões de Identidade e Qualidade

PMA - Programa Mundial de Alimentos (da ONU)

PMC - Prefeitura Municipal de Campinas

PMME - Programa de Municipalização da Merenda Escolar

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNS - Programa Nutrição e Saúde

PNSN - Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição

PROAB - Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda

PROCAB - Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda

PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

S.A.R. - Secretaria de Ação Regional da Prefeitura Municipal de Campinas

SAPS - Serviço de Alimentação da Previdência Social

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SUNAB - Superintendência Nacional do Abastecimento

UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO - *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*

UNICEF - *United Nations International Children Emergency Fund*

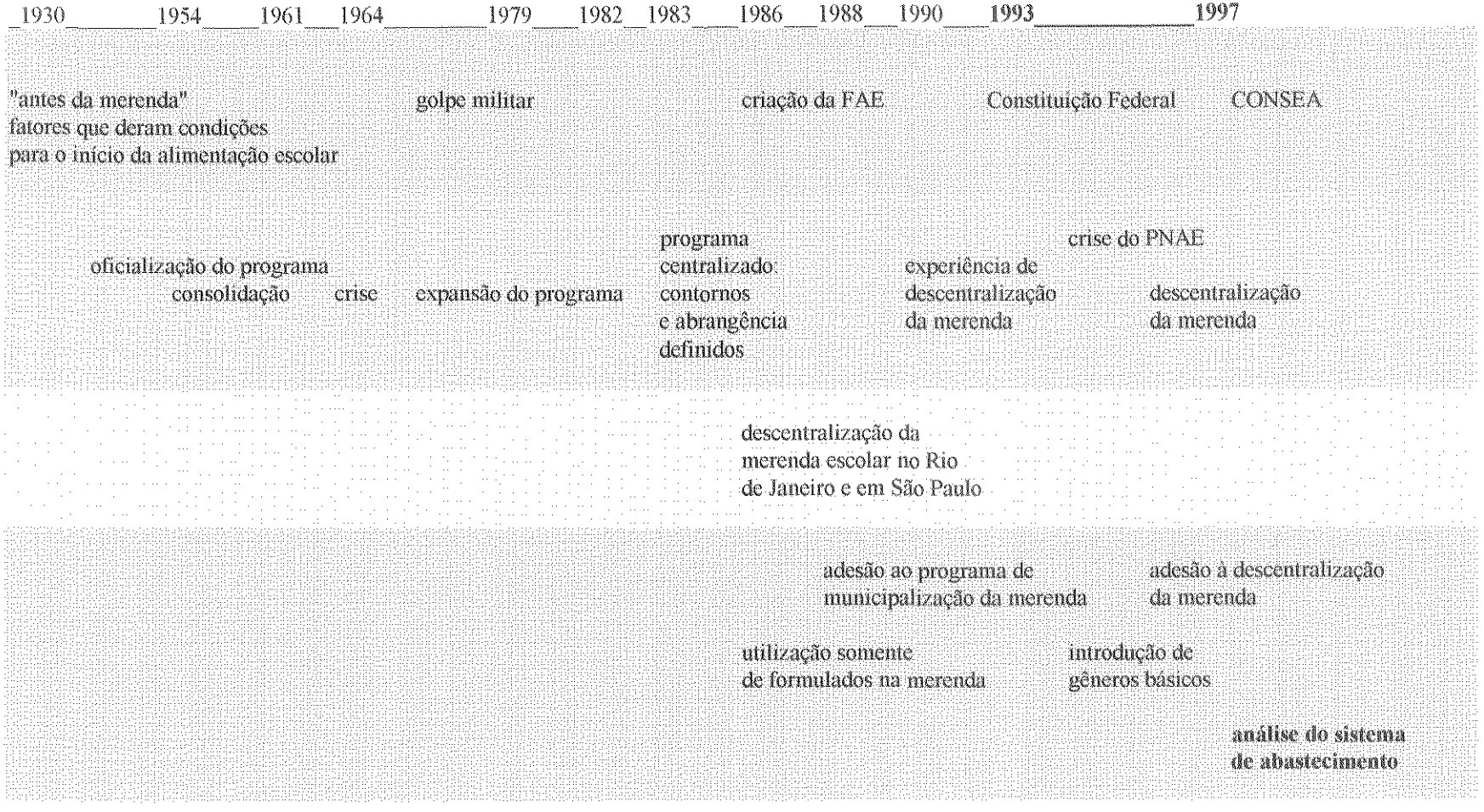
UNRISD - Instituto de Pesquisas das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social

USAID - *Agency for International Development* (conhecida no Brasil por USAID)

CRONOLOGIA DO PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR NO BRASIL

ANO	NOME DO PROGRAMA	ORGÃO / INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL	OBJETIVOS
1940		DNCr	Normas / recomendações para merenda escolar
1942-1944	SAPS - Serviço de Desjejum Escolar	Previdência Social	oferecer um lanche para as crianças na entrada da escola e fazer acompanhamento médico destas crianças.
1954	Programa de Merenda Escolar	CNA - Ministério de Educação e Saúde	suplementação alimentar a base de leite em pó.
1955	Campanha da Merenda Escolar	MEC	incentivar a alimentação escolar, melhoria do seu valor nutritivo.
fim de 1955	Campanha Nacional de Merenda Escolar	MEC	incentivar a alimentação escolar, melhoria do seu valor nutritivo.
1962	Campanha Nacional de Merenda Escolar	SUNAB	alimentação escolar utilizando mecanismos internos de abastecimento.
1964	Campanha Nacional de Merenda Escolar	MEC	melhorar a qualidade nutricional dos escolares brasileiros.
1965	Programa de Almoço Escolar	MEC	oferecer uma refeição completa ao escolar
1965	Campanha Nacional de Alimentação ao Escolar	MEC	oferecer merenda para escolares, estudantes de cursos supletivos, parte do secundário e parte dos pré-escolares.
1975	Programa Nacional de Alimentação ao Escolar	MEC	oferecer merenda para escolares, estudantes de cursos supletivos, parte do secundário e parte dos pré-escolares.
1983	Programa Nacional de Alimentação ao Escolar	FAE - MEC	oferecer merenda para escolares, estudantes de cursos supletivos, parte do secundário e parte dos pré-escolares. Recomendação nutricional: atender 15% das necessidades diárias das crianças.
1986 - 1989	Projeto Irmãozinho	FAE - MEC	oferecer refeição para crianças na faixa de 4 a 6 anos, irmãos de escolares e que não estivessem sendo atendidos por outra instituição pública como creche ou pré-escola
1986 - 1989	Programa de Municipalização da Merenda Escolar	FAE	idem 1983; controle administrativo da merenda escolar nos Estados e/ou Municípios
1989	Fim da Municipalização do PNAE	FAE	idem 1983; Programa Centralizado
1993	Descentralização da Merenda	FAE	idem 1983; repasse de recursos para Estados e/ou Municípios que administram o Programa de Merenda.

ESQUEMA TEMPORAL DOS FATOS APRESENTADOS



RESUMO

Este trabalho analisa o programa de merenda escolar através de uma retrospectiva histórica, desde sua criação até os dias de hoje, buscando analisar as diferenças entre a Política de Alimentação ao Escolar do Governo Federal e as respectivas implementações do Programa.

É feito um estudo do programa no município de Campinas, através de uma metodologia própria, focalizando a sua operacionalização. É discutido o auto-abastecimento regional do programa, aplicando-se o modelo de sistema alimentar, com o objetivo de propor alternativas para o atendimento da população alvo utilizando gêneros hortifrutigranjeiros produzidos na região.

Finalmente, as conclusões deste trabalho visam contribuir com subsídios aos tomadores de decisão do programa de merenda escolar, apresentando alternativas que representam potenciais ganhos de qualidade no serviço prestado aos escolares.

ABSTRACT

This work analyses the school meals program in Brasil by studying the program since its implantation up to the present day, trying to determine differences between the Federal policies with respect to school meals and the respective politcs applied.

Using methodology developed by the authors, a study was made of the program applied in the town of Campinas, focusing on its operation. The possibility of supplying the horticultural products required by the program using regional production is discussed.

The conclusions of this work aim at contributing important information to the decision makers involved in the school meals program, presenting alternatives which represent possible gains in the quality of the service offered to the school children.

"parece não causar mais indignação viver em um país em que mais da metade de suas crianças pertencem a famílias que não têm poder aquisitivo suficiente para garantir a satisfação de suas necessidades essenciais. Pergunta-se, agora, se deve ou não o setor público contribuir para a melhoria dos padrões alimentares através da distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos. Esquece-se de que o inadmissível é a necessidade deste tipo de intervenção nas dimensões observadas, e não a própria intervenção, de que o injustificável é o descumprimento das diretrizes recomendadas e das metas anunciadas, além da não mobilização dos recursos financeiros e do suporte político necessários."

A. M. T. M. Peliano

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO *17*

II. A MERENDA ESCOLAR NO BRASIL: Análise Histórica *20*

III. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR *50*

IV. A MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DE SÃO PAULO *64*

V. A MERENDA ESCOLAR EM CAMPINAS *69*

5.1. A Administração do Programa *74*

5.1.1. Processo de Aquisição dos Gêneros para a Merenda Escolar *75*

5.1.2. Controle de Estoque *78*

5.1.3. Planejamento e Distribuição dos Gêneros para a Merenda Escolar *80*

5.1.4. O Cardápio da Merenda *82*

5.2. Características de Infra-estrutura das Unidades Escolares *89*

5.3. Considerações sobre a merenda escolar em Campinas *96*

VI. O ABASTECIMENTO REGIONAL DO PROGRAMA DE MERENDA *100*

6.1. O nível, o volume e a composição da produção alimentar da Região de Campinas *102*

6.2. Condições de transporte, estocagem e conservação da produção. A importância da comercialização de produtos alimentícios, o funcionamento e a eficiência da distribuição de alimentos *107*

6.3. Considerações sobre o abastecimento do programa de merenda *117*

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS *119*

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS *127*

I. INTRODUÇÃO

Dentre todos os programas de suplementação alimentar institucionais atualmente em vigor no Brasil, o "Programa Nacional de Alimentação Escolar" (PNAE) é o de maior importância, sob a óptica da abrangência, população envolvida e de recursos mobilizados (GONÇALVES, 1993). Em números absolutos é o maior programa de alimentação escolar da América Latina, e talvez do mundo. Entre as políticas e programas de governo na área de suplementação alimentar no Brasil é o programa mais importante, assegurado pela constituição de 1988, visando o atendimento universal para os alunos da pré-escola e ensino fundamental da rede pública e filantrópica (FAE / PMA, 1996).

Ao contrário da maioria dos programas de alimentação, a merenda escolar foi iniciada oficialmente em 1954 e continua até os dias de hoje sem sofrer interrupções, apesar de significativas mudanças na sua forma de operacionalização. Muitas discussões têm havido ao longo da sua história, uma vez que ela ocupa um lugar de destaque entre as Políticas Públicas de caráter social. Seu objetivo e sua área de atuação nem sempre foram únicos e voltados exclusivamente para suprir as necessidades nutricionais das crianças durante o período de aula. Por muitas vezes este programa pretendeu atacar problemas tão complexos como desnutrição, desigualdade social, educação, saúde, etc., embora fosse demasiada responsabilidade abarcar todas estas questões propostas no discurso oficial.

Atualmente, o "Programa Nacional de Alimentação Escolar" está descentralizado e, na maioria dos casos, o controle operacional da merenda está a cargo dos Municípios, desde que comprovem adequada estrutura administrativa, capacidade de produção e abastecimento local, regional ou estadual (pouco mais de 4.000 municípios brasileiros dentro de um universo de aproximadamente 5.000). O Programa prevê o atendimento às crianças matriculadas na pré-escola e no ensino fundamental da rede municipal, estadual e federal, bem como àquelas matriculadas nas escolas filantrópicas cadastradas nas Secretarias Estaduais de Educação. A cobertura de atendimento é de 15% das necessidades nutricionais diárias de um escolar.

Inicialmente, este trabalho buscará recuperar a história do programa, a partir da literatura disponível, analisando-o criticamente. Como objetivo geral, pretende-se discutir as diferenças apresentadas ao longo da história entre o discurso oficial, elaborado pelo Governo Federal, e as respectivas implementações do programa. Esta primeira análise cobrirá o período compreendido entre os anos 30 e 80 e será desenvolvida no Capítulo denominado *A Merenda Escolar no Brasil - análise histórica*.

No Capítulo seguinte, intitulado *O Programa Nacional de Alimentação ao Escolar*, descrever-se-á o atual programa de merenda escolar, seus objetivos e forma de organização, analisando com maior detalhe as questões de operacionalização.

A discussão sobre a descentralização da gestão do programa inicia-se no Capítulo *A Merenda Escolar no Estado de São Paulo*, tratando do lançamento do programa de Municipalização da Merenda Escolar, quando o Governo deste Estado relizou a primeira experiência institucional reconhecida de administração local de alimentação escolar. Este fato, no ano de 1983, formaria as bases das políticas de descentralização que seriam implementadas em 1986 e posteriormente em 1993.

Nestes capítulos, será feito um levantamento que inclui desde os fatores que deram as condições para o início da alimentação escolar, a posterior oficialização do programa, seu desenvolvimento, até atingir os contornos operacionais e a abrangência de clientela atuais. É importante resgatar como o "Programa Nacional de Alimentação Escolar" foi concebido e como foi se transformando ao longo do tempo, quanto aos seus objetivos, às estratégias de implementação dos tomadores de decisão, em função dos grupos políticos envolvidos, à abrangência e aos resultados alcançados, para compreendê-lo no contexto atual.

A partir do cenário desenhado, este trabalho apresenta uma metodologia de análise para o programa de merenda escolar, útil aos tomadores de decisão e gestores de programas em municípios de médio e/ou grande porte, como Campinas, descrevendo o seguinte roteiro de análise: objetivos ou metas do programa, caracterizando as atribuições de cada entidade envolvida na gestão do programa; abrangência, verificando a cobertura, os fatores que interferem no grau de adesão do programa e qual o impacto na população alvo; operacionalização, descrevendo e discutindo detalhadamente cada etapa administrativa e técnica do programa; pontos de estrangulamento e, finalmente, alternativas para o programa. De acordo com as condições encontradas em cada local ou região de estudo, a aplicação

desta metodologia deve indicar alternativas particulares. Isto é uma condição fundamental que corrobora com os fundamentos da política de descentralização, onde as características locais são respeitadas para trabalhar as diferenças de forma mais adequada.

O Capítulo *A Merenda Escolar em Campinas* desenvolve o estudo do caso de Campinas, objetivo específico deste trabalho, onde será descrita a operacionalização da merenda escolar nos dias de hoje, buscando verificar quais as suas características, sua abrangência, a estrutura administrativa, os produtos utilizados e o balanceamento nutricional das refeições servidas. Não menos importante será analisar a participação dos diferentes agentes envolvidos no programa, tanto do poder público como da sociedade civil. Uma vez descrito o Programa em Campinas, será analisado como e com qual intensidade ele atinge os objetivos propostos, discutindo seus pontos de estrangulamentos e limitações.

O atual Programa de Alimentação Escolar de Campinas, depois de contextualizado, será analisado sob a ótica de um sistema alimentar, envolvendo a estrutura de abastecimento da região: a produção; os distribuidores e postos de comercialização de alimentos, principalmente a CEASA e, o comércio local. Trata-se de pensar alternativas para atender adequadamente a população alvo, ou seja, utilizando gêneros hortifrutigranjeiros produzidos na região e diversificando o cardápio oferecido, incluindo a preocupação de incentivar o consumo de gêneros regionais e assim atingir os objetivos propostos pelo próprio Estado para o Programa de Merenda Escolar. Deste modo, o potencial da região será avaliado no Capítulo *O Auto-Abastecimento Regional do Programa de Merenda*, buscando, para o caso de Campinas, aprofundar a discussão da operacionalização do programa sob a ótica do abastecimento.

O Capítulo *Considerações Finais*, apresenta as principais conclusões das análises desenvolvidas nos capítulos anteriores, visando contribuir com subsídios aos tomadores de decisão no Programa da Merenda, apresentando alternativas que representem potenciais ganhos de qualidade no serviço de alimentação prestado aos escolares.

II. A MERENDA ESCOLAR NO BRASIL: Análise Histórica

A política de um programa social pode ser entendida como uma atividade governamental definida e relativamente específica, envolvendo um pacote de legislação, organização e recursos próprios alocados. Neste Capítulo busca-se analisar como se deu a formação da Política e do Programa de Alimentação ao Escolar no Brasil, desde que surgiu na agenda do Estado a preocupação com a suplementação alimentar desta população, influenciado por fatores internos e externos, até a consolidação desta atividade, com uma estrutura burocrática sofisticada, grande quantidade de recursos alocados e o reconhecimento da alimentação ao escolar, por parte da população, como um dever do Estado. O desenvolvimento desta análise em muito se serviu do relato histórico elaborado por Marcos Coimbra que, em seu livro "COMER E APRENDER", descreveu os acontecimentos políticos em torno da questão da merenda, de uma forma bastante detalhada, referenciados por documentos oficiais de difícil acesso. Em alguns casos, houve a preocupação de se buscar a fonte original destes documentos, com a finalidade de aprofundar mais a discussão.

Outras referências, como livros e relatórios, também foram utilizadas, buscando-se complementar e enriquecer a análise proposta. Os dados encontrados na literatura foram analisados buscando-se comparar os objetivos divulgados para o programa com a sua implementação de fato, discutindo-se as diferenças encontradas entre estes dois momentos, no sentido de avaliar a efetividade da realização das metas propostas.

Na década de 30 surgiu um pensamento crítico, no setor saúde, expresso nos trabalhos realizados por alguns estudiosos da nutrição brasileira, abordando toda a

problemática social e política da fome. Destacam-se Josué de Castro[1], Dante Costa[2], Anne Dias, Seabra Velloso, Silva Telles e Peregrino Júnior, que promoveram juntos a tradução do "Tratado de Alimentação" de autoria de um médico argentino, Rubens Escudero, que marcou o pensamento destes estudiosos (COUTINHO, 1988).

O caminho da Política de Alimentação no Brasil teve início com a intervenção do Estado sobre a questão específica da fome, através de dois instrumentos: o primeiro, com a criação do salário mínimo em 1938 (estabelecimento da ração essencial mínima[3]) e o segundo relativo à criação, nos órgãos previdenciários, do Serviço Central de Alimentação, por portaria do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em outubro de 1939 e, logo em seguida, do Serviço de Alimentação da Previdência Social, SAPS, criado por decreto em agosto de 1940 (VASCONCELOS, 1994[4]) e posteriormente extinto em 1967[5].

Como marco importante da participação do Estado no processo de distribuição de alimentos, o SAPS destinava-se a "assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões" (LINHARES e SILVA, 1979) promovendo o barateamento dos preços de uma seleção de gêneros alimentícios e instalando e fazendo funcionar restaurantes destinados à trabalhadores.

---

[1] Condições de Vida da Classe Operária do Recife (1935); Alimentação e Raça (1936); A Alimentação Brasileira à Luz da Geografia Humana (1937); O Problema da Alimentação no Brasil (1938); Geografia da Fome (1938); Fisiologia dos Tabús (1939).

[2] A Importância da Assistência Alimentar à Criança (1935); Bases da Alimentação Racional (1937); Padrão Dietético do Brasileiro (1939).

[3] A ração essencial mínima foi baseada em um inquérito alimentar realizado por Barros Barreto e Almir de Castro, em 1937, e estabelecia o atendimento das necessidades nutricionais diárias de um trabalhador adulto médio por região, correspondendo em média a 3480 kcal e 120 g de proteína (COUTINHO, 1988).

[4] Veja também: CASTRO, A. M. Nutrição e desenvolvimento: análise de uma política. Rio de Janeiro, Tese de Livre-Docência em Sociologia apresentada ao Instituto de Nutrição/CCS/UFRJ, 1977; L'ABBATE, S. Fome e Desnutrição: os descaminhos da Política Social. São Paulo, Dissertação de Mestrado em Sociologia/DCS/FFLCH/USP, 1982; NATAL, J.L.A. A questão alimentar-nutricional na política econômica (1930 - 1976) - um vai-vem na periferia da agenda pública. Campinas, Dissertação de Mestrado/DEP/IFCH/UNICAMP, 1982; VASCONCELOS, F.A.G. A política social de alimentação e nutrição no Brasil: acumulação de capital e reprodução da fome/desnutrição. Revista Saúde em Debate, Londrina, n.32, p. 42-49, dez. 1988.

[5] Segundo Coutinho (1988), o SAPS foi extinto pelo Governo Militar, possivelmente devido ao seu poder de congregar a classe trabalhadora em suas estruturas de restaurantes populares, facilitando os movimentos sociais, reprimidos pelo governo daquela época.

Naquela época, as preocupações do Estado no campo da alimentação eram voltadas a atender ao trabalhador e não à criança, muito menos aos escolares. Na década de 30, quando o Estado brasileiro assume a problemática da alimentação, fica muito clara a preocupação do governo em assegurar a produção industrial do país, tanto que foram destinadas ao Ministério do Trabalho as atribuições de serviços de alimentação, com público alvo específico: os trabalhadores. Naquele momento, não existia a menor cogitação do Estado em assumir a alimentação escolar. Até então, as organizações burocráticas voltadas para o atendimento da criança eram desprovidas de recursos e suas atribuições limitavam-se simplesmente em ditar recomendações para auxiliar a sociedade a se auto-organizar, isto é, agir como balizadoras de condutas, respaldadas pelo conhecimento instituído.

O conhecimento no campo da nutrição, em meados da década de 30, conquistou gradativamente para si a questão da alimentação infantil e do escolar. Assim, segundo os nutrólogos, os problemas de má alimentação desta parcela da população poderiam ser resolvidos a partir de três pontos centrais: educação, conhecimentos científicos e participação dos pais e professores. A alimentação infantil era vista como uma oportunidade de se educar a população aos poucos, difundindo bons hábitos alimentares. Naquele período, a definição de alimentação racional deixava de lado, em grande medida, as diferenças sociais na população infantil, trazendo para a educação e para os conhecimentos científicos a responsabilidade de solucionar os problemas de má alimentação. Neste quadro, ressalta-se, a responsabilidade da alimentação infantil era privada e não se reclamava a presença executiva do Estado no assunto. Assim, o esforço dos nutrólogos seria o de mostrar a relevância da matéria para os pais e professores, os quais teriam o papel de responsáveis.

No campo de atuação do Ministério de Educação e Saúde, a alimentação aos escolares surgiu nos internatos, com um regulamento higiênico dietético, editado em maio de 1939 (COIMBRA, 1982). Este talvez foi o primeiro diploma legislativo especificamente orientado para a alimentação aos escolares. Quanto aos externatos, toda ação estatal se restringia à edição de sugestões, recomendações e conselhos de alimentação, higiene e dietética, que se destinavam a informar condutas aos pais e professores.

Nos anos 40, porém, a política de alimentação tenderia a ter uma "aplicação social", como preconizava Josué de Castro. Assim, passaria a ser política e alvo da atuação pública e neste sentido, em 1940, foi criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr), dentro do Ministério da Educação e Saúde, com vistas a atender a área materno-infantil. Como o DNCr não manejava recursos próprios para a alimentação, sua atuação se restringia a divulgar idéias e recomendações. No ano de 1941, definiram-se as características gerais da merenda escolar brasileira nos seguintes termos: "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" (COSTA, *apud* COIMBRA, 1982). Assim, pode-se notar que o DNCr reafirmava a merenda escolar como uma atribuição privada, das próprias escolas e dos pais e, também, considerava-se um órgão normativo, divulgando suas recomendações de maneira vaga e pouco específica.

Entre os diversos programas voltados à alimentação organizados pelo SAPS, como restaurantes populares, postos de subsistência, cursos, palestras, etc., estava incluído, durante o período de 1942 a 1944, o programa de "Serviço de Desjejum Escolar" que fornecia um lanche para as crianças na entrada da escola, com a condição de que este não substituísse a merenda que as crianças deveriam trazer de casa. Este serviço também previa um acompanhamento médico das crianças atendidas, quase nunca posto em prática.

Além do Ministério da Previdência Social e do Ministério da Educação e Saúde, através do DNCr, um terceiro ator também passou a se preocupar com a alimentação da criança: o Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil (transformada posteriormente na Universidade Federal do Rio de Janeiro), criado em 1946. Este Instituto, formado pelo grupo de Josué de Castro, preconizava que a alimentação ao escolar fosse mais que um complemento alimentar, tornando-se um meio de educar a criança e, através dela, a sociedade, salientando desta forma o caráter da educação alimentar.

As recomendações sobre como deveria ser a merenda escolar brasileira, postuladas pelo DNCr, no entanto, eram altamente pretensiosas do ponto de vista do aporte calórico (700 calorias, correspondem à 1/3 das recomendações energéticas diárias de uma criança de 12 anos, segundo a NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 1980) e muito pouco específicas, tanto sobre a composição, quanto sobre a operacionalização. A falta de especificidade destas recomendações eram somadas também a diversidade de órgãos burocráticos encarregados de discutir este tema na época, fazendo com que a divulgação sobre a alimentação ao escolar tivesse um caráter mais propagandístico do que efetivo.

Na medida em que as "políticas" provenientes do Estado Novo, de reconhecida caraterística paternalista, foram incorporando a necessidade de participação estatal mais ativa na alimentação escolar, vários Estados, como Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso, organizaram programas regionais de merenda escolar utilizando recursos públicos. Pelos relatórios da época, recolhidos por COIMBRA (1982), é notório que estas iniciativas careciam de um direcionamento global e de uma organização eficiente. De fato, nos Estados que tinham programa de merenda, ela somente era distribuída nas capitais. Além disso, apenas uma minoria de escolares recebia merendas gratuitas e, de modo geral, os programas careciam de orientações técnicas e econômicas adequadas, além de recursos financeiros e continuidade de ação.

Com o fim da 2ª Guerra Mundial, uma nova ordem mundial começou a ser elaborada e, entre outras coisas, deu-se o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus organismos especializados. Entre eles, a *United Nations International Children Emergency Fund* (UNICEF) teve um papel importante para a implementação da alimentação ao escolar, a partir de 1950, quando chegou ao Brasil.

A partir deste período, vários planos e programas de políticas públicas, que já existiam nos órgãos estatais, passaram a ser implementados através dos recursos injetados pela UNICEF. O primeiro financiamento, de meio milhão de dólares, ocorreu em 1950, apoiando um programa de assistência materno infantil (provisão de leite em pó, margarina,

cápsulas de vitaminas, melhoria de hospitais, vacinas, treinamento de parteiras e campanha de educação e saúde para as mães) aos Estados do Nordeste.

Nos anos que se seguiram foram feitos outros financiamentos similares e o governo brasileiro, através do Itamaraty e do DNCr, tentou desviar os recursos internacionais para investimentos na área de infra-estrutura, tais como a instalação de fábricas de DDT, usinas de pasteurização, fábricas de leite em pó, uma fábrica de penicilina, e a criação um Centro Internacional de Treinamento, no Rio de Janeiro, voltado para a preparação de pessoal para os programas de assistência Materno Infantil. Destes pedidos porém, a UNICEF aprovou somente aqueles que visavam substituir a transferência de alimentos, como a fábrica de leite em pó e a usina de pasteurização de leite. Para o Brasil que, após a segunda grande guerra, tinha reservas monetárias acumuladas em seus cofres públicos, estes investimentos em infra-estrutura pareceram descompassados com uma política mais ampla de crescimento. De que serviria ao DNCr uma fábrica de DDT? Ao que parece, este departamento tinha uma interlocução eficiente com os organismos financiadores e, por isso, incorporava outras demandas do Estado. De qualquer forma, enquanto projetos estruturais, a implantação destas fábricas tiveram muitos problemas burocráticos com a administração brasileira.

Como os programas de doação de alimentos pela UNICEF tinham recursos limitados, a medida que aumentava a abrangência destas aplicações horizontalmente, estes recursos tornavam-se mais rarefeitos, diminuindo em profundidade o atendimento à população carente.

Passados poucos anos, ao final de 1953, foi anunciada uma mudança na estratégia de ação da UNICEF. Devido a um excedente de alimentos (leite, ovos, manteiga, batatas, etc.) de cerca de três bilhões de dólares, do governo Norte Americano, quantia que nos 6 meses seguintes atingiria cerca de seis bilhões de dólares, a UNICEF diversificaria sua forma de atuação nos países assistidos. De outro ponto de vista, também se viabilizava uma possibilidade aos Estados Unidos para escoar a sua safra. Tendo em vista as condições

favoráveis para uma substancial elevação das transferências da UNICEF, ficou evidente a necessidade do Brasil apresentar novos projetos que aproveitassem esta crescente oferta anunciada. Estes fatos, evidenciam a interferência internacional na elaboração de projetos e no delineamento das diretrizes e metas dos programas de suplementação alimentar no Brasil.

É relevante observar que as experiências em programas de alimentação, até então realizadas no Brasil, como por exemplo o programa de assistência materno-infantil, não foram precursoras, do ponto de vista ideológico, do programa de merenda, pois eram pautadas em objetivos e populações alvo diferentes. Para o programa de alimentação ao escolar porém, estas atividades foram marcantes para estruturar a forma de operacionalização da entrada de produtos alimentícios no Brasil, provenientes de países estrangeiros, em especial dos EUA.

Quanto aos meios de distribuição destes produtos, parece evidente que era necessário uma estrutura abrangente para comportar a quantidade de gêneros que aportariam no país. Assim, as escolas caiam sob medida pois permitiam uma distribuição de alimentos com rapidez e economia de escala relevantes, por constituir-se uma ampla rede de "postos de distribuição" e por contar com a aglomeração dos alunos em suas dependências, além da possibilidade de utilizar o pessoal do sistema de ensino.

Dando legitimação técnica ao programa havia dois argumentos: o escolar concentrava as características de ser uma população sabidamente carente em termos nutricionais e, o programa preconizava uma conexão entre alimentação e aprendizado. Tais características apontavam para que o programa de merenda fosse o preferido, no sentido de aumentar da abrangência dos programas de distribuição de alimentos, quando se pretendia colocar os excedentes agrícolas norte-americanos no país. Observa-se que além do Brasil, esta também foi a conduta adotada por países como Colômbia, Honduras, El Salvador, Guatemala, Guiana Britânica e Holandesa, Dominica, Granada, Saint Kitts, São Vicente e Trinidad-Tobago (COIMBRA, 1982).

Concluindo, o programa de alimentação escolar foi o escolhido e implantado porque: alinhava-se à nova situação criada na esfera internacional; representava uma forma de atuação que a UNICEF aprovava, ainda que conjunturalmente, e já desenvolvia em outros países latino-americanos e, era o único programa em que os trabalhos de planejamento e preparação estavam adiantados ou poderiam ser completados com mais facilidade para receber aqueles recursos.

Em setembro de 1954, foi feita a primeira liberação de recursos da UNICEF para a alimentação nas escolas, permitindo a execução do primeiro programa nacional de merenda escolar. Neste momento, tanto a forma de entrada dos produtos excedentes agrícolas internacionais, quanto os meios de distribuição destes estavam bastante claros e definidos. Pergunta-se então: como o governo brasileiro estava preparado neste período para gerir suas políticas de suplementação alimentar e, em especial, a merenda escolar? Os objetivos desta atividade estavam claros? Os mecanismos de operacionalização estavam amadurecidos o suficiente para assumir uma iniciativa tão pretensiosa, em função da quantidade de alimentos envolvida por um lado e da quantidade de pessoas por outro? Além disso, quais os critérios de acompanhamento, monitoramento, avaliação, correção, ajuste e interrupção do programa seriam utilizados com vistas a efetivamente cumprir os objetivos propostos?

O quadro da merenda, nos anos entre 1954 e 1964, é um forte indicativo para responder a estas perguntas. Neste período de 10 anos passaram pelo Governo Federal além de sete presidentes (Getúlio Vargas, Café Filho, Carlos Luz, Nereu Ramos, Juscelino Kubistschek, Jânio Quadros e João Goulart), três Primeiros Ministros (Brochado da Rocha, Hermes Lima e Tancredo Neves), quinze Ministros da Educação (Simões Filho, Antônio Balbino, Edgar Santos, Cândido Motta Filho, Abgar Renault, Clovis Salgado, Moniz de Bittencourt, Brigido Tinoco, Oliveira Britto, Roberto Lyra, Darcy Ribeiro, Paulo de Tarso e Júlio Sambaquy) e doze Superintendentes do Programa de Merenda. É notório que com tantos nomes assumindo cargos diretivos de primeiro escalão não é possível viabilizar a continuidade de um programa, atendendo os critérios de uma política de alimentação. Este

fato vai ser comprovado com o desenrolar do programa de merenda escolar nos anos que seguem a sua institucionalização em 1954, como veremos em seguida.

Em 1954 foi destinada a uma agência especializada, com amplo trânsito junto às burocracias internacionais[6], a execução da merenda escolar em âmbito nacional: a Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Esta Instituição foi criada em 17/2/45, pelo Decreto-Lei n.º 7.328, junto ao Conselho Federal de Comércio Exterior, visando estudar todos os assuntos ligados à alimentação da população brasileira. Porém, em 1949, por força da Lei n.º 970, foi transferida para o Ministério da Educação e Saúde e somente em 1951 o Decreto n.º 29.850 estabeleceu o seu regulamento, que colocava os termos de: "assistir o Governo na formulação da política nacional de alimentação, coordenando, para este fim, os vários órgãos da administração pública". (LINHARES e SILVA, 1979).

A CNA, no seu Plano Geral de 53/54, toma então para si o encargo do programa de merenda escolar - que era basicamente constituída por leite em pó - com os princípios, previamente analisados, definidos por ela própria: "...entre as medidas recomendadas pela ciência nutrológica para minorar esta situação (desnutrição), destaca-se a instituição da chamada 'Merenda Escolar', cuja eficiência vem sendo comprovada em vários países. Através da 'Merenda Escolar', devem receber as crianças uma suplementação alimentar capaz de corrigir, pelo menos em parte, as deficiências do cardápio de seus lares. Além deste aspecto assistencial, a instituição da merenda proporciona uma excelente oportunidade para o desenvolvimento de atividades de educação alimentar, tão importantes para a formação de bons hábitos. O Programa Nacional que a CNA pretende executar visa, justamente, racionalizar os programas de merenda já existentes e estendê-los a todo país, dando-lhes orientação técnica e assistência econômica. Esta última deverá ser atendida através dos recursos de um Fundo Nacional de Merenda Escolar, cuja criação deverá ser proposta pelo governo" (COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO, 1953).

[6] A Comissão Nacional de Alimentação (CNA) entre 1951 e 1956, pelos Decretos n.º 29.446 e n.º 38.730 respectivamente, dedicou-se nas funções de Comitê Nacional de Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas.

Garantidos os recursos de alimentos da UNICEF, o programa de fato teve início. Segundo relatórios imprecisos, estimou-se que, no segundo semestre de 1954, foram atendidas 85.000 crianças, em 340 escolas de 137 municípios. Os Estados atendidos foram Pernambuco, Bahia e, talvez, o Espírito Santo. Não seria mera coincidência, segundo COIMBRA (1982), o fato de haver sido estes Estados, e não outros, por serem estes os Estados de origem dos decisores do programa: Josué de Castro (de Pernambuco) da CNA; Antônio Balbino (da Bahia), Ministro da Educação e Diva Goes Duarte (de Espírito Santo) empenhada funcionária da CNA.

Ao se analisar os objetivos do Programa de Merenda, observa-se que eram difusos, pouco claros, pouco específicos e internamente inconsistentes. Além disso, havia uma clara distinção entre o discurso e a prática. Isto ficou evidente no processo de distribuição de alimentos pelo Estado no momento em que o programa se propunha a atingir um grande contingente de crianças e, no entanto, ofereceu pouca alimentação, atingiu um grupo pequeno de escolares e tão somente nos Estados de origem dos decisores do programa. O fato de não ter existido mecanismos de avaliação e controle, tanto de parte do próprio Estado, como de parte da sociedade civil, fez com que estas diferenças, ainda que percebidas, não pudessem ser contestadas. Talvez, no limite, esta tenha sido a razão para que estes mecanismos não existissem.

Desta maneira, o programa de merenda escolar estava inserido dentro de uma política onde foram expressos amplos propósitos ou metas da atividade governamental, tanto no campo da alimentação, como na educação alimentar, onde as proposições sempre prevaleceram sobre as realizações. Assim, é possível identificar que as declarações expostas pela CNA, em 1954, representavam mais a "retórica" que a "realidade" da política. A necessidade de muitas retóricas, como foi marcado o início do programa de merenda, evidencia que não foram feitas uma busca consciente e um tratamento claro enfatizando o problema alimentar, devido à inexistência de objetivos estruturais e programáticos, bem como especificações sobre o futuro desenvolvimento das organizações envolvidas no programa.

No planejamento de políticas, os governos freqüentemente encontram dificuldade para tomar decisões quando elas podem vir a desapontar interesses de alguns grupos sociais. Assim, o poder do Estado é importante não somente para fazer as escolhas mas também para fazer prevalecê-las. Quem tem a tarefa de determinar prioridades necessita considerar anteriormente outros aspectos, como a seleção de critérios, avaliação da dimensão da escolha em que as prioridades são colocadas (dimensão da área geográfica, tipo de serviço), do tipo de recurso disponível (dinheiro, mercadorias) e dos mecanismos de operacionalização (HAM e HILL, 1993).

As prioridades do Estado podem ser determinadas: de acordo com a demanda, levando-se em conta a quantidade de pessoas dispostas a pagar por serviços; de acordo com a necessidade, colocada dentro de uma hierarquia de prioridades nos serviços sociais, não somente reduzida a indicadores estatísticos, mas envolvendo julgamentos éticos e sociais, nos quais os tomadores de decisão examinam as prioridades baseados na opinião pública e de grupos comunitários e, por último, de acordo com uma rede social ou de benefícios econômicos, que em última análise envolveria uma discussão de custo-benefício (HAM e HILL,1993).

Os objetivos colocados oficialmente pelo programa da merenda, mostraram-se de caráter claramente assistencialista, onde as prioridades apontavam para a necessidade da população. Entretanto, observando o contexto e a forma como as ações foram implementadas pelos organizadores do programa, fica evidente que dentre os três critérios citados acima, o principal utilizado para a tomada de decisões foi de acordo com uma rede social ou benefícios econômicos. O contexto apresentava a oportunidade de aproveitamento da oferta de alimentos anunciada pelos organismos internacionais, possibilidade de utilização das condições de infra-estrutura do serviço da educação, interesse e necessidade de acomodação dos excedentes de alimentos norte-americanos e, finalmente, os dividendos políticos ao Estado como um todo e, em particular, aos seus tomadores de decisão.

O programa de merenda escolar, como a prática da política de suplementação alimentar do país, sem objetivos claramente definidos, inclusive tornando-os difusos e sujeitos a manipulações, sem quantificação dos resultados e avaliando superficialmente os problemas de implementação, consolidou uma posição para o Estado, que assumiu um papel assistencialista com o discurso de uma pratica de política compensatória. O fato da operacionalização da merenda ter problemas estruturais gravíssimos, que não foram superados, fortaleceu a idéia de que atingir objetivos era menos relevante que o fato deles existirem.

Em 1955, houve uma transferência de poder com o suicídio de Getúlio Vargas, que apoiava o grupo de Josué de Castro na CNA. Com a ascensão de Café Filho à Presidência, foi nomeado para o Ministério da Educação e Cultura (MEC) Cândido Motta Filho, que encaminhou um anteprojeto contemplando a criação da Campanha da Merenda Escolar (CME). O comando do programa saiu da CNA e passou diretamente para o Ministério da Educação e Cultura. Desta maneira, o Programa de Merenda começava a se caracterizar como um foco de poder, que passou a ser disputado, devido aos recursos orçamentários que começaram a serem previstos (em 1955, a elaboração do orçamento do Ministério, consignou a quantia de Cr$ 10 milhões para as atividades de alimentação escolar) e os conseqüentes ganhos políticos deste tipo de ação.

O anteprojeto era pautado nos termos: "Durante o ano de 1954, em caráter experimental, este Ministério instituiu a Campanha de Merenda Escolar, para proporcionar aos escolares de todo o país um melhor atendimento. Para a execução desta atividade, contou este Ministério com a cooperação da Comissão Nacional de Alimentação, órgão do Ministério da Saúde (...) Entende, todavia, este Ministério, que o prosseguimento dessa atividade deve ser regulamentada, a fim de ficar assegurado seu normal funcionamento" (JULIANELLI, *apud* COIMBRA, 1982).

A Campanha, instituída oficialmente pelo Decreto n.°. 37.106, de 31 de março de 1955, definiu as atribuições da merenda como "...incentivar, por todos os meios a seu

alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam a proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira; estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo; promover medidas para a aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para a sua cessão a preços mais acessíveis". Durante este período o programa atingiu expressão nacional, envolvendo grande quantidade de crianças, embora acerca de suas atribuições, é notório e evidente o caráter difuso, pouco claro, pouco específico e internamente inconsistente em que foi explicitado.

A expansão nacional do programa foi possível em função da assinatura de outro convênio específico com a UNICEF, para a realização do "Programa de Distribuição de Leite em Pó aos Escolares da Área Nordestina", atendidos pela Campanha de Merenda Escolar e, também, pela regularização dos contatos com um novo parceiro, a *Commodity Credit Coorporation* (CCC), autarquia do Ministério da Agricultura Norte Americano, a quem caberia a política de preços para diversos produtos primários. O convênio com a UNICEF havia sido negociado em 1954 e previa o fornecimento por dois anos de leite em pó (40 gramas/dia/beneficiário para 200 dias de cada ano letivo, destinando-se a 250.000 beneficiários). Quanto à CCC, ela foi de importância crucial até o início dos anos 60, pois vendia a preço reduzido o excedente da produção norte americana que complementava as remessas da UNICEF para o atendimento ao programa.

Com o estabelecimento dos meios de recebimento dos gêneros, da organização da estrutura burocrática[7], das primeiras experiências de distribuição de alimentos e, sobretudo, com a perspectiva de aumento significativo de sua abrangência, o programa passou a se chamar Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME).

No convênio com a UNICEF estava previsto, também, que o governo brasileiro deveria assumir a responsabilidade de complementar o leite em pó com alimentos de alto

[7] formada pelos antigos funcionários da CNA, remanejados para o MEC, e agregando um corpo maior de funcionários, totalizando 37 pessoas no final de 1955

valor nutritivo, gêneros valorizados pela nutrologia. Nesse ponto, cabe ressaltar que esta foi a primeira intenção institucional de aquisição de gêneros "formulados[8]" das indústrias nacionais. Naquele momento, porém, não havia interesse das indústrias de grande porte em participar das concorrências, entrando somente as de pequeno porte, tais como a indústria paranaense de alimentos IDA, a DIETRÍCIA e a INPAR - Indústria de Produtos Alimentícios Racionais, ambas do Rio de Janeiro. Estas empresas serviram como experiência para a avaliação da viabilidade deste ramo de atuação da indústria de alimentos, que no futuro mostrou-se realmente muito vantajoso.

A CNME, na sua organização burocrática, desempenhava as atribuições de firmar os contratos com a UNICEF e com a CCC, duas vezes por ano, bem como as atividades de supervisão e controle do programa nos Estados da federação. Fazia a divulgação de suas atividades através de uma revista bimensal, a Merenda Escolar, que servia para difundir os conhecimentos de nutrologia ao mesmo tempo que fazia o marketing do programa.

Este quadro persistiu até 1959, quando ocorreu a mudança do Superintendente da CNME e foram adotadas alterações estruturais na Campanha. A instituição foi promovida, garantido ampla autonomia técnica e administrativa, criou representações em todos os Estados e Territórios e deu continuidade ao estabelecimento de Centros de Distribuição de gêneros do programa, criando duas Inspetorias Regionais. Com isso, em meados de 59, a Campanha possuía 106 funcionários, 61 no Rio de Janeiro e 45 nos demais Estados. Além das mudanças de caráter administrativo, que visavam ampliar a estrutura da Campanha, na prática ela retomou o enfoque técnico e de educação alimentar, o que refletiria diretamente no impulso à utilização dos alimentos formulados, isto é, as farinhas enriquecidas.

A tendência expansiva deste programa é claramente observada no fato de atingir em torno de 80 mil crianças em 1954, quase 1.900 mil em 1959 e em torno de 2.500 mil em

[8]farinhas e/ou alimentos desidratados, especialmente preparados, formulados para atender uma necessidade dietética definida.

1960 (MEC, 1961). Mesmo com a inserção de outros alimentos, até este momento a base do programa ainda era a distribuição de leite em pó, via mecanismos internacionais. Porém, estes gêneros começaram a diminuir, o que marca outra mudança na estrutura da Campanha.

Em agosto de 1961, reunidos em Punta del Leste, no Uruguai, os países americanos selaram um compromisso com a "Aliança para o Progresso", de acordo com as idéias do Presidente Kennedy. Do lado norte-americano, a implementação dos programas, incluindo os de alimentos, ficou a cargo de uma agência então criada, a Agency for International Development, AID, mais conhecida no Brasil por USAID. Ela incorporava todos os instrumentos de ajuda externa dos Estados Unidos, tanto econômica como militar. No tocante aos alimentos, a USAID trabalharia em conjunto com o Departamento de Agricultura, ao qual era ligado o CCC. De 1961 a 1964, com a renúncia do Presidente Jânio Quadros e a posse de seu vice, João Goulart, teve início um período instável politicamente e que evidencia a influência externa que sofreu o programa de merenda. Com a finalidade de abalar as bases do governo, combatendo às supostas idéias comunistas do então Presidente Goulart, o país passou por um período de crise devido ao corte dos financiamentos externos. A Campanha Nacional de Merenda Escolar, financiada fortemente com recursos norte americanos, sofreu diretamente o impacto desta crise em sua própria estrutura: teve nove superintendentes em um ano e quase foi extinta em 1962, com a diminuição do fornecimento de leite pela UNICEF.

O Governo Federal através da Lei Delegada n.° 5, de 26 de setembro de 1962, criou a Superintendência Nacional do Abastecimento, a SUNAB, com a finalidade de orientar a política nacional de abastecimento e a fiscalização dos preços dos produtos no varejo[9], como estratégia de enfrentamento ao grave problema de abastecimento dos grandes centros urbanos. Este procedimento estava de acordo com a concepção da época que

[9] No mesmo ano da criação da SUNAB, foram criados vários órgãos de abastecimento para complementar suas atividades, como a Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL, destinada à execução do abastecimento alimentar com ênfase no comércio atacadista e atuando no comércio varejista sempre em caráter complementar à iniciativa privada, ou seja, em áreas ainda não ocupadas pelo setor privado; a Comissão de Financiamento da produção - CFP, destinada a estabelecer a política de preços mínimos; e a Companhia Brasileira de Armazenagem - CIBRAZEM, destinada à administração da rede nacional de armazenagem (COUTINHO, 1988).

situava os problemas de abastecimento na capacidade de se fazer chegar, com alguma eficácia, os gêneros de primeira necessidade aos consumidores. Como medida para superar a dificuldade de aquisição dos produtos importados à CNME, esta foi então vinculada à SUNAB, buscando assim criar um mecanismo interno de abastecimento que pudesse dar suporte à campanha.

Neste mesmo ano foi assinado um acordo para a implantação do programa da USAID no Brasil terminando o período de atuação da UNICEF na Campanha para iniciar este outro. Durante este período, apesar de um aumento significativo no número total de crianças atendidas, de 2.500 mil a 3.700 mil, a cobertura do atendimento aos escolares diminuiu de 29% para 23% dos dias letivos, refletindo a crise institucional e de recebimento de gêneros. Novamente observa-se uma das características marcantes do programa de merenda escolar em toda a sua história: o aumento da clientela em detrimento da cobertura efetiva das crianças atendidas pelo programa.

Depois de ter se tornado a única e exclusiva fornecedora de leite, a USAID começou a se retrair e a diminuir as entregas do produto no período final de 63 e início de 64. Esta conduta, baseada na preocupação com a crescente "influência comunista" do governo Goulart, contribuiu em alguma medida para minar as bases já precárias do governo.

Entretanto, após o golpe militar em abril de 64, grandes quantidades de alimentos tiveram sua transferência autorizada para o Brasil e, a partir desta época, iniciou-se um período de oito anos em que a política de alimentação escolar sofreu alterações profundas, tanto de concepção quanto de forma em sua agência executora, com o General José Pinto Sombra à sua frente. À Campanha era conferido o *status* de "interesse militar", uma vez que foi considerada de interesse para a Segurança Nacional, fazendo dela um instrumento da presença nacional em todo território e parte de uma estratégia com objetivo de conquistar simpatizantes para o regime que se instalava.

Tratou-se, neste momento, de desvincular a Campanha da SUNAB, reincorporá-la ao Ministério da Educação e reorganizar sua estrutura burocrática, que era composta de somente sete funcionários. No sentido contrário, a SUNAB sofreu um processo de esvaziamento, deixando de organizar a execução do Plano Nacional de Abastecimento e ficando com a única atribuição de fiscalizar o comportamento do mercado de gêneros alimentícios (LINHARES e SILVA, 1979).

As orientações federais foram voltadas para restabelecer as boas relações com a USAID, além de reativar e "interiorizar" a ação da Campanha. Não se tratava mais de "combater a fome" simplesmente, mas melhorar a qualidade nutricional dos escolares brasileiros. Para atingir este objetivo era necessário que a Campanha se expandisse geograficamente, formando uma estrutura logística capaz de levar a merenda aos pontos mais distantes do território. Refletem-se nestas preocupações do então governo militar, o caráter estratégico e autoritário de uma política abrangente, amparada pela filosofia da chamada "Integração Nacional".

A nova estrutura estipulada constituía-se de "Setores Regionais" formados por um certo número de "entrepostos" situados em municípios estrategicamente localizados e compostos por uma equipe técnica treinada para supervisionar a distribuição dos alimentos aos municípios (em torno de quinze por Setor) e fazer um controle estatístico do atendimento do programa. Foram mantidas as representações nos Estados como unidades de ligação entre os Governos Estaduais e a Instituição. Em um terceiro nível foram criadas as Assessorias Regionais, concebidas como instâncias executivas intermediárias entre a Superintendência e as Representações Federais. À Superintendência ficou reservada a coordenação geral do Sistema, articulando-o com o Governo Federal, com as entidades internacionais e com os demais órgãos burocráticos assemelhados.

Além da expansão geográfica e burocrática, outras metas deveriam ser perseguidas, tais como: instalação de cantinas; desenvolvimento de pessoal; geração de empregos; criação de um setor industrial para elaborar alimentos enriquecidos e de uma

estrutura de armazenamento. Os passos para a concretização destes objetivos foram sendo dados aos poucos, em grande medida com a utilização da publicidade. Ressurgiu o boletim da CNME como revista trimestral destinada ao público externo, além da execução de eventos comemorativos como a exposição realizada no saguão do aeroporto Santos Dummont, comemorando 10 anos da Campanha. Em termos práticos, foram consolidadas as relações com a USAID e com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) da ONU.

Após o golpe foram feitas as primeiras referências de apoio norte-americano às indústrias de alimentação infantil para produzir gêneros baseados em novas fórmulas de alimentos, a base de combinações de farinhas de milho, soja e trigo. Assim, novamente com influência externa, teve início a criação do setor industrial da Campanha, com a instalação da primeira unidade produtora, composta por duas máquinas de fazer massas de farinha de trigo e doadas pelo Instituto de Desenvolvimento de Exportações, da Federação Americana de Moagem.

Em 1965, um ano após a mudança organizacional, a Campanha Nacional de Merenda Escolar pretendia iniciar um franco processo de fortalecimento e passou a buscar novos campos de atuação. Considerou-se insuficiente ater-se somente ao fornecimento da merenda e o programa buscou ampliar o espectro social de sua clientela e o nível de cobertura nutricional. Foi lançado o "Programa de Almoço Escolar", concebido como uma refeição completa, capaz de fornecer todos os nutrientes necessários à alimentação do escolar. Desta maneira, o leite e os farináceos doados do exterior iriam receber uma complementação de verduras, legumes e alimentos ricos em proteínas, fornecidos pelos Estados e comunidades locais. Com isso, a Campanha passou a se chamar Campanha Nacional de Alimentação ao Escolar (CNAE) abrangendo, além da faixa propriamente escolar, os estudantes dos cursos supletivos, parte do secundário e parte dos pré-escolares. Mas em termos do desempenho real do programa proposto naquele ano, os dados disponíveis são insuficientes para se tirar uma conclusão. Segundo a CNAE, houve um acréscimo de 29% no atendimento do programa em relação às merendas servidas em 1964.

Entretanto, o programa de almoço nem sequer saiu do papel, caracterizando-se como uma iniciativa muito mais propagandística do que real (COIMBRA, 1982).

Que franco processo de fortalecimento da merenda seria este, senão o único e exclusivo interesse político do governo recém instaurado em adotar medidas assistenciais? De uma maneira inversa ao ocorrido no início da década de 60, quando a diminuição do fornecimento externo de produtos foi mais uma estratégia para abalar as bases do governo Goulart, após 64 buscava-se o apoio da população com a distribuição do leite em pó norte-americano, fornecido pela USAID.

Analisando o desempenho do programa, os dados do período indicam que antes de 64 a cobertura do programa era em torno de 23% de atendimento do total dos dias letivos. Após a tomada do governo pelos militares, houve o reinicio do abastecimento com alimentos do exterior, embora pelos relatórios da Revista da CNAE, existam indícios que a chegada destes gêneros somente aconteceu em agosto de 64. Com a restruturação burocrática do aparelho estatal, que iria gerir o programa a partir de então, era de se esperar, portanto, que este ano não tivesse sido muito eficiente no que diz respeito à cobertura da merenda. Por isso, aqueles 29% declarados não devem ser vistos como uma melhora significativa da cobertura da merenda, pois trata-se de uma cobertura de em torno de 51 dias letivos, correspondendo a somente 28% da meta prevista para o ano de 65 (MEC *apud* Coimbra, 1982).

Devido à transição política, é evidente que as condições operacionais não estavam adequadas para a ampliação do programa de merenda. Como a merenda já estava instituída de fato desde 54, é fácil perceber que não haveriam ganhos políticos com a "simples" continuidade do programa. Fazia-se necessário mudar as metas, o público alvo, os modos de atuação, os objetivos, etc. Em outras palavras, era necessário inaugurar um novo programa e, isso realmente foi feito, quando a "velha" conhecida merenda foi rebatizada, passando a se chamar "Alimentação Escolar". Assim, transformou-se em algo mais

importante na teoria ou na forma, mas na prática continuou sendo a mesma coisa. Mudou-se em aparência e não em essência.

Em pleno apogeu das doações externas de alimentos, a política norte-americana estabeleceu um redirecionamento da cooperação no campo alimentar, prevendo uma retirada progressiva das doações em espécie e encorajando os governos no sentido de buscar operar seus programas com recursos próprios e produtos provenientes das indústrias locais. Esta mudança de estratégia, a ser adotada pelo governo brasileiro, seria apoiada pelos dirigentes das agências financiadoras norte-americanas. A partir desse momento é pertinente observar como a estrutura do programa vai sendo transformada, buscando atender a esta nova demanda externa. Partindo de uma estrutura extremamente centralizada e preocupada com a "educação alimentar", as diretrizes do programa vão impulsionar o aparecimento das grandes indústrias de formulados, para produzir misturas enriquecidas a serem servidas na merenda. Nesta época é incorporada a necessidade de trabalhar com produtos desidratados, com a finalidade de facilitar o transporte e o armazenamento das grandes quantidades de produtos destinados à merenda escolar.

No final de 1966, de acordo com o relatório anual da CNAE de 1967, o programa chegou a ter na sua estrutura operacional 67 Setores Regionais instituídos, todas as 7 Assessorias Regionais estavam organizadas e a abrangência do programa não atingiu os 11 milhões de escolares como se havia previsto no ano anterior, ficando no patamar de 7 milhões de alunos e com uma média de atendimento de 50 dias dentre os 180 do ano letivo, ou seja 28% do previsto (COIMBRA, 1982). Apesar do crescimento vertiginoso da estrutura burocrática destinada a operacionalizar o programa, os resultados práticos se mostraram bastante fracos perante os objetivos propostos. Desde o início do programa, a porcentagem de cobertura nunca ultrapassou a modesta casa dos 30%. É verdade que a população alvo expandiu muito e, efetivamente, tanto as quantidades de alimentos distribuídos como as crianças atendidas aumentaram, mas desde o início da merenda até este momento, o descompasso entre discurso e prática jamais foi corrigido.

Em 1967, o Programa Estratégico de Desenvolvimento "reconheceu" o programa de alimentação escolar como estimulador para a permanência na escola e para o aproveitamento escolar dos alunos, de 7 a 14 anos. Foram criados mais 18 Setores Regionais. Os dados de cobertura do programa publicados pela Campanha no primeiro relatório anual, intitulado Alimentação Escolar no Brasil, continuaram muito vagos, imprecisos e até contraditórios. Como um programa estratégico, novamente fica claro que as metas propostas eram mais importantes do que as realizações efetivas, ainda mais num momento em que não existiam mecanismos de controle e/ou acompanhamento das medidas tomadas. Assim, a burocracia continuava a aumentar e à merenda foram incorporadas novas responsabilidades: além de alimentar os escolares e promover a educação alimentar deveria, a partir daquele momento, estimular a permanência na escola e o aproveitamento escolar dos alunos, ou seja, contribuir com a educação no sentido estrito.

No ano seguinte, 68, foram criados outros 46 Setores Regionais, fortalecendo ainda mais o crescimento burocrático da estrutura destinada a administrar a CNAE. Entretanto, dois fatos poderiam abalar operacionalmente a Campanha: a suspeita do leite da USAID estar contaminado com esterilizantes ou anticoncepcionais e o escândalo da aquisição de 2.000 máquinas de reconstituição de leite em pó fora dos padrões nacionais.

No primeiro caso ficou claro os interesses do grupo da indústria de laticínios nacional, que atravessavam uma crise de superprodução, se opondo à entrada de leite em pó externo. O embate se deu no campo da publicidade e coube ao governo defender a USAID. O efeito da publicidade como manipulador das ações sobre esta questão, de aprovação ou desaprovação, mostrou por um lado a extrema vulnerabilidade e falta de controle do governo sobre o programa e por outro a desinformação da população.

O segundo caso foi produto de um acordo de reciprocidade comercial com a Dinamarca, no qual Brasil importou máquinas e equipamentos daquele país diminuindo o superávit comercial, existente naquele momento. As máquinas, no entanto, não eram realmente adequadas aos padrões da infra-estrutura brasileira, sendo assim inúteis. A compra

de "gato por lebre", no mínimo, marcou o extremo descaso e desperdício do dinheiro público por parte dos governantes. Fatos como estes, extremamente peculiares, com o tempo tornaram-se tão comuns que, de alguma maneira, passaram a ser tidos como normais. Em ambos os casos, a política do governo nacional mostrou-se nitidamente mais compromissada com os interesses externos do que com os internos.

Ainda que o quadro de atendimento não apresentasse mudanças até 1972, verificou-se o aumento da inter-relação do programa com o setor industrial, culminando com a criação da Associação Brasileira de Alimentação Escolar, ABAE, do Departamento de Alimentos Protéicos, a reativação da indústria de transformação de alimentos e a produção de alimentos nutritivos em larga escala, principalmente à base de soja.

A ABAE era uma sociedade civil, sem fins lucrativos, destinada principalmente a colaborar com o Governo nos programas de alimentação escolar, e congregar os líderes das indústrias alimentícias, de material de cantina, educadores e todo o pessoal diretamente ligado à saúde e educação dos escolares brasileiros. Seu discurso estava pautado na seguinte filosofia: "o programa de alimentação escolar, educando as crianças a comer certos produtos torna-as, portanto, compradoras potenciais. O programa de alimentação escolar, é no momento, um mercado de possibilidades ilimitadas para produtos alimentícios e equipamentos. A alimentação escolar desenvolve e expande sua técnica, servindo maior variedade de alimentos" (COIMBRA, 1982).

O Departamento de Alimentos Protéicos, foi instituído pela Associação Brasileira de Indústrias de Alimentos - ABIA, com a participação de técnicos governamentais e de representantes de instituições análogas nacionais e estrangeiras, de universidades, de empresas privadas e outros interessados e objetivava viabilizar a implementação de suplementação protéica à dieta da população brasileira, sobretudo à de baixa renda, diagnosticada como deficiente neste nutriente (SILVA, 1970).

A discussão dos aspectos da alimentação da população brasileira, com forte ênfase ao problema da carência de proteína nas dietas, teve forte repercussão neste período. Em 1970 realizou-se no Rio de Janeiro o "Encontro Governo-Empresa para a Solução do Problema de Proteínas", onde foi colocada claramente a característica deficitária de proteínas da população brasileira, sendo este um indicador de subdesenvolvimento do País. Nestes termos, o problema alimentar deveria ser resolvido dentro de um projeto desenvolvimentista e, a curto prazo, deveriam ser tomadas medidas de suplementação alimentar, respaldando a política de produção de alimentos à base de soja

Os discursos mais emocionados da época se pautavam nos seguintes termos: "É vital para o Brasil aumentar as fontes de proteína a baixo custo (...) modificar o sistemas de salários no Brasil, em função de sua capacidade aquisitiva, principalmente de alimentos, dentro da situação atual, traria o *debacle* do sistema econômico brasileiro. Portanto as possibilidades de aquisição do povo, da quota diária de proteínas, em produtos naturais de alto valor protéico (carne, leite, ovos e peixe) se encontra cada dia mais afastadas (...). Resta-nos pois, caminhar para outras fontes de proteínas, que possam suprir a demanda nacional em termos econômicos, e compatível com os salários existentes. Tais fontes seriam os produtos vegetais tais como o arroz, trigo, feijão, amendoim, milho e principalmente os produtos industrializados com altos teores de proteína tais como : proteína de soja; proteína de peixe; proteína de melaço ou vinhoto (sic, resíduos da industria sulcroalcoeira)" (FILGEIRAS, 1970).

O processo de retração da ajuda externa nas doações de alimentos seguia em marcha e o governo brasileiro se esforçava para aumentar a cobertura do atendimento da população escolar, buscando alternativas tais como a produção nacional de leite desidratado, semelhante àquele recebido pela USAID ou a adição de soja e fubá ao leite em pó, ainda que os dados dos relatórios da CNAE continuassem pouco consistentes para a avaliação efetiva do programa.

Em uma análise global, tem início um quadro de dualidade no programa de merenda escolar: de um lado, nos Estados mais ricos e desenvolvidos, existia um atendimento elevado, com participação e organização local e Estadual relevante; de outro, nos Estados mais pobres e carentes, existia um programa claudicante, com recursos fundamentalmente provenientes de ajuda externa, com participação local inexpressiva e resultados mais propagandísticos que sociais.

No final da gestão do Gal. Sombra, em 1972, a estrutura administrativa do programa contava, além das Assessorias Regionais e das Representações nos Estados, com 286 Setores Regionais.

Durante a década de 70 não ocorreram descontinuidades significativas no programa como produto das reduções das doações de gêneros por parte dos organismos de ajuda internacional. Relevante é o fato de que a alimentação escolar, em termos de aplicação de recursos e cobertura de clientela, passou a adquirir contornos essencialmente definidos pelo Governo Nacional. "No contexto de um amplo projeto autoritário de desenvolvimento, o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, II PND, e os programas sociais compensatórios, como a suplementação alimentar, foram identificados como intervenções necessárias, apesar de transitórias e emergenciais. O Estado reconheceu seu dever de combater de modo direto a pobreza e a fome, enquanto o país não se transformasse em 'potência', eliminando a pobreza absoluta" (FUNDAP, 1991). Era o modelo marcadamente desenvolvimentista, de fazer o 'bolo' crescer para depois reparti-lo. Neste período, a intervenção estatal pautou-se no discurso da "integração social dos contingentes populacionais que ficaram à margem do crescimento econômico" (VASCONCELOS, 1994).

Em reunião especial do Ministérios de Saúde das Américas, em 1972, com a participação do Brasil, foi consolidada a idéia de se criar um sistema de assessoramento para os países Latino Americanos, objetivando apoiá-los técnica e politicamente em seu compromisso de combater a desnutrição. Este encontro resultou na criação do Projeto Interagencial de Promoção de Políticas Nacionais de Alimentação e Nutrição - PIA/PNAN,

contando com a participação da Organização Pan-americana de Saúde / Organização Mundial de Saúde, OPS/OMS, *Food Agriculture Organization*, FAO, UNICEF, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, UNESCO e Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, CEPAL (COUTINHO, 1988).

Naquele mesmo ano, o Presidente da República, Gal. Emílio G. Médici, aprovou a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). Este órgão, autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, teria os encargos de assistir ao governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição. Assim, além de propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), deveria promover e fiscalizar a sua execução, avaliar seus resultados e, finalmente, estimular as pesquisas científicas de apoio. É importante destacar que desde a criação do programa de merenda escolar, em 54, era a primeira vez que uma instância de avaliação, o INAN, incorporava-se à estrutura burocrática/operacional do governo Federal voltada para os programas de alimentação.

O novo foco de preocupação do programa de merenda, no início daquela década, foi a utilização de gêneros de origem nacional buscando, no discurso, uma "racionalidade administrativa". Isto deveria trazer conseqüências na forma e no conteúdo operacional da CNAE. O que ocorreu de fato foi a expansão do setor da indústria de alimentos, voltado quase unicamente para a produção dos chamados "formulados", atendendo praticamente com exclusividade a alimentação escolar.

Até meados da década de 70, a intervenção Federal na área de alimentação e nutrição resumia-se praticamente à merenda escolar, visto que outros programas, como o de distribuição de leite em pó ou o de fornecimento de refeições a baixo custo para trabalhadores, eram pouco expressivos. "Diante da perspectiva de uma decisão do governo de ampliar a sua atuação na área de suplementação alimentar, vários organismos passaram a disputar, para suas clientelas, os benefícios da distribuição gratuita de alimentos" (FUNDAP, 1991). O PRONAN definiu como população alvo as gestantes, nutrizes[10] e crianças de baixa

[10]Mulher amamentando ou lactente.

renda com idade até 7 anos, além dos escolares de 7 a 14 anos. Os grupos de risco para a nutrição, ou seja , as pessoas vulneráveis aos efeitos da desnutrição, são exatamente as gestantes, as nutrizes e crianças até 2 anos. Quando o PRONAN define esta clientela, fica evidente que o programa de merenda escolar já estava instituído solidamente na sociedade brasileira e não mais se discutia sua existência, havendo se transformado em "direito adquirido". Entretanto, o primeiro PRONAN teve dificuldades administrativas para ser posto em prática e, sem recursos, viu comprometida a sua execução.

Foi lançado o II PRONAN que de 1976 a 1979 ofereceu o primeiro modelo de uma política nacional, composta de programas de suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação ao trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos. Assim, 10 novos programas foram implantados e suas respectivas ações para alimentação e nutrição. Anteriormente, em 1975, já tinha sido assinado um convênio INAN - Banco Mundial, em apoio ao "Programa de Nutrição Brasil". Dos programas que integravam o II PRONAN, seis ficaram sob o comando do INAN: "Nutrição em Saúde"; "Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda"; "Racionalização da Produção de Alimentos Básicos"; "Incentivo ao Aleitamento Materno"; "Combate às Carências Nutricionais Específicas"; "Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional". Ficaram a cargo de outros Ministérios, os programas de "Complementação Alimentar", "Alimentação ao Trabalhador", "Leite para Crianças Carentes" e "Programa de Alimentação Popular".

Além da merenda, que passou a denominar-se "Programa Nacional de Alimentação Escolar" em 1975, o INAN deu início ao "Programa de Nutrição e Saúde" (PNS), cujo objetivo era distribuir gratuitamente cestas básicas de alimentos *in natura* à população materno infantil de baixa renda através dos postos e centros de saúde. Em 1976, o Ministério do Trabalho lançou o "Programa de Alimentação dos Trabalhadores" (PAT), concedendo incentivo fiscal às empresas que fornecessem, direta ou indiretamente, refeições subsidiadas a seus empregados. A Legião Brasileira de Assistência, LBA, lançou o seu "Programa de Complementação Alimentar" (PCA) em 1977, com vistas a beneficiar a

mesma clientela do INAN, mas com alimentos formulados, distribuídos por sua própria rede de atendimento. Finalmente, em 1979, o INAN criou o "Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda" (PROAB), destinado a subsidiar a comercialização de alimentos básicos a famílias de baixa renda e o "Projeto de Aquisição de Alimentos em Áreas Rurais de Baixa Renda" (PROCAB), que consistia em garantir um mercado alternativo para a produção de alimentos básicos de pequenos agricultores, a preços remuneradores, estabelecidos a partir da cotação do mercado atacadista[11] (FUNDAP, 1991).

Esta grande quantidade de programas, emergindo em um mesmo período, mostra como se dava a disputa pelos benefícios dos programas de suplementação alimentar no governo federal. Neste quadro, foi muito freqüente a sobreposição de clientela e a disputa de novas metas e finalidades para as ações federais.

Segundo COUTINHO (1988), no tempo de vigência do II PRONAN (1976/79), este não conseguiu atingir seus objetivos, não foi capaz, enquanto instrumento político, de coordenar de forma integrada as diretrizes que envolveriam os demais setores participantes da política nacional de alimentação e nutrição. "Cada instituição estabeleceu uma filosofia própria para seu programa e cada um seguiu um rumo diferente, sustentado por poderes de sua própria burocracia ou compromissos com o setor empresarial organizado. O papel do INAN ficou restrito à administração de seus próprios programas e projetos, enfrentando sempre em sua história, restrições orçamentárias e problemas de alocação de recursos financeiros, além de problemas com sua estrutura de pessoal".

É bastante relevante a crítica encontrada no relatório da Fundação do Desenvolvimento Administrativo, FUNDAP, com respeito a esta conjuntura: "a elegância da proposta ficou resguardada pela fictícia criação de um programa coordenador das diversas ações implementadas. O II PRONAN tinha como única função efetiva - e apenas retórica - justificar a existência de múltiplas intervenções, chegando ao ponto de conferir à LBA a

[11] Uma das formas de aquisição destes produtos se daria atarvés da COBAL, para posterior distribuição aos próprios programas do INAN (COUTINHO, 1988). Segundo o GONÇALVES (1993), esta iniciativa do INAN não teve sucesso.

missão de modificar hábitos e tabus alimentares com a distribuição de alimentos formulados, quando toda a sua 'filosofia' recomendava a adoção de alimentos *in natura*. É óbvio que o II PRONAN não significava uma proposta concreta, nem procurava resolver de fato o problema de subnutrição. Mesmo com sua visão 'integrada', que reconhecia o papel desempenhado pelo baixo poder aquisitivo na parca dieta das populações de baixa renda e a escassez da produção de alimentos básicos pelos pequenos produtores rurais, dois importantes instrumentos de política alimentar foram excluídos de seu discurso: a reforma agrária e a política social.(...) A indiscriminada criação de nova intervenção revela total descompromisso com a utilização dos recursos públicos ou, no limite, a avidez em utilizar politicamente todo e qualquer instrumento que a isso se preste. Como a última hipótese parece ser a mais provável, descobre-se que o Governo não tem nenhum interesse em avaliar a sua política social" (FUNDAP, 1991).

Toda esta conjuntura aponta para uma situação marcante naquele período, que vai se estender até o início da década de 80. Mesmo com a falta de planejamento, coordenação e prioridade para a área de suplementação alimentar, a expansão desordenada dos programas citados e as tentativas individuais de afirmação de estratégias e formas operacionais, deram-se em detrimento da qualidade do atendimento, em função inclusive de disputas por orçamentos escassos e clientelas comuns.

O julgamento sobre o sucesso ou falência de uma política não se restringe tão somente à comparação das propostas com os resultados obtidos, podendo ser analisado no tocante aos objetivos de cada uma das partes envolvidas ou em termos da preservação do processo em si. Entretanto, é fato que desde a implantação do programa e durante todo o período descrito, evidencia-se que a sociedade civil, especialmente a população beneficiada pelo programa, não participou da sua elaboração e nem mesmo reivindicou o cumprimento dos objetivos propostos. Ao se pensar na implementação de uma política como um conflito no qual as organizações e os indivíduos, com seus interesses específicos, competem por vantagens relativas no exercício do poder e na alocação de recursos, para a política de merenda escolar a população beneficiada sempre esteve marginalizada deste processo.

Um programa que desde sua implantação, decorridos quase trinta anos, ainda não alcançara sequer 30% das suas metas, deveria ter sido revisto em algum momento, já que este "fracasso" não passaria desapercebido pelo governo e pelos tomadores de decisão. Como o programa resistiu ao longo destes anos, outros objetivos, além dos explícitos, foram priorizados, no caso, o favorecimento das relações de poder/dominação, tanto internacionais como dos grupos hegemônicos dentro do país.

Quanto a promoção de algum impulso no desenvolvimento econômico do país[12] a partir da segunda metade da década de sessenta, com a retirada dos alimentos e ajudas internacionais, destaca-se o aparecimento de um novo setor: a indústria de alimentos formulados alicerçada no programa da merenda. O espaço que poderia ser preenchido pelos produtos de origem local, de acordo com os hábitos locais de consumo e que, conseqüentemente estimulariam a produção de gêneros alimentícios para o mercado interno, como pregavam as diretrizes do programa de merenda, foi ocupado por um setor industrial novo, e com uma atividade produtiva diferente daquela que se praticava no país na época.

Estas indústrias eram voltadas para a produção de alimentos infantis, baseados em novas fórmulas, com objetivo de atender a nova demanda que a merenda escolar criava. Estes produtos, posteriormente denominados formulados, eram feitos à base de combinações de farinhas de milho, soja e trigo. Este direcionamento da produção de alimentos tinha uma base teórica, promovida pelo saber nutricional da época, dando ênfase ao problema da carência de proteína nas dietas[13], remarcando a necessidade de alimentos fortificados à base principalmente de soja, matéria prima produzida em grandes propriedades e que envolvem um grande capital. O surgimento e a expansão deste setor industrial ocorreu sob uma relação de dupla dependência entre estas indústrias, que se tornaram as grandes fornecedoras de

[12] As demandas para participação do setor agrícola vão ocorrer anos mais tarde, com as iniciativas de descentralização do programa e na municipalização da merenda, a partir da segunda metade da década de 80.

[13] Em 1974/75 foi realizado o Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF) onde foi identificado, entre outras coisas, que mesmo energéticamente deficitária, a dieta do brasileiro demonstra-se equilibrada nutricionalmente (derrubando o mito da irracionalidade alimentar e da supremacia das carências de proteínas, vitaminas e minerais sobre a carência de calorias). Embora feita em 1974, os resultados desta pesquisa somente foram divulgados a partir de 1983.

produtos para a merenda escolar, e o próprio Estado, praticamente o único demandante daqueles produtos.

Durante todo este período, o viés assistencialista do Estado vai transformando o programa, que incorpora cada vez mais atribuições. A merenda nunca deixou de fazer parte das "políticas" do Estado, e nunca se cogitou a possibilidade de deixar de existir. Com os sempre devidos acertos entre os grupos políticos envolvidos, internos e externos, o programa de merenda escolar resistiu e persistiu.

III. O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

No final de 1981 foi criado o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante - INAE, autarquia ligada ao Ministério da Educação, com a finalidade de promover o fortalecimento do ensino básico. Este Instituto assumia as atribuições da extinta CNAE e do Departamento de Assistência ao Estudante. Posteriormente, em 1983, foi transformado na Fundação de Assistência ao Estudante, FAE, hoje Fundação Nacional de Desenvolvimento do Escolar, FNDE. A FAE transformou-se no único órgão do MEC responsável pelos programas de apoio ao educando em todos os níveis. Esta medida visava garantir maior dinamismo e flexibilidade de atuação na implementação de programas relacionados ao escolar, tais como a produção e distribuição de material escolar e didático, o fornecimento de alimentos ao educando, através do "Programa Nacional de Alimentação ao Escolar", PNAE, finalmente, o apoio ao estudante reconhecidamente carente. Quando de sua criação, a FAE foi, sem dúvida, uma iniciativa de consolidação da centralização da alimentação ao escolar em nível Federal.

Neste capítulo, a análise tem início com a efetiva implantação do PNAE, seus contornos operacionais, a definição do público alvo e os seus objetivos, uma vez que correspondem ao programa de merenda em vigor. O material utilizado para a discussão do Programa neste período constitui-se principalmente dos relatórios do Governo, ou de Instituições Públicas, destinados a fazer avaliações dos Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal, ou mais especificamente da Merenda Escolar. Buscou-se discutir com mais detalhes a operacionalização da merenda, comparando os objetivos propostos com a sua efetiva implementação e os pontos de estrangulamento do programa, com especial atenção ao processo de descentralização ocorrido em dois momentos: 1986 e

1993. Este período também foi marcado por uma profunda crise do Programa, no início dos anos 90.

Desde 1983, O PNAE passou a ter como meta o fornecimento aos escolares de 320 calorias e 8 gramas de proteínas por dia, correspondendo a 15% das suas necessidades diárias, ou seja, o equivalente às necessidades nutricionais do período em que as crianças estão na escola. Além do caráter nutricional, a formulação o programa também tem como atribuições contribuir para a otimização da freqüência às escolas, diminuir a evasão escolar e ajudar na melhoria do desenvolvimento do aluno no processo de ensino-aprendizagem.

De acordo com estes objetivos, o PNAE baseia-se em duas políticas: a educacional e a de alimentação e nutrição. Assim, dependendo das prioridades do governo, a alimentação escolar pode assumir metas mais educacionais, como a melhoria do processo ensino-aprendizagem, ou metas de suplementação alimentar, em um quadro de combate à pobreza, viabilizando meios de acesso à comida para a população carente através das escolas.

A população alvo do programa foi definida como as crianças matriculadas na pré-escola e no 1° grau dos estabelecimentos de ensino oficiais e filantrópicos, atendidos dentro dos princípios da universalidade, durante 180 dias no ano letivo. A meta de aporte nutricional durante o período anual, definida pelo programa desde sua implementação, nunca foi atingida, variando a cada ano, o número de alunos atendidos, a quantidade de alimentos distribuídos e a cobertura dos dias de atendimento.

As séries de dados históricas do PNAE da FAE mostram, por exemplo, que em 1983 foram atendidas em torno de 19,5 milhões de crianças com a média de 4,9 Kg de alimentos/ano *per capita*. Já em 1984, o número de alunos atendidos passou para 20,8 milhões, com a distribuição de um *per capita* de 5,4 Kg de alimentos/ano (FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE, 1984). Nesses mesmos anos, atingiu-se em torno de 140 dias de atendimento, de um total de 180. Estes dados correspondem a uma média de 35

e 39 g de alimento/criança/dia, respectivamente para os anos 83 e 84. Este quadro permite observar a crescente presença do Estado assumindo metas bastante distantes da realidade operacional do programa. Os anos que se seguem não são muito diferentes.

Avaliações sobre os objetivos "educacionais" da merenda na literatura são raras e inconsistentes. Independentemente dos resultados obtidos, positivos ou não, estas metas continuam fazendo parte do discurso oficial, sem haver instrumentos ou mecanismos de controle, contestação ou, na melhor das hipóteses, de ajuste das medidas do programa.

Dentro da estrutura burocrática da FAE até o ano de 1992, a operacionalização do PNAE, consistia de 4 fases: a consolidação das pautas de compras; a aquisição dos produtos; o recebimento, armazenagem e distribuição dos produtos nos Estados e, finalmente, o controle de qualidade (GONÇALVES, 1993).

A pauta de gêneros alimentícios era elaborada a partir das propostas apresentadas pelas Coordenações Estaduais de Alimentação Escolar, das Secretarias Estaduais de Educação. Estas últimas indicavam o número de alunos, os dias de atendimento, a infra-estrutura para a operacionalização da merenda e tudo que se referia à regionalização e aceitabilidade dos cardápios. A partir da pauta de produtos proposta à FAE, a Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional, DAAN, analisava os valores nutricionais, os custos, a disponibilidade orçamentária e aprovava a pauta final para aquisição. Com a pauta aprovada, a própria DAAN iniciava o processo de aquisição dos alimentos de forma centralizada, para os produtos formulados, ou descentralizada para os alimentos básicos, através da Companhia Nacional de Abastecimento, CONAB nos Estados. Alguns Estados recebiam os recursos repassados pela FAE e eles mesmos adquiriam esses produtos básicos. As Coordenações Estaduais do programa ficavam encarregadas de fazer o recebimento, armazenagem e distribuição dos produtos nos Estados e, após sua aprovação por um controle de qualidade, eles finalmente eram distribuídos às escolas.

Nos casos em que a aquisição de produtos era feita nos Estados, objetivava-se reduzir os custos de transporte e estimular a aquisição de gêneros alimentícios mais adequados aos hábitos alimentares de cada região.

O Departamento de Controle de Qualidade da FAE, DCQ, elaborava os "Padrões de Identidade e Qualidade - PIQ", nos quais eram definidas as características mínimas que o alimento deveria possuir para ser considerado apto para o consumo humano. A partir de amostras dos produtos entregues nos armazéns, os exames laboratoriais eram realizados por 25 laboratórios conveniados, praticamente um em cada Estado. Após a emissão dos laudos correspondentes, considerando os alimentos em condições apropriadas para o consumo humano, eles eram liberados para distribuição às escolas.

Para a aquisição dos alimentos básicos, a utilização da CONAB baseava-se na utilização da sua estrutura, considerada mais apropriada para negociar as compras de produtos, servindo-se de pessoal especializado, com conhecimento de mercado e porque estava bem organizada em todas as unidades da Federação. A CONAB também teria maior agilidade e rapidez nas compras, em função da sua forma estatutária e vinculações legais com o Governo Federal. Esta estrutura realizava, até 1991, dois tipos de aquisições de acordo com a natureza dos produtos requeridos: uma nas capitais dos Estados, para produtos como arroz, feijão, sal, açúcar, leite, pão e ovos; outra centralizada em Brasília para os produtos industrializados, como carne em conserva, óleo de soja, leite em pó, charque, sardinha em conserva e outros. Neste caso somente podiam participar das licitações públicas indústrias produtoras. Entretanto, a partir de 1992 todas as compras da CONAB passariam a ser feitas pelos Estados (GONÇALVES, 1993).

Apesar da FAE ser uma iniciativa de centralização do PNAE na esfera Federal, em meados dos anos 80, os Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo tomaram a iniciativa de gerir o programa de merenda de forma descentralizada. O resultado foi uma experiência viável e produtiva, do ponto de vista da operacionalização do programa. Influenciada por este episódio, a própria FAE, em 1986, iniciou um programa de descentralização

denominado "Programa de Municipalização da Merenda Escolar", PMME, celebrando convênios diretos com 83 Municípios, distribuídos em todo país neste mesmo ano. Os resultados desta iniciativa foram positivos, envolvendo a participação da comunidade, aproveitando os excedentes locais de produção de alimentos, utilizando mão de obra ociosa e resultando em uma menor perda de alimentos, além da maior variedade e adequação do cardápio. Esta experiência persistiu até o ano de 1989, chegando a contar com 187 Prefeituras.

Neste ano, 1989, o programa atendia em torno de 32 milhões de escolares, e estava em jogo um poderoso instrumento de poder. O PMME foi desativado, alegando-se problemas na operacionalização da prestação de contas dos Municípios conveniados e morosidade no repasse dos recursos. Justificou-se vagamente o fim desta iniciativa com resistências de cunho político-administrativo, dificuldades burocráticas e a desconfiança na capacidade dos Municípios de administrar com probidade e eficiência os recursos destinados à merenda. Na verdade, foram as indústrias de formulados que influenciaram decisivamente na mudança da estratégia federal, extinguindo o PMME. O governo sofreu pressões para continuar ou ampliar as suas compras de formulados em detrimento da orientação que pretendia seguir na municipalização. Enquanto principal cliente deste setor, ressalta-se que, somente em 1988 o governo aplicou 63% dos recursos movimentados pelo PNAE na compra desses produtos.

De fato, no ano seguinte da paralisação do processo de municipalização, divulgou-se que problemas na transferência de recursos para os Municípios fez com que estes voltassem a receber alimentos diretamente da Fundação. Entretanto, alguns técnicos da FAE afirmaram que as empresas fornecedoras de alimentos formulados foram as principais responsáveis por esta reversão, pois não tinham interesse em fazer contato com mais de 4.000 Prefeituras, caso quisessem manter a sua participação na merenda. Além de deveras trabalhosa esta situação teria menor possibilidade de sucesso uma vez que as Prefeituras, gozando de maior autonomia, poderiam dar preferência aos fornecedores locais de alimentos (FUNDAP,1991).

A Nova República caracterizou-se pela expansão dos recursos para suplementação alimentar e pela reafirmação das metas de universalização do atendimento. Em 1988, o número de beneficiários do conjunto de todas as ações do Governo Federal havia quase dobrado em relação a 1985, chegando a 57 milhões de pessoas, e o volume de recursos despendidos quase triplicado. "O crescimento, no entanto, não foi acompanhado e qualquer processo de racionalização dos modelos de intervenção implantados nos anos 70. É como se, dados os mecanismos de intervenção existentes, o combate à fome pudesse limitar-se à mera questão de disponibilidade de recursos. Sem dúvida, era mais fácil resgatar financeiramente a 'dívida social' do que enfrentar todos os problemas políticos e econômicos envolvidos nos programas de suplementação alimentar e, principalmente, nos condicionantes da situação nutricional da população de baixa renda" (FUNDAP,1991).

Com relação aos anos setentas, nota-se neste período, além da carência de um modelo estratégico de intervenção do Estado no campo social, uma mudança de mentalidade quanto aos propósitos do Estado sobre programas de suplementação alimentar. Naquele tempo, quando se imprimiam ao país medidas autoritárias, buscando um crescimento econômico, que transformasse o Brasil em "potência mundial", os programas de alimentação tinham um papel transitório e emergencial pois, no discurso, o custo social das medidas tomadas seria pago com o próprio desenvolvimento do país quando, então, os pobres seriam reinseridos na sociedade e no mercado. Posteriormente, a partir do governo Sarney, as políticas compensatórias passam a ter um caráter definitivo e o discurso da perpetuação destas ações não significava nada mais do que a manutenção e irreversibilidade do estado de Exclusão Social da parcela pobre da população.

Entre os anos de 86 e 88, no sentido de expandir o atendimento do PNAE, a FAE incluiu as crianças na faixa de 4 a 6 anos, irmãos de escolares, que se encontravam fora da escola e do programa de merenda. Criou o chamado "Programa dos Irmãozinhos", para abranger um público alvo estimado em 5 milhões de crianças. Como a quantidade de alimentos ou recursos destinados ao programa não cresceu neste período, pelo contrário, diminuiu a partir de 1986, a expansão de clientela se fez às custas da qualidade do serviço

prestado e em detrimento das metas estipuladas. "Após levar mais de 30 anos para atingir sua meta original de atendimento, a merenda escolar decidiu redefinir sua população alvo, estendendo-se para uma clientela até então estranha ao programa. Essa estratégia, com vistas a alargar o potencial de crescimento, supera o limite da universalização dado por um público alvo previamente definido" (FUNDAP, 1991).

Quanto à experiência de 3 anos do "Programa de Municipalização da Merenda Escolar", vale a pena considerar o fato de que ela seria retomada na pauta de discussão do Conselho Nacional de Secretários de Educação, CONSED, em setembro de 1991, como uma alternativa eficiente para os problemas da operacionalização da merenda centralizada. Os Secretários Estaduais de Educação posicionaram-se nos seguintes termos: "a experiência (de descentralização) mostrou, a todos nós, Secretários, a falácia do argumento de que a centralização promoveria economias de escala e ganhos de qualidade" (GONÇALVES, 1993).

Os problemas apontados e as críticas à centralização e ao gigantismo da PNAE foram os seguintes: o "passeio" dos alimentos, onerando excessivamente os custos de transporte e armazenagem; os prejuízos causados pela deterioração e validade expirada de produtos; a inadequação dos alimentos aos hábitos alimentares regionais; as queixas de iniquidades praticadas pelo programa, devido a percepção de que algumas regiões e algumas escolas eram melhor assistidas que outras; o custo adicional dos testes de controle de qualidade, muitas vezes ineficazes; os gastos com agentes e compras; o custo de manutenção dos núcleos regionais dos Conselhos Estaduais, que poderiam ser desativados e substituídos pelos órgãos regionais das Secretarias de Educação e, os freqüentes atrasos e descontinuidades no fornecimento da merenda.

As considerações apontavam no sentido de que a municipalização do programa permitiria criar novas fontes de alimentação e saúde, reintegrando à sociedade segmentos da população marginalizados pela fome. Também possibilitaria a utilização de produtos regionais no cardápio da merenda e, com isso, o respeito aos hábitos alimentares da

população. Seria capaz de propiciar a integração da merenda ao processo produtivo, fortalecendo a economia regional e apoiando pequenos e médios produtores, cooperativas e indústrias de pequeno porte. Além disso, as Prefeituras, à medida que instalassem e administrassem o programa, passariam a servir-se da economia local e, com isso, adotariam soluções mais próximas da população.

A partir de 1988, com a Constituição Federal, os recursos do Governo Federal destinados à FAE, oriundos do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), foram realocados para financiar a seguridade social, gerando o início de uma forte crise financeira no programa. Sem reforço Federal, os Estados e Municípios tiveram que continuar a financiar a merenda, ocasionando uma perda de qualidade da alimentação servida em função da diminuição dos recursos (MARTINS *et al.*, 1990).

No Governo Collor, 1990 a 1992, houve uma drástica redução nos recursos alocados no PNAE. De acordo com os relatórios da FAE, as despesas, que vinham em um patamar de 350 milhões de dólares, caíram para 280 milhões em 1991 e 146 milhões em 1992. Neste último ano, foram 30 milhões de alunos atendidos no programa com uma cobertura de somente 35 dias letivos (GONÇALVES, 1993). Com o comprometimento da governabilidade do país, além do *impeachemant* do presidente, novas diretrizes sociais foram tomadas, determinadas pelo jogo de forças que se instalava no novo governo que assumiu o poder. Este momento político e o cenário de crise do PNAE conduziram a uma nova iniciativa de descentralização, ocorrida no ano de 1993.

Do ponto de vista da população alvo, a PNAE também apresentou sérios problemas operacionais, mas que não foram colocados na agenda de discussão do Estado, devido à carência de relatórios de avaliação da eficiência e eficácia do programa. Com base nos dados preliminares da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição, PNSN, publicada em 1989, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, IPEA, avaliou o impacto nas populações alvo dos programas de suplementação alimentar do Governo Federal. Foi avaliada a cobertura do PNAE e o índice do consumo da merenda pelos escolares do

primeiro grau, obtendo-se as seguintes conclusões: dentro de um público, estimado pela FAE em 1989 de 24 milhões, somente 19 milhões de crianças estariam freqüentando as escolas públicas que ofereciam merenda gratuita; as regiões mais desenvolvidas apresentavam um maior atendimento, assim como em todas as regiões a cobertura da merenda nas áreas urbanas era maior que nas áreas rurais; pouco mais de 40% dos alunos revelaram consumir diariamente a refeição oferecida e, por último, os índices de consumo apresentaram correlação negativa com a renda familiar, o que sugeria uma recusa voluntária da alimentação por parte dos alunos (PELIANO, 1990).

Com respeito ao papel que os programas de suplementação vêm cumprindo de fato, importa saber quem está ganhando com as ações dos programas do Governo Federal, como no caso da merenda escolar. O relatório da Fundação do Desenvolvimento Administrativo da Secretaria de Administração do Governo de São Paulo apontava que "do ponto de vista do Governo, as políticas sociais, em especial os programas (de suplementação alimentar) aqui analisados, têm servido como instrumento de composição política. A composição se faz, inclusive, em duas direções: pela via dos ministérios e demais escalões administrativos e pela via dos Estados e Municípios, com seus poderes executivo e legislativo. Essa composição que, em último caso, joga com poder e orçamento, não se faz com a manutenção do *status quo*. Pelo contrário, é nas diferenças que se medem as forças e é no acréscimo que se confere poder e se obtém apoio. Quanto ao atendimento à população, não é a manutenção do benefício concedido a determinante do possibilidade do voto, mas a concessão de novo benefício ou o atendimento de nova população. Daí a desenfreada necessidade desses programas se expandirem e alargarem seu potencial de crescimento. (...) Da perspectiva das instituições que operam os programas, é a própria sobrevivência que está em jogo. No momento em que, a possibilidade de universalização, os mecanismos de intervenção se tornam abundantes e concorrentes, as instituições coordenadoras passam a ter que lutar pela sobrevivência. Isso traz a luz a contradição básica do processo de crescimento dos programas de suplementação alimentar. Se, de um lado, a ampliação da cobertura e do orçamento é fundamental para vitalizá-los como instrumento de composição política, de outro, a proximidade de universalização tende a fragilizá-los, já que passarão a contar com

contingentes populacionais cada vez menores a incorporar a seus benefícios, ou, em outras palavras, com cada vez menos poder de captação de votos. No limite, benefício social universalizado se torna 'direito', obrigação do Estado" (FUNDAP, 1991).

Assim, dentro do universo de diversas ações do governo federal no combate à fome e à miséria, tem-se o PNAE como o único programa indiscutivelmente caracterizado como direito adquirido. Diferente dos demais programas, que têm uma ação pontual, seja para uma população específica, ou para um período de tempo determinado, a merenda escolar já está estabelecida como uma atividade normal e obrigatória do Estado, dentre suas atribuições sociais.

Em 1993 foi retomado o processo de descentralização após forte pressão de governadores e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação (SIMPÓSIO PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA, 1995). O recém empossado presidente Itamar Franco definiu o enfrentamento à questão da Fome e da Miséria como uma prioridade de seu governo, isto em grande medida em função das repercussões de movimentos promovidos por entidades não-governamentais como o "Movimento pela Ética na Política" que geraria, em seguida, a "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida". Assim, foi instituído o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, CONSEA, que incluía entre suas prioridades o fortalecimento do PNAE (FAE / PMA, 1996).

A FAE constituiu um grupo de trabalho com a finalidade de apresentar as diretrizes e estratégias para a implantação da descentralização do programa de alimentação escolar. Caberia ao governo federal tomar medidas de apoio político que respaldassem esse processo, buscando viabilizar um novo procedimento administrativo.

As diretrizes apontadas para o processo de descentralização e apresentadas no Relatório do MEC de 1994 foram as seguintes:

- descentralização do Programa de Alimentação Escolar, fundamentando-o no respeito ao princípio federativo e reconhecendo o Município como célula básica do Estado Brasileiro;

- adesão voluntária do Município à Descentralização do Programa de Alimentação Escolar, desde que comprovadas a estrutura administrativa, a capacidade de produção e abastecimento local, regional ou estadual, e a infra-estrutura para implantação do programa;

- atendimento à pré-escola e ao ensino fundamental (municipal, estadual e federal), bem como às escolas filantrópicas cadastradas nas Secretarias Estaduais de Educação;

- repasse antecipado de recursos financeiros aos Estados e Municípios nos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro, para a aquisição dos gêneros alimentícios destinados aos alunos, em todos os 200 dias letivos;

- atendimento, pelos Estados e Municípios, à legislação vigente e às recomendações nutricionais definidas pela FAE;

- acompanhamento e avaliação de Descentralização de Alimentação Escolar pela FAE e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação;

- cobertura dos 15% das necessidades nutricionais diárias de um escolar;

- envio dos recursos aos Estados e Municípios que tenham em funcionamento os Conselhos de Alimentação Escolar (Lei 8.913, de 12 de julho de 1994) devidamente constituídos por representantes do órgão de administração da escola pública, dos professores, dos pais e alunos, dos trabalhadores e, se desejado, de outros segmentos da sociedade. A este Conselho cabe a fiscalização e controle dos

recursos destinados à merenda escolar, bem como da elaboração dos cardápios pelo nutricionista encarregado.

Para aderir ao programa, os Municípios precisavam preencher certos requisitos, entre os quais se destacam: possuir Certidão Negativa de Débito para com o Instituto Nacional de Seguridade Social e Certidão de Regularidade Social perante o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço; não possuir qualquer débito em mora ou situação de inadimplência com o Tesouro Nacional ou qualquer órgão da Administração Pública Federal; comprovar, no exercício anterior, a aplicação de no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (conforme artigo 212 da Constituição Federal).

Durante o ano de 1993, foram firmados 310 convênios entre a FAE e os Municípios, não sendo este número maior devido ao período de adaptação da FAE para montar uma estrutura capaz de administrar tantos convênios. Já em 1994, foram firmados 1.850 convênios e em 1995 seriam atingidos em torno de 4.000, do universo de aproximadamente 5.000 Municípios brasileiros.

Assim, apesar do MEC prever que a FAE continuaria adquirindo e distribuindo os produtos alimentícios aos Estados e Municípios que não optassem pela municipalização, isto acabou não ocorrendo, pois todos os Estados firmaram convênio com a FAE, assegurando assim o atendimento da alimentação aos alunos dos Municípios não conveniados. Em alguns Municípios, a descentralização alcançou as escolas, onde diretores e/ou associações de pais e mestres passaram a receber os recursos financeiros para provisionar a merenda.

Os recursos financeiros transferidos pelo Governo Federal aos Estados e Municípios comprometeram estes últimos a promover o atendimento da alimentação escolar, arcando com todas as despesas de custeio relativas a armazenagem, transporte e preparo das refeições. O Governo Federal repassou, a quantia de R$ 0,13 (treze centavos de real) por

aluno/dia letivo, aproximadamente US$ 0,13 (treze centavos de dólar), exclusivamente para ser utilizado na compra de alimentos (FAE / PMA, 1996).

Dentre as medidas administrativas adotadas neste programa, destacou-se a rescisão do convênio FAE/CONAB, que tinha como objetivo delegar competência à CONAB para atuar como agente de compras na aquisição de gêneros para o PNAE. A municipalização da merenda escolar propiciou um aumento no número de beneficiários do programa. Em 1992, em plena crise do PNAE, o atendimento atingiu cerca de 30 milhões de alunos em 38 dias de atendimento. Já em 1993, primeiro ano da municipalização, o programa manteve o patamar de beneficiários, mas ampliou a cobertura para 118 dias. Em 1994 passou a atender mais de 32 milhões de crianças, com cobertura de 135 dias letivos, e a meta para 95 era de atender a mesma clientela em 158 dias (FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE, 1994).

Estes dados apontam para a recuperação do PNAE após uma fase de crise e, talvez, um ganho de qualidade, atingindo metas mais próximas dos objetivos propostos. Neste sentido, o programa de merenda escolar estaria, na prática, em maior consonância com a política de alimentação ao escolar.

Fazendo uma avaliação das ações de governo no combate à fome e à miséria, o IPEA ressaltou como obstáculos ao processo de descentralização da merenda: a morosidade na liberação dos recursos do Tesouro Nacional e o atraso na prestação de contas dos Municípios; a dificuldade operacional dos Municípios para atender a rede estadual e a sua própria; o aparelhamento da FAE para administrar 4.000 convênios resultantes da municipalização e, por último, a dificuldade de agilizar o fluxo de informações do programa, atrapalhando um acompanhamento e avaliação adequados (PELIANO, 1993).

Como ponto positivo, a expansão dos convênios municipais com a FAE, segundo seu Diretor, é favorecido pela tradição do Brasil em administrar políticas de distribuição de alimentos nas escolas públicas, "do que resulta um aparato estatal

razoavelmente desenvolvido no setor, tanto no governo federal como na maioria dos Estados da federação e em um bom número de Municípios"(SIMPÓSIO PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA, 1995).

Finalmente cabe ressaltar que, com respeito a este programa, algumas medidas de acompanhamento e avaliação já estão sendo tomadas, como por exemplo o relatório do Programa Mundial de Alimentos (1992/93), que introduziu uma metodologia de Acompanhamento e Avaliação (A&A) para o programa na região nordeste do país. Em uma análise global, esta preocupação já se constitui em um avanço significativo na implementação do programa, buscando atingir melhores níveis de eficiência e eficácia e refletindo uma maior preocupação com os gastos públicos na área social.

IV. A MERENDA ESCOLAR NO ESTADO DE SÃO PAULO

Em 1983, com a iniciativa de São Paulo de gerir o Programa de Merenda Escolar no Estado, o Governo paulista organizou no Departamento de Assistência ao Escolar da Secretaria Estadual de Educação, DAE, a administração e operacionalização do programa. A partir desta data passou a desenvolver o "Programa de Municipalização da Merenda Escolar" com a seguinte estratégia: O Estado recebia os recursos financeiros da União e os transferia aos Municípios, para a aquisição dos gêneros alimentícios da merenda escolar.

Até esta data a prestação de serviços da merenda escolar era realizada de forma centralizada, onde 80% dos produtos adquiridos pelo DAE eram alimentos formulados. Estes produtos apresentavam como desvantagem: a baixa aceitabilidade, por não se adaptar aos hábitos alimentares das crianças e, significativa elevação do custo do produto devido ao seu transporte, desde a indústria até o município consumidor, distância que poderia alcançar até 2.000 km (DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA AO ESCOLAR, 1986).

O Programa de Municipalização da Merenda, em cumprimento à política de descentralização do Governo Montoro, previa a elaboração de cardápios compatíveis com os hábitos alimentares da população beneficiada, utilizando gêneros comuns da dieta regional e contemplando maior variedade de alimentos, especialmente produtos *in natura*. A aquisição dos produtos deveria ser feita na própria região, com o fim de desenvolver a economia local, principalmente os pequenos e os médios produtores, os comerciantes e as industrias. Assim, se introduziriam processos de produção locais, com redução de custos de transporte e de embalagem dos produtos destinados à merenda, diminuindo-se então o custo unitário da refeição. Com a municipalização pretendia-se corrigir problemas de logística do

programa, bem como simplificar os procedimentos de aquisição dos produtos. As compras seriam executadas diretamente pelas Prefeituras, para um universo menor e existiria a possibilidade de utilizar mecanismos licitatórios mais simples, como convite ou compra direta. Esta forma de fazer as aquisições substituiria as compras centralizadas, de grandes quantidades, que requerem procedimentos de licitação mais complexos (DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA AO ESCOLAR, 1986).

A implantação deste programa ocorreu em caráter experimental a partir do 4º trimestre de 1983, com a adesão de 118 municípios. No ano seguinte foram normatizados, pela Assembléia Legislativa, os procedimentos legais[14]. Esta legislação permitia que, através de um ofício do prefeito, os recursos fossem repassados automaticamente por uma ordem de pagamento a cada município, evitando-se assim a necessidade de celebração de convênio, aprovação de lei municipal ou outros procedimentos administrativos. Quanto à participação da comunidade, apoio e orientação às Prefeituras, um Decreto do Governador[15] instituiu os Conselhos Municipais de Merenda, compostos por 01 representante da Prefeitura, 01 da Câmara Municipal, 01 da Secretaria Estadual de Educação, 01 da Associação de Pais e Mestres (APM) e 01 dos produtores ou fornecedores locais. Esses Conselhos tinham por objetivo orientar a política de aquisição, armazenamento, preparo e distribuição de alimentos destinados à merenda escolar, assim como promover ações integradas de instituições, agências da comunidade e órgãos públicos, visando auxiliar as Prefeituras no planejamento, acompanhamento e controle da prestação de serviços de merenda escolar[16] (DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA AO ESCOLAR, 1986).

Os resultados positivos do programa são revelados pela adesão em 1984, de 440 municípios do Estado (77%), sendo que dos 118 que participaram da experiência inicial de 1983, 112 continuaram. Nos anos que se seguiram, dos 572 municípios de todo o Estado,

[14] Lei 4.021 de 22 de maio de 1984, Decreto nº 22.379 de 19 de junho de 1984 e Resolução do Secretário da Educação Res. nº 151 de 01 de junho de 1984.
[15] Decreto nº 22.758 de 05 de outubro de 1984.
[16] Para consolidar a legislação foi promulgado o Decreto nº 23.632, de 05/07/85, que regulamenta a Lei nº 4.021 de 22/05/84, substituindo os Decretos anteriores nºs 22.379 e 22.759 e, em 22/10/85, o Secretário da Educação, através da Resolução nº 220, complementa o Decreto nº 23.632 regulamentando o Conselho Municipal de Merenda Escolar.

533 tinham aderido ao programa em 1985 e 542 em 1986 (DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA AO ESCOLAR, 1986).

A avaliação da Secretaria Estadual de Educação nos anos seguintes à descentralização constatou um ganho de qualidade do Programa, aumentando significativamente o volume de alimentos servidos aos escolares. Em muitos casos houve a inclusão no cardápio de carne bovina, carne suína, frango, peixe, ovos, leite fresco e frutas. A substituição dos alimentos formulados por alimentos tradicionais aumentou a aceitabilidade da merenda, elevando inclusive a participação de alunos pertencentes a famílias de maior poder aquisitivo no programa. (GONÇALVES, 1993).

Mesmo reconhecendo que a municipalização da merenda após 2 anos de sua implantação, em 1987, tivesse atingido seus principais objetivos, alguns pontos críticos em termos da operação do programa foram detectados e apontados pela União dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo como: o baixo valor da subvenção repassada pelo Estado ao município; limitação de equipamentos nas escolas para a preparação da merenda; falta de merendeiras, com o agravante de que a alimentação *in natura* exige maior trabalho na preparação; empecilho para atender a proposta de incentivo aos produtores locais, devido às exigências legais dos processos de licitação (UNDIME, 1987).

De todos estes problemas levantados, nos anos que se seguiram, a discussão no Estado de São Paulo esteve centrada no repasse de verbas, sendo este problema levado à Assembléia Legislativa em novembro de 87[17]. Em julho de 1990, no Encontro Estadual de Dirigentes da Alimentação Escolar, foi redigida a "Carta de São Paulo" com as conclusões do encontro, onde se destacava: "Há necessidade urgente de uma nova visão da escola, incluindo nesta, uma alimentação de boa qualidade. (...) A atual política do Governo Estadual, que deveria transferir subvenções às Prefeituras Municipais para atender as prestações de serviços de fornecimento de Merenda Escolar, não aponta qualquer solução

[17] Indicação nº 2980, de 12/11/87

para isso, pelo contrário. Ela acaba por transferir problemas da esfera do Estado para o Município, ao mesmo tempo que dilui as responsabilidades. (...) O Governo do Estado não tem garantido sequer os recursos previstos para atendimento das necessidades calóricas e protéicas que constam nos decretos 23.632/85 e 28.170/88. Não há nenhum mecanismo eficaz de atualização ou suplementação visando garantir os valores reais das subvenções face à inflação".

Observa-se novamente neste discurso, como em todo o desenrolar da alimentação ao escolar no Brasil, que a etapa de elaboração do programa se sobrepõe à implementação e as entidades responsáveis de acompanhamento, avaliação e controle, segundo a própria legislação, que são os Conselhos Municipais de Merenda, não atuam. As responsabilidades para se solucionar os estrangulamentos do programa se pulverizam: o Estado responsabiliza os municípios, que responsabilizam o Estado que responsabiliza a Federação. Pode-se observar, portanto, que é na etapa da implementação que se apresentam as dificuldades para o efetivo ganho de qualidade da alimentação ao escolar.

De toda maneira, a experiência de municipalização da merenda escolar estava incluída na proposta de descentralização das políticas de alimentação no Estado de São Paulo. Junto a ela somavam-se projetos alternativos de produção de alimentos como hortas comunitárias, integração de pequenos produtores rurais, serviços municipais de apoio ao desenvolvimento rural, padarias municipais, cozinhas pilotos, produção de leite fluido, projetos de apicultura, piscicultura e cunicultura e mini-usinas de produção de extrato hidrossolúvel de soja (DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA AO ESCOLAR, 1986).

Assim, é importante ressaltar dois aspectos positivos desta política: em primeiro lugar, a municipalização da merenda foi fundamental para que os municípios decidissem por implementar projetos de produção de alimentos, com a finalidade última de encontrar alternativas para o fornecimento de gêneros para as escolas e, em segundo, colocou na agenda das administrações municipais o comprometimento com a questão da alimentação:

"Os programas municipais de alimentação indicam o caminho a seguir. Não por sua dimensão econômica, mas pelo significado político" (ITACARAMBI, 1986).

V. A MERENDA ESCOLAR EM CAMPINAS

Em 1984 foi assinado o Convênio "Municipalização da Merenda" entre o município de Campinas e o Estado de São Paulo, de acordo com as metas de descentralização do governo Montoro. A administração direta do programa de merenda escolar ficou a cargo da Prefeitura, que passou a receber recursos financeiros do governo estadual. Desde então o programa é controlado pela Secretaria Municipal de Educação, sendo operacionalizado através de uma Coordenadoria de Nutrição com a participação dos setores do almoxarifado e da contabilidade, além do envolvimento das Secretarias de Finanças e de Administração da Prefeitura.

As atividades básicas da Coordenadoria de Nutrição para atender as 204 escolas do Município (164 estaduais e 40 municipais) são técnicas e administrativas. As atividades técnicas correspondem a: fazer a formulação dos cardápios; realizar os testes de degustação dos produtos destinados à merenda; supervisionar nas unidades escolares o processo de produção das refeições; treinar e reciclar os funcionários de cozinha e reunir-se com especialistas da Secretaria de Educação. Já as atividades administrativas são: realizar a previsão de compras de cada produto constante no cardápio; auxiliar a Comissão de Licitação no julgamento do processo de compra; receber os gêneros, notas fiscais e encaminhamentos necessários para o pagamento dos fornecedores; enviar amostras dos produtos para análise no Instituto Adolfo Lutz; planejar a distribuição dos gêneros às escolas de acordo com os relatórios enviados por elas.

De acordo com o Convênio de municipalização da merenda de 1984, corresponde à Prefeitura gerir a totalidade do programa e ao Estado o repassar a verba para

uso exclusivo na compra dos alimentos. As atribuições detalhadas estão colocadas no Quadro 1.

Quadro 1: Atribuições do Estado e da Prefeitura de acordo com o "Programa de Municipalização da Merenda Escolar" de 1984

ESTADO	PREFEITURA
• Subvenção trimestral de recursos à Prefeitura, de acordo com o número de alunos matriculados e em função da recomendação nutricional estipulada por lei. • Adquirir e manter os equipamentos e utensílios destinados ao programa. • Fazer a assessoria técnica ao Município, com cursos e treinamento de pessoal.	• Utilizar a verba repassada pelo Estado exclusivamente com o 1° Grau (sem utilizá-la para pagamento de pessoal, compra de combustível ou veículos). • Preparar e distribuir a merenda nas escolas, durante 180 dias letivos e de acordo com os requisitos nutricionais estabelecidos por Lei. • Ter capacidade administrativa para gerir o programa. • Instaurar "Conselho Municipal de Merenda Escolar" como uma instância de discussão envolvendo a participação da sociedade civil nas decisões sobre o programa de merenda.

Fonte: Coordenadoria de Nutrição da Prefeitura Municipal de Campinas.

O programa de merenda em Campinas funcionou, de 1984 até 1993, buscando atingir as metas descritas nos termos do convênio de municipalização. As dificuldades enfrentadas por Campinas não foram diferentes daquelas que atingiram outros municípios, ou seja, limitações de orçamento, de infra-estrutura das escolas, de pessoal capacitado e finalmente devido às dificuldades burocráticas da legislação que rege os processos de compra. Deste modo, os mesmos problemas apontados pela UNDIME, discutidos no capítulo anterior, também são pertinentes para este município.

Cabe acrescentar um agravante sobre os processos de compra em Campinas: por tratar-se de um município de grande porte, o vulto das aquisições envolve enormes quantidades de produtos, fazendo com que o abastecimento do programa seja feito quase exclusivamente através de grandes empresas, por meio de concorrências públicas, que são

procedimentos lentos. De fato, isto refletiu fortemente nas dificuldades de cumprir as metas de incentivo tanto à economia local, quanto aos produtores da região com a inserção de produtos *in natura*, de acordo com os hábitos alimentares locais, pois somente em 1991, sete anos após o início do convênio, estes produtos começaram a ser incorporados no cardápio da merenda.

Com a descentralização do PNAE no nível Federal em 1993, não ocorreram mudanças significativas na operacionalização dos programas de merenda dos municípios paulistas, pois estes já trabalhavam de forma descentralizada há quase 10 anos. Houve modificação de fato no recebimento direto de recursos financeiros, destinados à compra de gêneros, oriundos diretamente da FAE para os municípios o que criou, conseqüentemente, uma prestação de contas também direta. Campinas aderiu a este programa em 1994 sem cancelar o convênio com o Governo Estadual e incrementando os dias de atendimento no ano letivo para 200. No Quadro 2 são apresentadas as atribuições do município e do Governo Federal que passaram a vigorar, a partir de 1994, de forma paralela ao convênio com o Governo Estadual.

É competência da Coordenadoria de Nutrição, além da atenção ao escolar, o atendimento à rede pré-escolar, às Entidades Filantrópicas conveniadas com a Prefeitura, bem como ao "Programa de Educação Continuada de Jovens e Adultos". Ao todo, são em torno de 160 mil os alunos matriculados incluídos no programa de alimentação escolar da Prefeitura. Os dados da Tabela 1, apresentam os números de alunos matriculados atendidos no programa, baseado na ano letivo de 1994. Estes valores ainda hoje são representativos para a cobertura do programa, pois não ocorreram mudanças significativas no número de alunos matriculados na rede pública de ensino de Campinas nos últimos anos.

Quadro 2: Atribuições do Governo Federal e Prefeitura, de acordo com o Programa Federal de Descentralização da Merenda de 1994

GOVERNO FEDERAL - FAE	PREFEITURA
• Repasse antecipado de recursos financeiros aos Estados e Municípios nos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro, para a aquisição dos gêneros alimentícios destinados aos alunos, em todos os 200 dias letivos. • Acompanhamento e avaliação de Descentralização de Alimentação Escolar pela FAE e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação	• Adesão voluntária à Descentralização do Programa de Alimentação Escolar, desde que comprovadas a estrutura administrativa, a capacidade de produção e abastecimento local, regional ou estadual, e a infra-estrutura para implantação do programa. • Atendimento à pré-escola e ao ensino fundamental público (municipal, estadual e federal), bem como às escolas filantrópicas cadastradas nas Secretarias Estaduais de Educação. • Atendimento à legislação vigente e às recomendações nutricionais definidas pela FAE: cobertura dos 15% das necessidades nutricionais diárias de um escolar. • Ter em funcionamento os Conselhos de Alimentação Escolar (Lei 8.913, de 12 de julho de 1994) devidamente constituídos.

Fonte: Relatório do MEC/FAE, 1994.

Tabela 1: Número de alunos atendidos pela Coordenadoria de Nutrição da Secretaria de Educação da Prefeitura Municipal de Campinas (dados referentes a 1994).

UNIDADE	Número de Alunos
Centros Infantis	8.035
Escolas Municipais de Educação Infantil	12.903
Escolas Municipais	27.830
Escolas Estaduais	106.448
Jovens/Adultos	4.917
Entidades Filantrópicas	5.079
TOTAL	**165.212**

Fonte: Coordenadoria de Nutrição da PMC.

Embora o presente estudo enfoque especificamente as escolas municipais e estaduais de 1° e 2° graus, é importante considerar que a responsabilidade, do órgão gestor do programa no município, de atender públicos diferenciados, com cardápios específicos, aumenta o grau de sofisticação do programa a ser administrado.

Como a Prefeitura tem firmado dois convênios distintos para a alimentação escolar, concretamente ela recebe dois repasses diferentes de recursos destinados a serem gastos exclusivamente na compra de gêneros para a pré-escola e escola: o do Estado no valor atual (1996) de R$ 0,06 por aluno dia (aproximadamente 6 centavos de dólar) e o da FAE[18] no valor atual de R$ 0,11 por aluno dia (aproximadamente 11 centavos de dólar). O atendimento ao programa de alfabetização de Jovens e Adultos é executado com um terceiro recurso, proveniente do Município. Este recurso também é destinado ao pagamento do salário das merendeiras, à administração do programa, ao armazenamento e distribuição dos gêneros às escolas e, quando necessário, à complementação dos recursos do Estado e da FAE na aquisição dos gêneros. Ainda cabe à Prefeitura, mesmo sendo atribuição do Governo do Estado, a aquisição de equipamentos e a manutenção das escolas.

O programa de merenda em Campinas foi descrito, utilizando-se dados a partir do ano de 1993, partindo-se da sua administração na Prefeitura, do fluxo de distribuição de gêneros, do cardápio oferecido às crianças e das características de infra-estrutura das unidades escolares. Sem aprofundar a discussão sobre custos a merenda escolar e levando em conta que em Campinas o programa oficialmente atende o público alvo nos 200 dias letivos, buscou-se desenhar um quadro contextual da merenda escolar no Município e compará-lo com as metas da municipalização propostas em 1993.

---

[18]Repasse de recursos financeiros para aquisição de gêneros alimentícios com base a 138.199 alunos.
Parcela de 1994: R$2.112.655,65 (130 dias) / per capita dia de R$ 0,117.
Parcela de 1995: R$2.925.215,51 (180 dias) / per capita dia de R$ 0,117. Este valor cobre, em média, 48% dos gastos totais do Programa, segundo a Coordenadoria de Nutrição da P.M.C. em 1994.

5.1. A Administração do Programa

A administração do programa de merenda escolar no município de Campinas, atribuição da Coordenadoria de Nutrição, inclui a aquisição dos produtos para a merenda, o controle do estoque, o planejamento de distribuição dos gêneros às escolas, a formulação do cardápio e finalmente o atendimento às unidades escolares do município.

Para executar estas tarefas, no ano de 1993, esta Coordenadoria contava com o seguinte quadro funcional: 1 Coordenador; 2 Nutricionistas; 1 Técnico em Alimentos (afastado); 1 Técnico Contábil; 1 Assistente Administrativo; 2 Auxiliares Administrativos. Um total de 7 funcionários, técnicos e administrativos, para gerir o programa de merenda. Além do pessoal da Coordenadoria, sob responsabilidade da Secretaria de Educação, operacionalmente também estava envolvido o pessoal do almoxarifado: 01 Supervisor; 02 Auxiliares Administrativos; 01 Especialista em Administração; 06 Entregadores.

Em 1996 o número de funcionários no quadro da Coordenadoria diminuiu para 5, com o afastamento de dois nutricionistas, ficando 1 Coordenador e 4 Assistentes Administrativos, de modo que, ao contrário de 1993, ficou composto principalmente por pessoas com atribuições administrativas. Em 1997 somou-se a este quadro um assessor da Diretoria de Planejamento e Gestão da Secretaria de Educação.

Além do comprometimento da execução das tarefas técnicas, devido à falta de profissionais técnicos na coordenação do programa, descrição deste quadro funcional sugere um estrangulamento na capacidade administrativa da Prefeitura para gerir um programa tão complexo em uma cidade de grande porte, como é o caso de Campinas: são poucas pessoas incumbidas de um grande número de tarefas, indiscutivelmente trabalhosas, que demandam, pelo menos, muito tempo.

Ainda que a gestão possa ser considerada eficiente, uma vez que o programa está em andamento, pode ser questionada a sua eficácia, avaliando-se a complexidade dos trabalhos da Coordenadoria, os quais são descritos nos itens a seguir.

5.1.1. Processo de Aquisição dos Gêneros para a Merenda Escolar

As compras dos produtos para a alimentação do escolar efetuadas pela Prefeitura são feitas de acordo com a disponibilidade orçamentaria. Cada item é licitado individualmente com as quantidades especificadas por unidade escolar, de acordo com o número de alunos a ser atendido, passando por um processo bastante complexo, conforme estudado por CHAIM (1995) e descrito no Quadro 3.

O fluxo pelo qual devem passar as decisões relativas a aquisição da merenda escolar chega a ter oito etapas dentro de cinco instâncias diferentes da Prefeitura, transformando-se em um entrave para a flexibilização do programa. Assim, por se caracterizar pouco versátil e extremamente lento, chega ao limite de demorar até 6 meses para ser concluído nas categorias mais complexas de licitação, como são as concorrências públicas.

A partir de 1996 foi instituída em Campinas a "Ata de registro de Preço", que registra periodicamente os preços dos produtos mais utilizados pelo programa, o que permite por lei a compra pelo menor preço, sem a necessidade de licitação. Embora seja um avanço, a composição das empresas integrantes desta Ata deve passar pelo processo licitatório comum e assim volta-se ao quadro inicial.

Quadro 3: Processo de aquisição de gêneros alimentícios, pela Prefeitura de Campinas, para o programa de merenda escolar

Início do Processo de Aquisição

Coordenadoria de Nutrição

- Elabora o cardápio de acordo com as recomendações legais da FAE.
- Solicita os gêneros com suas descrições suscintas e valor total estimado da aquisição (através de uma cotação de preços no mercado) para a informar o montante de verba que deverá ser retido.
- Informa, no corpo do documento, a modalidade de compra (compra direta, convite, tomada de preço ou concorrência pública).

↓

Área de Contabilidade da Secretaria Municipal de Educação

- Retém a verba necessária (provenientes do Estado, FAE ou Recurso Próprio).

↓

Secretaria Municipal de Educação

- Autoriza a aquisição.

↓

Departamento de Suprimentos da Secretaria Municipal de Administração

- Elabora o edital.
- Executa o processo licitatório (de acordo com a lei federal de licitações n.º 8.666).

↓

Coordenadoria de Nutrição

- Avalia os preços e os produtos.

↓

Secretaria de Finanças

- Elabora a nota de empenho.

↓

Departamento de Suprimentos da Secretaria Municipal de Administração

- Aguarda chegada de material.
- Envia a nota fiscal e a nota de liquidação.

↓

Área de Contabilidade da Secretaria Municipal de Educação

- Efetua o pagamento.

Encerramento do Processo de Aquisição

Fonte: Coordenadoria de Nutrição, P.M.C., *apud* CHAIM, 1995.

Por ser um município de grande porte, as quantidades envolvidas em cada compra são vultosas, fazendo da concorrência pública a categoria mais freqüente nos processos licitatórios em Campinas. É difícil utilizar produtos pereciveis em um programa de alimentação institucional com um processo de aquisição tão complexo e demorado. Deste modo, a realização de compras locais de produtos básicos, de acordo com as metas da descentralização, é inviável na prática. Este processo também dificulta o planejamento e a execução de cardápios variados, bem como a realização de alterações no cardápio em prazos pequenos.

A tramitação de um pedido de compra, passando por tantas instâncias administrativas, absorve tempo e trabalho dos funcionários da Coordenadoria de Nutrição no acompanhamento do processo, somando assim mais esta atribuição aos responsáveis pelo programa de merenda escolar.

O processo licitatório deve seguir as formalidades legais da Lei de Licitações e Contratos (Lei n.° 8.666, de 21/06/1993, atualizada pela Lei n.° 8.883 de 08/06/94) que impõe certas limitações de ordem operacional. Como esta lei foi elaborada para normatizar todas as compras efetuadas pelos órgãos públicos, ela é destinada principalmente para as concorrências públicas que envolvem uma grande quantidade de dinheiro, como acontece na área da construção civil. Ela requer, em todos os processos, um grande número de documentos dos fornecedores com a finalidade de garantir quatro pontos básicos: habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal.

Este requisito legal para a transação de gêneros alimentícios, no primeiro momento, dificulta a participação de pequenos comerciantes e distribuidores, exigindo uma documentação específica e onerosa. Também exclui os pequenos agricultores, pois estes muitas vezes não dispõem de registro ou não têm condições de emitir notas fiscais. Assim, tratando igualmente setores diferentes da sociedade, esta legislação não somente é

excludente como dificulta o processo de aquisição dos produtos, principalmente os do gênero hortifrutícola.

Estas considerações apontam para uma limitação na administração da merenda, de modo que é imperativo que a legislação e a estrutura burocrática sejam repensadas adequadamente, em função das necessidades práticas do programa e de acordo com objetivos a serem atingidos e não o inverso.

É possível pensar que a qualidade do serviço específico de aquisição de gêneros possa ser melhorada com a atribuição desta atividade à Secretaria do Abastecimento. Esta Secretaria poderia ser mais eficaz no atendimento das em torno de 130 mil crianças distribuídas nas 204 escolas do município, pois tem as seguintes características: maior interação com as estruturas de comercialização e distribuição de alimentos; conhecimento e participação no mercado de gêneros alimentícios regional; envolvimento nas políticas de controle de estoque, armazenamento, preços e distribuição de alimentos no município. Esta alternativa não interferiria no tratamento dos aspectos educacionais da merenda, inclusive formação de hábitos, pela Secretaria da Educação, neste caso desobrigada das tarefas de abastecimento de gêneros do programa.

5.1.2. Controle de Estoque

A Secretaria de Educação de Campinas dispõe de condições bastante precárias de estocagem de gêneros para o programa de merenda. Conta somente com um armazém, situado no bairro Jardim Campos Elíseos, com área aproximada de 900 m^2 e sem nenhuma estrutura frigorificada. Este depósito é insuficiente para a quantidade de gêneros utilizados para atender o programa, além de mal equipado, não dispondo de *pallets* ou empilhadeiras para auxiliar a estocagem e movimentação dos produtos nas suas dependências.

Como ponto positivo, este armazém é destinado exclusivamente aos gêneros alimentícios, no caso gêneros não perecíveis, não misturando produtos químicos, como os de limpeza, com os alimentos. O controle de estoque vem sendo realizado manualmente pelo pessoal do almoxarifado, assim, a forma como esta estrutura é utilizada está muito aquém do aceitável.

Os gêneros, depois de adquiridos pela Prefeitura, são levados para o depósito onde são organizados em "pacotes" para cada escola, de acordo com sua demanda. A avaliação e determinação da quantidade a ser entregue para às escolas é feita na Coordenadoria de Nutrição, utilizando-se dos relatórios feitos pelos diretores da rede, que apontam o número de alunos matriculados na unidade e o estoque existente na escola. Desta forma, se em alguma escola existem alimentos armazenados da remessa anterior e em boas condições de uso, ela deverá receber somente uma quantidade complementar de alimentos na remessa seguinte. Este é o procedimento rotineiro que controla o abastecimento das unidades escolares. A distribuição dos "pacotes" é feita bimestralmente, seguindo a capacidade de entrega do almoxarifado e de elaboração dos relatórios na Coordenadoria de Nutrição.

Devido à precariedade do armazém, a movimentação de produtos nem sempre segue a ordem esperada, que seria a de distribuir primeiro os gêneros que estão armazenados a mais tempo. Isto não aparenta ser uma falha de planejamento e sim uma decorrência da falta de estrutura de estocagem e controle.

Seria razoável, mesmo possuindo poucos recursos, que a Prefeitura informatizasse o controle de estoque. O passo seguinte poderia ser o deslocamento de um técnico capacitado para tomar decisões que incrementassem o sistema de estoque e armazenamento, desde que direcionado para atender as demandas reais das unidades escolares, diagnosticadas a partir de um contato mais próximo com as escolas.

5.1.3. Planejamento e Distribuição dos Gêneros para a Merenda Escolar

É de responsabilidade da Coordenadoria de Nutrição atender as pré-escolas e escolas do município de Campinas, portanto, devido as diferenças do público alvo o trabalho de planejamento e distribuição de gêneros torna-se bastante complexo, necessitando adequar os recursos disponíveis com as metas a serem cumpridas.

Os alimentos distribuídos no programa são classificados basicamente em perecíveis - pão, leite, carne, peixe e hortícolas - e não perecíveis - arroz, feijão, macarrão, bebida achocolatada em pó, almôndega e salsicha em conserva. As creches, Escolas Municipais de Educação Infantil, EMEIs, recebem todos os tipos de gêneros, enquanto que as escolas recebem somente os alimentos não perecíveis e pão. A partir de 1995 foram incluídos no cardápio das escolas ovo e frutas

Devido à inexistência de uma estrutura de armazenamento da Prefeitura, a aquisição dos alimentos perecíveis é feita com o custo da entrega imbutido no produto, para que esta seja realizada pelo fornecedor. Geralmente o abastecimento é feito semanalmente ou até duas vezes por semana para cada unidade escolar. Dentre os perecíveis, o leite fluido é um produto diferenciado, distribuído diariamente para as creches.

Até o ano de 1994 os produtos não perecíveis eram entregues mensalmente às unidades educacionais, mas, devido à limitação da capacidade física do almoxarifado, de funcionários e da estrutura da Coordenadoria de Nutrição de gerar as remessas neste espaço de tempo, o abastecimento das escolas passou a ser feito bimestralmente. Para tanto aproveitou-se a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas em Secretarias de Ação Regional (S.A.R., Norte, Sul, Leste e Oeste) para organizar as entregas em função desta divisão regional. Esta modificação teve por finalidade otimizar as entregas, diminuir a freqüência dos relatórios das unidades escolares, adequar o planejamento da aquisição de gêneros e valorizar a atenção, senão ao público alvo do programa, pelo menos aos Diretores de escola.

Com esta medida resolveu-se também o problema de atraso no fornecimento de produtos às escolas e, conseqüentemente, do desabastecimento que era comum. Mas, por outro lado, as escolas tiveram que assumir a responsabilidade de armazenar os alimentos em quantidades maiores e durante o dobro do tempo. Pode-se considerar que para as escolas que puderam realizar a estocagem adequada dos alimentos, houve uma melhora no serviço prestado pela Prefeitura, pois antes ter os alimentos, e encontrar meios para mantê-los em boas condições, do que ficar sem eles.

Para atender a todas as unidades escolares, a Coordenadoria de Nutrição tem utilizado os recursos do almoxarifado (como já foi descrito) e do Departamento de Recursos Humanos, que contrata os veículos e o pessoal para efetuar a entrega dos alimentos não perecíveis.

Segundo avaliação da própria Coordenadoria de Nutrição, na distribuição de gêneros, tanto para produtos perecíveis, quanto para os não perecíveis, os meios de transporte utilizados são precários, fazendo desta etapa um ponto crítico que algumas vezes chega comprometer a qualidade do produto entregue nas escolas.

Com base nestes dados, nota-se claramente um estrangulamento na estrutura operacional, que trabalha no limite dos recursos humanos e do tempo para cumprir a distribuição dos produtos de forma eficiente. Não se justifica, de nenhuma maneira, um programa ser prejudicado por esta etapa, tendo um custo tão alto, como é a alimentação ao escolar. A preocupação com respeito às limitações orçamentárias e de infra-estrutura das escolas absorve tanta atenção da Coordenadoria de Nutrição que esta etapa operacional mecânica não consegue ser realizada a contento, embora requeira somente um planejamento não muito complexo e atribuições de tarefas, sem novos entraves legais ou burocráticos.

Sem diminuir a importância ou menosprezar a dificuldade de administrar uma logística para a entrega de produtos a todas as unidades escolares, é importante pensar em investir no planejamento e sobretudo, como já foi iniciado na Prefeitura a partir de 1994,

buscar alternativas que simplifiquem esta tarefa, como por exemplo a descentralização do processo de tomada de decisões sobre o abastecimento em sub-regiões do município, de acordo com os recursos disponíveis nestas.

5.1.4. O Cardápio da Merenda

A Merenda Escolar, desde a Constituição de 1988, está incorporada como direito constitucional[19], sendo uma atribuição do Estado. Em julho de 1994, o processo de descentralização da merenda também foi regulamentado com *status* de Lei. No Estado de São Paulo, o valor nutricional da merenda está definido pelo Decreto Estadual n.º 23.632 de 5/7/1985, que fixa o mínimo de energia em 300 calorias e 8 gramas de proteína para ser oferecido diariamente às crianças com quatro horas de atividades escolares. Para os alunos de jornada única (seis horas diárias) o valor nutricional mínimo é de 720 calorias e 22 gramas de proteína, determinado pela Resolução SE 62 de 13/3/1989. Desta forma, as recomendações nutricionais da merenda dependem do tempo de permanência da criança na escola, suprindo para cada caso respectivamente, 15% e 30% das necessidades diárias de um indivíduo em idade escolar.

Desde o início da municipalização do programa de merenda escolar no Estado de São Paulo, ocorrido em 1984 e até 1991, o cardápio da merenda em Campinas era composto exclusivamente por formulados. Estes apresentavam as vantagens de facilidade de compra, estocagem e distribuição às escolas, mas por outro lado, os inconvenientes de recebimento irregular, o que acarretava a deterioração de produtos, pouca aceitação dos alunos e incompatibilidade com as condições físicas das escolas, prejudicando o atendimento das crianças. Em virtude da Prefeitura ter recebido da FAE, no final do ano de 1991, uma

[19] A Constituição Brasileira, promulgada em 05 de outubro de 1988, estabelece no Capítulo III, Seção I, Artigo 208: "O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde." Artigo 211: "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino".

grande quantidade de arroz, feijão e macarrão, estes alimentos foram introduzidos no cardápio da merenda escolar e tiveram boa aceitação por parte dos alunos. Este fato impulsionou a inclusão de vários gêneros básicos de consumo no cardápio da merenda nos anos que se seguiram. No Quadro 4 é mostrado o cardápio planejado para o 1° semestre do ano de 1993 para as escolas públicas, estaduais e municipais de 1° grau sem jornada única:

Quadro 4: Cardápio da merenda escolar em Campinas no 1° semestre do ano de 1993

Dia da semana:	**Cardápio:**
segunda-feira	→ Arroz com almôndega
terça-feira	→ Pão com patê e suco
quarta-feira	→ Sopa de feijão com macarrão
quinta-feira	→ Pão com manteiga e bebida de chocolate
sexta-feira	→ Macarrão com salsicha

Fonte: Coordenadoria de Nutrição da PMC.

Deste ano até 1997, o cardápio da merenda sofreu poucas alterações, como pode ser visto no Quadro 5, que apresenta os cardápios semanais alternados que devem ser servidos nas escolas para o 1°semestre de 1997.

Em todos os casos, o cardápio elaborado é uma referência para a Coordenadoria de Nutrição programar os processos de compra da Prefeitura e controlar o abastecimento das escolas. Na prática, as escolas têm certo grau de liberdade de fazer modificações para adaptar o serviço de acordo com suas condições de infra-estrutura e necessidade dos alunos.

Os Quadros 4 e 5, com a descrição diária das merendas, indicam que não houve modificações significativas no perfil da alimentação servida. Nota-se claramente um avanço na inclusão de gêneros básicos no ano de 1995, como o ovo e a banana, ambos servidos quinzenalmente. Porém, no cardápio de 1997, predominam os produtos formulados (no caso as sopas, arroz doce, bebida láctea, pudim e polenta), presentes praticamente todos os dias na refeição servida. Então, comparando-se com 1993, percebe-se uma mudança significativa,

pois naquele ano, entre os produtos previstos para a merenda, o único formulado incorporado era a bebida de chocolate servida na quinta feira.

Quadro 5: Cardápios da merenda escolar em Campinas no 1° semestre do ano de 1997

Semana 01:	**Cardápio:**
segunda-feira	→ Arroz com carne ao molho
terça-feira	→ Sopa de feijão com macarrão
quarta-feira	→ Pão com margarina, ovo cozido e suco
quinta-feira	→ Macarrão com salsicha ao molho de tomate
sexta-feira	→ Arroz doce
Semana 02:	**Cardápio:**
segunda-feira	→ Macarrão com carne ao molho de tomate
terça-feira	→ Pão com margarina e bebida láctea
quarta-feira	→ Sopa de carne e legumes com macarrão e banana
quinta-feira	→ Pudim de chocolate
sexta-feira	→ Polenta com frango ao molho

Fonte: Dado coletado nas escolas da rede.

Embora as diretrizes da FAE restringem o uso dos recursos federais no limite máximo de 20% para aquisição de formulados e o restante dos recursos para produtos básicos, Campinas não procede desta maneira, ou seja os formulados constituem a maior parte dos gêneros servidos na merenda. Conclui-se que a inclusão destes itens, no caso de Campinas, se deva somente às suas características de facilidade de compra, estocagem e distribuição às escolas e, neste caso, percebe-se claramente como a estrutura administrativa, na qual está inserido o programa, impõe limitações à sua operacionalização. O que mais justificaria Campinas estar na contra-mão dos objetivos estabelecidos na legislação?

Os valores apresentados nas Tabelas 2 e 3 mostram a porcentagem das recomendações nutricionais estipuladas por Lei, em relação ao fornecimento de nutrientes do cardápio durante o ano 1993 e 1997. Os valores foram obtidos calculando-se o valor nutricional do cardápio oferecido, para oito nutrientes, nos diferentes dias da semana, utilizando como referências a Tabela de Composição de Alimentos do IBGE (ESTUDO

NACIONAL DE DESPESA FAMILIAR, 1977) e as especificações técnicas dos produtos, fornecidos por empresas do ramo e comparando-os com a recomendação legal, 15% das necessidades nutricionais para crianças de 7 a 10 anos[20] (SILVA e NAVES, 1994).

Os resultados obtidos indicam que tanto a merenda servida em 1993, quanto a de 1997, não atendem às determinações legais para energia e proteínas. Embora a FAE não faça especificações para os micronutrientes, estes também ficam aquém do esperado, tomando-se como base o atendimento de 15% das necessidades diárias. Os valores menores que 100%, para cada dia ou cardápio, indicam os nutrientes que foram oferecidos na merenda em quantidades inferiores à determinada por Lei.

A partir dos dados apresentados na Tabela 3, mesmo ela estando incompleta, conclui-se que as pequenas modificações do cardápio não representaram ganhos significativos no fornecimento de nutrientes. Pode-se notar como ponto positivo que, no cardápio de 4ª feira, a presença do ovo ou da banana modifica o perfil dos nutrientes, aumentando o fornecimento de energia e proteína no primeiro caso e proteína e micronutrientes no segundo.

Nas escolas com ciclo básico (jornada única) onde a merenda deve fornecer uma quantidade maior de nutrientes, 30% das recomendações diárias, além dos mesmos cardápios descritos acima, também é dado à criança um outro lanche, geralmente bolacha doce ou salgada e bebida láctea, visando completar os requisitos nutricionais.

[20] Para energia e proteína utilizou-se os valores estipulados por lei, ou seja, 300 Kcal e 8 g respectivamente. Para os demais nutrientes utilizou-se 15% da recomendação nutricional para crianças na faixa etária de 10 a 12 anos, ou seja: 157,5 mg de Cálcio, 180 mg de Fósforo, 2,1 mg de Ferro, 94,5 μg de Retinol, 0,12 mg de Tiamina, 0,195 mg de Riboflavina e 7,8 mg de Vitamina C. Estes valores estão de acordo com o relatório da Sociedade Brasileira de Alimentação e Nutrição, que indica as recomendações nutricionais adaptadas para a população brasileira, SBAN, 1990, baseado nos valores da Organização Munial de Saúde de 1985 (VANNUCCHI *et al.*, 1990).

Tabela 2: Proporção, em porcentagem, das recomendações nutricionais da merenda estipuladas por Lei em relação ao cardápio da merenda, Campinas, 1993.

Nutriente (unidade)	2ªfeira (%)	3ªfeira (%)	4ªfeira (%)	5ªfeira (%)	6ªfeira (%)
Energia (Kcal)	83,41	78,40	47,19	83,41	80,71
Proteína (g)	92,41	52,25	71,00	92,41	115,19
Cálcio (mg)	8,11	15,07	13,53	*	9,04
Ferro (mg)	61,48	28,89	67,04	*	61,11
Vit. A (µg RE)	24,82	113,78	2,89	*	24,27
Vit. B1 (mg)	68,33	95,83	165,00	*	283,33
Vit. B2 (mg)	43,20	50,13	40,53	*	106,67
Vit. C (mg)	109,04	118,81	7,92	*	72,08

* valores não encontrados

Fonte: Coordenadoria de Nutrição da P.M.C.; Tabela de Conversão de Nutrientes do FIBGE (1977) e Vannucchi *et al.*, 1990.

Tabela 3: Proporção, em porcentagem, das recomendações nutricionais da merenda estipuladas por Lei, em relação ao cardápio da merenda, Campinas, 1997.

	Nutriente (unidade)	2ªfeira (%)	3ªfeira (%)	4ªfeira (%)	5ªfeira (%)	6ªfeira (%)
S	Energia (Kcal)	79,22	47,19	143,53	80,72	82,00
E	Proteína (g)	90,44	71,00	136,88	115,19	73,75
M	Cálcio (mg)	12,51	13,53	33,14	9,04	*
A	Ferro (mg)	189,05	67,04	74,77	61,11	*
N	Vit. A (µg RE)	21,52	2,89	187,62	24,27	*
A	Vit. B1 (mg)	241,67	165,00	58,33	283,33	*
	Vit. B2 (mg)	51,28	40,53	9,23	106,67	*
1	Vit. C (mg)	40,64	7,92	0,00	72,08	*
S	Energia (Kcal)	80,22	83,42	67,29	128,27	19,22
E	Proteína (g)	130,19	92,41	64,63	100,75	59,38
M	Cálcio (mg)	12,59	*	46,02	158,48	*
A	Ferro (mg)	134,76	*	96,67	61,90	*
N	Vit. A (µg RE)	21,52	*	504,40	0,00	*
A	Vit. B1 (mg)	233,33	*	100,00	41,67	*
	Vit. B2 (mg)	117,95	*	82,05	184,62	*
2	Vit. C (mg)	40,64	*	98,33	16,67	*

* valores não encontrados.

Fonte: Coordenadoria de Nutrição da P.M.C.; Tabela de Conversão de Nutrientes do FIBGE (1977) e Vannucchi *et al.*, 1990.

Por um lado o valor nutricional da merenda melhorou um pouco de 1993 para 1997[21], mas a volta dos formulados fere o respeito aos hábitos alimentares e, neste sentido, claramente houve um retrocesso quanto aos objetivos estipulados pelo próprio programa nos últimos anos.

As metas de descentralização e estímulo aos hábitos locais de consumo de alimentos, de forma isolada não são capazes de implementar uma ação de educação alimentar. Entretanto a prática, dentro da unidade escolar, de se realizar refeições com a maior diversidade possível de alimentos, estimula a aceitação de novos alimentos. Não se trata de ensinar as crianças a comerem melhor, mas criar nelas uma relação mais forte com produtos disponíveis na região e também, na medida do possível, estimular uma conduta que as leve a uma alimentação mais saudável fora da escola. Este ponto incorpora um fator econômico e ético muito importante, pois este estímulo à aceitação de gêneros alimentícios influencia, a médio e longo prazo, a formação de hábitos alimentares de consumo.

Quanto à aceitação da alimentação pelas crianças, o dado de adesão ao programa, isto é, relação de crianças que efetivamente se servem da merenda, é outra característica importante. Segundo dados da Coordenadoria de Nutrição, a relação "número de refeições servidas/número de matriculados" é ao redor de 0,6 (atingiu a média de 0,57 no ano de 1994), ou seja, o número de alunos matriculados nas unidades escolares é maior que o número de refeições servidas. Isto significa que dois terços da clientela do programa de merenda escolar, definida por Lei, usufruem de fato dos benefícios desta ação governamental. O terço restante, que não se serve da merenda, ao que tudo indica o faz por opção própria, devido à características particulares dos alunos, diferenças culturais ou preconceito em relação à alimentação oferecida. Para este fato não existe um motivo pontual, senão uma série de modificações ao longo da história, que contribuíram para o desenho atual deste quadro de atendimento.

[21] Comparativamente com o cardápio de 1993, em 1997, o cardápio da semana 1 aumentou, na média, o aporte de caloria em 16% e de proteína em 15% e o cardápio da semana 2, 1% e 6% respectivamente.

Na prática isto interfere nos custos do programa acarretando um aumento na disponibilidade de recursos, pois como a conta dos repasses financeiros dos convênios é feita em função do número de alunos matriculados, a Coordenadoria de Nutrição dispõe dos mesmos recursos para atender um número menor de alunos. Desta forma é possível diminuir as quantidades de alimentos compradas no final de cada ano, em função dos estoques remanescentes no almoxarifado e nas unidades escolares. Esta observação, sempre deixada de lado, deveria ser considerada na discussão com respeito à escassez de recursos e no próprio planejamento do programa.

Finalmente, acerca do cardápio, é evidente que o planejamento feito na Prefeitura deixa muito a desejar quanto a atenção às características e especificidades do público alvo. Ao centralizar as decisões na Coordenadoria de Nutrição da maneira como é feito, é difícil o programa alcançar níveis maiores de adesão da sua clientela porque efetivamente não consegue assistir as unidades escolares e trata de maneira igual grupos de indivíduos diferenciados. Fere-se assim os princípios da descentralização, que apontam no sentido de alcançar uma maior aproximação dos beneficiados do programa. Então, conclui-se que o cardápio adotado visa mais solucionar as limitações operacionais da administração do programa do que atingir os objetivos do PNAE.

5.2. Características de Infra-estrutura das Unidades Escolares

Do total de 204 escolas do município, este trabalho analisou 37 unidades escolares de 1° e 2° grau (5 Municipais e 32 Estaduais) localizadas na região norte do Município, administrada pela S.A.R. Norte. Nelas estão matriculadas em torno de 30 mil crianças, entre Ciclo Básico (1ª e 2ª séries do 1° grau) e outras séries do 1° grau. Este recorte foi feito por ser esta uma região bastante representativa do município de Campinas, onde se encontra uma grande diversidade da população alvo, envolvendo tanto áreas desprovidas de recursos de infra-estrutura como áreas bem equipadas. Também foi escolhida esta área pelo fato da CEASA-Campinas, importante centro de abastecimento de alimentos, estar localizada nesta S.A.R. e, finalmente, pela facilidade de acesso à região.

Esta região compreende os distritos de Barão Geraldo e Nova Aparecida e os bairros: São Marcos, Santa Mônica, Campo dos Amarais, Boa Vista, Vila Nova, Costa e Silva, Jardim Santa Genebra, Jardim Aurélia, Jardim Eulina, Vila Boa Vista, Santa Bárbara, Jardim Chapadão, Jardim Guanabara, Botafogo, Parque Taquaral e Vila Miguel Vicente Cury.

O Quadro 6 apresenta as escolas da região com a identificação da Delegacia de Ensino (D.E.) responsável, a respectiva Coordenadoria Regional (C.R.), atualmente incluída dentro da macro-divisão por S.A.R. e o bairro onde se localiza a escola.

As escolas, como agentes protagonistas do programa, são as unidades base de organização da merenda. Foram analisadas de acordo com seus recursos de infra-estrutura, pensando-se no potencial de estoque, processamento e distribuição dos gêneros alimentícios. O objetivo foi medir o potencial a as limitações das escolas para cumprir as metas da política de municipalização da merenda, ou seja, processar e distribuir alimentos frescos e elaborados e, de preferência, provenientes de regiões circunvizinhas ao Município.

Quadro 6: Escolas da Região S.A.R. Norte de Campinas

Unidade Escolar	ESCOLAS	DE.	CR	BAIRRO OU DISTRITO
01	EMPG "EDSON LUIS LIMA SOUTO"	2a	04	SAN MARTIN
02	EEPSG "31 DE MARÇO"	2a	04	JD. STA. MÔNICA
03	EEPSG "PROF. ANIBAL DE FREITAS"	2a	04	GUANABARA
04	EEPG "ARTUR SEGURADO"	2a	04	VILA NOVA
05	EEPG "MARECHAL MALLET"	3a	04	JD. CHAPADÃO
06	EEPG "PROFª SOPHIA V. SALGADO"	3a	04	V. TEIXEIRA
07	EEPG "CASTINAUTA B. M. ALBUQUERQUE"	3a	04	JD. CAMPINEIRO
08	EEPG "PROF. FABIO FARIAS DE SYLLOS"	2a	04	JD. AURÉLIA
09	EEPG "DOM JOÃO NERY"	3a	04	BONFIM
10	EEPG "Ma YMÊ DE CARVALHO SALATEC "	2a	11	VILA NOVA
11	EEPG "CARLOS CRISTÓVÃO ZINK"	2a	11	V. BOA VISTA
12	EEPG "PROFª LEONOR ZULHKE FALSON"	2a	11	JD. EULINA
13	EEPG "PROF. ARY MONTEIRO GALVÃO"	2a	11	JD. EULINA
14	EEPSG "HILDEBRANDO SIQUEIRA"	2a	11	JD. EULINA
15	EEPG "PROF. REV. JOSÉ CARLOS NOGUEIRA"	3a	11	V. BOA VISTA
16	EEPSG "BARÃO ATALIBA NOGUEIRA"	4a	11	JD. MAGNÓLIA
17	EEPG "Ma ISABEL GIUDICE DE A. CAVALCANTI "	4a	11	PQ. STA. BÁRBARA
18	EEPG "ANTÔNIO CARLOS PACHECO E SILVA"	2a	BG	PQ. SÃO JORGE
19	EEPSG "BARÃO GERALDO DE REZENDE"	2a	BG	B. GERALDO
20	EEPG "JOSÉ PEDRO DE OLIVEIRA"	2a	BG	B. GERALDO
21	EEPG "PROFª Ma ALICE C. RODRIGUES"	2a	BG	B. GERALDO
22	EEPG "HILTON FEDERICH"	2a	BG	B. GERALDO
23	EEPG "PROF. ROQUE M. BARROS"	2a	BG	B. GERALDO
24	EEPG "FÍSICO SÉRGIO P. PORTO "	2a	BG	CID. UNIVERSIT.
25	EEPG "DOMINGOS DE ARAÚJO"	2a	BG	B. GERALDO
26	EEPG "FRANCISCO ALVARES"	2a	NA	VILA LUTECIA
27	EEPG "BAIRRO NOVA APARECIDA"	2a	NA	N. APARECIDA
28	EEPG "MESSIAS GONÇALVES TEIXEIRA"	2a	NA	N. APARECIDA
29	EEPG "MIGUEL VICENTE CURY"	2a	NA	V. PE. ANCHIETA
30	EEPG "DORA M. MACIEL C. KANSO"	2a	BG	VILAGE CAMPINAS
31	EEPG "PROF. DR. PAULO M. ALBERNAZ"	2a	NA	N. APARECIDA
32	EEPG "PROF. JOÃO FIORELLO REGINATO"	2a	NA	N. APARECIDA
33	EEPG "PROF. MARCELINO VELEZ"	2a	04	V. PE. ANCHIETA
34	EMPG "PE. JOSÉ NARCISO V. EHRENBERG"	2a	11	JD. SÃO MARCOS
35	EMPG "PE. DOMINGOS ZATTI"	2a	11	PQ. FAZENDINHA
36	EMPG "DR. JOÃO ALVES DOS SANTOS"	2a	BG	VILA BOA VISTA
37	EMPG "PROFª DULCE B. NASCIMENTO"	2a	BG	GUARÁ

Fonte: Coordenadoria de Nutrição, Secretaria da Educação, PMC, 1993.

A cidade de Campinas é considerada uma cidade cosmopolita devido à grande heterogeneidade da sua população, assim, qualquer restrição em virtude do respeito ou afirmação de hábitos alimentares locais não é pertinente. O que faz sentido é pensar na

diversificação dos cardápios, explorando o potencial da região, criando e estimulando hábitos sadios, o que em outras palavras significa educação alimentar.

Os dados para esta análise foram encontrados em um levantamento sobre as condições de infra-estrutura de cada escola da rede[22] realizado pela Prefeitura Municipal de Campinas em 1993, identificando cada unidade escolar e abordando os aspectos de: número de alunos, presença de merendeira, condições das instalações (dimensões, equipamentos e utensílios) e características do refeitório e da área de armazenamento dos gêneros. Também foram feitas visitas a algumas escolas da rede, com objetivo de verificar as informações contidas nos formulários da Prefeitura.

Foi atribuída uma pontuação para estas informações:

- 0 (zero) para a escola que, em um determinado item, não tem as condições mínimas;

- 1 (um) para a escola que atende parcialmente aquele item;

- 2 (dois) para a escola que apresenta boas condições no item considerado para a elaboração da merenda.

Os critérios de avaliação de cada item estão apresentados no Quadro 7.

Os pontos de cada característica levantada por escola são mostrados na Tabela 3 onde está indicado para cada unidade escolar, representada por um número de ordem, o número de alunos do Ciclo Básico (C.B.), o número de alunos que recebem Merenda Regular (M.R.) e as pontuações obtidas para cada um dos oito itens, segundo os critérios adotados acima.

[22] Levantamento das Condições do Setor de Alimentação nas Unidades Escolares, Divisão de Apoio - Nutrição, secretaria Municipal de Educação, Prefeitura do Município de Campinas, 1993.

Quadro 7: Pontos atribuídos para cada característica das escolas da região S.A.R. Norte de Campinas, de acordo com a capacidade de processamento da Merenda.

item avaliado:	*pontos*	*características*[23]
I merendeira	0 1 2	não existe servente com função de merendeira merendeira
II área da cozinha	0 1 2	até 10 m2 de 10 a 20 m2 acima de 20 m2
III equipamentos principais	0 1 2	somente fogão fogão e geladeira fogão, geladeira e freezer
IV equipamentos auxiliares*	0 1 2	não existe se a soma dos equipamentos for menor que 2 se a soma dos equipamentos for igual ou maior que 2
V utensílios de preparo	0 1 2	se falta algum item entre caldeirão, panela, concha, escumadeira e colher de pau. se a soma da quantidade de todos os itens for menor que 10 se a soma da quantidade de todos os itens for igual ou maior que 10
VI utensílios para servir	0 1 2	se não tiver pratos nem canecas se o número de pratos for menor que o número máximo de alunos num período se a quantidade de pratos for igual ou maior que o número máximo de alunos num período
VII refeitório	0 1 2	não existe lugar adaptado com refeitório
VIII dispensa	0 1 2	não existe alimentos armazenados em prateleira na cozinha ou lugar adaptado dispensa organizada

* Liqüidificador e Batedeira doméstico = 1ponto; Liqüidificador e Batedeira industrial = 2 pontos

Os itens classificados de cada escola foram separados em fundamentais e prescindíveis. Os fundamentais são: (II) área da cozinha, (III) equipamentos principais, (V) utensílios de preparo e (VI) utensílios para servir. Estes são caracterizados por serem básicos para a preparação da merenda, e sem eles considera-se inadequado servir a merenda no período escolar. Os prescindíveis são: (I) presença de merendeira, (IV) equipamentos

[23] Itens e características dos itens são os mesmos utilizados por Galeazzi *et al* (1995): Aplicação das Recomendações da Fundação de Assistência ao estudante na Gestão do Programa de Alimentação ao Escolar, *in* Em Aberto, Brasília, 15 (67):116-23, jul/set 1995, embora a metodologia de pontuação adotada neste trabalho seja própria.

auxiliares, (VII) existência de refeitório e (VIII) existência de dispensa. Estes últimos, apesar de importantes e necessários, podem ser substituídos e na sua ausência ainda é possível preparar a merenda.

Finalmente, a pontuação total de cada escola, para refletir o seu grau de aparelhamento para servir a merenda às crianças, foi feita de duas formas: a primeira é simplesmente somando-se os pontos de cada quesito, a segunda é atribuindo valor 0 no caso da escola não atender algum dos itens fundamentais. Esta pontuação é mostrada na Tabela 4 na coluna "Avaliação da Escola".

Cabe salientar que os dados da Tabela 4 foram estabelecidos com base nas informações fornecidas pêlos diretores das escolas. Para o item 1, merendeira, apesar de constar 0 em algumas unidades escolares, é certo que a escola contava com alguém encarregado da preparação da merenda.

As escolas foram então agrupadas em três categorias, de acordo com sua pontuação:

- Insatisfatório, quando a escola recebeu pontuação zero ou não atingiu 8 pontos, isto é, nem alcançou nos oito quesitos a pontuação 1.

- Regular quando atingiu de 8 a 12 pontos, ou seja, em torno da metade dos quesitos satisfatórios e os demais regulares.

- Satisfatória, com 13 a 16 pontos, com boas condições na maioria dos quesitos.

De acordo com este critério, classificaram-se 34 das 37 escolas da região administrada pela SAR-Norte. Não foram classificadas 3 escolas devido à falta de informações. Das 34 escolas, encontraram-se 12 com condições satisfatórias para a preparação da merenda, 14 com condições regulares e 8 com condições insatisfatórias ou precárias. Este quadro, como pode ser observado na Tabela 5, demonstra que as condições de preparação da alimentação na escola são problemáticas, o que dificulta um planejamento

para a diversificação do cardápio ou para a incorporação de novos gêneros alimentícios na merenda.

Tabela 4: Pontuação obtida por cada Unidade Escolar, total e para cada item de acordo com as condições de preparação da merenda.

Unidade Escolar	Nº de alunos		ITENS								Avaliação da Escola
	CB	MR	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	
01	-	410	2	2	2	2	0	0	2	2	0
02	392	946	1	2	2	2	2	2	2	2	15
03	120	527	1	1	2	1	2	2	1	2	12
04	246	675	1	2	2	2	2	2	1	2	14
05	148	573	0	2	2	2	2	1	1	2	12
06	150	420	0	1	2	2	2	2	1	2	12
07	536	826	1	1	2	2	0	1	1	2	0
08	322	973	2	2	2	2	2	1	2	1	14
09	199	801	s/d	-	-	-	-	-	-	-	-
10	170	74	0	0	0	1	0	0	2	2	0
11	215	592	2	2	2	2	2	2	1	2	15
12	182	404	1	1	2	2	2	2	1	2	13
13	217	731	1	1	2	1	2	1	1	2	11
14	248	616	2	2	2	1	2	2	1	2	14
14	231	514	1	2	2	2	2	1	1	2	13
16	163	642	1	2	2	2	2	2	1	2	14
17	150	441	1	1	2	1	2	1	1	1	10
18	0	250	s/d	-	-	-	-	-	-	-	-
19	131	678	1	1	2	2	0	1	1	2	0
20	176	512	2	2	2	1	0	2	1	2	0
21	117	294	1	1	2	1	2	2	1	2	12
22	137	449	2	1	2	2	2	2	1	2	14
23	135	311	2	1	2	2	2	2	1	1	13
24	0	375	0	1	1	1	2	2	1	1	9
25	74	122	2	1	2	2	0	2	1	1	0
26	91	154	1	1	2	2	2	1	1	2	12
27	s/d		s/d	-	-	-	-	-	-	-	-
28	265	685	1	2	2	1	2	1	1	2	12
29	282	941	1	2	1	2	0	2	1	2	0
30	83	245	1	1	2	1	2	2	1	2	12
31	54	145	1	2	2	2	2	1	1	1	12
32	207	574	0	1	2	1	0	1	1	2	0
33	127	548	1	1	2	2	2	1	1	2	12
34	-	990	1	2	1	1	2	1	2	2	12
35	-	708	1	1	1	1	2	2	1	1	10
36	-	930	2	2	1	2	1	2	2	2	14
37	-	627	2	2	1	2	2	2	2	2	15

CB: Ciclo Básico; MR: Merenda Regular.
s/d: sem dados.
Fonte: Divisão de Apoio - Nutrição, Secretaria Municipal de educação, P.M.C., 1993.

Tabela 5: Avaliação das condições de aparelhamento das escolas da região S.A.R. Norte para o atendimento do serviço de merenda escolar

Condições	Número de Escolas	Porcentagem
Satisfatória	12	32.5
Regular	14	37.8
Insatisfatória	8	21.6
sem dados	3	8.1
Total	37	100.0

Detalhando mais a avaliação das escolas, pode-se perceber uma graduação dentro de cada categoria (satisfatória, regular ou insatisfatória), de modo que algumas modificações de pequeno porte poderiam alterar este cenário. É o caso da escola EEPG José Pedro de Oliveira, em Barão Geraldo que, apesar de bem equipada com cozinha, fogão, geladeira e dispensa, somente carece de utensílios de preparo. Uma situação bastante diferente é encontrada na escola EEPG Ma Ymê de Carvalho Salatec no bairro Vila Nova, que é totalmente desequipada. Nestes dois casos, os recursos financeiros necessários para um ganho de qualidade efetivo no serviço de merenda são muito diferentes. Isto indica a necessidade de que se realize um planejamento considerando estas diferenças, antes que maiores investimentos sejam feitos, visando principalmente o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

A classificação realizada aponta no mesmo sentido das reivindicações feitas, ainda em meados da década de 80, pela União dos Dirigentes Municipais sobre a experiência da descentralização da merenda escolar no Estado de São Paulo. Naquela época foram diagnosticados como pontos críticos para o alcance das metas do programa, além da restrição orçamentária, a limitação de equipamentos nas escolas para a preparação da merenda e a falta de merendeiras.

É importante observar que, de acordo com as atribuições descritas no convênio de descentralização do Estado de São Paulo, é responsabilidade do Governo do Estado a

aquisição e manutenção dos equipamentos destinados ao programa. Na prática, esta atividade é realizada quase sempre com recursos municipais pois efetivamente o aparato do Estado não consegue atender a demanda de todos os municípios e muito menos saber quais as suas necessidades. Este fato, que sobrecarrega os cofres municipais, deixa bastante evidente o fato de que o conhecimento das condições específicas de cada escola é fundamental para a tomada de decisões de investimentos em infra-estrutura.

Finalmente é certo que, com as condições básicas de infra-estrutura satisfeitas nas escolas, abre-se um grande leque de possibilidades de experimentação que permite adequar a merenda às necessidades da população alvo e aos objetivos do programa, sendo que este é um requisito fundamental para servir uma merenda de qualidade.

5.3. Considerações sobre a merenda escolar em Campinas

Apesar dos objetivos da municipalização da merenda serem bem específicos, o que ocorre na prática é significativamente distante das metas propostas. Com relação às atribuições dos convênios, mostradas nos quadros 1 e 2, vemos que o Estado somente faz o repasse de verbas, que segundo os administradores do programa ainda é insuficiente, não prestando nenhuma assessoria ao Município nem investindo na infra-estrutura das escolas. O Governo Federal, que também repassa recursos, ainda não conseguiu controlar adequadamente o processo de municipalização. A Prefeitura, como já foi discutido, tem dificuldades administrativas: recursos humanos insuficientes e com capacitação inadequada, além de não reunir o conselho da merenda de maneira rotineira, conforme previsto na própria legislação.

Quanto à merenda servida nas escolas o cardápio proposto não atende, nem diária, nem semanalmente, as recomendações nutricionais de energia e proteína estipuladas por lei, muito menos de micronutrientes como cálcio, ferro, vitamina A, vitamina C e vitaminas do Complexo B, ainda que através da inclusão parcial de produtos *in natura*. Se por um lado, as pequenas modificações ocorridas nos últimos anos, como especialmente a volta de formulados, melhoraram um pouco a cobertura nutricional, por outro aumentaram a distância entre o que ocorre na prática e as metas da municipalização. O estímulo à produção de alimentos da região, ao comércio ou à indústria, são cada vez mais objetivos pertencentes ao discurso e não à ação, evidenciando assim o não envolvimento da comunidade.

No processo de elaboração de uma política pública, como é o caso da alimentação escolar, várias etapas necessariamente deveriam ser seguidas a partir da decisão da implementação do programa, tais como: planejamento; discussão com os grupos envolvidos; mensuração e estudo da população afetada; avaliação das repercussões; estimativas de custos. Uma vez que o programa está em andamento, o processo analítico continua ou até se intensifica, no intuito de avaliar e corrigir as ações empreendidas. Deste trabalho de avaliação surgem os novos problemas para serem enfrentados.

No caso da merenda, focalizando o município de Campinas, toda descrição do processo passa à margem destas análises, deixando um enorme vazio entre o discurso inicial "O Estado vai alimentar seus escolares..." e o que realmente ocorre. Não se podem discutir as falhas do processo avaliatório, pois ele sequer existe. Desta maneira, os avanços e retrocessos na operacionalização do programa não representam nenhum ganho de qualidade no serviço prestado.

A ausência desta reflexão, que deveria ocorrer no interior do corpo gestor do programa, faz com que os problemas básicos, que foram apresentados neste capítulo, sejam o começo e o fim da questão. Pergunta-se então, se faltam recursos, pessoal e infra-

estrutura, o que poderia ser feito senão conseguir mais recursos, pessoal e infra-estrutura? Desta maneira, os problemas, como de fato acontece, continuam.

É certo e claro que os principais pontos de estrangulamento da merenda em Campinas estão na implementação e operacionalização, fazendo com que o serviço de alimentação ao escolar prestado pela Prefeitura seja significativamente distante do que se propõe. Propositadamente o programa de merenda escolar em Campinas foi descrito na seqüência: estrutura burocrática da Coordenadoria de Nutrição; processo de aquisição de gêneros; estoque; distribuição às escolas; formulação do cardápio e, por último considerações sobre as unidades escolares. Desenha-se assim um fluxograma invertido de operacionalização da merenda, onde o cardápio elaborado, quase na ponta final do processo, é conseqüência das condições operacionais da Prefeitura e não a origem do programa. Desta forma, no máximo, cumpre-se o que é possível.

O planejamento do programa deveria começar com as metas a serem atingidas, considerando as escolas e o público alvo, trabalhando as diferenças de forma mais adequada e respeitando as nuances de necessidades da clientela. Para tanto é necessário um cardápio adequado, que cumpra as metas propostas pela municipalização, uma estrutura de distribuição eficiente, condições de estocagem e armazenamento que garantam o abastecimento das unidades escolares e, finalmente, um processo burocrático ágil, que não bloqueie as ações dos tomadores de decisão que necessariamente precisam ter maior contato com a comunidade, direta ou indiretamente, discutindo com os diretores e/ou responsáveis pela merenda nas unidades escolares. Cabe ressaltar que o atendimento às escolas faz parte das atribuições da Prefeitura de acordo com programa de municipalização de 1984.

De fato, como observa a União dos Dirigentes Municipais sobre a experiência da descentralização da merenda escolar no Estado de São Paulo, o quadro desde o final da década de 80 até os dias de hoje não mudou significativamente. Entretanto, a discussão com respeito à eficácia da merenda sempre teve dificuldades em ultrapassar as fronteiras da limitação orçamentária para aquisição de gêneros, conseguindo discutir, as vezes,

reformulações burocráticas ou legais e o aprimoramento dos recursos físicos e humanos, até com propostas de longo prazo.

Este trabalho considera como problemas básicos os recursos financeiros, a burocracia e a infra-estrutura, tanto física quanto humana. Mas, apesar deles, ou além deles, existem outras questões importantes que são pouco tratadas quando os gestores discutem sobre a merenda escolar. Estas questões incluem o aproveitamento dos recursos do município e região, a discussão do abastecimento municipal de maneira integrada com os programas institucionais, a descentralização das decisões operacionais do programa, a efetiva implementação de um cardápio variado de acordo com a regionalidade, a diferenciação do atendimento a clientelas diferenciadas, o controle e a aproximação com o público alvo e, conseqüentemente, a maior aceitação do programa por parte dessa população.

Pode-se perceber a dificuldade do programa de merenda, estruturado desde muitos anos como um programa de suplementação alimentar de controle Federal e movimentando grandes quantidades de alimentos e recursos, em interagir operacionalmente com estruturas menores. Assim, em nível de município, repetem-se os mesmos vícios de centralização de decisões e distanciamento do público alvo, como cópia do modelo centralizado em escala reduzida.

Este programa mostra-se incapaz de atingir suas metas mais modestas e de ser uma atividade que envolva a participação da sociedade, como pode-se perceber pela não reunião do Conselho de Merenda instituído legalmente. Deixar de seguir o modelo do programa federal de grande vulto é de início a maior dificuldade do programa municipalizado nas grandes cidades, ou seja, perder sua vocação paternalista e centralizadora.

VI. O ABASTECIMENTO REGIONAL DO PROGRAMA DE MERENDA

Em função das metas e diretrizes do programa de municipalização apontarem para a capacidade de produção e abastecimento local, regional ou estadual, é importante avaliar como são as condições de disponibilidade de alimentos em cada município ou região em que se pretenda analisar o programa de merenda escolar. Os pontos de estrangulamento de cada caso vão depender das características regionais e de infra-estrutura pública, variando desde situações onde as condições de abastecimento são plenamente suficientes, até situações onde tais condições não existam. Assim, o tipo de intervenção requerido dependerá diretamente desta análise.

A proposta deste estudo é avaliar as condições para o efetivo cumprimento das metas da municipalização, visando o abastecimento local do programa de merenda escolar. Para tanto, aplicou-se o conceito de sistema alimentar, preconizado pelo Instituto de Pesquisas das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD). Segundo este Instituto, sistema alimentar, no sentido amplo do termo, trata de "conjuntos complexos de ações e interações humanas que afetam a produção, circulação, transformação, comércio e consumo de alimentos" (UNRISD, 1978 *apud* CHONCHOL, 1989).

Um sistema alimentar compreende, uma série de passagens de matérias primas, transformadas em produtos alimentícios, através de circuitos mais ou menos complexos, chegando por último ao consumidor final. Os sistemas alimentares são determinados por diversos tipos de instituições sociais e políticas e, ao longo da história, receberam diferentes orientações como a auto-subsistência, o mercado ou o controle estatal. A complexidade de um sistema está diretamente associada com a distância que separa os produtores dos

consumidores e o número de passagens por intermediários diversos, como comerciantes, indústria, armazenagem, etc. (CHONCHOL, 1989).

Também é importante considerar que, "a grande vantagem da análise feita utilizando-se o conceito de *sistema alimentar*, é que este conceito une estreitamente *as condições dos diferentes produtores* com aquelas dos *diferentes tipos de consumidores* e suas condições específicas, passando por toda a *cadeia* mais ou menos complexa *de intermediários comerciais e industriais"* (CHONCHOL, 1989).

De acordo com este conceito de sistema alimentar, para as economias de mercado são definidos alguns fatores que influenciam a disponibilidade de produtos alimentícios para o consumo e as possibilidades de acesso a estes produtos. No estudo da merenda escolar, que trata de um programa de alimentação institucional planificado e gerido pelo Estado, o acesso aos alimentos já estaria garantido para uma população alvo, segundo os critérios da formulação do programa. Então, o interesse focaliza-se principalmente no estudo dos fatores ligados à garantia da disponibilidade dos gêneros alimentícios. Estes fatores são:

a) O nível, o volume e a composição da produção alimentar do território no qual vive uma população determinada.

b) As condições de transporte, estocagem, e de conservação dessa produção.

c) A importância das exportações e das importações de produtos alimentícios para esse país ou para essa região.

d) O funcionamento e a eficiência dos sistemas de distribuição de alimentos.

Nos itens a seguir, discute-se a aplicação deste conceito para o caso do programa em Campinas, enfocando o abastecimento com seus diferentes agentes e a possível interação destes com o programa de merenda. Não se espera encontrar soluções para as

questões que foram apresentadas, mas indicar alternativas que auxiliem os administradores públicos nos seus processos decisórios.

6.1. O nível, o volume e a composição da produção alimentar da Região de Campinas

O nível de disponibilidade alimentar depende do volume e da composição da produção de alimentos. Quanto maior o volume e a variedade da produção de uma determinada região, maior será a disponibilidade de alimentos. Em se tratando de uma região bastante urbanizada, tem-se uma importante parcela da produção de alimentos sendo transformada pela agroindústria e consumida na cidade.

O município de Campinas localiza-se dentro da Divisão Regional Agrícola de Campinas (DIRA de Campinas). É a maior e, juntamente com a de São José dos Campos, das mais urbanizadas das 13 DIRAs do Estado de São Paulo, administradas pela Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento. A Tabela 6 apresenta alguns dados demográficos referentes a esta Divisão Agrícola dentro do Estado, com base nos resultados preliminares do Censo Demográfico de 1991, apresentados pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, SEADE[24], já com a incorporação dos 53 novos municípios criados na década de 90.

[24] Fundação SEADE. O Novo Retrato de São Paulo, São Paulo.1992

Tabela 6: Dados Demográficos da DIRA de Campinas e do Estado.

Região	nº de municípios	população residente			taxa de urbanização (%)
		total	urbana	rural	
DIRA Campinas	103	15.893.605	15.204.625	688.980	95,67
outras DIRAs	522	15.652.868	14.068.302	1.584.566	89,88
Total do Estado	625	31.546.473	29.272.927	2.273.546	92,79

Fonte: Fundação IBGE, Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1991, outubro. 1992.
Fundação SEADE, O Novo Retrato de São Paulo, 1992.
SAA/CATI/Divisão Regional Agrícola.
SAA/IEA, Informações Econômicas, vol.23, nº6, junho, 1993.
Apud: CONJUNTURA ALIMENTOS, 1994:3.
(Dados trabalhados pelo autor)

De acordo com a Tabela 6, a DIRA de Campinas engloba mais de 50% da população do Estado em apenas 103 municípios (quase 1/6 dos municípios do Estado). Este fato deve-se à região metropolitana de São Paulo fazer parte desta DIRA. A grande concentração populacional influencia fortemente a produção agrícola desta região, pela aproximação dos grandes centros urbanos, absorvedores da produção, tanto para industrialização como para o consumo de sua população residente.

A agropecuária no Estado de São Paulo, partir da década de 60 começou a deixar de representar o centro da dinâmica da atividade rural, inserindo-se e subordinando-se aos processos capitalistas de urbanização e industrialização do País. Passou a integrar novos complexos econômicos, demandando produtos e dispondo de matérias primas à agroindústria nascente. Devido à alteração nos hábitos alimentares, decorrente da rápida urbanização e das necessidades agroindústriais, grandes escalas de produção passaram a induzir um processo de desenvolvimento seletivo, quer por regiões geográficas, quer por produtos. A DIRA de Campinas é uma das regiões que mais foram influenciadas por este processo, alterando significativamente a composição de sua produção agropecuária, principalmente substituindo as áreas dedicadas às pastagens extensivas.

A região, que ocupa desde o início do século a posição mais destacada na agropecuária paulista, notabiliza-se ainda pela diversidade de suas explorações rurais e pelo seu pioneirismo na introdução de atividades ligadas à mecanização agrícola. Assim, na fruticultura e na olericultura grandes destaques passaram a ser conferidos para a batata, cebola, tomate envarado e uvas (CONJUNTURA ALIMENTOS, 1994). A Tabela 7 apresenta, para os anos de 1991 e 92, dados sobre a área cultivada especificando os principais produtos e a área com vegetação natural na região e no total do Estado.

Tabela 7: Área cultivada e natural da DIRA de Campinas e Total do ESP, 1991/92.

Culturas	DIRA de Campinas			Total Estado	
	área (mil ha)	% (1)	% (2)	área (mil ha)	%
culturas anuais:	219,0	9,9	8,0	2.724,9	13,3
arroz, feijão e mandioca de mesa	51,0	2,3	9,5	537,6	2,6
milho, soja, trigo e mandioca industrial	141,5	6,4	7,8	1.822,8	8,9
outras	26,5	1,2	7,3	364,5	1,8
culturas perenes:	525,1	23,8	19,2	2.734,1	13,1
cana	433,9	19,6	18,8	2.311,9	11,1
café	90,1	4,1	24,8	364,1	1,7
outras, exceto fruticultura	1,1	0,1	1,9	58,1	0,3
fruticultura:	203,0	9,2	21,2	959,1	4,6
citricultura	190,1	8,6	22,9	831,8	4,0
outras frutas	12,9	0,6	10,2	127,3	0,6
horticultura:	25,4	1,1	27,1	93,9	0,4
pastagem:	894,9	40,6	8,4	10.668,5	51,4
reflorestamento:	142,6	6,5	14,7	967,2	4,7
vegetação natural:	196,4	8,9	7,5	2.618,1	12,5
Total	2.206,4	100,0	10,6	20.765,8	100,0

Fonte: SAA/IEA/CATI, Previsão e estimativas das safras agrícolas do ESP , ano agrícola 1991/92.
(1) Participação em relação ao total da DIRA.
(2) Participação em relação ao total do Estado.
Apud: CONJUNTURA ALIMENTOS, 1994:6.

Os dados da Tabela 7 refletem a importância agrícola da DIRA de Campinas em termos da produção de alimentos e apesar da área destinada à pastagem ser proporcionalmente a maior dentro da DIRA (40,56%), em relação ao Estado ela representa

somente 8,39%. Por outro lado, a região é uma das principais produtoras de hortícolas no Estado[25], destacando-se também na fruticultura.

Para a análise da produção de alimentos da região de Campinas a divisão por DIRAs é demasiado grande e complexa. Por este motivo, optou-se pela classificação da Fundação IBGE, que define a região de Campinas em uma microrregião homogênea, composta por 13 municípios. Além de Campinas, são eles: Americana, Cosmópolis, Elias Fausto, Indaiatuba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Sumaré, Valinhos e Vinhedo[26] (PRODUÇÃO AGRÍCOLA MUNICIPAL, 1990).

Adotando-se esta divisão para a Região de Campinas a Tabela 8 indica, entre as principais lavouras temporárias[27] e culturas permanentes[28] do Estado de São Paulo, a área plantada[29], a área destinada à colheita[30] e as quantidades produzidas[31] por ano de cada produto de interesse para a análise do abastecimento do programa de merenda escolar (PRODUÇÃO AGRÍCOLA MUNICIPAL, 1990).

---

[25] A primeira região produtora de hortícolas no Estado, em termos de área cultivada é a DIRA de Sorobaca, com 40,14 mil Ha e em segundo lugar está a DIRA de Campinas.

[26] A microrregião de Campinas, segundo o Anuário Estatístico do IBGE de 1994, tem um total populacional de 1.771.272 habitantes.

[27] De acordo com o levantamento realizado plo FIBGE, são 29 de lavouras temporárias, cujo ciclo vegetativo, sendo de duração média (via de regra, menor que um ano), impõe que se efetue novo plantio após a colheita. São, também consideradas culturas temporárias o abacaxi, a cana de açúcar e a mandioca, embora produzam por anos consecutivos sem a necessidade de um novo plantio

[28] Da mesma maneira, são 33 culturas permanentes que podem proporcionar colheitas por vários anos sucessivos, sem a necessidade de novos plantios

[29] Corresponde à área plantada nos municípios de cada lavoura temporária, exceto mandioca. Salienta-se que a área plantada do conjunto das lavouras temporárias corresponde à simples adição das áreas nas safras de verão e de inverno, independentemente do fato de terem sido cultivadas numa mesma área geográfica ou em cultivos associados ou intercalados.

[30] É a área existente no município que se destina, no ano, à colheita de cada produto de lavoura permanente, bem como a cultura de mandioca, que é considerada temporária de longa duração.

[31] É a quantidade produzida no ano de cada produto investigado. A quantidade produzida é informada na unidade de medida indicada no questionário (toneladas, mil cachos ou mil frutos)

Tabela 8: Área cultivada e quantidade produzida por ano, na microrregião de Campinas, dos produtos básicos de consumo. Estado de São Paulo, 1990.

Culturas Temporárias	**Área plantada (ha)**	**Quantidade produzida por ano (t)**
arroz (em casca)	2.275	3.671
batata doce	85	1.030
batata inglesa	605	15.909
cebola	9	68
feijão (em grão)	1.985	2.052
mandioca	1.086	17.994
milho (em grão)	7.950	24.054
tomate	1.536	69.275
trigo (em grão)	85	132
Culturas Permanentes	**Área destinada à colheita (ha)**	**Quantidade produzida (mil frutos)**
abacate	886	17.974
banana (2)	38	71
caqui	71	10.802
figo	1.040	240.471
goiaba	256	16.003
laranja	9.157	864.550
limão	696	70.898
maça	13	690
mamão	1	30
manga	431	10.927
pêra	1	50
pêssego	70	5.901
tangerina	667	56.497
uva (2)	1.562	13.243

(1) quantidade em mil cachos; (2) quantidade em toneladas
Fonte: Pesquisa Agrícola Municipal/FIBGE, 1990

Do ponto de vista da variedade, o nível de disponibilidade alimentar na região está garantido pois, a DIRA de Campinas representa no Estado de São Paulo em torno de 10% da produção de alimentos básicos, 21% de fruticultura e 27% de horticultura, assegurando o acesso a todos os produtos que podem vir a compor o cardápio da merenda.

Quanto ao volume da produção, as quantidades produzidas no ano de 1990, de acordo com a FIBGE, apresentam somente o perfil da produção local de alimentos. A avaliação do volume, em termos de quantidade disponível de gêneros alimentícios para a população da região e conseqüentemente para o programa, foi feita agregando dados relativos aos mercados de trocas de produtos *in natura*, como os entrepostos de comercialização, aos produtos básicos de consumo, como arroz, feijão, macarrão e pão; aos produtos de origem animal, como carnes, ovos e leite.

6.2. Condições de transporte, estocagem e conservação da produção. A importância da comercialização de produtos alimentícios, o funcionamento e a eficiência dos sistemas de distribuição de alimentos.

O processo de transformação da agricultura na região de Campinas foi beneficiado pela facilidade dos grandes eixos rodoviários e a proximidade de grandes centros distribuidores de alimentos como a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo - CEAGESP, na Grande São Paulo, e da Central de Abastecimento e Serviços Auxiliares - CEASA de Campinas. Impulsionado pela agricultura, a região viabilizou um contínuo processo de industrialização centrado nas agroindústrias da cana de açúcar, laranja, algodão, soja, milho, leite, olericultura, suinocultura e avicultura, com intenso processo de integração vertical envolvendo grupos privados e cooperativas.

O Estado de São Paulo, segundo o Cadastro de Unidades Armazenadoras de 1987, conta com uma capacidade estática de armazenagem de 13 milhões de toneladas, atendendo quantitativamente a produção anual agrícola do Estado, que gira em torno de 8,5

milhões de toneladas[32] (NOGUEIRA JR., 1991). Apesar da capacidade armazenadora do Estado ser suficiente, as condições dos armazéns não acompanharam o processo de modernização da agricultura das últimas décadas, caracterizando-se atualmente pela predominância de armazéns de baixa qualidade, destinados para guarda de produtos ensacados, fruto da herança da cultura do café. A DIRA de Campinas juntamente com a de Ribeirão Preto respondem, em conjunto, pela metade da capacidade armazenadora estadual instalada, com 25% para cada região. Neste quadro, destaca-se a posição de Campinas por dois fatores: como ponto de concentração de produtos, devido à densidade populacional e conseqüentemente seu potencial de consumo e a presença do polo industrial localizado no município.

A região de Campinas apresenta a maior concentração de unidades agroindustriais do Estado, detendo 43,7% do total das fábricas (CONJUNTURA ALIMENTOS, 1994). A Tabela 9 mostra o número de agroindústrias por ramo de atividade na DIRA de Campinas e no Estado de São Paulo no ano de 1989.

Estas considerações indicam o alto potencial da região em função da sua infra-estrutura, garantindo as melhores condições, no Estado de São Paulo, de transporte, estocagem, transformação e conservação da produção agrícola local e regional. Como é indicado na Tabela 9, as agroindústrias alimentares constituem o maior número absoluto de unidades instaladas na região e em porcentagem representam 43,72% do Estado de São Paulo. Estes números comprovam a potencialidade da produção agroindustrial da região. Trata-se de uma das mais desenvolvidas do País, caracterizada como polo industrial, com destaque na agroindústria. Do ponto de vista da oferta de produtos industrializados para a região, é possível afirmar que a DIRA, ou até a microrregião de Campinas, é auto-suficiente em qualidade e quantidade de produtos para atender sua população, sendo ainda uma importante exportadora para todo o País.

[32] Safra 89/90, compreendendo arroz em casca, feijão, milho, soja, caroço de algodão, amendoim em casca, trigo, açúcar, café beneficiado e mamona.

Tabela 9: Número e porcentagem de agroindústrias, por grupo de atividade, na DIRA de Campinas e no total do Estado, 1989.

Atividade	DIRA de Campinas	% do total	Estado de São Paulo
borracha	75	63,56	118
couro	35	17,07	205
química	158	49,22	321
têxtil	144	64,86	222
alimentar	**2114**	**43,72**	**4835**
bebida	385	40,02	962
fumo	5	45,45	11
Total	2916	43,69	6674

Fonte: Negri Neto, Afonso & Coelho, Paulo J., Distribuição das Agroindústrias nas Divisões Regionais Agrícolas no Estado de São Paulo. IEA/SAA, São Paulo, Informações Econômicas, 1994 (no prelo).
Apud: CONJUNTURA ALIMENTOS, 1994:7.

Tendo garantidas as condições apresentadas, passa-se a discutir o potencial do sistema de distribuição de alimentos. Foi considerado como sistema de distribuição ou de abastecimento alimentar o conjunto de todos os estabelecimentos, públicos e privados, ligados à venda de alimentos sem preparo prévio. Exclui-se da análise todo o setor de serviços (restaurantes, hotéis e lanchonetes), o comércio informal e os programas públicos de distribuição de alimentos. Também não foi tratado a inter-relação deste setor com o setor produtivo e consumidor. O objetivo de mensurar o potencial de abastecimento do município é estimar qual a representatividade do total de alimentos que é destinado ao programa de merenda frente ao montante que circula no município.

Por se tratar de uma região cosmopolita, a comercialização de alimentos assume uma importância muito grande na movimentação de bens e recursos na região. Na parte norte do município, localiza-se o principal entreposto de comercialização de produtos hortifrutícolas da região e o segundo maior do Estado, a CEASA Campinas, caracterizada por ser, também, um polo de absorção e distribuição de produtos para todo o país. A Tabela 10 apresenta as quantidades totais comercializadas no ano de 1994 dos principais alimentos (verduras, legumes e frutas) movimentados na CEASA Campinas.

Tabela 10: Quantidade comercializada, das principais verduras, legumes e frutas na CEASA Campinas, 1994

	NOME	TONELADAS/ANO
VERDURAS	acelga	1.511,4
	alface crespa	1.329,3
	alface lisa	2.941,1
	couve	377,2
	espinafre	293,7
	repolho	11.581,9
LEGUMES	batata lisa	5.985,4
	batata comum	27.865,5
	batata doce	3.107,2
	berinjela	3.824,4
	beterraba	4.849,6
	abobrinha italiana	524,6
	abobrinha	5.250,7
	cebola	15.930,1
	cenoura	13.490,6
	chuchu	7.888,9
	mandioquinha	3.236,2
	inhame	213,3
	milho verde	3.723,3
	pepino caipira	7.455,9
	pepino japonês	909,9
	tomate Sta. Cruz	41.802,6
	vagem	4.423,1
FRUTAS	banana nanica	29.541,9
	banana maçã	7.150,7
	banana prata	3.105,2
	goiaba	2.640,7
	laranja baia	2.583,3
	laranja lima	3.194,4
	laranja pêra	59.214,6
	ponkan	9.142,2
	maçã	19.577,8
	mamão formosa	17.800,9
	mamão havaí	10.842,0
	manga haden	8.274,2
	manga espada	385,9

Fonte: Boletins da CEASA Campinas, 1994.

A comparação entre a produção da microrregião de 1990 e a movimentação de produtos na CEASA de 1994, indica, ainda que de forma aproximada, a representatividade

da produção local frente o montante de produtos que circulam neste equipamento de abastecimento (ESCOLA SUPERIOR DE AGRONOMIA LUIZ DE QUEIROZ, 1992). Na Tabela 11 é mostrado, para os produtos comuns nos dois levantamentos, a relação entre as quantidades comercializadas na CEASA e as produzidas na microrregião.

Tabela 11: Relação estimada entre o total comercializado na CEASA Campinas e a produção agrícola de hortifruticolas da região.

PRODUTO	Comercialização / Produção
batata doce	3,0
batata	2,1
cebola	234,2
milho verde	0,1
tomate	0,6
banana	22,4
goiaba	0,7
laranja	0,4
ponkan	1,1
maçã	168,8
mamão	1480,2
manga	0,9

Fonte: Pesquisa Agrícola Municipal/FIBGE, 1990; Boletins da CEASA Campinas, 1994.

Os valores obtidos para os 12 produtos da Tabela 11, mostram que eles se diferenciam em três categorias: produzidos e comercializados *in natura* na região, principalmente produzidos na região e principalmente comercializados *in natura* na região. Os primeiros são aqueles que alcançaram valores próximos da unidade, ou seja, goiaba, manga, ponkan e parcialmente o tomate. Os segundos são os que obtiveram valores mais próximos de 0, laranja, milho e tomate, indicando que são produzidos em quantidades muito maiores que aquelas comercializadas pela CEASA e, neste caso, são produtos absorvidos pela agroindústria local. O restante dos produtos, batata doce, batata, cebola, banana, maçã e mamão (com atenção especial à cebola e ao mamão que alcançam valores 234 e 1.480

respectivamente), são provenientes de outras regiões, uma vez que a CEASA comercializa quantidades muito superiores às produzidas na região.

Os produtos básicos tradicionais, como o cereal arroz e a leguminosa feijão, são fontes importantes de nutrientes, em especial energia e proteína. Estes produtos não são comercializados em grande quantidade na CEASA de Campinas, sendo adquiridos pelos principais equipamentos varejistas do município em outros atacadistas, como o Entreposto Terminal de São Paulo ou a Bolsa de Cereais de São Paulo. Como não é objetivo deste trabalho levantar detalhadamente a estrutura de abastecimento de Campinas, senão encontrar pistas suficientemente fortes sobre a disponibilidade de alimentos para abastecer o programa de merenda, as informações sobre estes dois produtos ficarão restritas aos dados de produção da microrregião, fornecidos pelo FIBGE e corrigidos pela demanda estimada da microrregião, através da média do consumo *per capita* da população de Campinas (NEPA, 1995).

Devido à falta de informações sobre a produção e/ou comercialização dos produtos de origem animal, pão e macarrão na microrregião, também será utilizada a média de consumo de Campinas para estimar as quantidades disponíveis destes produtos. Assim, os valores de consumo *per capita*/dia de carne bovina, carne de frango, carne de porco, ovos, leite, pão e macarrão (NEPA, 1995) corrigidos para o total populacional da microrregião de Campinas (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, 1994), aproxima a quantidade movimentada destes produtos através de diversos mecanismos e equipamentos. A Tabela 12 apresenta os valores de consumo *per capita*/dia e resultado da estimativa do consumo na microrregião no período de um ano, tanto para arroz e feijão quanto para os demais produtos.

Tabela 12: Consumo *per capita*/dia e estimativa em toneladas da movimentação anual de produtos básicos e de origem animal na microrregião de Campinas. 1994.

PRODUTO	**Quantidade *per capita*/dia (g)**	**Quantidade Microrregião/ano (t)**
Arroz	109,1	70.532,9
Feijão	36,8	23.803,6
Pão	50,0	32.325,7
Macarrão	21.9	14.197,4
Carne Bovina	43,5	28.123,4
Carne Bovina com osso	7,5	4.874,7
Frango	42,2	27.282,9
Carne Suína	4,3	2.780,0
Carne Suína com osso	4,1	2.650,7
Ovos	30,4	19.654,0
Leite	187,3	121.092,1

Fonte: NEPA, 1995; ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 1994

A partir dos dados da produção agrícola, da comercialização de hortifrutícolas na CEASA e da estimativa do consumo dos principais itens básicos, animais e industrializados, tem-se uma estimativa da quantidade de alimentos disponíveis na microrregião de Campinas.

Para mensurar a disponibilidade de alimentos e avaliar o impacto da utilização destes gêneros para abastecer o público alvo do programa de merenda em Campinas, estabeleceu-se o critério de referência a seguir. Adotou-se o produto da porcentagem da população atendida pelo programa em Campinas, 138.199 alunos, que é igual à 7,8% do total populacional da microrregião e a recomendação legal de cobertura, que corresponde a 15% das necessidades nutricionais do público atendido, equivalente ao valor de 1,17%. Em outras palavras, este critério é a representação em porcentagem da quantidade de alimento que esta parcela da população, no caso os escolares, idealmente deve consumir, para atender suas necessidades nutricionais, de acordo com a recomendações da FAO/OMS.

Portanto, para verificar a suficiência de alimentos na região, considerou-se que o programa não deveria absorver mais que um 1,17% dos gêneros alimentícios disponíveis na região, sendo esta porcentagem considerada como a linha de referência.

Para se fazer esta avaliação, foi necessário transformar todos os dados de análise em uma unidade comum. De um lado a demanda para o atendimento da população alvo do programa de merenda escolar em Campinas e de outro os alimentos disponíveis na microrregião de Campinas.

Para os valores de alimentos disponíveis, adotou-se a seguinte metodologia: transformaram-se todas as quantidades de alimentos disponíveis na região[33], mil frutos, mil cachos e toneladas, em quilograma, de acordo com uma tabela de conversão de unidades de medidas de alimentos e posteriormente corrigiu-se estes valores em quilograma bruto de alimento em quilograma de parte comestível, através de uma tabela de correção de alimentos (LUNA, 1995). Para cada produto, os valores foram transformados em energia, proteína e mais sete micronutrientes, através da tabela de composição química dos alimentos da FIBGE (ESTUDO NACIONAL DE DESPESA FAMILIARES, 1977). Desta maneira, estes cálculos forneceram uma unidade comum de comparação, nutrientes, para todos os diferentes produtos, podendo, desta forma encontrar, em valores absolutos, o total de nutrientes e micronutrientes disponíveis na microrregião de Campinas.

Paralelamente, multiplicaram-se os requerimentos nutricionais legais da merenda, energia e proteína, e o proporcional de 15% das recomendações diárias para os micronutrientes (VANNUCCHI *et al.*, 1990), pelo número de alunos atendidos pelo programa na rede pública de ensino de Campinas. O valor obtido foi multiplicado pelo total de dias de atendimento (200 dias) para se obterem os requerimentos anuais. Assim, este produto fornece os valores das necessidades totais do público alvo do programa nas mesmas unidades de nutrientes.

---

[33] Total produzido + Total comercializado na CEASA + Total consumido segundo as estimativas de consumo, descontando-se, tanto para o total comercializado, quanto para o consumido, em cada ítem as quantidades produzidas na microrregião, no sentido de evitar a duplicação de dados.

Finalmente, para a análise da disponibilidade de alimentos, compararam-se os dois produtos descritos anteriormente e o resultado é apresentado na Tabela 13.

Tabela 13: Relação, em porcentagem, da necessidade de nutrientes para o atendimento do programa de merenda escolar em Campinas com os nutrientes dos alimentos disponíveis na microrregião de Campinas, no período de um ano.

Nutriente	**Necessidade de nutrientes para o atendimento do programa de merenda (A)**	**Quantidade de nutrientes dos alimentos da microrregião (B)**	**A/B x100 (%)**
Energia (kcal)	$8{,}29 \cdot 10^{9}$	$8{,}74 \cdot 10^{11}$	0,95
Proteína (g)	$2{,}21 \cdot 10^{8}$	$3{,}61 \cdot 10^{10}$	0,61
Cálcio (mg)	$4{,}35 \cdot 10^{9}$	$2{,}93 \cdot 10^{11}$	1,49
Fósforo (mg)	$4{,}98 \cdot 10^{9}$	$5{,}63 \cdot 10^{11}$	0,88
Ferro (mg)	$5{,}80 \cdot 10^{7}$	$8{,}23 \cdot 10^{9}$	0,71
Retinol (µg)	$2{,}61 \cdot 10^{9}$	$2{,}38 \cdot 10^{11}$	1,10
Vitamina B1 (mg)	$3{,}32 \cdot 10^{6}$	$7{,}59 \cdot 10^{8}$	0,44
Vitamina B2 (mg)	$5{,}39 \cdot 10^{6}$	$6{,}42 \cdot 10^{8}$	0,84
Vitamina C (mg)	$2{,}16 \cdot 10^{8}$	$1{,}51 \cdot 10^{11}$	0,14

Fonte: ENDEF, 1977; LUNA, 1995; PRODUÇÃO AGRÍCOLA MUNICIPAL, 1990; VANNUCCHI *et al.*, 1990; ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, 1994; NEPA, 1994 e Boletins da CEASA, 1994.

Observando a tabela, tem-se que a relação entre os valores calculados (A/B) está abaixo da linha de referência para todos os nutrientes, com exceção do cálcio que atinge 1,49 %[34]. Este resultado permite afirmar que todo o abastecimento do programa de merenda do município, cumprindo-se as determinações legais dos requerimentos nutricionais e de acordo com as metas da municipalização, pode ser feito com alimentos provenientes ou que já circulam na própria microrregião, pois existe quantidade suficiente de gêneros alimentícios que podem ser incorporados ao programa.

[34] Cabe considerar que para o caso do cálcio pode haver uma subestimativa da disponibilidade deste micronutriente em função da metodologia adotada, baseada no consumo médio. Os resultados da pesquisa que estima os consumos *per capita*/dia médios (NEPA, 1995), utilizada como fonte de dados, apontam para um consumo deficiente de cálcio pela população de Campinas.

Esta análise desconsidera alguns produtos industrializados importantes como doces, queijos, achocolatados e embutidos, que têm um alto potencial para serem incorporados no programa de merenda já que são fontes ricas em energia e proteínas e, no caso do queijo, em cálcio.

Assim, após todas as considerações sobre a estimativa da quantidade de alimentos que é movimentada anualmente na microrregião de Campinas, pode-se considerar a possibilidade do abastecimento do programa de merenda com estes recursos. Em outras palavras, o abastecimento do programa em Campinas não causaria maiores impactos no abastecimento da região se optar por se servir exclusivamente dos seus produtos, que já circulam e/ou são produzidos no seu sistema agroalimentar.

Quanto à eficiência da distribuição de alimentos, além dos grandes atacadistas como a CEASA e o MACRO, que abastecem toda a região, em Campinas existe uma enorme rede varejista espalhada pelo município. De acordo com os dados da Secretaria Estadual da Fazenda sobre os contribuintes do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, ICMS do ano 1996, tem-se entre os principais equipamentos de abastecimento de alimentos: 5 hipermercados[35], 80 supermercados, 106 açougues, 139 mercearias e quitandas e 177 padarias (SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA, 1996). Este quadro mostra uma situação favorável na elaboração de alternativas para o abastecimento do programa, substituindo a centralização das compras, respeitando, na prática de operacionalização do programa, os princípios da descentralização.

[35] Carrefour, Extra Abolição e Extra av da Saudade, Eldorado e Enxuto.

6.3. Considerações sobre o abastecimento do programa de merenda

Acerca da proposta de descentralização com abastecimento local do programa utilizando os recursos da própria região, fica claro que em Campinas não existe limitação de oferta de produtos para a sua implementação. Circula no município quantidade mais que suficiente de alimentos para abastecer o programa de merenda, sem provocar impacto ou desabastecimento na região metropolitana de Campinas, isto incluindo as exportações para outras regiões bem como as importações de grande quantidade de produtos de outras partes do país

Tratando o problema do abastecimento da merenda escolar segundo o enfoque de sistema alimentar, conclui-se que o tratamento desta questão implica na necessidade da criação de um novo conjunto de "ações e interações" na etapa de operacionalização do programa atual. Em outras palavras, precisa-se elaborar novos mecanismos que aproveitem as potencialidades do município e aumentem a eficácia da aquisição, distribuição e preparação da merenda, diminuindo o número de etapas ou passagens intermediárias que separam o alimento, desde que foi incluído na formulação do cardápio, até ser servido às crianças nas escolas.

Indo além da discussão orçamentária e dos problemas de infra-estrutura do município, faz-se necessário colocar em questão o próprio aparato burocrático da Prefeitura, com a finalidade de agilizar o processo e realizar um planejamento mais próximo de sua clientela, utilizando os recursos locais disponíveis e incrementando as escolas deficitárias. Frente às condições que o município dispõe, é possível a Prefeitura se posicionar de outra maneira em relação às principais etapas da operacionalização do programa. Melhorias na estrutura de distribuição, condições de estocagem e armazenamento dos produtos antes de serem levados para as escolas e controle dos produtos são medidas que reforçam o sucesso da descentralização do programa de merenda. Desta forma a Prefeitura estaria criando uma

estrutura de controle adequado que melhor administrasse estas etapas, e promoveria uma descentralização dos principais serviços.

A própria rede de abastecimento privada do município tem condições de fazer chegar nas unidades escolares qualquer alimento, em boas condições, para o preparo da merenda. Neste sentido, não seria necessário o cuidado pelo poder público da administração de estoques específicos, repetindo atividades que já são executadas rotineiramente em estruturas como a da CEASA, da rede de atacadistas e até dos varejistas do município.

Estas alternativas modificam o papel dos administradores do programa, transformando-os em gestores, cuidando para que a execução da merenda escolar seja feita de acordo com a formulação da política de alimentação aos escolares. Os empecilhos desta mudança deixam de ser técnicos e passam a ser administrativos, requerendo mecanismos novos de contratação de serviços e compra de produtos. Assim. quanto às incumbências técnicas da Prefeitura, extremamente importantes, haveria um grau de liberdade maior para que os tomadores de decisão optassem por: cardápios mais adequados às crianças, de acordo com suas necessidades e condições de preparo das escolas; melhores alternativas de preços de gêneros alimentícios; acompanhamento do programa mais próximo da clientela e, finalmente, otimização dos recursos existentes. Esta nova dinâmica de operacionalização permitiria trabalhar de forma mais adequada as diferenças da população alvo, pensando no processo de descentralização até a unidade de cobertura do programa, que é a escola.

VII.CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho percorreu mais de 40 anos da tortuosa história do programa de merenda escolar no Brasil, desde a criação até os dias atuais e, ao final desta trajetória, espera-se que alguns pontos de discussão tenham sido iluminados.

A criação do programa de merenda escolar no Brasil foi decorrência de uma série de fatos políticos que a partir de 1930 criaram as condições internas favoráveis para que o Estado assumisse a responsabilidade de gerir um programa de complementação alimentar. Entretanto, dois fatores foram especialmente importantes: a disponibilidade de uma grande quantidade de leite em pó norte-americano, cujo governo tinha interesse em negociar, e a existência de uma rede de distribuição já montada que garantiria o acesso à população a ser atendida: as escolas.

Assim, o programa de merenda inseriu-se no contexto público, como uma política governamental, onde foram expressos amplos propósitos ou metas, tanto no campo da alimentação como da educação alimentar. Os objetivos elaborados na época eram difusos e internamente inconsistentes, além de não ter sido montado nenhum mecanismo de avaliação e controle do programa. De caráter claramente assistencialista, visando atender as necessidades da população, os objetivos eram muito mais importantes enquanto proposição do que ação. Isto fica demonstrado pelo fato dos problemas estruturais de operacionalização nunca terem sido tratados ou pela ausência de mecanismos de controle.

A política de alimentação do governo federal, mais especificamente a merenda escolar, foi sendo reconhecida gradativamente pela população como uma atribuição natural do Estado e, desta forma, em diversos momentos ela serviu para respaldar ações

governamentais. Foi utilizada para enfraquecer o governo Goulart e serviu de instrumento de conquista de simpatizantes para o governo imposto pelo golpe militar de 1964.

A partir desta época, 1964, atribui-se um novo caráter ao programa, dentro do projeto desenvolvimentista e de integração nacional. A distribuição de alimentos nas escolas expandiu em todos os sentidos: área geográfica, população atendida, recursos envolvidos, alimentos distribuídos e sobretudo, estrutura burocrática. É justamente nesta época que com apoio do Estado, nasce o segmento da industria de alimentos voltada à abastecer o programa.

Mesmo após quase trinta anos da sua implantação, o programa de merenda nunca chegou a alcançar 30% do que propunha em suas metas. Outros objetivos, além dos explícitos, foram priorizados favorecendo as relações de poder/dominação, tanto internacionais como dos grupos hegemônicos dentro do país. Além disso, os objetivos propostos pelo Estado foram sendo permanentemente modificados, principalmente com a incorporação de novas ou maiores atribuições.

Ao longo de toda a discussão, parece ter ficado claro que este programa sempre foi mais importante no nível do discurso do que na prática, demonstrando, ao longo de toda sua evolução uma grande distância entre intenção e gesto.

O Governo, repetidas vezes, utiliza políticas de caráter "discursivo" de curta duração, caracterizadas principalmente pela iniciativa da administração pública de demonstrar eficiência imediata frente a um problema social, acalmando a ira popular, as insatisfações dos setores econômicos e as oposições. Entretanto a merenda escolar, ao contrário das outras intervenções do Estado na área assistencial, foi institucionalizada e considerada de maneira incontestável como dever público. Desta forma, na história do programa, os ganhos de popularidade do Estado foram garantidos pelo aumento da clientela e sobretudo pela incorporação de novos objetivos, independentemente dos resultados obtidos nos anteriores.

Na década de 80 com a criação da FAE, o programa atingiu os contornos de cobertura e de estrutura burocrática semelhante ao que existe atualmente. Esta estrutura organizada de administração do programa sofreu sucessivas modificações, ora buscando a centralização, ora a descentralização. As orientações políticas foram fortemente influenciadas pelas experiências práticas de gestão regional, como as que aconteceram no Rio de Janeiro e em São Paulo. Cabe observar que, ao longo de toda a história da merenda, os estados mais "ricos" sempre tiveram mais vantagens sobre os mais "pobres", pois podiam contar com a possibilidade de complementação de verba para aquisição de gêneros ou para aparelhar melhor as unidades escolares, enquanto que os demais dependiam exclusivamente dos recursos federais. Este contexto refletiu diretamente em pressões políticas, que influenciaram o processo de descentralização.

Quanto à descentralização, nos últimos anos, foi notória a necessidade de repensar o papel da instituição Estado nos países em desenvolvimento, procurando deixar de ser "controladora" ou "provedora", além de centralizadora. Assim passaria a agir como realizadora de grandes investimentos de infra-estrutura e prestadora de serviços de interesse geral, garantindo assim sua credibilidade e, ao mesmo tempo, descentralizando a ação pública, aproximando-se da população e ouvindo as demandas sociais, transladando assim as decisões para o nível local. A tentativa de descentralização do programa centralizado de alimentação escolar em 1986 e a descentralização de 1993, atualmente em vigor, certamente foram influenciadas por esta transformação.

De fato, atualmente não se cogita a possibilidade do Estado, afastado dos conhecimentos particulares de cada região, decidir e tomar medidas de intervenção na área social. A experiência do Estado de São Paulo em 1984 foi a comprovação desta afirmação, quando, na implementação do programa neste Estado, alcançou metas bastante próximas dos objetivos propostos.

A descentralização do PNAE em 1993 transferiu para o município a responsabilidade de gerir localmente a merenda escolar, somente prestando contas ao

governo federal que continuou sendo o financiador do programa. Com esta medida simplificou-se a estrutura burocrática no nível central e sobretudo esperava-se otimizar a utilização dos recursos financeiros.

É no universo particular do município que o programa de merenda se materializa e pode ser tratado como algo concreto. Os atores envolvidos se definem e suas decisões podem ser analisadas. Isto faz com que o antigo PNAE, singular, se multiplique por quase 5.000, transformando-se, caso a caso, em um programa particular. Apesar de existirem muitos pontos e até semelhanças entre municípios, é na análise particular, de acordo com os princípios da descentralização, que as melhores alternativas são encontradas para o efetivo ganho de qualidade do programa. Especificamente, a discussão sobre a eficiência e eficácia da merenda escolar, deve passar pelas características e potencialidades locais, buscando aproveitar os recursos da região: integração da população atendida, utilização da produção local e dos mecanismos existentes de abastecimento e de distribuição.

A análise do programa de merenda deve passar necessariamente pela discussão das estruturas potencialmente envolvidas nesta atividade. Teoricamente, trabalhos técnicos parecem dar solução aos problemas que se colocam, promovendo a eficiência dos canais de abastecimento, mas deixam inalteradas as estruturas de operacionalização do programa. Esta abordagem se transforma a longo prazo em medidas inoperantes, uma vez que refletem uma visão meramente setorial do problema. Um planejamento adequado deve ser encarado como um sistema em movimento no qual a produção, distribuição e consumo interagem e se retroalimentam.

Em Campinas, município de grande porte do Estado de São Paulo e estudado neste trabalho, o programa quantitativamente funciona, pois o município atende a clientela do seu programa nos 200 dias do ano letivo. Busca-se, então, atingir as metas propostas na política de descentralização em termos da qualidade do serviço realizado.

As principais limitações da merenda em Campinas, estão na operacionalização, principalmente devido à estrutura administrativa do programa e a maneira como ele é conduzido, pois na prática, os objetivos da descentralização não são alcançados. Os pontos críticos são:

a) Cardápio planejado - o cardápio proposto não atende, nem diária nem semanalmente, as recomendações nutricionais de caloria e proteína estipuladas por lei, muito menos de micronutrientes como cálcio, ferro, vitamina A, vitamina C e vitaminas do Complexo B. Paralelamente, o aumento da freqüência de formulados utilizados durante a semana faz com que a alimentação servida se distancie dos hábitos alimentares da população, indo contra as metas oficiais do programa e ferindo os preceitos da educação alimentar.

b) Participação da comunidade - o estímulo à produção de alimentos da região, ao comércio local ou à indústria são inviabilizados devido ao processo de aquisição de alimentos executado na Prefeitura. Além disso, o Conselho de Merenda, que tem representantes de diversos setores da sociedade, não se reúne de maneira rotineira estando ausente do processo.

c) Operacionalização - a operacionalização da merenda da maneira como é feita segue um fluxograma invertido, deixando a elaboração do cardápio praticamente na ponta final do processo como conseqüência das limitações burocráticas e de infra-estrutura municipal, tais como o processo de compra, a estocagem, a distribuição às escolas e as condições de infra-estrutura das unidades escolares.

d) Avaliação - não existe nenhum mecanismo de acompanhamento ou processo avaliatório no interior do corpo gestor do programa.

Este diagnóstico identifica no interior da estrutura operacional municipal do programa de merenda a repetição dos mesmos vícios de centralização de decisões e distanciamento do público alvo, tal qual o modelo federal centralizado, mas uma escala reduzida.

A partir desta constatação, deve-se pensar em um planejamento do programa, começando com a identificação das metas a serem atingidas e considerando especialmente o público alvo. No caso do programa de merenda municipalizado, a clientela apresenta diferenças significativas que devem ser consideradas de forma adequada, respeitando-se as nuances de necessidades particulares.

Este trabalho procurou mostrar que a discussão atual com respeito à eficácia da merenda, tem muita dificuldade de ultrapassar a fronteira dos problemas de limitação orçamentária para aquisição de gêneros, dos entraves burocráticos ou legais, impostos pela legislação vigente, e da necessidade de aprimoramento dos recursos físicos e humanos alocados no programa.

Além destes problemas existem outras questões importantes que deveriam ser tratadas pelos tomadores de decisão. Elas são: o aproveitamento dos recursos do município e região; o abastecimento municipal de maneira integrada com os programas institucionais; a descentralização das decisões operacionais do programa; a efetiva implementação de um cardápio variado de acordo com a regionalidade; a diferenciação do atendimento; o controle e, finalmente, a aproximação do público alvo.

Estas questões, colocadas para o município de Campinas, apontam para um quadro bastante favorável de possibilidades de melhora qualitativa da merenda, visando a melhoria do serviço prestado. Os dados deste trabalho, que corroboram para esta afirmação, são:

a) A região de Campinas, DIRA, do ponto de vista da variedade da produção agrícola, dispõe de praticamente todos os produtos possíveis de compor o cardápio da merenda, participando no Estado de São Paulo em 10% da produção de alimentos básicos, 21% de fruticultura e 27% de horticultura.

b) A região é beneficiada pela presença de grandes eixos rodoviários e da proximidade de importantes centros distribuidores de alimentos, como a CEAGESP e a CEASA - Campinas.

c) A DIRA de Campinas detém 25 % da capacidade armazenadora do Estado de São Paulo.

d) A região de Campinas é a região do Estado com a maior concentração de unidades agroindustriais, com destaque para a indústria de alimentos.

e) Na microrregião de Campinas não existe atualmente limitação de oferta de produtos para serem utilizados no abastecimento do programa de merenda. Circula e há disponibilidade suficiente de alimentos para abastecer a merenda sem provocar impacto ou desabastecimento em Campinas.

f) O município conta, além dos atacadistas MACRO e CEASA, com uma ampla rede de equipamentos varejistas de comercialização de alimentos.

Em função destas condições, sugere-se a criação de um novo conjunto de "ações e interações" na etapa de operacionalização do programa atual, aproveitando as potencialidades do município, e buscando um ganho de qualidade do programa conforme as metas da municipalização.

De toda forma, como ponto de partida, é necessário discutir o papel do aparato burocrático da Prefeitura frente a novas demandas de organização. Deveria ocorrer, de fato, um planejamento do programa de merenda deixando claros os objetivos, as metas a serem atingidas e os meios para cumprir estas metas. Somente a explicitação destas etapas permite a elaboração de mecanismos que permitam monitorar e controlar o programa e finalmente a construção de um processo avaliatório.

A falta de uma avaliação sistemática da merenda escolar em Campinas é um empecilho para identificar alternativas de reestruturação do papel dos tomadores de decisão do programa. Entretanto, parece interessante pensar na possibilidade de incorporar, dentro da estrutura administrativa, gestores com a atribuição de controlar a execução do programa elaborado.

Além da mudança no caráter da gestão, a descentralização do PNAE pode ser aproveitada como uma possibilidade de ampliação para o exercício dos direitos e autonomia da gestão municipal, com maior controle dos recursos públicos. Assim, a alimentação escolar pode ser potencializada se planejada em conjunto entre várias áreas de atuação do poder público, como Abastecimento, Saúde, Promoção Social e Cultura, Esporte e Turismo, junto com a população alvo. Desta maneira, o programa de merenda, associado à infra-estrutura municipal de serviços, pode auxiliar o desenvolvimento social do indivíduo.

A variedade dos serviços prestados pela Prefeitura permite elaborar diversos programas integrados de desenvolvimento e avaliação da população atendida, como por exemplo, o atendimento de crianças nos postos de saúde e sua freqüência escolar e/ou alimentação na escola, ou o desenvolvimento esportivo e o estado nutricional, ou ainda investigar o estado nutricional da população que participa de outros programas de suplementação alimentar. Observa-se, que todas estas relações são parecidas com a relação da merenda e o processo de ensino-aprendizagem, já incorporada nos objetivos oficiais do programa. É importante lembrar que a integração de vários serviços, buscando atender melhor a comunidade, depende não somente do poder público, mas também da sociedade, reivindicando melhorias para sua condição de vida.

O que dizer para concluir senão reafirmar que a alimentação, além de ser um direito inalienável da população, deve estar associada aos preceitos de construção da cidadania, de modo que a escola e a alimentação escolar podem, e devem, ser uma atividade socializadora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1994.

CHAIM, Nuria Abrahão *Projeto de merenda escolar em grandes cidades - O caso de Campinas*. Relatório final de iniciação científica da Faculdade de Engenharia de Alimentos, SAE/UNICAMP. Campinas, 1995.

CHONCHOL, Jacques *O Desafio Alimentar - A fome no mundo*. 1. ed. São Paulo: Editora Marco Zero, 1989.

COIMBRA, Marcos Comer e aprender: Uma História da Alimentação Escolar no Brasil. Belo Horizonte, Instituto Nacional de Assistência ao Estudante, MEC, 1982.

COMISSÃO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO (Brasil) *A Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil - Plano geral de Trabalho - 1953/4*, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1953.

CONJUNTURA ALIMENTOS. São Paulo: Coordenadoria de Abastecimento, Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo, v.6, n.2, abril/junho, 1994

COUTINHO, Antonio Osvaldo Nunes Alimentação do Brasileiro: Uma visão histórica. São Paulo. *Revista Saúde em Debate*, Londrina, p. 32-39, dez.1988.

DEPARTAMENTO DE ASSISTÊNCIA AO ESCOLAR (SP) *Municipalização da Merenda Escolar*. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, 1986.

ESCOLA SUPERIOR DE AGRONOMIA LUIZ DE QUEIROZ (SP) *Abastecimento Alimentar e Ação Pública Municipal: O Caso de Piracicaba. Piracicaba. Relatório de Pesquisa.* Convênio de Cooperação Técnica entre Escola Superior de Agricultura Luiz e Queiroz/USP e Prefeitura Municipal de Piracicaba. 1. ed. Piracicaba, 1992.

ESTUDO NACIONAL DE DESPESA FAMILIAR. Tabelas de composição dos alimentos. Brasília: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1977.

FILGUEIRAS, Gabriel Produção de Proteína Proveniente da Tórula, para Consumo Humano e Animal. In: ENCONTRO GOVERNO - EMPRESAS PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA DE PROTEÍNAS, 1970, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, Comissão Nacional de Alimentação, 1970. p. 129-163.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (Brasil) *Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Relatório de Atividades 93/94.* Brasília: Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional, Ministério da Educação e do Desporto, 1994.

---------. *Séries Históricas, 1970 - 1984.* Brasília: Ministério da Educação, 1984.

FAE / PMA (Brasil) *Relatório Final do Estudo de Caso Sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e seu processo de Descentralização em Áreas Assistidas pelo PMA no Brasil.* Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, maio 1996.

FUNDAP. *Abastecimento e Suplementação Alimentar, Questão Social: Políticas Sociais no Brasil - Avaliação e Propostas para os Anos 90.* (Documentos de Trabalho). São Paulo, março de 1991. DT/QS 8, 97 p.

GONÇALVES, Fernando (relator). *Auditoria Operacional nos Programas de Suplementação Alimentar do Governo Federal.* (Relatório). Brasília: Tribunal de Contas da União, 1993. 236 p.

HAM, Chris e HILL, Michael *The Policy Process in the Modern Capitalist State.* Great Britain: Wheatsheaf Harvester, 1993. 210 p.

ITACARAMBI, Paulo Augusto Oliveira *Programa Municipal de Alimentação e Desenvolvimento Rural.* Breve análise de seus resultados. São Paulo: CEPAM, novembro de 1986.

LINHARES, Maria Yedda Leite e SILVA, Francisco Carlos Teixeira da História Política do Abastecimento (1819 - 1974). *Coleção Estudos sobre o Desenvolvimento Agrícola,* V.6. Brasília: Biblioteca Nacional de Agricultura, Ministério da Agricultura, 1979. 240p.

LUNA, Niedja Maria de Melo *Técnica Dietética - Pesos e medidas em alimentos.* Cuiabá: Editora da Universidade Federal do Mato Grosso, 1995. 20 p.

MARTINS, Carlos Estevam Aldo, MELCHIOR, José Carlos de Araújo e MOREIRA, Roberto *A Questão da Merenda Escolar e as Relações Intergovernamentais.* Trabalho apresentado na Reunião do Conselho de Secretários de Educação dos Estados (CONSED), em Fortaleza. São Paulo, julho de 1990.

MEC *Relatório Quinqüenal*- 1956/1960. Brasília: MEC, 1961.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. *Recommended Dietary Allowances.* 9 ed. Washington: National Academy Press, 1980.

NEPA Inquérito de Consumo Familiar de Alimentos - Campinas, 1994. *Relatório de Pesquisa.* Campinas: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação da Universidade Estadual de Campinas, 1995. (mimeo).

NOGUEIRA JR., Sebastião Agricultura e Armazenagem em São Paulo. São Paulo. *Informações Econômicas,* São Paulo, v.21, n. 6, p. 9-12, junho 1991.

PELIANO, Ana Maria *Quem se Beneficia dos Programas Governamentais de Suplementação Alimentar.* (Texto para Discussão nº205). Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, novembro de 1990.

---------. *Um Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria - 1993.* Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1993.

PRODUÇÃO AGRÍCOLA MUNICIPAL. Culturas temporárias e permanentes - região sudeste. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, n. 3, 1990.

SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA (SP) Listagem dos contribuintes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. São Paulo: Secretaria Estadual da Fazenda, 1996.

SILVA, Mara Reis e NAVES, Maria Margareth Veloso (org.). *Manual de nutrição e dietética* - Guia prático para o acadêmico de Nutrição. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 1994. 151 p.

SILVA, Walter O Problema de Carência de Proteína no Brasil. In: ENCONTRO GOVERNO - EMPRESAS PARA A SOLUÇÃO DO PROBLEMA DE PROTEÍNAS, 1970, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, Comissão Nacional de Alimentação, 1970. p.13-28.

SIMPÓSIO PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA. Rio de Janeiro. *Relatório Final do ...* Rio de Janeiro: MEC, FAE e PMA, novembro de 1995.

UNDIME. *Merenda Escolar e a Questão da Municipalização.* São José dos Campos: União dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo, junho de 1987.

VANNUCCHI, Hélio et al. Aplicações das Recomendações Nutricionais à População Brasileira. *Cadernos de Nutrição SBAN*, v.2, 1990.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de Do Homem Caranguejo ao Homem Gabirú, uma interpretação da trajetória da fome no Brasil. *Revista Saúde em Debate*, Londrina, n. 44, p. 9-13, setembro de 1994.