



Regionalização de cardápios, fortalecimento das economias locais e participação da população na gestão descentralizada da merenda escolar

Resumo

Estuda o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com o propósito de verificar até que ponto se tem atingido os objetivos postos pela Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, que regulamentou os termos e as condições de descentralização da merenda. Concluiu-se que, se por um lado são constatados avanços significativos na gestão descentralizada da merenda, por outro, verificaram-se sérios problemas relacionados ao propósito de regionalização dos cardápios, ao objetivo de revitalização da economia dos municípios de pequeno e médio porte e à proposta de participação da população no controle e na fiscalização da merenda no plano local, conforme determinações legais. A prática de regionalização dos cardápios tem se mostrado pouco eficiente em se tratando de satisfazer aos gostos e hábitos alimentares dos alunos; as economias dos municípios de pequeno e médio porte não estão sendo beneficiadas com os recursos do programa; a participação da população no controle e na fiscalização dos recursos não tem se efetivado, mostrando que ainda predominam, no plano municipal, o centralismo por parte dos gestores, a prática do clientelismo e os desvios de recursos e gêneros alimentícios.

Palavras-chaves: Políticas públicas de alimentação e nutrição. Merenda escolar. Regionalização de cardápios.

Abstract

Regionalization of menus, strengthening of local economies and participation of population in the decentralized administration of the free school lunch.

Study on the National Program of School Lunch (PNAE) with the purpose of investigating to what extent the objectives set by the Law No. 8.913, of July 12, 1994, which regulated the terms and conditions of decentralization of the school lunch, have been reached. We concluded that, if on one hand, we found a significant progress in the decentralized administration of the school lunch; on the other hand, we encountered serious problems related to the objective of regionalization of the menus, to the objective of revitalization of the economy of the small and medium-sized towns and the proposal of participation of population in the control and inspection of free school lunch at the local level, according to legal determinations. The practice of regionalization of menus has turned out to be little efficient in satisfying the food preferences and habits of students. The economies of the small and medium-sized towns are not benefiting from the program's resources; the participation of population in the control and inspection of resources has not occurred, showing that in the municipal level the centralism by managers still prevails, and those are the factors contributing to the persistence of the practice of political patronage and misappropriation of resources and foodstuffs.

Keywords: Food and Nutrition Public Policies. Free school lunch. Regionalization of menus.

¹ Doutor em Educação Brasileira pela Universidade Federal do Ceará e professor adjunto do Departamento de Estudos Especializados da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará. E-mail: ja.bezerra@uol.com.br

Introdução

A política de alimentação escolar foi oficialmente criada em 1955. Apesar de sua longa trajetória ter sido marcada por várias modificações, duas características permaneceram até meados da década de 1990: um modelo de gestão altamente centralizada e burocratizada e a utilização maciça de alimentos industrializados nos cardápios. A partir de 1993, inicia-se um processo de descentralização do programa, que até então era gerido exclusivamente pelo governo federal. A merenda escolar foi, então, descentralizada; sua implementação e sua operacionalização passaram para a responsabilidade dos estados, dos municípios e/ou das escolas, que deveriam organizar os cardápios de acordo com os hábitos alimentares regionais.

O propósito deste texto é discutir como ocorre o processo de descentralização, tomando como referência os objetivos e benefícios esperados, propostos por documentos oficiais e manuais de orientação expedidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O levantamento de dados se deu a partir das seguintes fontes: oralidade (fala de pessoas envolvidas com a merenda: alunos, pais de alunos, merendeiras, gestores municipais e escolares, professores); notícias publicadas em 2000 pelos jornais *O Povo* e *Diário do Nordeste*, dois jornais cearenses de grande circulação; documentos legais; bem como editais e resultados de processos de licitação para a aquisição de gêneros para a merenda escolar de um município de médio porte localizado no sertão cearense. Foram entrevistados 25 alunos da quarta série do ensino fundamental, oito mães de alunos, quatro merendeiras, quatro diretoras de escolas e dez professores.

Algumas referências históricas sobre o processo de descentralização

Com o fim da ditadura militar (1964–1985) e início da Nova República, as políticas sociais pautadas no modelo neoliberal passaram a adotar, como princípios básicos de orientação, a descentralização e a participação comunitária. A essência do discurso político, a partir de então, consistia em resgatar a dívida social acumulada durante o regime autoritário e em democratizar os processos decisórios de formulação e implementação de tais políticas.

Visando concretizar tal discurso, o Estado cria novos mecanismos de articulação e intervenção na sociedade que se fundamentam na estratégia da participação coletiva, convocando os setores organizados da sociedade civil a colaborar e a negociar com o Estado a solução de seus problemas. Esses setores são também convocados a participar do gerenciamento e da execução de projetos nas áreas de habitação, saúde, educação etc. (BARREIRA, 1991).

Nesse contexto, a partir de 1986, o Programa Nacional de Alimentação Social PNAE, tentando se adequar ao lema “tudo pelo social”, do governo José Sarney, procurou colocar em prática os princípios da participação comunitária e da descentralização. Elevaram-se tanto as quantidades de alimentos distribuídos quanto os recursos financeiros destinados ao programa, iniciando-se um processo de municipalização da aquisição dos gêneros alimentícios e de regionalização dos cardápios, buscando adaptá-los aos hábitos e às práticas alimentares regionais (VASCONCELOS, 1993).

Iniciou-se essa experiência em 81 municípios, chegando a um total de 197 em 1988. No estado do Ceará, estiveram envolvidos os seguintes municípios: Boa Viagem, Juazeiro do Norte, Maranguape, Morada Nova, Nova Russas, Quixeramobim e Tauá. Apesar de os resultados terem sido considerados satisfatórios, a experiência foi interrompida por razões políticas. Os motivos oficialmente anunciados referiam-se a problemas de operacionalização da prestação de contas e atrasos no repasse de recursos (ABREU, 1995). A partir de 1989, o programa retorna então aos princípios de gestão centralizada e de utilização de alimentos industrializados nos cardápios, estrutura posta desde a década de 1950.

Em termos de abrangência, na segunda metade da década de 1980, a merenda escolar ampliou-se, tendo sido praticamente universalizada na zona urbana, onde 92% das escolas tinham merenda, e em quase 85% das escolas rurais. Todavia, o principal problema continuava sendo a irregularidade na distribuição, principalmente nas escolas do Norte e Nordeste (BARREIRA, 1991), decorrente tanto do caráter clientelista que o programa apresentava, quanto do desperdício de seus recursos financeiros. Em 1987, estudos da Associação de Dirigentes Municipais de Educação apontavam o desperdício de verbas com a gestão da merenda centralizada em Brasília: “De cada Cz\$ 100,00, somente Cz\$ 8,00 eram aplicados na alimentação dos es-

tudantes. O restante, 92%, desaparecia com burocracia do programa" (NISKIER, 1990, p. 39).

Entre 1989 e 1992, além de permanecerem os problemas rotineiros, outros vieram agravar ainda mais o quadro. Durante o governo Collor de Mello, tornou-se freqüente o desvio de verbas do programa, bem como a realização de licitações duvidosas e até mesmo a efetivação de despesas sem crédito orçamentário correspondente. Em consequência, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), órgão do MEC responsável pela gestão do PNAE, foi submetida em 1991 a uma auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) e a investigações da Comissão Parlamentar de Inquérito da Fome, da Câmara dos Deputados. A auditoria do TCU constatou irregularidades nas distintas modalidades de aquisição de produtos alimentícios pela FAE. Levantaram-se também evidências da existência de um cartel no mercado de alimentos utilizados pelo programa. Outra auditoria, instalada com base em denúncias de que a FAE teria adquirido, em agosto de 1991, aproximadamente 54 bilhões de cruzeiros em alimentos formulados² sem a existência de crédito orçamentário correspondente, acabou confirmando as irregularidades anteriores e provocando a exoneração do então presidente da FAE. Quanto à cobertura, o atendimento da merenda escolar, previsto para os 180 dias letivos, foi suficiente apenas para 65 dias em 1991 e 42 dias em 1992 (VASCONCELOS, 1993).

Em 1993, a FAE retoma a proposta de descentralização do PNAE como uma das metas principais do Plano de Combate à Fome e à Miséria do governo Itamar Franco. Partindo do princípio de adesão voluntária e optativa, o processo de municipalização da merenda desenvolveu-se em duas etapas. No primeiro semestre do mesmo ano, foi feito convênio com os municípios com mais de 50 mil habitantes, incluindo aqueles que haviam participado da experiência de municipalização ocorrida nos anos 1980. A partir de 1994, todos os demais municípios do país puderam aderir à municipalização, sendo que atualmente todos eles recebem os recursos diretamente do FNDE, que assumiu as responsabilidades da FAE após extinção dessa fundação em 1997.

O valor anual dos recursos financeiros, dividido em dez quotas repassadas mensalmente aos estados, às prefeituras e/ou às escolas, é calculado da seguinte forma: multiplica-se o número de alunos a serem atendidos pelo número de dias de atendimento e pelo valor *per capita* de R\$ 0,18³. A quantidade de alunos baseia-se em dados do censo escolar, realizado no ano anterior ao de distribuição do dinheiro.

Na descentralização do programa, os recursos financeiros destinam-se exclusivamente à compra de gêneros alimentícios. As despesas operacionais com transporte de produtos, pagamento de pessoal, construção de espaços físicos e compra de equipamentos ficam sob o encargo dos municípios que, para isso, devem destinar uma contrapartida de recursos financeiros equivalente a 20% do valor repassado pelo FNDE.

Oficialmente, a merenda escolar tem por objetivos:

[...] suprir parcialmente as necessidades nutricionais [sic] dos alunos beneficiários do PNAE, por meio do oferecimento de uma alimentação adequada; adequação dos cardápios aos hábitos alimentares regionais; melhorar a capacidade de aprendizagem dos alunos; evitar a evasão e a repetência escolar; formar bons hábitos alimentares – educação alimentar; pontualidade no fornecimento da merenda; economia com transporte de gêneros alimentícios e revitalização da economia dos municípios, sobretudo os de pequeno e médio porte (MEC/FAE, 1993, p. 6-10) (MEC/FNDE, 1998, p. 4).

São objetivos amplos e audaciosos para um programa de suplementação alimentar que deve, em condições ideais, fornecer um complemento equivalente a 15% (350 quilocalorias e nove gramas de proteínas) das necessidades energético-proteicas de uma pessoa com idade entre 7 e 14 anos. À exceção da proposta de adequação aos hábitos alimentares, economia com transporte dos gêneros e incremento das economias municipais, todos os outros objetivos foram mantidos desde a época da criação

² Alimentos formulados caracterizam-se por ser industrializados e, em alguns casos, acrescidos de componentes químicos que potencializam seu valor energético-proteico e outros que buscam garantir sua conservação.

³ Após dez anos custando R\$ 0,13, o valor *per capita* foi elevado para R\$ 0,18 pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 2004, como medida relacionada ao Programa Fome Zero.

do programa em 1955. Oficialmente, sugerem ajudar na solução dos problemas cruciais da escola pública, como o baixo rendimento em aprendizagem, a evasão e a repetência.

Os benefícios esperados pelo FNDE são: redução dos altos custos de transporte e armazenagem; eliminação do risco de expiração de validade dos alimentos e sua deterioração; adequação dos alimentos aos hábitos culturais e alimentares regionais; equidade distributiva da merenda; diminuição dos gastos com agentes de compras; revitalização da economia municipal, sobretudo nos municípios de pequeno e médio porte; pontualidade/continuidade do fornecimento da alimentação escolar (MEC/FNDE, 1998, p. 6).

Medidas práticas relacionadas à regionalização dos cardápios, ao fortalecimento das economias locais e à participação da população no processo de gestão

Existem significativos avanços na descentralização da merenda, sendo que Bezerra (1998) percebe esses ganhos como uma forma possível de resgate da credibilidade do PNAE, que sempre foi instrumento de práticas clientelistas e de corrupção quando era centralizado. Esse autor acredita que o processo, se bem conduzido, pode proporcionar: estímulo ao desenvolvimento de programas voltados para a produção agrícola local; estimulação ao produtor local, criando um mercado institucional, formado por setores e/ou programas do município voltados para o atendimento da suplementação alimentar da população carente; maior possibilidade e adequação entre as necessidades energético-proteicas da clientela-alvo e a alimentação adquirida pela escola; elaboração de um cardápio que observe as preferências, os hábitos e os costumes locais, considerando o valor e as carências nutricionais necessárias à clientela; economia proveniente da diminuição dos gastos com o transporte dos produtos alimentícios; substituição de produtos industrializados por alimentos naturais existentes na localidade; possibilidade de evitar a dependência dos oligopólios dos fabricantes de alimentos, quando da diversificação dos fornecedores; possibilidade de um atendimento mais ágil e imediato às necessidades da escola; melhor controle de armazenagem; possibilidade de o município

desenvolver com a população de baixa renda projetos estimulados pela municipalização da merenda escolar nas áreas de produção e processamento de alimentos.

Draibe (1999) aponta aspectos positivos relacionados à eficácia do programa, que teria conseguido atingir alto índice de cobertura no país e desempenho satisfatório no que diz respeito à regularidade do atendimento e à qualidade dos alimentos. Como indicadores de eficiência social, colhidos em pesquisa encomendada pelo Ministério da Educação, a autora aponta: a opinião favorável dos diretores de escola sobre a qualidade dos gêneros recebidos e das refeições servidas e sobre a descentralização plena da merenda para a escola; a satisfação dos alunos com a merenda servida (na opinião dos diretores, alunos não foram consultados); a merenda se constituindo, para os alunos, como principal refeição diária em 40% das escolas urbanas, também na perspectiva dos diretores.

Esses dois estudos, de uma forma geral, indicam que a realidade da merenda escolar descentralizada, apesar de haver problemas a serem superados, apresenta como um grande avanço no que se refere aos seguintes aspectos: a aproximação de tal política pública de seus beneficiários; o aumento de sua eficácia e eficiência; a elevação do grau de satisfação dos seus gestores e alunos e a possibilidade de participação da comunidade local na gestão do programa.

Em se tratando de regionalização dos cardápios, pode-se afirmar que houve avanços no sentido de maior utilização de alimentos *in natura* e de aproximação entre os cardápios e os hábitos alimentares dos alunos. No entanto, sérios obstáculos ainda se manifestam, comprometendo sobremaneira a proposta. A utilização de tais alimentos, ainda que ocorra de forma tímida nas escolas dos centros urbanos, não tem sido praticada nas escolas do meio rural do Ceará, apontando a incoerência entre propósito e prática. No município do sertão cearense onde se realizou a análise dos processos de licitação para aquisição de gêneros para a merenda, as escolas localizadas no meio rural, com considerável produção de alimentos, são as que menos utilizam produtos naturais. É recorrente o fato de se encontrar alunos desses espaços consumindo alimentos industrializados, como almôndegas enlatadas e leite longa vida, apesar de a escola se localizar nas imediações de pequenos e médios produtores de ovinos, caprinos, frango, ovos e leite. Os gestores mu-

nicipais da merenda questionam falta de infraestrutura das escolas rurais, apontando aspectos como a inexistência de equipamentos adequados para conservação, bem como de energia elétrica em diversas localidades dos municípios. O problema poderia em parte ser solucionado com a priorização da aquisição dos produtos locais, com a entrega diária dos produtos; porém, tal ação se inviabiliza pelo obstáculo que se impõe aos pequenos e médios produtores: as exigências burocráticas, muitas das quais impossíveis de serem atingidas por esses atores.

A burocracia relativa ao processo licitatório constitui-se fator de entrave ao desenvolvimento da municipalização, em função do seu extremado rigor legal, eliminando, na maioria das vezes, os concorrentes locais, por não possuírem documentação legal que possibilite sua participação no processo. Além disso, muitas vezes, não têm condições de preços para concorrer, dada a presença de grandes concorrentes, principalmente nos municípios de maior porte (BEZERRA, 1998, p. 33).

Essa realidade pode ser ilustrada com alguns exemplos concretos, corriqueiros no sertão cearense. Segundo relato de um gestor local do programa, no início do período chuvoso de 1998, um pequeno produtor rural havia procurado o setor de merenda escolar do seu município na tentativa de vender sua produção de batata-doce, plantada em vazante, e que estava ameaçada de se estragar com a subida da água. Apesar de a batata-doce ser utilizada no cardápio da merenda no município e das vantagens decorrentes do preço baixo do produto, da redução de gastos com o transporte e da garantia dos recursos gastos permanecerem no próprio município, a compra não pôde ser efetivada porque aquele pequeno produtor não tinha empresa constituída e não poderia participar da licitação. Situação semelhante ocorreu em um distrito do mesmo município. Mesmo havendo uma pequena padaria, os alunos consumiam pão vindo da sede do município no dia anterior porque o produtor local de pão também não tinha empresa constituída.

Paralelamente às excessivas exigências burocráticas, impostas pela licitação, caminha o clientelismo, que compromete a proposta de regionalização de cardápios e a prioridade do uso de produtos naturais e/ou de fabricação recente. Um depoimento sobre essa prática foi

obtido de uma professora de um município do Sertão Central cearense acerca do pão servido nas escolas. Apesar de haver uma padaria na sede do município, a compra do pão se realizava em outra cidade, distante cerca de 50 km, porque o dono da padaria local fazia parte de um grupo de oposição política ao prefeito. Em consequência, geralmente era servido, no turno da manhã, pão dormido, que havia sido entregue no dia anterior. Isso vai ao encontro das seguintes afirmações de Sampaio (1998, p. 35): "[...] a municipalização da merenda escolar e sua pretensa adaptação aos hábitos alimentares regionais traz, na verdade, desmandos oriundos da política de defesa de interesses tanto de políticos e fornecedores quanto dos atravessadores".

Diante dessa realidade, pode-se afirmar que a proposta de revitalização das economias municipais por meio dos recursos da merenda escolar não tem se concretizado. Nos municípios do Sertão Central do Ceará, predomina a participação de fornecedores provenientes de grandes centros, como a região metropolitana de Fortaleza, em detrimento da participação dos pequenos e médios produtores agrícolas que constituem as economias locais. Entre 2000 e 2002, cerca de 70% das empresas que participaram do fornecimento dos gêneros para a merenda desses municípios eram da área metropolitana de Fortaleza e apenas 30% eram de municípios da região. Isso significa que, tomando apenas um município dessa região, considerado de médio porte, deixou-se de injetar em sua economia, nesse período, pelo menos R\$ 789.709,00, quantia significativa para uma região na qual predominam os municípios que têm como fonte garantida de recursos somente o Fundo de Participação dos Municípios (MACIEL, 2003).

Em se tratando do propósito de aproximação dos hábitos alimentares locais, a política de merenda tem se aproximado de sua meta ao pé da letra. No entanto, o aluno não é consultado sobre o que gostaria que fosse servido na merenda, submetendo-se ao consumo de alimentos que supostamente seriam de seu gosto, na opinião dos gestores da escola e de funcionários da Secretaria da Educação do Ceará (Seduc). Nesse aspecto, a regionalização dos cardápios se torna um mecanismo ineficiente por satisfazer aos gostos e aos hábitos alimentares dos alunos, conforme se propõe, pois o que está sendo servido busca tão-somente uma aproximação direta, simplista e pobre daquilo que o aluno come em casa. A efetiva promoção

de um serviço de alimentação adequado, democrático, respeitando as práticas alimentares dos alunos e a regionalização dos cardápios, significa a criação de condições de escolha do aluno sobre o que vai comer. Essa ação teria, como pré-requisito, a consulta aos alunos e pais de alunos, mapeando seus gostos e desejos alimentares e, finalmente, possibilitando-lhes optar por uma merenda que, dentro de um universo alimentar, inclua não somente o que comem no dia-a-dia, mas as comidas que povoam seus sonhos e seus desejos.

Os dados levantados com os alunos mostram que, de uma maneira geral, o que eles gostariam de merendar não coincide com aquilo que comem em casa e, conseqüentemente, com o que comem na escola. Esse dado se confirma na fala das merendeiras, que são de origem social próxima àquela dos alunos, bem como das famílias de alunos, maiores conhecedoras dos gostos e desejos dos filhos. Essa não correspondência da merenda aos gostos e anseios não se restringe ao alimento em si, mas se aplica também à prática do servir/consumir com seus instrumentos (bacias, pratos, copos e colheres) e à inexistência de espaço adequado para o consumo (BEZERRA, 2002).

As comidas preferidas pelos alunos são exatamente aquelas que raramente se ofertam: iogurte com biscoito, suco com sanduíche de carne, macarronada, leite achocolatado com biscoito ou pão. A raridade desses alimentos que, com exceção do iogurte que é mais caro, não se deve somente à opção forçada pelo produto mais barato decorrente do valor *per capita* de R\$ 0,18 repassado pelo FNDE à escola e/ou ao município, mas ao predomínio da opinião dos administradores na elaboração do cardápio, tendo por base a representação de aluno carente, faminto e necessitado de um prato de sopa. Não importa se a sopa se repete tanto que atinge um nível elevado de rejeição, nem a privação do prazer e do deleite que o aluno sentiria ao ingerir sua comida preferida, mas a oferta de alimento encorpado com a finalidade de encher barriga. Até mesmo esta finalidade não se atinge, uma vez que a merenda é servida como "ração", apenas duas conchas de sopa (BEZERRA, 2002).

No aspecto de gestão descentralizada da merenda escolar, são explícitos os avanços que podem advir da aproximação dos usuários. Para o controle e a fiscalização da aplicação dos recursos, a proposta de descentralização determina um papel fundamental aos Conselhos de

Alimentação Escolar (CAE), cuja constituição é indispensável ao repasse dos recursos pelo FNDE. Contudo, a predominância local de práticas políticas centralizadoras tem inviabilizado a gestão democrática que poderia decorrer da ação dos CAEs. Sobre o centralismo praticado pela maioria dos administradores municipais, Bezerra (1998, p. 36) afirma que

Pode-se dizer de maneira geral que a municipalização não imprimiu uma mudança na forma de conduzir o processo de gestão da merenda escolar. As práticas centralistas, fortemente presentes nas ações dos governos municipais, imprimiram uma postura passiva à sociedade. Por sua vez, esta habituada a esse tipo de postura, não tem respondido ao chamado da proposta do programa municipalizado. [...] As decisões continuam centradas na pessoa do governante ou do seu representante legal, não conseguindo sair do eixo da administração municipal. [...] O discurso da descentralização é democrático, porém a prática é autoritária. A participação local não conseguiu imprimir seu papel no processo de descentralização, como condição determinante dos novos rumos da proposta. As práticas continuam as mesmas, no sentido em que ocorreu uma transferência do poder federal para o poder municipal, e este passa a admitir, no sentido de gestão, práticas centralistas.

Do ponto de vista da democratização do processo, não existe uma garantia de que a descentralização supere os vícios atribuídos à tradição centralista, em virtude de práticas políticas caracterizadas pela centralização, pela corrupção, pelo autoritarismo, enfim pelo mau uso dos recursos públicos, constituírem também a realidade dos governos locais (BEZERRA, 1998).

No Ceará, o primeiro semestre de 2000, ano de eleição para prefeitos e vereadores, foi marcado por uma série de denúncias nos jornais locais pesquisados acerca de irregularidades relacionadas à merenda escolar: desvio de recursos; favorecimento de empresas de pessoas ligadas a prefeitos; irregularidades de empresas fornecedoras; superfaturamento; desperdício, encarecimento da merenda pela ação de atravessadores; comida estocada no chão e em banheiros de escolas; falta de fiscalização etc. Foi proposta, na Assembléia Legislativa, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que não foi instalada, uma vez que

tais denúncias envolviam muitos prefeitos da base de apoio do governo do estado, que contam com a maioria dos deputados na Assembleia Legislativa do Ceará (ALC). Em 2003, foram concluídos, na ALC, os trabalhos de uma CPI⁴ cujo relatório indicou a cassação de um deputado estadual, genro do então prefeito de Fortaleza, por desvio, entre 1998 e 2000, de verbas da merenda escolar do município de Fortaleza no valor de R\$ 1,8 milhão. No entanto, numa manobra eleitoreira, envolvendo os parlamentares da base de apoio da administração municipal e do governo do estado, a cassação de tal deputado foi rejeitada por aquele parlamento⁵.

Os CAEs, mecanismos legais preventivos de tais práticas, têm, em sua maioria, existência apenas formal, visando somente satisfazer às exigências do FNDE. Sua constituição não tem correspondido a critérios participativos e representativos dos segmentos da população, pois a nomeação dos conselheiros pelos prefeitos segue, em geral, as regras do clientelismo, ou seja, são nomeadas somente pessoas comprometidas politicamente com a gestão municipal. Não acontecem reuniões regulares. Quando se trata de assuntos que necessitam de parecer do conselho, os seus membros geralmente são convocados individualmente para assinar atas forjadas contendo decisões supostamente apreciadas e aprovadas de forma coletiva. Assim, a proposta de gestão participativa do programa, na maioria dos municípios, está muito aquém de sua efetivação.

Considerações finais

Estas são aproximações do cenário em que se desenvolvem as atuais práticas de merenda escolar na escola pública brasileira. Delegando-se a aquisição dos gêneros alimentícios aos estados, aos municípios e às escolas, cria-se a possibilidade de efetivamente superar o clientelismo; a prática dos desvios de recursos e de alimentos; o descompasso entre a merenda distribuída e a cultura alimentar de seus consumidores que sempre caracterizaram a política de merenda escolar; a possibilidade de uma gestão menos vulnerável à corrupção, ao clientelismo e, em sua operacionalização, o fortalecimento das economias locais; a possibilidade de se incluírem, nos cardápios escolares, alimentos

significativos para os alunos, que façam parte de sua cultura alimentar, bem como outros que eles desejem comer.

Considerando a realidade dos espaços nos quais este estudo se realizou, pode-se afirmar que a merenda escolar, agora descentralizada, continua marcada pelo clientelismo e assistencialismo, características históricas do programa que eram atribuídas, sobretudo, à forma de gestão centralizada. Ademais, as propostas de regionalização dos cardápios, revitalização das economias dos municípios de pequeno e médio porte e gestão democrática, com a participação da comunidade local, estão muito aquém da efetivação plena.

Referências bibliográficas

- ABREU, M. Experiências de "municipalização" da merenda: problemas e tendências atuais. In: ABREU, M. (Org.). *Em Aberto: merenda escolar*. Brasília: MEC/INEP, n. 67, ano XV, jul/set., 1995, p. 129-135.
- BARREIRA, M. do S. C. A intervenção planejada e o discurso da participação. In: Vários. *A política da escassez – lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1991, p. 77-110.
- BEZERRA, F. M. A descentralização da merenda escolar no Rio Grande do Norte: problemas emergentes. *Cadernos de Pesquisa n. 1 – Base de Pesquisa Estado e Políticas Públicas / Mestrado em Ciências Sociais*. Natal: UFRN, 1998.
- BEZERRA, J. A. B. *Comer na escola – significados e implicações*. Tese de doutoramento em Educação Brasileira. Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, mimeografado, 2002.
- DRAIBE, S. M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, V. L. C. (Org.). *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento*. São Paulo: FUNDAP/Cortez, 1999.
- JORNAL DIÁRIO DO NORDESTE. Aplicação de recursos da merenda escolar não é fiscalizada. *Caderno Regional*. Fortaleza: Fundação Édson Queiroz, 22/2/2000.

⁴ Esse relatório está disponível nos anais da ALC, referente a 2003.

⁵ Esse parlamentar teve seu mandato cassado pela Assembleia Legislativa do Ceará em 2004 devido à contundência das denúncias.

_____. Umirim comprou merenda em empresa irregular. Caderno Regional, p. 4. Fortaleza: Fundação Édson Queiroz, 23/2/2000.

_____. Em Paracuru comida fica estocada no chão. Caderno Regional, p. 1. Fortaleza: Fundação Édson Queiroz, 24/2/2000.

_____. Prefeito de Paracuru acusa oposição de forjar fatos. Caderno Regional, p. 1. Fortaleza: Fundação Édson Queiroz, 25/2/2000.

_____. Comércio intermediário encarece a merenda. Caderno Regional, p. 1-2. Fortaleza: Fundação Édson Queiroz, 26/2/2000.

JORNAL O POVO. Escolas de Aquiraz estão sem merenda. Caderno Cidades, p. 5. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha (FDR), 26//3/2000.

_____. Editorial do O Povo que pede CPI da merenda vai para os anais da Assembléia Legislativa. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 8/4/2000.

_____. Merenda escolar: Assembléia decide na sexta sobre instalação de CPI. Caderno Política, p. 10. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 12/4/2000.

_____. CPI da merenda é barrada / Competência de fiscalização. Procuradoria rejeita CPI da merenda na Assembléia. Caderno Política, p. 13. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 15/4/2000.

_____. Denúncia sobre merenda em Hidrolândia. Caderno Política, p. 9. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 3/6/2000.

MACIEL, J. C. *Descentralização dos recursos da merenda escolar: valorização da economia local?* Monografia de conclusão de Curso de Pedagogia. Faculdade de Educação, Ciências e Letras do Sertão Central. Universidade Estadual do Ceará. Quixadá, mimeografado, 2003.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. FNDE/DAAE. *Orientações básicas para o Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília: MEC/FNDE, 1998.

_____. Fundação de Assistência ao Estudante: Portaria 459 – FAE. *Regulamentação do Processo de Descentralização do Programa de Alimentação Escolar*. Brasília: FAE, 1993.

NISKIER, A. Escola ou restaurante? In: *Revista Brasileira de Saúde Escolar*. V. I, n. 3/4, jul. /out, ABRASE, s/l, 1990, p. 36-40.

SAMPAIO, I. M. de S. *Merenda escolar: um sanduíche de cidadania*. Quixadá-CE, monografia, mimeografado, 1998.

VASCONCELOS, F. de A. G. *Acumulação de capital, corrupção e fome*. *Revista Saúde em Debate*, n. 39, Londrina: CEBES, 1993.