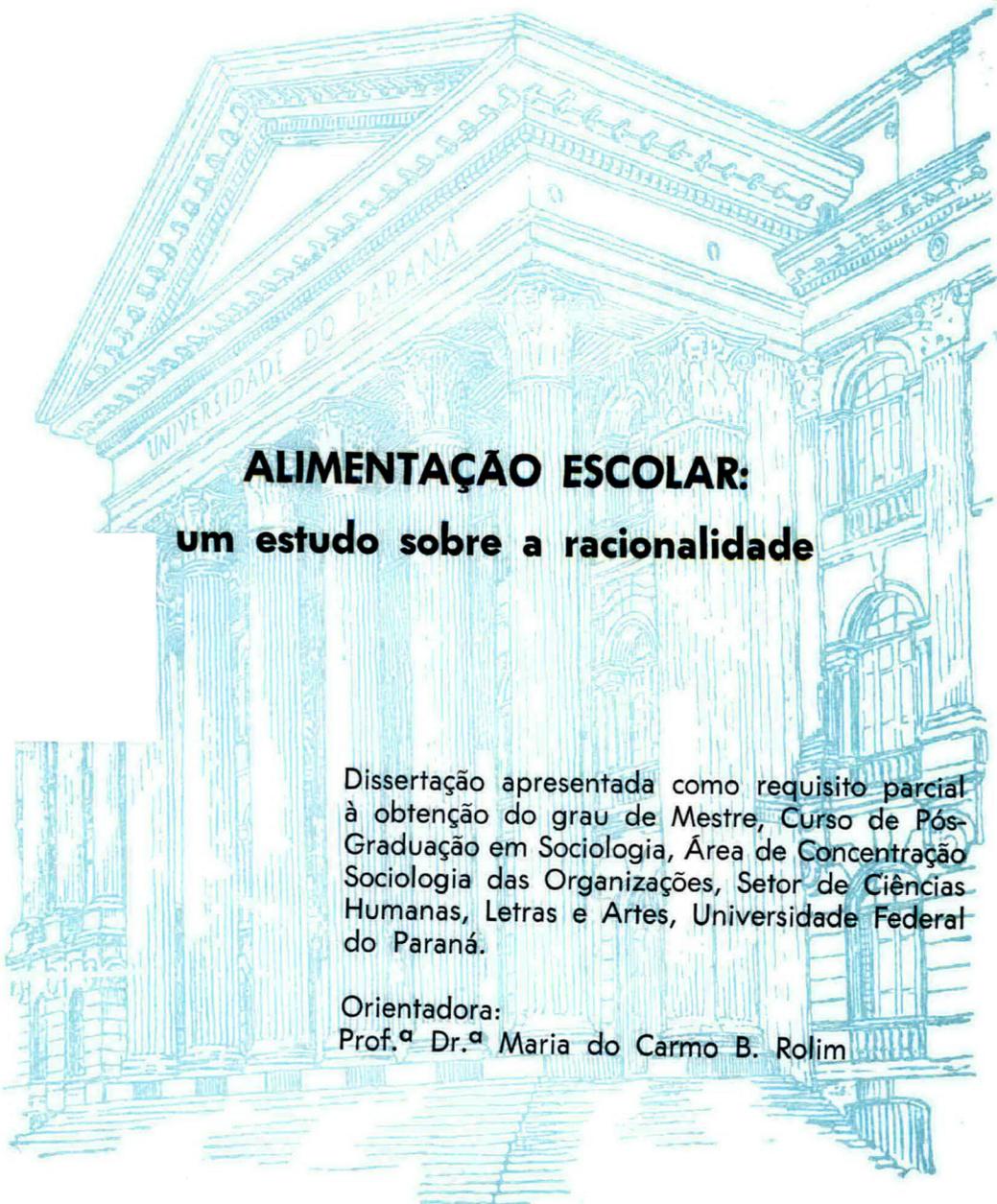


SONIA REGINA POMPERMAIER



**ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:  
um estudo sobre a racionalidade**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Área de Concentração Sociologia das Organizações, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora:  
Prof.<sup>ª</sup> Dr.<sup>ª</sup> Maria do Carmo B. Rolim

CURITIBA  
2000

SONIA REGINA POMPERMAIER

**ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:  
um estudo sobre a racionalidade**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, Curso de Pós-Graduação em Sociologia, Área de Concentração Sociologia das Organizações, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora:  
Prof.<sup>ª</sup> Dr.<sup>ª</sup> Maria do Carmo B. Rolim

CURITIBA  
2000



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA  
Rua General Carneiro, 460 - 9º andar-sala 916 Fone e fax : 360-5173

## PARECER

Os Membros da Comissão Examinadora designadas pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Sociologia, para realizar a arguição da Dissertação da candidata **SÔNIA REGINA POMPERMAIER**, sob o título "Alimentação Escolar: um estudo sobre a racionalidade", para obtenção do Título de Mestre em Sociologia, após haver realizado a atribuição de notas são de Parecer pela ...APROVAÇÃO... com conceito ".....A....." sendo-lhe conferidos os créditos previstos na regulamentação do Curso de Pós-Graduação em Sociologia, completando assim todos os requisitos necessários para receber o **Título de Mestre**.

Curitiba, 19 de abril de 2000.

Prof. Dr. José Miguel Rasia

Profª Drª Maria Antonia Martins Galeazze

Profª Drª Maria do Carmo M. B. Rolim (orientadora)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Carmo Marcondes Brandão Rolim, que, além de sugerir-me o novo curso que iria iniciar-se junto ao Departamento de Ciências Sociais da UFPR, mudando assim minha trajetória relativamente a este estudo, conduziu-me com sua orientação precisa, coerente e direta, direcionando-o.

Agradeço aos professores do curso de Mestrado em Sociologia das Organizações, pois as disciplinas que cursei – e que me exigiram bastante trabalho, dado que se tratava de uma incursão num universo bastante desconhecido para mim – foram fundamentais para minha formação acadêmica e para a elaboração deste trabalho.

Aos colegas de turma, pela paciência, pelo carinho. Minha gratidão de modo especial à Valéria Machado Floriano de Souza e à Celise Niero, colegas, amigas incansáveis que sempre se dispuseram a me auxiliar nesses primeiros passos.

À Márcia Cristina Stolarski e sua equipe na Fundepar, que, além de terem oferecido todo o material disponível com desprendimento e confiança inigualáveis, o que foi imprescindível para a realização deste trabalho, mostraram-se sempre receptivas a meus questionamentos.

A todos os amigos que contribuíram, das mais variadas formas, para a realização deste trabalho. Em especial agradeço àqueles que foram interlocutores indiretos e que me auxiliaram no processo de reflexão, e aqui lembro de modo particular Tania Heller e Lea Arcanjo, que sempre se dispuseram a ouvir meus questionamentos.

À Maria Cristina Ferreira, pelo cuidado e carinho com que me acolheu e conduziu o processo que inicialmente deveria ser de revisão, mas que acabou se transformando em defesas parciais. Sua dedicação e competência tornaram a leitura do trabalho muito agradável. À Norminha, que mostrou uma paciência de escriba para

decifrar as várias inserções e mudanças no texto, e que tornou a editoração deste trabalho impecável! Meu profundo respeito e agradecimento a ambas.

Aos professores do Departamento de Economia Rural e Extensão da UFPR, que me acolheram e me apoiaram na realização da pesquisa.

Ao Luiz Antonio, pela gentileza e pelos muitos e necessários cafés.

À Lione Marley, fiel amiga, a quem pude confiar meus filhos em várias ocasiões, e pela atenção em me ouvir.

À Adriana e Noely, minhas irmãs, que se prontificaram a procurar, muitas vezes em locais distantes, as referências bibliográficas necessárias.

Ao carinho e amor de meus filhos Arthur e Pedro, que suportaram a ausência e a falta de paciência da mãe em alguns momentos.

Ao Anadalvo, meu companheiro, que me apoiou nesse período difícil, obrigado.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	vi
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	vii
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>1 DA CONCEPÇÃO DE ALIMENTAÇÃO À IDEOLOGIA ALIMENTAR.....</b>	9
<b>2 A FORMULAÇÃO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DISCURSO</b>	
<b>DA ALIMENTAÇÃO NO BRASIL</b> .....	20
2.1 A QUESTÃO DO ABASTECIMENTO: UMA VISÃO HISTÓRICA.....	20
2.2 A CRIAÇÃO E A ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS VINCULADOS À ALIMENTAÇÃO .....	26
2.3 AS INVESTIGAÇÕES NO CAMPO DA ALIMENTAÇÃO.....	33
2.4 A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ALIMENTAÇÃO INFANTIL .....	38
2.5 A ESTRUTURA BUROCRÁTICA E A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	40
<b>3 O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR</b> .....	42
3.1 GÊNESE E CONSOLIDAÇÃO .....	42
3.2 A REESTRUTURAÇÃO DA CAMPANHA .....	54
3.3 AS ATRIBUIÇÕES DO INAN .....	56
3.4 A DESCENTRALIZAÇÃO DA CAMPANHA .....	63
<b>4 O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO PARANÁ</b> .....	68
4.1 A CRIAÇÃO DO PEAÉ.....	68
4.2 A EVOLUÇÃO DA PAUTA ALIMENTAR .....	81
4.3 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PEAÉ-PARANÁ .....	85
<b>CONCLUSÃO</b> .....	96
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	101

## LISTA DE SIGLAS

APM	Associação de Pais e Mestres
CCC	Commodity Credit Corporation
CEPPA	Centro de Pesquisa e Processamento de Alimentos
CFCE	Conselho Federal do Comércio Exterior
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
CNAE	Campanha Nacional de Alimentação do Escolar
CNME	Campanha Nacional de Merenda Escolar
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CODAPAR	Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná
DNCr	Departamento Nacional da Criança
FAE	Fundação de Assistência ao Educando
FISI	Fundo de Socorro à Infância
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEPAR	Fundação Educacional do Estado do Paraná
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAE	Instituto Nacional de Assistência ao Educando
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INN	Instituto Nacional de Nutrição
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITA	Instituto Técnico de Alimentação
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MEC	Ministério de Educação e Cultura
ONU	Organização das Nações Unidas
PEAE	Programa Estadual de Alimentação Escolar
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMAE	Programa Municipal de Alimentação Escolar
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SAPS	Serviço de Alimentação e Previdência Social
SBA	Sociedade Brasileira de Alimentação
STAN	Serviço Técnico de Alimentação e Nutrição
USAID	Agency for International Development

## LISTA DE FIGURAS

1	ORGANOGRAMA DA CAMPANHA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - 1967 .....	51
2	INTER-RELAÇÃO ENTRE VALOR NUTRITIVO, PALATIVIDADE E CUSTO DA MERENDA ESCOLAR.....	58
3	NOVO ORGANOGRAMA DA FUNDEPAR DE ACORDO COM A RESOLUÇÃO N.º 07/83 DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - 1983 .....	69
4	ORGANOGRAMA DA FUNDEPAR DE ACORDO COM A RESOLUÇÃO N.º 10/83 DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - 1983 .....	71
5	NOVO ORGANOGRAMA DA FUNDEPAR DE ACORDO COM A RESOLUÇÃO N.º 05/87 DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - 1983 .....	73
6	GUIA DE ATUALIZAÇÃO DA INSCRIÇÃO DE ESTABELECIMENTOS.....	89
7	GUIA DE REMESSA DE ALIMENTOS DO MUNICÍPIO .....	90
8	GUIA DE REMESSA DE ALIMENTOS DO ESTABELECIMENTOS .....	91
9	ACOMPANHAMENTO PROGRAMA NA ESCOLA.....	93
10	CONTROLE DE ESTOQUE .....	94

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é contribuir para o estudo da política de alimentação escolar no Brasil. Especificamente, procura-se identificar a formulação e a consolidação da política de alimentação escolar no Brasil e analisar o processo de estadualização dessa política, com a criação na Fundação Educacional do Estado do Paraná (Fundepar) do Programa Estadual de Alimentação Escolar.

O trabalho baseou-se na análise dos relatórios de atividades dos diversos órgãos que se ocuparam historicamente da alimentação escolar, em nível nacional, e da documentação disponibilizada pela Divisão de Educação Alimentar da Fundepar.

Este trabalho compreende quatro capítulos. No primeiro capítulo, faz-se uma abordagem acerca da formação dos hábitos alimentares e dos fatores que influem em sua construção do hábito alimentar a partir do conceito de *habitus* de BOURDIEU. Analisaram-se as diferentes categorias referentes à comida e alimento como fundamento da refeição no âmbito da escola. A partir deste estudo, foi possível verificar a trajetória da alimentação escolar no que diz respeito à definição da pauta de produtos, da própria concepção do programa de alimentação escolar.

O segundo capítulo trata da formulação e da institucionalização da alimentação no Brasil, desde a colonização do País. Analisa-se a formulação das estruturas voltadas à intervenção na questão alimentar, evidenciando a construção do arcabouço burocrático-organizacional para as políticas sociais, especificamente a de alimentação e nutrição, e resgatam-se as investigações no campo da alimentação brasileira. Neste capítulo abordou-se também a criação da Campanha de Merenda Escolar, que contou inicialmente com o apoio do Fundo

das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e que, posteriormente, foi incorporada ao Projeto da Agency for International Development (Usaid).

No terceiro capítulo, aborda-se a gênese e consolidação do Programa de Alimentação Escolar e descreve-se como se deu sua reestruturação, uma vez que, devido ao término das doações de alimentos pelos organismos internacionais, havia uma estrutura de distribuição de gêneros em nível nacional, ou seja, fazia-se necessário repensar o Programa tanto em sua concepção quanto relativamente aos tipos de produtos que seriam utilizados. A criação do INAN e da FAE também é discutida neste capítulo, bem como o processo de descentralização do Programa, que permitiu uma maior agilização e um fortalecimento em sua interiorização.

O último capítulo analisa a consolidação do processo de estadualização, a descentralização da política social, especialmente da alimentação escolar, a fase do comunitarismo, e a evolução das pautas alimentares do Programa de Alimentação Escolar. Por fim, analisou-se a operacionalização do Programa, tanto em termos de sua organização como de sua racionalidade administrativa.

## INTRODUÇÃO

Por volta dos anos trinta, nas sociedades capitalistas avançadas, várias ações passaram a ser efetivadas para garantir, através do Estado, o acesso de todos os cidadãos a certos serviços gratuitos e a benefícios mínimos, consolidando historicamente um movimento que teve reflexos inclusive nos países capitalistas mais atrasados. Nesse período, generalizaram-se na Europa capitalista formas de garantia dos direitos sociais em circunstâncias diversas e num processo específico de cada um, constituindo os Sistemas de Proteção Social que caracterizaram o Estado de Bem-Estar ou *Welfare State*.

Segundo DRAIBE,

por *Welfare State* entende-se, no âmbito do Estado capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora.

Maria do Carmo FALCÃO distingue o Estado de Bem-Estar ou Estado Providência do Estado Assistencial.<sup>2</sup> O primeiro, a seu ver, tem o paradigma dos direitos sociais, sendo estes assumidos rigidamente, fruto de um pacto social e político entre capital, Estado e classe trabalhadora, consolidando, assim, a seguridade social para os trabalhadores e garantindo as bases para a acumulação capitalista. Para a autora, o cumprimento dos direitos sociais assumidos rigidamente interiorizou no

---

<sup>1</sup>DRAIBE, Sonia Mirian. As políticas sociais brasileira : diagnósticos e perspectivas. In : IPEA. **Para a década de 90** : prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília, 1990. v.4. cap.1, p.163.

<sup>2</sup>FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. In : \_\_\_\_\_. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo : Cortez, 1989. p. 115

Estado Providência os serviços sociais como direito do cidadão, produzindo desta forma uma real melhora nas condições materiais de vida da classe trabalhadora.

O Estado Assistencial tem como paradigma a compensação da pobreza comum nos países de Terceiro Mundo, onde as políticas públicas não conseguiram reverter a condição de dependência colonialista e garantir à população pactos semelhantes aos do Primeiro Mundo. Caracteriza-se por altas taxas de desigualdade social, regimes políticos autoritários, grande endividamento externo e pobreza banalizada, fatores comuns aos países do Terceiro Mundo e que consagram ainda mais o perfil do Estado Assistencial. Esse Estado Assistencial funda-se em alianças conjunturais e pontuais, em vez de pactos ou reais negociações das forças sociais que deteriam o controle nos compromissos firmados.

Na década de 30, o Brasil encontrava-se nos primórdios do desenvolvimento industrial, tendo como sustentáculo o Estado Populista, respaldado pelas massas populares. Com relativa autonomia do conjunto da sociedade, “o Estado passou a atuar como árbitro dos interesses dos diversos segmentos sociais, privilegiando, nas políticas estatais de corte social, os setores médios urbanos e a burguesia industrial”.<sup>3</sup>

Ao priorizar a modernização produtiva na acumulação industrial e na regulação social, o Estado consolidou a estrutura de desigualdades que marcou o processo de desenvolvimento econômico brasileiro.

Entre as décadas de 30 e 70, foram efetivadas ações no campo das políticas sociais que consolidaram o que foi considerado por DRAIBE como um específico sistema de proteção social do tipo meritocrático particularista. “Este modelo se caracteriza por ações estatais de caráter diferenciado, em função do poder de pressão dos grupos sociais. Os benefícios são auferidos de forma desigual, a partir de relações

---

<sup>3</sup> GUIMARÃES, Débora Messenberg. As políticas sociais no Brasil : uma análise histórica. In : GUIMARÃES, Monica et al. **Políticas sociais no Brasil**. Brasília : Serviço Social da Indústria - DN - Super - DITEC, 1993. (Caderno técnico; 18). p. 5.

clientelísticas estabelecidas entre o Estado e os agentes sociais, onde o primeiro se coloca como árbitro das demandas.”<sup>4</sup>

DRAIBE aponta que a partir da Constituição de 1988 houve uma tendência mais universalizante e um deslocamento em direção ao “Modelo Institucional Distributivo”, que supõe “uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país”.<sup>5</sup>

FALCÃO afirma que os “avanços” consignados na Constituição brasileira de 1988 não foram fruto de pactos sociais e tampouco foram sustentados em processos de lutas. Para a autora, como resultado deste processo, insinuou-se nas camadas populares um certo sentimento de não merecimento, como se algo tivesse sido concedido gratuitamente.<sup>6</sup>

Esse perfil clientelar do “benefício concedido gratuitamente” personifica e particulariza as ações, recortando o universal em clientelas específicas que fragmentam ainda mais a noção de direito universal, sendo essa fragmentação reiterada inclusive pelos recursos humanos que compõem as áreas de ação, pois cabe a eles distribuir critérios e méritos que constituem as clientelas.

Os direitos sociais no Brasil são atribuídos àqueles cidadãos pertencentes ao mercado formal de trabalho, ou seja, com carteira de trabalho assinada, o que os vincula à previdência social. Já aqueles que vivem à margem desse sistema estão sujeitos a ações assistenciais, dependendo muito mais da benevolência de seus patrocinadores do que do reconhecimento do caráter de direito inerente às mesmas.

Em sua tipologia das políticas sociais, SANTOS apud BARRETO<sup>7</sup> divide-as em preventivas, compensatórias e redistributivas, não incluindo entre elas a assistência

---

<sup>4</sup>DRAIBE, op. cit., p. 9.

<sup>5</sup>Id. ibid., p. 29.

<sup>6</sup>FALCÃO, op. cit., p. 118.

<sup>7</sup>BARRETO, Helena Motta Salles. **A política social na Nova República** : os programas de distribuição de alimentos. Rio de Janeiro : Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro : Sociedade Brasileira de Instrução, 1988. (Série Estudos; n. 61).

social. As preventivas impedem ou minimizam a geração de um problema social grave; as compensatórias constituem-se nos programas sociais que remedeiam problemas gerados por ineficientes políticas preventivas anteriores; e as redistributivas são aquelas que implicam transferência de renda dos patamares superiores aos inferiores na estratificação social. Assim, é possível transferir renda dos setores mais ricos para os mais pobres e reduzir a desigualdade, o que, entretanto, não minimiza a destituição destes segmentos. Essas ações não são contratuais, fazem parte de um amplo leque de ações assistenciais que não representam direitos dos usuários, não geram obrigações por parte do Estado.

As medidas assistenciais devem ser vistas como “direito” e não como “favor”, devendo compor uma pauta de direitos essenciais associados ao conceito de cidadania, qual seja, todo cidadão brasileiro é titular de um conjunto mínimo de direitos sociais independentemente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos. É nesse contexto que se insere a alimentação escolar: como um direito do cidadão que frequenta a escola.

No contexto das políticas sociais, sob a denominação de programas, é estabelecida a aplicação de critérios para os mais necessitados dentre a maioria pauperizada. Atua-se como “pronto-socorro social”, efetivando ações não de eliminação da causa básica do problema, mas como paliativo temporário sobre seus efeitos ou conseqüências.

Na lógica da fragmentação de atendimento às necessidades pontuais, com base em critérios estabelecidos pela burocracia estatal, consolidaram-se no Brasil as “políticas sociais” brasileiras, inserindo-se nesse contexto as “políticas de alimentação e nutrição brasileiras”, sendo que o Programa de Alimentação Escolar é considerado o mais abrangente, com maior cobertura nacional.

A alimentação escolar é uma organização à parte, inserida na escola, funcionando com um organograma e regras próprios. Sua sobrevivência, entretanto, depende da cooperação de inúmeros atores, os quais possuem autonomia e cujos interesses nem sempre são convergentes.

As administrações e serviços públicos são organizações, bem como a escola e o Programa de Alimentação Escolar. Organizações que, em função de seus objetivos, implementam diferentes mecanismos de autoridade e de coordenação.

Por organização entende-se, segundo Friedberg, “conjuntos humanos formalizados e hierarquizados com vistas a assegurar a cooperação e a coordenação de seus membros no cumprimento de determinados fins”.<sup>8</sup>

A análise do funcionamento atual do programa evidencia que a racionalidade ainda é o princípio administrativo fundamental e que a estrutura do Programa de Alimentação Escolar encontra correspondência no estudo weberiano da burocracia.

A organização se refere a um objeto e a um processo social que estão no centro da ação humana. São unidades sociais que são construídas e reconstruídas com a finalidade de atingir determinados objetivos. Estes objetivos constituem uma fonte de legitimidade que justifica as atividades e a própria existência de uma organização.

Para BOUDON e BOURRICAUD, “organizar, no uso comum, é colocar uma certa ordem num conjunto de recursos diversos para fazer deles um instrumento ou uma ferramenta a serviço de uma vontade que busca a realização de um projeto”.<sup>9</sup>

A organização, seus objetivos, seus procedimentos relacionam-se às diferentes categorias de atores que dela participam, sendo necessário motivar seus participantes para a sobrevivência da organização.

Segundo FRIEDBERG, as organizações classificam-se em função dos objetivos propostos; dos mecanismos de autoridade e de coordenação postos em prática e dos modos de legitimação utilizados; da natureza das tecnologias adotadas; das características do ambiente em que se encontram expostas; do critério dos

---

<sup>8</sup>FRIEDBERG, ERHARD. Organização. In: BOUDON, R. **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985. p. 375.

<sup>9</sup>BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de Sociologia**. São Paulo : Ática, 1993. p. 408.

beneficiários das suas atividades; ou ainda da natureza do principal mecanismo de motivação de seus membros.<sup>10</sup>

Organização designa diferentes formas de cooperação e de coordenação: as organizações burocráticas, as organizações econômicas e as de fins não lucrativos.

A presente análise se interessa especialmente pelas organizações burocráticas que se caracterizam pelo rigor do sistema de coordenação. Os *status* são concedidos de acordo com procedimentos explícitos, pela natureza de seus fins. A organização burocrática é caracterizada por uma relativa insensibilidade às motivações de seus agentes às demandas do público.

Nas burocracias, a estratificação dos *status* atinge um alto grau de complexidade, pois suas estruturas são diferenciadas e em razão de sua heterogeneidade podem ser consideradas coalizões. Assim, seu comportamento organizacional é um comportamento estratégico, havendo grande diferença de informação, motivação, coerência e eficácia dos atores na definição e execução dos objetivos coletivos. Os diferentes participantes e os diferentes estratos têm peso bastante desigual.

Na sociedade instituída, reina uma ordem que permite aos indivíduos estabelecer previsões regulares, reconhecer os direitos e os deveres a que estão obrigados, uns em relação aos outros, ao mesmo tempo como cidadãos e como indivíduos privados. Assim, tem-se uma institucionalização pelas leis, mas também uma institucionalização pelos costumes.

Pode-se afirmar que a escola, nessa perspectiva, é uma instituição que, seguindo o modelo estabelecido, forma e socializa os indivíduos, desempenhando um papel essencial na regulação social.

O sistema escolar brasileiro pode ser entendido como uma instituição que responde à caracterização de BOUDON e BOURRICAUD, ou seja, estabelece entre os

---

<sup>10</sup>FRIEDBERG, op. cit., p. 375.

parceiros relações ordenadas, que se mantêm pelo interesse de seus membros, que são submetidos às mesmas leis e aos mesmos costumes.<sup>11</sup>

Se a escola é uma instituição, o que é a merenda escolar? Uma organização existente dentro da instituição escola, com normas e regulamentos próprios, com uma estrutura rígida de funcionamento, em que cada instância operacional existem manuais de procedimentos, atribuições especificadas e instruções normativas? Aqui cabe retomar a reflexão acerca do tema organização, especialmente a organização burocrática, o que remete aos estudos da burocracia realizados por WEBER.<sup>12</sup>

O objetivo deste trabalho é contribuir para o estudo da política de alimentação escolar no Brasil. Especificamente, procura-se identificar a formulação e a consolidação da política de alimentação escolar no Brasil e analisar o processo de estadualização dessa política, com a criação na Fundação Educacional do Estado do Paraná (Fundepar) do Programa Estadual de Alimentação Escolar.

A reflexão sobre essas questões surgiu do exercício profissional da autora, nutricionista docente em cursos de nutrição, especialista em desenvolvimento rural e abastecimento alimentar urbano e em saúde pública. Nesse contexto, percebeu-se a ausência de um trabalho que analisasse integralmente o programa de alimentação escolar, na maior parte dos estudos sobre política social e/ou assistencial brasileira, bem como nos estudos sobre os programas de suplementação alimentar. O Programa de Alimentação Escolar é um dos mais antigos, de maior abrangência e cobertura no País, e embora seja suficientemente amplo para merecer um estudo à parte, é apenas mencionado na maioria dos estudos.

O trabalho baseou-se na análise dos relatórios de atividades dos diversos órgãos que se ocuparam historicamente da alimentação escolar, em nível nacional, e da documentação disponibilizada pela Divisão de Educação Alimentar da Fundepar.

---

<sup>11</sup>BOUDON e BOURRICAUD, op. cit.

<sup>12</sup>WEBER, Max. Burocracia. In: \_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**. México : Fondo de Cultura, 1996. p. 229-282.

Este trabalho compreende quatro capítulos. No primeiro capítulo, faz-se uma abordagem acerca da formação dos hábitos alimentares e dos fatores que influem em sua construção do hábito alimentar a partir do conceito de *habitus* de BOURDIEU. Analisaram-se as diferentes categorias referentes à comida e alimento como fundamento da refeição no âmbito da escola. A partir deste estudo, foi possível verificar a trajetória da alimentação escolar no que diz respeito à definição da pauta de produtos, da própria concepção do programa de alimentação escolar.

O segundo capítulo trata da formulação e da institucionalização da alimentação no Brasil, desde a colonização do País. Analisa-se a formulação das estruturas voltadas à intervenção na questão alimentar, evidenciando a construção do arcabouço burocrático-organizacional para as políticas sociais, especificamente a de alimentação e nutrição, e resgatam-se as investigações no campo da alimentação brasileira. Neste capítulo abordou-se também a criação da Campanha de Merenda Escolar, que contou inicialmente com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e que, posteriormente, foi incorporada ao Projeto da Agency for International Development (Usaid).

No terceiro capítulo, aborda-se a gênese e consolidação do Programa de Alimentação Escolar e descreve-se como se deu sua reestruturação, uma vez que, devido ao término das doações de alimentos pelos organismos internacionais, havia uma estrutura de distribuição de gêneros em nível nacional, ou seja, fazia-se necessário repensar o Programa tanto em sua concepção quanto relativamente aos tipos de produtos que seriam utilizados. A criação do INAN e da FAE também é discutida neste capítulo, bem como o processo de descentralização do Programa, que permitiu uma maior agilização e um fortalecimento em sua interiorização.

O último capítulo analisa a consolidação do processo de estadualização, a descentralização da política social, especialmente da alimentação escolar, a fase do comunitarismo, e a evolução das pautas alimentares do Programa de Alimentação Escolar. Por fim, analisou-se a operacionalização do Programa, tanto em termos de sua organização como de sua racionalidade administrativa.

## 1 DA CONCEPÇÃO DE ALIMENTAÇÃO À IDEOLOGIA ALIMENTAR

O tema da alimentação remete a distintas abordagens. Do ponto de vista antropológico e sociológico, a formação dos hábitos alimentares é determinada por um conjunto de distintos fatores.

Na busca desse entendimento, procedeu-se a uma revisão bibliográfica sobre temas referentes à alimentação, tais como alimento, comida, ideologia alimentar e hábito alimentar. O objetivo desta seção é fundamentar as diferenças existentes nesses conceitos como base fundamental na elaboração dos programas relacionados à alimentação e nutrição.

Ao analisar a distinção entre comida e alimento no sistema social brasileiro, Roberto DaMATTA afirma: “Para nós, brasileiros, nem tudo que alimenta é sempre bom ou socialmente aceitável. Do mesmo modo, nem tudo que é alimento é comida. Alimento é tudo aquilo que pode ser ingerido para manter uma pessoa viva; comida é tudo que se come com prazer, de acordo com as regras mais sagradas de comunhão e comensalidade.”<sup>13</sup> Aquilo que diz respeito a todos os seres humanos é alimento; a comida se refere a algo costumeiro e sadio, o que auxilia na definição de um grupo, classe ou pessoa, nas palavras desse autor. Assim, a comida se refere tanto às substâncias alimentares, quanto a um modo, a um estilo de alimentar-se, o que define aquilo que é ingerido e aquele que o ingere. Comparando essa cultura relacional demonstrada por DaMATTA com a realidade observada nas escolas brasileiras no que diz respeito à merenda escolar, pode-se afirmar que não houve, e não há, salvo algumas exceções, respeito à cultura alimentar brasileira.

---

<sup>13</sup> DaMATTA, Roberto. **O que faz o Brasil, Brasil?** 8. ed. Rio de Janeiro : Rocco, 1997. p. 55.

O alimento, para WOORTMANN, é algo “representado”, ou seja, apreendido cognitivamente e ideologicamente.<sup>14</sup> Os alimentos são necessários para a reprodução dos indivíduos e, portanto, dos membros de uma família. São igualmente necessários para que se restaurem as energias gastas no trabalho, e, por isso, é preciso comer para que se reproduza a força de trabalho da família.

WOORTMANN considera que as classificações alimentares (quente-frio, forte-fraco, reimoso-d Descarregado) determinam as prescrições, proibições e hábitos alimentares.<sup>15</sup> Embora essas categorias comportem variabilidade regional e individual, apontam a regularidade cognitiva das categorias na teoria popular, que incorpora a relação entre o sistema alimentar e o sistema orgânico, extensivos às doenças e a outras categorias cosmológicas (o dia, a noite, o sol, a lua, o racional e o emocional).

A relação percebida entre o alimento e o organismo constitui uma teoria do alimento construída sobre os três pares de oposição quente-frio, forte-fraco, reimoso-d Descarregado. O universo alimentar comporta um modelo simbólico da relação alimento-indivíduo.

O termo comida opõe-se ao termo alimento. Alimento é aquilo que, pelo processo culinário, transforma-se em comida. Segundo WOORTMANN, são categorias que expressam a mesma “coisa” em momentos diferentes – antes e depois da transformação culinária – e de ângulos distintos – pela mediação tanto do homem quanto da mulher.<sup>16</sup> Quando se classificam alimentos, classificam-se pessoas, ou seja, o alimento significa uma categoria de representações. Assim, a comida é mais do que apenas alimento. O comer não satisfaz apenas as necessidades biológicas, mas preenche também funções simbólicas e sociais.

---

<sup>14</sup>WOORTMANN, Klaas. **Hábitos e ideologias alimentares em grupos sociais de baixa renda** : relatório final de pesquisa. Brasília : Universidade de Brasília, 1978. (Série Antropologia; 20).

<sup>15</sup>Id. *ibid.*, p. 177.

<sup>16</sup>Idem.

Conforme CANESQUI, o significado da comida pode ser captado em dois níveis distintos: o primeiro se refere ao discurso manifesto em torno das “comidas”, sua função, tal como é explicitada; o segundo se refere às concepções desse discurso com as representações elaboradas em torno da “comida”, que expressam as próprias condições de existência vividas pela população.<sup>17</sup>

### Os hábitos alimentares

obedecem a uma lógica onde, de um lado, opera uma estratégia de subsistência em que são maximizados os recursos e fatores dos quais depende a reprodução da força de trabalho e a sobrevivência da família e onde opera, de outro lado, um sistema de conhecimento e de princípios ideológicos pelo qual se procura otimizar a relação alimento/organismo.<sup>18</sup> Da conjunção de ambos os planos resultam os padrões que caracterizam os hábitos alimentares.

Para Ana Maria BONIM e Maria do Carmo ROLIM,

Os hábitos alimentares se traduzem na forma de seleção, preparo e ingestão de alimentos [...]. Esses hábitos formam entidades que se compõem de elementos interdependentes, formando um sistema. Para que determinada sociedade instaure e modifique seus hábitos alimentares, ela se utiliza de mecanismos internos para a seleção das diferentes possibilidades de padrões alimentares que são definidos pela oferta de produtos disponíveis e pelos recursos técnicos que possui.<sup>19</sup>

Assim, o valor nutricional do alimento nem sempre é levado em conta na definição de uma pauta de produtos. Segundo essas autoras, os produtos consumidos na infância têm importante papel, pois “os indivíduos tendem a ficar identificados a hábitos alimentares de sua infância: alimentos que eles se habituaram a comer desde tenra idade e se estendem ao longo de sua vida, quotidianamente”.<sup>20</sup>

De acordo com o relatório coordenado por O. G. VELHO,<sup>21</sup> as estruturas e regras que determinam os hábitos alimentares comportam vários princípios

<sup>17</sup> CANESQUI, Ana Maria. A dietética popular : comida de pobre, comida de rico. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 48-53, 1986. p. 49.

<sup>18</sup> MUSEU NACIONAL (Brasil). **Relatório do Grupo de Pesquisa do Museu Nacional** : Projeto Hábitos Alimentares em Camadas de Baixa Renda. Coordenado por O. G. Velho. Rio de Janeiro, 1977. p.25

<sup>19</sup> BONIM, Ana Maria; ROLIM, Maria do Carmo. Hábitos alimentares : tradição e inovação. **Boletim de Antropologia**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 75-90, jun. 1991. p. 76.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> MUSEU NACIONAL..., op. cit., p.15.

classificatórios a serem verificados em cada caso. São princípios relativos à relação entre alimentos e o binômio natureza/sociedade nas suas formas concretizadas. Os princípios que tratam da relação entre alimento e organismo humano pressupõem uma estrutura complexa, socialmente definida de órgãos e funções, em que entram concepções particulares de saúde e doença e, finalmente, princípios ligados à prática social de cada grupo. Assim, descartam o caráter de um sistema único classificatório determinante dos hábitos alimentares. De acordo com esse autor, novas situações de mercado podem responder pela modificação dos hábitos alimentares, ou seja, a adoção ou rejeição de novos hábitos será também produto da prática e da experiência dos grupos sociais, bem como do seu significado para esse grupo.

Conforme BRANDÃO, essa prática obedece a padrões sociais que se apresentam sob a forma de hábitos alimentares.<sup>22</sup> A ideologia alimentar é aqui entendida como parte do conhecimento social da população, comportando representações das crenças dos padrões sociais de uso e das restrições alimentares.

A ideologia alimentar contempla vários aspectos: da natureza apropriada e domesticada para uso do homem, opondo-se à natureza não apropriada; do comestível conforme a procedência e a produção do alimento e do modo como pode ser consumido; da qualidade do alimento quanto a seus efeitos sobre o corpo e o psiquismo do sujeito. Ainda segundo BRANDÃO, não existe uniformidade e coerência na ideologia alimentar, até mesmo em relação às regras que definem as “proibições” ou evitações de alimentos. Existe, sim, uma ética de uso, determinada pela prática e por condições de gosto e acesso aos alimentos.<sup>23</sup>

“A ideologia, se definida a partir de sua relação com a ciência, representa o contrário do conhecimento científico, sendo, por conseqüência, o inimigo irreconciliável da produção de conhecimentos. Porém, se definida relativamente a

---

<sup>22</sup> BRANDÃO, Carlos Ródrigues. **Plantar, colher, comer** : um estudo sobre o campesinato goiano. Rio de Janeiro : Graal, 1981.

<sup>23</sup> Idem.

partir de sua função social, remete-nos para um sistema de representações, noções, gestos, atitudes etc., cujo efeito específico consiste em assegurar a coesão social”.<sup>24</sup>

GARINE, analisando o dinamismo das práticas alimentares, afirma que “os hábitos alimentares de uma sociedade se desenvolvem em uma rede de interações e são adquiridos em uma tenra idade, estando sujeitos a uma constante evolução”.<sup>25</sup> Mas como podem ser promovidas essas mudanças no comportamento alimentar? Segundo esse autor, existem duas linhas de pensamento relevantes. Uma delas é conhecida como escola nutricional, que, “utilizando técnicas da educação e de desenvolvimento comunitário, tem por objetivo informar, criar um estado de consciência, educar e estimular mudanças enfocando uma melhora nutricional”.<sup>26</sup> Essas técnicas podem ser aplicadas tanto em programas de higiene, de educação nutricional, de economia doméstica, introduzindo os princípios de uma dieta equilibrada, quanto em programas de produção de alimentos, em programas de alimentação em grupos ou dirigidos a grupos etários definidos. Trata-se de programas de longa duração e largo alcance, integrando-se na cultura da população e transmitindo-se através de gerações.

Em contraste, na segunda linha de pensamento, tem-se a escola promocional, que, utilizando técnicas de publicidade e de comunicação de massa, tem por finalidade a elaboração, venda e a aceitação dos produtos, cujo consumo se considera necessário para manter ou melhorar a nutrição da população”.<sup>27</sup> Suas ações se dirigem principalmente ao consumidor, e os esforços centram-se em produtos específicos.

Assim, qual tem sido a linha de pensamento que predomina na definição da pauta de produtos dos programas de merenda escolar? Qual é o conteúdo simbólico da alimentação escolar servida ao aluno?

---

<sup>24</sup> CASTELLS, Manuel; IPOLA, Emílio. **Prática epistemológica e Ciências Sociais**. 3. ed. Porto : Afrontamento, [197-?]. (Crítica e sociedade; 1). p.17.

<sup>25</sup> GARINE, Igor. Los aspectos socioculturales de la nutrition. In: CONTRERAS, Jesus (Comp.). **Alimentación y cultura** : necesidades, gustos y costumbres. Barcelona : Universitat de Barcelona, 1995. p. 162.

<sup>26</sup> Id. *ibid.*, p. 162.

<sup>27</sup> Id. *ibid.*, p. 163.

Segundo um estudo desenvolvido nas escolas estaduais e municipais de Porto Alegre, que apontou os diferentes conteúdos contidos no programa de alimentação escolar, o fato de o aluno “comer massa com sardinha, servida por funcionários, em cremeiras, com colher, no meio da manhã ou da tarde, no pátio ou na sala de aula, sem a presença do professor, opõe-se a comer arroz-feijão-carne-salada-sobremesa, em pratos, com garfo e faca, servindo-se em sistema de buffet, em refeitórios, próximo ao meio dia, com acompanhamento do professor”.<sup>28</sup>

No primeiro caso, segundo a autora, o conteúdo simbólico está a dizer que, porque a criança é pobre e não tem comida em casa, a escola está – às vezes de forma contrariada e do jeito que pode – oferecendo-lhe uma refeição. Portanto, não importa se na nossa sociedade comida salgada se come no almoço ou no jantar, em pratos e com garfo e faca; não importa também se não lhe oferecem frutas e verduras, tal como lhe dizem ser saudável nas aulas de ciências. Afinal, ela deve agradecer aos governantes por essa possibilidade de se alimentar e deve entender que existem situações diferenciadas: aquelas em que se tem comida em casa e aquelas em que não se tem. Nesse contexto carregado do valor simbólico de comida para carentes, observou-se que era muito menor o número de alunos que dela se serviam.

Na segunda forma de tratar a merenda, a alimentação escolar é construída como garantia dos direitos elementares do cidadão. Por meio dela, transmite-se de forma implícita aos alunos que todos têm direito a se alimentar adequadamente do ponto de vista nutricional e a fazer do momento da refeição um espaço sócio-cultural de convivência e de prazer. Nesse contexto, a merenda é vista como direito do cidadão, levando a que um maior número de alunos dela se beneficiem.

A alimentação fornecida pelo poder público aos estudantes pode ter um caráter assistencialista, de suplementação alimentar dirigida para o combate à fome e à pobreza. Ou pode ser compreendida como um direito do cidadão e um dever do

---

<sup>28</sup>PINHO, S. R. Merenda escolar e Setor de Nutrição da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n. 67, p. 149, jul./set. 1995. p149.

Estado, que é responsável pelo bem-estar das crianças, inclusive por sua alimentação enquanto estão na escola, como ocorre nos países desenvolvidos.

O estudo de BOURDIEU sobre *habitus* é uma categoria-chave para se desvendar o conhecimento do mundo social – as disposições características dos diferentes grupos sociais –, especialmente no que diz respeito ao consumo e às práticas alimentares.<sup>29</sup> Segundo o autor, os objetos do conhecimento são construídos, isto é, não se constituem num registro passivo de informações.

Produto da história, o *habitus* produz práticas, individuais e coletivas. Ele assegura a presença ativa das experiências passadas que, depositadas em cada organismo sob a forma de esquemas de percepção, de pensamento e de ação, tendem, mais do que todas as regras formais e todas as normas implícitas, a garantir a conformidade das práticas e sua constância através do tempo.<sup>30</sup>

Para BOURDIEU, uma classe social implica uma classe de indivíduos biológicos que, sendo produtos das mesmas condições de existência, estão dotados dos mesmos *habitus*. Todos os membros da mesma classe têm chances maiores de enfrentar situações semelhantes, o que não implica que devam ter as mesmas experiências e na mesma ordem.<sup>31</sup>

A conveniência de determinado grupo para selecionar certos alimentos se prende ao *habitus* do grupo, que se define pela internalização de princípios, mediante um sistema de expressão que, por sua vez, integra-se a um sistema de interpretação, concretizando-se através de uma prática específica. Isso quer dizer que o *habitus* é a maneira de interpretar a realidade. Portanto, os hábitos alimentares se constituem em práticas específicas, mas que têm referencial em esquemas interpretativos e de significação mais gerais.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> BOURDIEU, Pierre. **La distinction** : critique sociale du jugement. Paris : Minuit, 1979.

<sup>30</sup> Id. *ibid.*, p. 91.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> BONIN, *op. cit.*, p. 79.

Assim, o consumo de determinados produtos da merenda escolar, externos à prática do grupo tal como os formulados – bebidas lácteas, aveia, vitaminas liofilizadas –, pode significar que posteriormente esses produtos possam integrar seu consumo, e que outros produtos não habitualmente utilizados em lanches sejam solicitados pelos usuários do grupo, como arroz, feijão, almôndegas.

A única pesquisa nacional sobre o consumo alimentar no Brasil, o *Estudo Nacional da Despesas da Família (Endef)*, realizada entre 1973 e 1974, comprovou que o mais grave problema alimentar brasileiro estava no consumo quantitativamente insuficiente de gêneros alimentares e não na irracionalidade da dieta. O estudo apontou também que entre os diferentes estratos socioeconômicos a pauta de alimentos não variava tanto, ou seja, os mais ricos consumiam o mesmo que os mais pobres. A grande diferença estava no fato de que esses consumiam somente aqueles produtos e em quantidades insuficientes para atender necessidades nutricionais, daí o fato de o problema identificado residir no déficit calórico e protéico.

No que diz respeito ao consumo de alimentos, a oposição principal corresponde, de maneira geral, às diferenças de renda. Na França, segundo BOURDIEU, à medida que o indivíduo ascende na hierarquia social, o percentual da renda destinado ao consumo alimentar diminui. O consumo alimentar de comidas pesadas e gordurosas, que engordam (mas que tem um preço mais baixo), e também de vinho decrescem, enquanto cresce proporcionalmente o consumo de comidas leves e que não engordam.<sup>33</sup>

Essa mesma conclusão pode ser aplicada ao Brasil. Em 1986, quando ocorreu a implantação do Programa Mercado Popular, da Prefeitura Municipal de Curitiba, realizou-se uma pesquisa com os usuários visando identificar alteração ou não na pauta de produtos consumidos, já que se tratava de um programa de comercialização que oferecia gêneros básicos e hortigrangeiros a preços inferiores àqueles praticados no comércio varejista. Se com o menor valor monetário poderiam

---

<sup>33</sup>Id. *ibid.*, p. 198.

ser adquiridos os mesmos produtos, o que passaria a ser consumido com aquele excedente financeiro? Os hortigrangeiros, que não faziam parte da pauta de consumo na maior parte dos casos, ou os produtos não perecíveis? As famílias dos usuários foram acompanhadas durante seis meses. Num primeiro momento, constatou-se que praticamente todos os entrevistados haviam aumentado a compra de não perecíveis até o limite permitido por família, e que passavam a incorporar gradativamente os hortigrangeiros, cujo consumo era considerado por eles por um luxo, por “não alimentarem, não darem sustança”.<sup>34</sup>

Essa constatação confirma a análise de BOURDIEU, segundo a qual o gosto de luxo é próprio dos indivíduos, que são produto das condições materiais de existência, definidas tanto pela distância da necessidade quanto pelas facilidades asseguradas pela posse de um capital. Ou seja, havendo alteração nas condições materiais em que o *habitus* foi produzido e se o consumo permanecer constante, identifica-se o gosto propriamente dito, que não é afetado pelos recursos existentes. Por outro lado, o gosto de necessidade exprime as necessidades das quais ele é produto. Pode-se então deduzir que o gosto popular pelos alimentos mais nutritivos e mais econômicos é produto da necessidade de reproduzir, ao menor custo, a força de trabalho.<sup>35</sup>

Conforme BOURDIEU, a idéia de gosto é tipicamente burguesa, pois pressupõe a liberdade absoluta de escolha, que está estreitamente associada com a idéia de liberdade, que dificilmente se consegue conceber no paradoxo representado pelo gosto de necessidade. Para ele, o espaço das preferências alimentares se organiza segundo uma estrutura fundamental, aquela do espaço social determinado pelo volume e estrutura do capital. Para construir completamente o espaço do estilo de vida, dever-se-ia estabelecer para cada uma das configurações de capital a fórmula geradora do *habitus*, que traduziria num estilo de vida particular as necessidades e facilidades

---

<sup>34</sup> CURITIBA. Secretaria do Abastecimento. **Estudos básicos**. Curitiba, 1987.

<sup>35</sup> BOURDIEU, op. cit.

características desta classe de condição de existência relativamente homogênea, e a partir daí determinar como as disposições do *habitus* se especificam para cada um dos grandes domínios da prática. Superpondo-se esses espaços idênticos, poder-se-ia obter uma representação rigorosa do espaço dos estilos de vida que permitiriam caracterizar os traços distintivos do espaço de preferências alimentares.<sup>36</sup>

Assim sendo, qual seria o espaço de estilo de vida das crianças que freqüentam as escolas públicas brasileiras? Encontrar a alimentação mais adequada para permitir um maior aproveitamento biológico dessas crianças, como a que foi definida pelo documento *Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira (Comeb)*, no qual propunha-se uma alteração na composição da pauta de produtos da alimentação escolar com a introdução em larga escala de produtos formulados. Esses cobririam totalmente as necessidades de proteínas, vitaminas e minerais que os alimentos *in natura* isoladamente não cobriam, embora não fizessem parte da pauta de consumo habitual da população brasileira.

Entre as necessidades biológicas e a alimentação, há a intermediação do homem que, em condições disponíveis, exerce seu arbítrio na escolha alimentar. Qual o valor social de consumo de um sanduíche “Big Mac”, com fritas e refrigerante? Se fosse substituído por um prato composto por arroz, feijão, bife e salada teria o mesmo valor? Socialmente não, embora o valor nutricional do segundo seja superior ao do primeiro, e o valor calórico seja aproximadamente o mesmo. Por que preferir um refrigerante se, pelo mesmo custo, poder-se-ia obter um suco natural de fruta? É o valor promocional em detrimento do nutricional.

Segundo BLEIL, o hábito de consumo de produtos industrializados é uma marca de modernidade, fazendo parte do fenômeno da globalização.<sup>37</sup> “A cultura da quantidade e não do sabor, a ausência de uma tradição ligada à gastronomia, que aqui

---

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> BLEIL, Susana Inez. **Mudanças de hábitos a partir da industrialização agroalimentar**. Rio de Janeiro, 1998. Dissertação (Mestrado) - UFRJ, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura.

é vista como um luxo, e não como uma arte, como a música ou a pintura, favorecem a introdução de novos produtos que têm *status*, principalmente entre os mais jovens.”<sup>38</sup>

Para que determinada sociedade ou classes sociais modifique seus hábitos alimentares, diferentes mecanismos internos são utilizados para a seleção das possibilidades de padrões alimentares. Esses mecanismos são definidos tanto pela oferta de produtos quanto pelos recursos técnicos que esse grupo social possui. Assim, os alimentos são escolhidos não apenas por seu potencial nutritivo, mas também pela busca de outras satisfações.

---

<sup>38</sup> Id. *ibid.*, p. 126.

## 2 A FORMULAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DISCURSO DA ALIMENTAÇÃO NO BRASIL

### 2.1 A QUESTÃO DO ABASTECIMENTO: UMA VISÃO HISTÓRICA

Desde a colonização do território brasileiro, com o surgimento das primeiras vilas, o abastecimento alimentar se colocou como um problema que acompanhará os quatro séculos da história do País. Segundo NOVAIS, a raiz mais profunda do problema do abastecimento se encontra nos mecanismos do chamado “antigo sistema colonial”, particularmente na especialização e concentração das atividades produtivas na grande agricultura de exportação.<sup>39</sup>

Segundo HOLANDA, os portugueses não instalaram uma civilização tipicamente agrícola, mas uma civilização de raízes rurais, uma vez que não tinham tradição de agricultura. A agricultura então desenvolvida tinha por objetivo o comércio externo e, para isso, a produção em larga escala, via monocultura, era um pré-requisito.<sup>40</sup>

A partir de 1500, a população fixou-se ao longo do litoral e tinha como base a cultura de cana-de-açúcar e o trabalho escravo. No segundo século de colonização, com a interiorização do povoamento surge o desenvolvimento da pecuária e de culturas de subsistência, exploradas junto à grande lavoura, visando tornar auto-suficientes os grandes domínios territoriais.

No início do ciclo da mineração, por volta de 1700, com a grande migração que ocorreu para a Capitania das Gerais, tornou-se necessário importar gêneros de outras áreas para o abastecimento da população. Passam a ser consumidas carnes

---

<sup>39</sup>NOVAIS, Fernando A. **Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial : 1977–1808**. São Paulo : Hucitec, 1979.

<sup>40</sup>HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1984. p. 18-41.

defumadas e secas, doces em pasta e paçocas, devido a dificuldades de transporte e conservação dos alimentos. As deficiências no abastecimento de alimentos nesse período trouxeram como consequência a elevação dos preços das mercadorias e a fome. Pode-se afirmar que essa situação de penúria e escassez de alimentos é um fenômeno intrínseco à colonização. Segundo ABRAMOVAY, com exceção dos EUA, a fome foi uma das consequências da estrutura social vigente em grande parte dos regimes coloniais.<sup>41</sup>

A sociedade colonial vivia uma crise crônica de abastecimento. Com a chegada da Família Real, os problemas de abastecimento se agravaram e se tornaram mais visíveis, atingindo também as elites sociais. Mesmo assim, não havia uma política de abastecimento, salvo algumas ações esporádicas, tal como a modernização do sistema de estradas, a isenção de recrutamento para os tropeiros e a liberalização do comércio de carne verde no Rio de Janeiro.

Ainda no período colonial iniciou-se a política de fiscalização sanitária, de pesos e medidas, subordinada às Câmaras Municipais, mas é somente no período do Império que tal política ganha força, influenciada pelo movimento “Higienista” e pela “Medicina Social” que se desenvolvia na Europa, segundo a qual os alimentos eram fonte de contaminação e deviam ser fiscalizados. Até então, não se considerava que os alimentos pudessem influir no estado de saúde da população; sua constituição e propriedades tinham importância somente no que dizia respeito à deterioração e à capacidade de provocar intoxicações físicas ou morais, sendo o aspecto higiênico o mais significativo.

O século XIX caracterizou-se pela relevância do tema do abastecimento e pela conquista da fiscalização dos alimentos pelo saber médico, sendo esta transferida, em 1851, para a Junta de Higiene Pública, que, mais tarde, em 1886, foi substituída pela Inspeção Geral de Higiene.

---

<sup>41</sup> ABRAMOVAY, Ricardo. **O que é fome**. São Paulo : Brasiliense, 1985. p. 73.

Segundo COUTINHO,<sup>42</sup> a abolição dos escravos e a expansão demográfica resultante sobretudo do grande contingente de imigrantes europeus<sup>43</sup> que o país recebeu em fins do século XIX e início do século XX, aliadas à penetração do capitalismo na produção interna e ao aumento progressivo do trabalho assalariado, desencadearam o processo de transformação do sistema produtivo e de estrutura de classes no Brasil.

Nos dois primeiros séculos de colonização, a agricultura foi a principal base da riqueza no País, superando em grande medida o ciclo extrativo do pau-brasil e a mineração.<sup>44</sup> Entretanto, mesmo com essa grande produção agrícola havia carência de alimentos.

Para PRADO JÚNIOR, o verdadeiro sentido da colonização tropical é uma grande empresa comercial que explora os recursos naturais para comercializá-los na Europa. “Se vamos à essência da nossa formação veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros, mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu”.<sup>45</sup>

O sustentáculo da economia brasileira era o setor agrário-exportador, sendo o café o principal produto de exportação e fonte de divisas necessárias às importações. Com a expansão da economia cafeeira, implantou-se o trabalho assalariado, promoveu-se o desenvolvimento de ferrovias e a ampliação de portos e serviços urbanos. O elevado crescimento populacional nas cidades criou um mercado interno bastante promissor, desenvolvendo o comércio e estimulando a indústria.

Depois da Primeira Guerra Mundial, vários acontecimentos marcaram o cenário econômico brasileiro, dentre os quais destacam-se o endividamento externo,

---

<sup>42</sup>COUTINHO, Augusto Osvaldo. Alimentação do brasileiro : uma visão histórica. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, n. 23, dez. 1988. Edição especial: Nutrição do brasileiro.

<sup>43</sup>José de Souza Martins aponta que mais de um milhão e seiscentos mil imigrantes vieram para o Brasil entre 1881 e 1913, a maior parte para trabalhar como colono nas fazendas de café em substituição ao trabalho escravo. MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo : Ciências Humanas, 1979. p.22.

<sup>44</sup>PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo : Brasiliense, 1986. p. 130.

<sup>45</sup>Id. *ibid.*, p. 31.

devido em grande parte aos empréstimos para garantir os preços do café, e o início da industrialização com a implantação de frigoríficos e outras indústrias – dadas as dificuldades de se importar produtos industrializados –, o que permitiu a substituição das importações.

As condições de vida da classe trabalhadora, entretanto, eram precárias. Desemprego, redução de salários, elevação astronômica dos preços dos gêneros alimentícios de primeira necessidade e mesmo escassez de alguns produtos apontavam para uma crise de abastecimento. Os constantes movimentos sociais contra a carestia e a deterioração do poder aquisitivo, a exemplo das greves dos trabalhadores em 1917, tiveram como resposta do governo brasileiro a criação, em 12 de junho de 1918, do Comissariado de Alimentação Pública, com a finalidade de “intervir e regular” um setor específico da economia, o do abastecimento.

Segundo LINHARES e TEIXEIRA DA SILVA, cujo trabalho traça um perfil completo da situação do abastecimento do País, não era a “satisfação das necessidades” que movia o Estado, mas um “funcionamento eficaz do sistema produtivo”.<sup>46</sup> Ou seja, o Estado intervinha apenas para garantir a reprodução das relações sociais de produção, atuando como gestor, organizando a vida cotidiana e procurando “superar as contradições e apaziguar os conflitos”, em nome de uma racionalidade técnica mediante a qual poderiam ser conciliados interesses sociais divergentes.

Embora o Comissariado de Alimentação Pública tenha sido a primeira agência especializada em abastecimento, criada para regular os preços e os estoques do grande comércio atacadista de alimentos, sua ação foi mais direcionada para o controle do comércio varejista, mediante o tabelamento dos preços dos diversos produtos. Essa agência teve vida efêmera, pois, como “uma forma extremada de intervenção, provocou cisões e, não conseguindo abranger os interesses de todas as oligarquias,

---

<sup>46</sup>LINHARES, Maria Yeda; SILVA, Francisco Carlos Teiceira de. **História política do abastecimento (1918-1974)**. Brasília : BINAGRI, 1979. p. 45.

entrou em choque com os usineiros de Pernambuco e também com todas as frações do bloco no poder – comerciantes, atacadistas, importadores e a nascente burguesia industrial”.<sup>47</sup> Foi substituída pela Superintendência do Abastecimento, criada pela Lei n.º 4.039, de 12 de janeiro de 1920, cujas atividades eram voltadas ao consumidor externo, sendo seu trabalho dirigido pela perspectiva do produtor e do comerciante.

No início da década de 20, o mercado exportador de alimentos, que havia crescido durante a Guerra, precisava enfrentar o competitivo mercado internacional, especialmente quanto a questões de preço e qualidade do produto. Isso levou o governo brasileiro a criar a Inspeção de Fiscalização de Gêneros Alimentícios, subordinada ao Departamento Nacional de Saúde do Ministério da Justiça, cujo encargo era cuidar da qualidade sanitária dos produtos de exportação.

A partir dos anos 30, com a intensificação do processo de industrialização e urbanização do País, os bancos assumem importante papel na economia brasileira, fornecendo o capital necessário para o financiamento da indústria, comércio e agricultura. O Estado passa a desempenhar o papel de agente regulador da acumulação capitalista, mediante o controle dos preços e ajustes na política tributária, fiscal e salarial.

No que tange à alimentação, surge um pensamento crítico, expresso nos trabalhos realizados pelos primeiros estudiosos da nutrição brasileira, Josué de Castro<sup>48</sup> e Dante Costa<sup>49</sup>, que abordam a problemática social e política da fome. Entre as obras de Josué de Castro, destacam-se: *Condições de Vida das Classes Operárias no Recife*

---

<sup>47</sup>Id. *ibid.*, p. 52.

<sup>48</sup>Josué de Castro nasceu em Recife, em 1908. Formou-se aos 21 anos em Medicina, no Rio de Janeiro, e estagiou na Argentina com o médico nutrólogo Pedro Escudero. Foi professor-fundador da Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais do Recife, em 1933. Transferiu-se para a Universidade Federal do Rio de Janeiro, ocupou vários cargos públicos e ingressou na carreira política em novembro de 1954 como deputado federal. Em 1963, deixou o Brasil para ser o embaixador do Brasil junto às Nações Unidas, em Genebra. Teve seus direitos políticos cassados em 1964, não retornando mais ao País.

<sup>49</sup>Dante Costa, médico nutrólogo, foi um dos fundadores, em 1945, da “Esquerda Democrática”, base para o Partido Socialista Brasileiro. Apresentou o documento “Diretrizes de uma Política Alimentar” na convenção do PSB, em 1949.

(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 Tabus* (1939). Já Dante Costa escreveu: *A Importância da Assistência Alimentar à Criança* (1935), *Bases da Alimentação Racional* (1937), *Padrão Dietético do Brasileiro* (1939).

Desde então, surgem dois enfoques distintos na compreensão da nutrição. De um lado, sob a influência norte-americana e européia, que privilegiava o estudo experimental da nutrição, surge a vertente clínica, liderada pelo professor Moura Campos, da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, tendo como colaboradores Paula Santos e Dutra de Oliveira. De outro lado, sob a influência de Pedro Escudero, médico nutrólogo argentino, diretor do Instituto Nacional de Nutrição daquele país, que concebia a nutrição como fundamentalmente social, emerge a vertente social, liderada por Josué de Castro, Peregrino Júnior e Seabra Velloso. Esse grupo realiza um diagnóstico dos problemas brasileiros por meio de inquéritos alimentares que procuravam medir, avaliar e quantificar as carências alimentares num estudo comparativo. Tais estudos forneceram a explicação científica da realidade: as condições de vida e de alimentação de algumas camadas da população eram precárias e a alimentação era a solução milagrosa.

Os nutrólogos propunham que o povo fosse ensinado a comer adequadamente. Duas linhas de ação seriam disseminadas: por um lado, a dinamização do abastecimento de alimentos, garantindo que os gêneros necessários estivessem disponíveis e, por outro, a promoção da educação alimentar para o povo. “Era indispensável educar o povo a se alimentar adequadamente, o que implicava em retirá-lo da ignorância em que vivia, através de ensinamentos e exemplos.”<sup>50</sup>

Segundo esses estudiosos, era necessária uma verdadeira cruzada de regeneração de velhos hábitos e costumes para promover a revolução alimentar, em

---

<sup>50</sup>COIMBRA, M.; MEIRA, João Francisco Pereira de; STARLING, Monica Barros de Lima. **Comer e aprender** : uma história da alimentação escolar no BRASIL. Belo Horizonte : Instituto Nacional de Assistência ao Estudante, 1982. p. 153.

que a alimentação fosse racionalmente vista tanto pelo Estado quanto pela sociedade. Aí estava o ponto de partida para solucionar os problemas de prosperidade, segurança e bem-estar social.

Os problemas nutricionais detectados com essas investigações despertaram nas autoridades governamentais a necessidade de intervenção nas questões de alimentação e nutrição, o que se justificava também pelo fato de que pessoas mal-alimentadas e com saúde deficiente produzem e consomem pouco, interferindo no processo produtivo. Em decorrência disso, medidas de grande alcance acontecem, como a legislação do salário mínimo e a criação da Sociedade Brasileira de Alimentação. A alimentação tem então o seu espaço como prática política e como saber. A Ciência da Nutrição mostra a inconveniência de se permitir ao senso comum a responsabilidade de escolha, de decisão sobre a alimentação. Assim, da inexistência de leis e órgãos responsáveis, passou-se a uma abundante legislação e a um grande número de organismos públicos e associações que atuavam no âmbito da alimentação do brasileiro.

## 2.2 A CRIAÇÃO E ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS VINCULADOS À ALIMENTAÇÃO

Em 1937, foi criada a Comissão Reguladora de Tabelamento,<sup>51</sup> subordinada ao Ministério da Agricultura, cujas funções se limitavam a organizar tabelas de preços para o comércio atacadista e varejista, verificar a aplicação das tabelas, bem como fiscalizar a qualidade e peso dos produtos expostos à venda. Mesmo com a existência desse órgão, a crise de abastecimento perdurava, o que forçava o Estado a intervir de forma mais orgânica, criando, em 16 de setembro de 1939, a Comissão de Abastecimento, diretamente subordinada ao Ministério da Agricultura. Essa comissão tinha por objetivo principal “regular a produção e o comércio de gêneros alimentícios, de matérias-primas, drogas e medicamentos, entre outros artigos de primeira necessidade”.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup>LINHARES, op. cit., p. 103.

<sup>52</sup>Id. *ibid.*, p. 109.

Segundo NATAL, a questão alimentar-nutricional apresenta três níveis de determinação.<sup>53</sup> O primeiro, diz respeito à economia de guerra, que por si só trouxe à tona o problema do abastecimento interno e externo, especialmente no tocante ao suprimento alimentar ao meio urbano, infligindo acentuadas privações e ameaçando constantemente o funcionamento dos serviços essenciais de transporte e utilidade pública. Nesse nível, cria-se a Coordenação da Mobilização Econômica, que tinha por encargo controlar preços e racionalizar a produção e uso dos bens de consumo, especialmente dos gêneros alimentícios. Sob a égide dessa Coordenação surgiram diversos órgãos.

O segundo nível de determinação se refere à complementação e disciplinarização da força de trabalho, com ênfase especial na instalação de restaurantes populares e refeitórios nas fábricas. O Decreto-lei n.º 1.238, de 2 de maio de 1939, dispunha sobre a instalação de refeitórios nas fábricas com mais de 500 empregados, buscando assegurar condições físicas e higiênicas para a alimentação dos trabalhadores, ao mesmo tempo que atuava como instrumento de compromisso dos trabalhadores com o processo de trabalho e criava uma cultura fabril.

A criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), pelo Decreto-lei n.º 2.478, de 5 de agosto de 1940, surge como a segunda ação do Estado, visando “assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadoria [...], de modo a melhorar a alimentação do trabalhador brasileiro e, conseqüentemente, sua resistência orgânica e capacidade de trabalho mediante a progressiva racionalização de seus hábitos alimentares, via instalação e funcionamento de restaurantes”.<sup>54</sup>

O terceiro nível se refere ao discurso nacionalista anti-imperialista. Trata-se do discurso da construção da nação pelo mestiço, a partir da emergência do verdadeiro

---

<sup>53</sup> NATAL, Jorge Luis A. *A questão alimentar-nutricional na política econômica (1930-1976)* : um vai-vem na periferia da agenda pública. Campinas, 1982. Dissertação (Mestrado) - UNICAMP.

<sup>54</sup> Id. *ibid.*, p. 50.

homem brasileiro, conjuntamente com o projeto de industrialização pesada. A estabilidade política da nação e a economia sólida, ambas construídas pelo Estado, vêm ao encontro da idéia de construir o homem brasileiro, incluindo-se aí a sua alimentação. É nesse contexto que Josué de Castro se destaca, realizando, em 1933, o primeiro inquérito dietético-nutricional do País com um estudo sobre as condições de vida das classes operárias do Recife, e lançando, em 1948, o livro *Geografia da Fome*, que além de traçar o primeiro perfil alimentar do brasileiro analisa os seus principais determinantes e aponta os caminhos para sua superação.

Para Josué de Castro, o fato de os padrões dietéticos do brasileiro apresentarem-se incompletos e desarmônicos, provocava baixa produtividade, que funcionava como empecilho para o aumento dos salários, da melhoria das condições de vida e, novamente, da produtividade. O estudo caracterizava duas situações distintas: a fome crônica em algumas regiões e a subnutrição em outras. Sua tese central era de que o desenvolvimento equivale à sociedade abundante, com melhora das condições materiais de vida de todos.

Esta dramática situação alimentar [...] impõe a necessidade inadiável de uma política alimentar mais efetiva, que não seja apenas de paliativos e de correção das falhas mais gritantes através de programas simplesmente assistenciais. Impõe-se uma política que, acelerando o processo de desenvolvimento, quebrando as mais reacionárias forças de contenção que impedem o acesso à economia do país a grupos e setores enormes da nacionalidade, venha a criar os meios indispensáveis à elevação dos nossos padrões de alimentação.<sup>55</sup>

No contexto da responsabilidade da sociedade e, conseqüentemente, do Estado, surge uma linha educacional, se assim pode-se dizer, cujo objetivo era divulgar esse novo saber. Tal linha é marcada pela criação de diversos organismos públicos e privados dirigidos à divulgação dos novos conceitos que iriam mudar o perfil do brasileiro.

A Sociedade Brasileira de Alimentação (SBA), criada em 10 de outubro de 1940, em seu Art. 1.º definia-se como “uma instituição apolítica, civil, de caráter

---

<sup>55</sup>CASTRO, Josué de. *Geografia da fome* : o dilema brasileiro : pão ou aço. 9. ed. São Paulo : Brasiliense, 1965.

científico-educacional, com personalidade jurídica [...], composta de ilimitado número de associados das diversas classes sociais interessadas pelo problema da alimentação nacional”, tendo as seguintes finalidades:

- a) estudar os alimentos, em todos os aspectos e especialmente sob o ponto de vista da nutrição;
- b) pugnar pelo progresso e desenvolvimento das idéias que se prendem à boa e sã alimentação;
- c) ventilar conhecimentos ao povo sobre os preceitos da higiene e economia alimentares, pelos meios comuns da difusão educativa;
- d) criar centros de pesquisas e de estudos, com aplicações sociais dos conhecimentos da alimentação e da nutrição;<sup>56</sup>

Inicialmente previsto no seu decreto de criação e, posteriormente, no Decreto-lei n.º 2.988 de janeiro de 1941, que reorganiza sua estrutura operacional, o SAPS passou a exercer uma ação educativa sistemática, especialmente junto às famílias dos trabalhadores, com o objetivo de orientá-los sobre os processos de uma alimentação racional e econômica e dos benefícios resultantes.<sup>57</sup>

O Serviço Técnico da Alimentação Nacional (STAN), criado em 5 de novembro de 1942, “tem por encargo realizar estudos, trabalhos e pesquisas concernentes ao problema da alimentação, sugerindo as medidas técnicas indispensáveis à melhoria das condições de nutrição do povo brasileiro”.<sup>58</sup> Em seus vários órgãos de serviço, criava competências referentes tanto a técnicas de produção agrícola e industrial de alimentos, quanto à elaboração de regimes alimentares coletivos para grupos de diversas categorias, bem como promovia a divulgação dos conhecimentos básicos indispensáveis à compreensão do problema da alimentação por parte da população.

---

<sup>56</sup> CASTRO, Anna Maria de. **Nutrição e desenvolvimento** : a análise de uma política. Rio de Janeiro, 1977. Tese (Livre Docência) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde. p. 132-133.

<sup>57</sup> COUTINHO, op. cit., p. 69.

<sup>58</sup> CASTRO, **Nutrição** ..., p. 210.

O que marca claramente a influência americana nesse novo saber é a criação do Instituto Técnico de Alimentação (ITA), em março de 1944, que tinha como principal finalidade “trabalhar no estabelecimento de padrões racionais e especificações científicas para alimentos produzidos no Brasil e difundir e divulgar os conhecimentos básicos da higiene alimentar no sentido de desenvolver uma sadia educação dos hábitos alimentares do país”. Segundo Anna Maria CASTRO, o ITA foi criado com o auxílio de técnicos americanos que vieram ao Brasil especificamente para aquela finalidade.<sup>59</sup>

Esse instituto propunha-se, ainda, a realizar estudos referentes à industrialização de alimentos, tais como desidratação, compressão, enriquecimento por vitaminização, preservação, conservação e acondicionamento de produtos alimentares, os quais seriam a base da proposta futura de alimentação do escolar.

Como resultado dos estudos realizados pelo ITA, em 12 de maio de 1944, o coordenador da Mobilização Econômica baixou a Portaria n.º 236, que obrigava a iodetação do sal a ser consumido em determinadas regiões do país.<sup>60</sup>

A criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), em 17 de fevereiro de 1945, junto ao Conselho Federal do Comércio Exterior (CFCE), cujos objetivos estão explicitados no Art. 1.º, destinava-se “ao estudo de todos os assuntos que se preendem à alimentação da população brasileira”.<sup>61</sup>

Especificamente, cabia à CNA:

- a) estudar e propor as normas de política nacional de alimentação;
- b) estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida;
- c) acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgar necessários, ou convenientes;
- d) trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas.

---

<sup>59</sup>Id. *ibid.*, p. 134-136.

<sup>60</sup>Id. *ibid.*, p. 136.

<sup>61</sup>Id. *ibid.*, p. 139-141.

Em razão da extinção do CFCE e de acordo com a Lei n.º 970, a CNA foi transferida para o Ministério da Educação e Saúde em 16/12/49. Conforme Anna Maria CASTRO, “de todos os organismos ligados a uma política de alimentação, a CNA teve vida mais longa e conseguiu melhor atuação”.<sup>62</sup>

Com a extinção da Coordenação da Mobilização Econômica, devido ao término da guerra, e com a doação do ITA para a Universidade do Brasil surge em 16 de janeiro de 1946 o Instituto Nacional de Nutrição (INN) que, entre suas finalidades, visava à difusão dos conhecimentos de higiene alimentar mediante os diferentes recursos educacionais.<sup>63</sup>

No conjunto de medidas específicas adotadas pelo Estado relativas à alimentação, destaca-se também a linha assistencialista, marcada essencialmente pelos surgimento dos refeitórios do SAPS, em 1941, e pela criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, tendo como objetivo principal prestar assistência às famílias dos combatentes.

A criação de cursos técnicos e profissionais ligados à nutrição durante o ano de 1943 demonstra a ênfase dada à questão da alimentação. Segundo o discurso oficial, esses cursos, ministrados pelos “visitadores de alimentação”, levariam as noções de nutrição aos lares operários brasileiros através de folhetos e cartazes.

Segundo SANTOS apud L’ABBATE,<sup>64</sup>

As visitadoras trabalham junto aos lares e de preferência nas comunidades rurais. Através de Clubes de Adultos e Crianças e Clubes de Donas de Casa, despertam a cooperação e o interesse dos grupos populares para os assuntos de nutrição. Servem de consultoras técnicas para as pequenas localidades e mantêm de forma presente e continuada a atmosfera educacional necessária à formação da consciência alimentar.

Com o trabalho dos visitadores, promovia-se a racionalidade alimentar mediante a maximização dos recursos disponíveis, haja vista a crise no abastecimento

---

<sup>62</sup>Id. *ibid.*, p. 147.

<sup>63</sup>Id. *ibid.*, p. 150-152.

<sup>64</sup>L’ABBATE, Solange. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil : I, período de 1940 a 1964. *Revista de Nutrição da PUCCAMP*, Campinas, v. 1, n. 2, p. 87-138, jul./dez. 1988.

alimentar e a elevação do custo de vida. Segundo COUTINHO, entre 1937 e 1949, o custo de vida havia aumentado seis vezes e os salários 4,3 vezes, o que se refletia no consumo de alimentos.<sup>65</sup>

Apesar dessa conjuntura, os esquemas de controle de preços dos produtos foram praticamente desmontados, pois havia um discurso liberal no governo que preconizava a promoção do desenvolvimento econômico-social e segundo o qual o Estado deveria criar condições para que a agricultura fosse modernizada, solucionando, assim, a problemática da produção de subsistência.

Nesse contexto, nasce a política brasileira de alimentação, centrada no binômio alimentação-educação, que, segundo os pesquisadores da época, seria “a única e verdadeira solução para salvar o Brasil”. Josué de CASTRO considerava “a ignorância dos fundamentos da ciência da alimentação um fator de agravamento da dieta pela má aplicação por parte do povo de suas escassas disponibilidades financeiras”.<sup>66</sup>

As primeiras agências desenvolveram programas de alimentação que procuravam associar a distribuição de alimentos a ações de caráter educativo. Caracterizavam-se pela preocupação com campanhas educativas, visando à ampliação dos conhecimentos sobre uma alimentação racional e econômica. Entre as atribuições e finalidades dos diferentes organismos, sempre esteve presente o combate à ignorância, vista como a grande barreira para o pleno desenvolvimento da população brasileira.

A história da política de alimentação e nutrição brasileira tem registrado a criação e a recriação de instituições cujos nomes e siglas se alternam, geralmente com os mesmos objetivos, todas, entretanto, incapazes de cumprir na prática os seus propósitos. Muitas dessas instituições desenvolveram estudos com o intuito de diagnosticar, identificar, avaliar e quantificar a situação alimentar e nutricional do País. Embora tais estudos nem sempre tivessem os mesmos objetivos e finalidades,

---

<sup>65</sup>COUTINHO, op. cit., p. 35.

<sup>66</sup>CASTRO, **Geografia** ..., p. 288.

tinham como objeto de análise a população brasileira, especialmente aquela considerada como grupo vulnerável, ou seja, crianças e mulheres (gestantes e nutrizes). Na próxima seção, serão analisados alguns desses estudos.

### 2.3 AS INVESTIGAÇÕES NO CAMPO DA ALIMENTAÇÃO

Na década de 30, segundo NATAL,<sup>67</sup> inúmeros trabalhos foram publicados<sup>68</sup> versando sobre alimento, alimentação de grupos e educação alimentar, o que evidencia a força de tais temas à época. E, como Estado deveria apresentar um diagnóstico das condições de vida da população, vários estudos foram realizados com o intuito de subsidiá-lo nas questões tanto alimentares e nutricionais, quanto de disponibilidade de alimentos.

Do conjunto de pesquisas realizadas com abrangência nacional, cabe destacar que os seus objetivos e finalidades diferem entre si, bem como a metodologia, a amostragem e as regiões pesquisadas.

A obra *Geografia da Fome*, de Josué de Castro, traça o primeiro perfil alimentar-nutricional da população brasileira, dividindo o País em cinco diferentes áreas alimentares ou regiões: a área da Amazônia; a área da mata do Nordeste; a área do sertão do Nordeste; a área do Centro-Oeste; e a área do Sul. As regiões Amazônia, Mata do Nordeste e Sertão do Nordeste foram consideradas áreas de fome, onde pelo menos a metade da população apresentava manifestações carenciais, tanto permanentes, denominadas áreas de fome endêmica, quanto transitórias, chamadas de áreas de epidemia de fome. As regiões Centro-Oeste e Sul foram consideradas áreas de

---

<sup>67</sup>NATAL, op. cit. p. 48-49.

<sup>68</sup>Somente entre 1938 e 1939 foram publicados treze títulos: *Noções práticas de alimentação*, de S. de Mendonça; *Fisiologia dos Tabus*, de J. de Castro; *Erros de Nossa Alimentação*, de A. A. Barros; *Os Pequenos Fundamentos da Boa Alimentação*, de T. Botelho; *Bases da Alimentação Racional para o Brasileiro*, de D. Costa; *Erros e Preceitos de Alimentação*, de F.C. Fraga; *O Hábito Alimentar*, de S. Mendonça; *A Ciência de Comer e de Beber*, de R. S. Lopes; *Princípios Gerais de Alimentação*, da Superintendência de Ensino Profissional; *Princípios que Devem Servir de Base à Alimentação do Homem Normal* de A. Barros; *O Problema de Educação*, do Centro de Saúde/Niterói; *Recomendações Práticas para Uso das Frutas e Legumes*, de R. D. de G. Paula; *Princípios de Alimentação do Homem Normal*, de B. A. Ribeiro.

fome das minorias, que afetavam grupos reduzidos da população. Josué de CASTRO finaliza seu trabalho com as seguintes conclusões:<sup>69</sup>

- a) a produção de alimentos apresenta um coeficiente muito aquém das necessidades biológicas de sua população;
- b) a circulação de alimentos dos centros de produção ( dois terços da produção concentra-se nos estados do sul) às áreas de consumo é prejudicada pela inexistência de meios de transporte adequados;
- c) a produção insuficiente, o transporte inadequado (aliado ao desconhecimento dos fundamentos da higiene alimentar), os tabus e as interdições alimentares de toda natureza, além do limitado poder aquisitivo atuam em conjunto, tornando a alimentação do brasileiro uma das mais precárias do mundo e o que leva o país a apresentar um quadro tanto de fome endêmica, quantitativa e qualitativa, quanto epidêmica;
- d) esse quadro tem se agravado pelo modelo de desenvolvimento adotado, que prioriza alguns setores da economia em detrimento de outros, especialmente das atividades agrícolas.

Josué de Castro propõe, então, a criação de um plano sistematizado de política alimentar associado ao incremento da produção, combate à monocultura e ao latifundiarismo, mecanização intensiva da agricultura, financiamento bancário, cooperativismo, enfim, uma alteração substancial das estruturas rurais vigentes, além de uma intensa campanha de âmbito nacional para formação de bons hábitos alimentares, uma vez que, por meio destas modificações, seriam alteradas as características biológicas fundamentais do povo brasileiro.

O trabalho de Josué de Castro insere-se no contexto do movimento da Nutrição Social, que contribuiu para que o governo do Estado Novo, de caráter populista, assumisse em seu plano de trabalho decisões na área de alimentação e nutrição dirigidas às camadas populares. Tanto representa a cooptação de um saber

---

<sup>69</sup>CASTRO. *Geografia...*, p. 201-226.

pelo Estado, a partir de sua “utilidade” para com o projeto de acumulação capitalista, como analisado por VASCONCELOS,<sup>70</sup> quanto apresenta um saber revolucionário, que transforma a postura do Estado perante a questão nutricional, na análise de Anna Maria CASTRO.<sup>71</sup>

Entre 1961 e 1963, o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas empreendeu uma pesquisa sobre orçamentos familiares, tendo como finalidade principal estabelecer um sistema de ponderação para os índices de custo de vida e apresentar uma visão da estrutura sócio-econômica das populações urbanas das capitais e cidades representativas do interior do País. O trabalho da FGV constatou que 38,5% da população brasileira (sendo 53,7% da população urbana e 39,1% da rural) apresentava uma ingesta inferior a 2.450 calorias,<sup>72</sup> considerada como ponto crítico. Embora não tivesse por objetivo analisar a situação nutricional da população brasileira, a pesquisa de orçamentos familiares, dada a escassez de estudos sobre o tema, pode ser considerada como aquela que apresenta um segundo perfil nutricional do brasileiro.

Entre 1974 e 1975, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou o Estudo Nacional da Despesa Familiar (Endef),<sup>73</sup> concebido como uma pesquisa com objetivos múltiplos para atender, basicamente, às necessidades de planejamento do governo. A Divisão de Nutrição da FAO (Food and Agricultural Organization), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação,

---

<sup>70</sup>VASCONCELOS, Francisco Assis Guedes. A política social de alimentação e nutrição no Brasil : acumulação de capital e reprodução da fome/desnutrição. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, n. 23, dez. 1988. Edição especial : Nutrição do brasileiro.

<sup>71</sup>CASTRO, **Nutrição ...**

<sup>72</sup>O consumo alimentar, traduzido em valor calórico, é analisado na distribuição em macronutrientes, a saber: proteínas, lipídeos e carboidratos. Dependendo da faixa etária, sexo e atividade física atribui-se um valor calórico total - VCT/dia, que representa o mínimo que deve ser consumido por aquela população, sob risco de desenvolver uma situação de carência nutricional.

<sup>73</sup>FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Despesas das famílias** : região III – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.. Rio de Janeiro, 1978. (Estudo Nacional da Despesa Familiar; v.1: Dados preliminares)

atuou como assessora do IBGE na definição dos objetivos básicos e na orientação geral da pesquisa, bem como auxiliou na elaboração de seu ante-projeto.

Para esse estudo, foram coletados dados sobre o consumo das famílias, com ênfase especial no consumo alimentar, bem como foram registrados todos os produtos consumidos (quantidade e preços), sua origem (compra, produção própria, doação, troca) e, quando comprados, os locais de aquisição (feira livre, supermercado, etc.). Também foram coletados dados sobre a renda familiar (monetária e não monetária) por fontes de renda. As informações disponíveis permitiram a identificação e caracterização das atividades profissionais dos membros da família.

Nesse terceiro diagnóstico, embora o primeiro a contemplar o perfil alimentar e nutricional da população, constatou-se que 67% da população brasileira, ou seja, 72 milhões de brasileiros, apresentava um consumo calórico inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela FAO. Apesar de energeticamente deficiente, a dieta do brasileiro encontrava-se em equilíbrio nutricional. O perfil encontrado foi o de que 46,1% das crianças e 24,3% dos adultos brasileiros apresentavam desnutrição protéico-calórica. As regiões mais afetadas eram o Nordeste e as fronteiras agrícolas, com índices de subalimentação de 80 e 87%, respectivamente. Em relação às diferenças de consumo da população urbana e rural, em termos de consumo médio, a deficiência alimentar era maior na zona urbana, ou seja, 77% da população encontrava-se subalimentada, enquanto na rural os índices correspondiam a 54%.

Em 1989, o IBGE e o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) realizaram a Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição (PNSN),<sup>74</sup> que revelou que 30,7% das crianças menores de cinco anos (mais de 5 milhões) e 15,9 % dos adultos

---

<sup>74</sup>INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (Brasil). ). **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição** : condições nutricionais da população brasileira : adultos e idosos. Brasília, 1991.

(cerca de 13 milhões) apresentavam baixo peso, segundo o índice de massa corporal (IMC),<sup>75</sup> ou seja, eram desnutridos.

Em 1992-93, quando se constitui o Movimento da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou o *Mapa da Fome* do País, identificando que 32 milhões de brasileiros defrontavam-se com o problema da fome. Os programas de alimentação e nutrição tinham sido ou extintos, como aqueles voltados ao grupo materno-infantil, ou esvaziados, a exemplo da Merenda Escolar e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT).

O propósito do *Mapa da Fome* foi político, no sentido de estimar a dimensão da indigência no Brasil, desagregando-a por municípios, como forma de indicar ordens de grandeza do problema, alertando as autoridades e a sociedade civil para o tamanho do drama social brasileiro. Os excluídos passaram a ser incorporados ao debate sobre os destinos do País.

NATAL afirma que “o tema alimentação – manifesto enquanto problema de abastecimento – se articula e se cruza com prioridade agrícola, modernização agrícola, miséria geral e ação estatal. E ademais, que a questão social dramática do ‘custo de vida’ e da fome se resolveria como subproduto da estratégia central: a resolução da questão abastecimento”.<sup>76</sup>

Verifica-se que, a despeito de a alimentação ter se tornado questão política, não houve nenhuma política de alimentação infantil, mas apenas ações específicas voltadas às crianças.

Na década de 50, embora a alimentação fosse tema central das propostas do governo, as instituições voltadas para o abastecimento se esvaziaram. O conjunto de instituições criadas anteriormente foram sendo extintas gradativamente, permanecendo apenas a atenção à criança através da Merenda Escolar.

---

<sup>75</sup>Índice de massa corporal: é a razão entre a massa corporal (em quilogramas) e o quadrado da estatura (em metros), refletindo indiretamente a composição corporal de adultos. As situações são definidas como baixo peso, normalidade, sobrepeso e obesidade : <20; 20 –24,9; 25 – 29,9 e =>30, respectivamente.

<sup>76</sup>NATAL, op. cit., p. 90.

Na próxima seção são analisadas as ações direcionadas à população infantil e os seus principais desdobramentos que levaram à criação da política de alimentação escolar.

#### 2.4 A ATUAÇÃO DO ESTADO NA ALIMENTAÇÃO INFANTIL

Embora a alimentação infantil e a escolar estivessem inseridas no contexto da agenda pública, verifica-se que o Estado não desenvolvia ações concretas no âmbito da alimentação escolar, ou as desenvolvia em pequena escala.

Como instituição vinculada ao Ministério da Educação e Saúde, foi criado em 17 de fevereiro de 1940 o Departamento Nacional da Criança (DNCr.), tendo sido durante um longo período o órgão centralizador da política brasileira de assistência à infância e à maternidade. Esse departamento teve, entretanto, cunho mais teórico que prático.

No Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), Dante Costa realizou, em 1942, um inquérito sobre nutrição de criança em idade escolar e, posteriormente, criou o “Serviço de Desjejum Escolar”.

Segundo COIMBRA, no período que antecede a criação do Instituto de Nutrição, nenhum dos órgãos se interessava pela alimentação infantil. Esse tema somente ganha destaque na ação dos nutrólogos através das idéias de educação alimentar.

Quais os campos adequados ao desenvolvimento da educação alimentar? Segundo a opinião de abalizados nutricionistas, dois campos são particularmente favoráveis: as escolas primárias e secundárias e a própria comunidade, de adultos e crianças. Realizar a educação nutrológica das crianças em idade escolar, será, provavelmente, o melhor meio de alcançar num longo prazo, o preparo de uma geração com conhecimentos fundamentais de alimentação.<sup>77</sup>

Evidencia-se nesse momento “a grande cruzada que seria desenvolvida contra a ignorância, mal do qual padecia a população brasileira no que se refere à alimentação”. O nascente discurso nutricional permeava todos os órgãos criados na década de 40, com inúmeras atribuições, porém com escassas ações concretas.

---

<sup>77</sup>COIMBRA, op. cit., p. 273.

O tema ganha relevância e introduz-se no debate a partir da crítica da alimentação escolar que já existia. É preciso destacar que depois de 1934, com a grande expansão da escolarização obrigatória e a conseqüente expansão da escolarização, os esquemas improvisados de alimentação escolar se tornaram insuficientes, sendo necessário então fundamentar programas públicos. Como as iniciativas federais eram mínimas, os estados e municípios, e às vezes as próprias escolas, desenvolveram seus próprios programas de alimentação escolar.

O conjunto de organismos e instituições já citados anteriormente estavam claramente orientados para a economia de guerra e para a necessidade de utilizar racionalmente todos os recursos disponíveis. Com o fim da Segunda Guerra, uma nova ordem internacional começa a ser elaborada, sendo que as nações industrializadas passam por profundas transformações em sua organização econômica, política e social. Inúmeras agências são criadas para administrar e fazer fluir essa nova ordem, entre as quais a ONU e seus organismos específicos, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), ou, como foi chamado no Brasil, o Fundo de Socorro à Infância (Fisi), criado para dar socorro às crianças européias órfãs da guerra. Gradativamente, o Unicef foi ampliando sua área de atuação, incluindo os países subdesenvolvidos e diversificando seus programas, tornando-se uma das principais fontes de recurso à disposição dos países pobres para financiamento de iniciativas de proteção à infância. No Brasil, todavia, não havia nenhum programa considerável de proteção à infância, mas um grupo já discutia a alimentação, especialmente a escolar, na medida em que a escolarização havia se tornado obrigatória. Com o apoio da representação do Fisi no Brasil é para esse programa que foram canalizados os gêneros doados.

Na seção seguinte, são abordadas as questões referentes à estrutura burocrática que se fazia necessária para a implantação dos referidos programas. Considera-se que a análise weberiana sobre a burocracia e a racionalidade é o pano de fundo do programa de alimentação escolar, que ainda o permeia atualmente.

## 2.5 A ESTRUTURA BUROCRÁTICA E A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Os órgãos que têm tratado da alimentação escolar no Brasil apresentam-se como uma estrutura burocrática tipicamente weberiana. As organizações, que WEBER<sup>78</sup> denomina “burocracias”, estabelecem normas, regras e regulamentos; existem ordens que devem ser obedecidas a fim de funcionar com eficiência.

Essas organizações fundamentam-se nos seguintes princípios:

- a) o indivíduo não é o proprietário de sua função e ela não pode ser transmitida;
- b) a burocracia funciona segundo regras;
- c) os cargos são definidos rigorosamente;
- d) a definição dos cargos corresponde à especialização das funções e das competências do indivíduo que as possui;
- e) uma organização burocrática é organizada como uma hierarquia;
- f) uma burocracia emprega funcionários, ou seja, especialistas de dedicação integral, de carreira.

Um exemplo da aplicação quase fidedigna desses princípios está no primeiro documento a difundir a alimentação escolar no Brasil, *A Cartilha da Merenda Escolar*, de Walter Santos e Jitia Paes, a qual pressupunha uma organização que se pretendia eficaz, com uma execução objetiva e racional, previsível e calculável. Sua eficácia advinha do fato de que havia uma padronização das atividades previstas.

A Cartilha tratava dos objetivos da merenda escolar, dos alimentos a serem utilizados, dos tipos de preparações, das formas de financiamento, das contribuições do pessoal envolvido, das instalações, do material, da estocagem dos gêneros, do planejamento dos cardápios, da sua preparação, da distribuição, do controle (econômico, higiênico, técnico) da merenda, bem como trazia sugestões de preparações, incluindo receituário. As atribuições das cozinheiras, merendeiras, auxiliares, professores responsáveis estão minuciosamente descritas; a divisão de

---

<sup>78</sup>WEBER, op. cit.

tarefas é especificada e cada participante do programa conhece suas atribuições. A cada instância hierárquica foi atribuída uma supervisão; as receitas são especificadas e seu preparo tecnicamente descrito, bem como a infra-estrutura necessária tanto de material quanto de utensílios, como de gêneros per capita. Os procedimentos deviam ser anotados nos relatórios diários, semanais e mensais – cujos modelos são anexos à Cartilha –, os quais deveriam ser encaminhados à chefia superior para conhecimento e análise.

Entretanto, o que se observou é que, longe de ser eficaz, esse sistema burocrático tinha um pesado funcionamento, não era maleável, induzia a comportamentos rígidos e ritualistas dos seus membros, constituindo círculos viciosos de burocratização.

### 3 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

No capítulo anterior, tratou-se da institucionalização da alimentação enquanto questão pública. Neste capítulo analisam-se a gênese e consolidação do Programa de Alimentação Escolar, bem como a sua reestruturação quando terminam as doações de gêneros alimentícios por parte do Unicef e da Usaid.

#### 3.1 GÊNESE E CONSOLIDAÇÃO

A criação do primeiro programa brasileiro apoiado pelo Unicef, denominado Programa de Assistência Materno-Infantil, resultou de um acordo assinado, em julho de 1950,<sup>79</sup> pelo governo brasileiro e por este organismo, sendo que para supervisioná-lo instala-se no Brasil a primeira representação do Unicef. Esse foi o programa que mais recebeu recursos dentre todos os outros voltados à alimentação infantil, inclusive o SAPS.

No período de 1950 a 1953, vários outros programas foram aprovados pelo Unicef, sempre na linha da assistência materno-infantil, ou seja, para a suplementação alimentar. Embora os recursos não tivessem crescido na mesma proporção, a expansão da cobertura populacional aumentou bastante, provavelmente com redução das quantidades ofertadas.

Segundo COIMBRA, o objetivo da parceria entre o Unicef e o governo brasileiro era desenvolver projetos de “escolas rurais, compreendendo a organização de hortas escolares, a difusão de educação sanitária, a construção de fossas e poços, o fornecimento de máquinas de costura e a distribuição de leite”.<sup>80</sup> Por se tratarem de projetos de integração que exigiam estudos e planejamento, não foi possível

---

<sup>79</sup>COIMBRA, op. cit., p.321.

<sup>80</sup>Id. ibid., p. 336.

desenvolvê-los. Por outro lado, como já existia uma proposta nacional de alimentação do escolar, com inúmeros projetos já apresentados tanto por Dante Costa, no SAPS, quanto por Josué de Castro, na Comissão Nacional de Bem-Estar Social,<sup>81</sup> o momento era de adequação. Ou seja, como já haviam sido realizados estudos para o programa de merenda escolar, é este que passaria a ser executado.

No período de 1952 a 1954, várias atividades haviam sido desenvolvidas no âmbito da alimentação escolar, viabilizando assim a pronta execução do Programa de Merenda Escolar.

Em 1952, o médico nutrólogo Walter Santos<sup>82</sup> vai aos EUA com o objetivo de especializar-se em métodos de inquérito nutricional e traz uma proposta para o Programa Nacional de Merenda Escolar. Esta incluía uma linha de pesquisa que tinha por objetivo definir algumas preparações básicas compostas por **fórmulas de alto valor nutritivo**. As indústrias de alimentos foram contatadas para fabricar as misturas a serem distribuídas na merenda escolar. Todas essas atividades antecederam o programa propriamente dito; ou seja, não havia na estrutura governamental um programa de merenda escolar nem recursos alocados para ele e tampouco se sabia onde seria desenvolvido. Com o desdobramento do Ministério de Educação e Saúde em dois ministérios (Ministério da Saúde e Ministério da Educação e Cultura), a CNA, que formalmente pertencia ao Ministério da Saúde, mas que na prática localizava-se no prédio do Ministério da Educação, e onde ficava a equipe que desenvolvia o projeto de alimentação escolar, foi quem publicou a Cartilha de Walter Santos e incorporou as funções da Campanha.

O ano de 1954 é marco de uma mudança significativa no âmbito da alimentação escolar, dada a existência de grandes estoques de leite em pó *surplus*

---

<sup>81</sup>Id. *ibid.*, p. 338.

<sup>82</sup>Walter Santos foi médico oficial durante a guerra, tendo realizado diversos estudos comparativos entre os soldados brasileiros e americanos. Voltando ao Brasil aproximou-se do grupo de Josué de Castro e matriculou-se no Instituto de Nutrição, formando-se em 1950, quando passou a integrar a equipe do CNA. Desenvolveu estudos sobre educação alimentar e posteriormente sobre alimentação escolar, tendo sido um dos maiores impulsionadores da criação dos programas.

*commodities* no mercado americano, sendo o Unicef o canal escolhido para a distribuição do produto. Em setembro desse mesmo ano, acontece a primeira liberação de recursos do Unicef para a alimentação nas escolas, marcando o início do primeiro programa nacional de merenda escolar, com a implementação de um projeto-piloto de distribuição de leite em pó, executado pela CNA sob a coordenação de Walter Santos.

Em 1955, o Programa Nacional de Merenda Escolar tinha um caráter mais concreto e, em vários planos, podia-se considerá-lo em pleno andamento. Os contatos com o Unicef estavam prontos e frutificando em um acordo formal, dada a aprovação do projeto-piloto pelo funcionamento em vários estados. O material de acompanhamento e controle já estava desenvolvido e entregue aos executores e, finalmente, turmas treinadas para supervisionar a operação nos estados já haviam sido formadas.<sup>83</sup> Pode-se dizer que, efetivamente, o grupo liderado por Josué de Castro na CNA havia planejado o Programa de Merenda Escolar e estava com tudo pronto para efetivá-lo. Entretanto, como Josué de Castro havia sido eleito deputado federal, tendo de assumir sua cadeira na Câmara, o grupo de trabalho do CNA ficou fragilizado, perdendo em seguida o Programa.

O Programa de Merenda Escolar passa então para a Divisão de Educação Extra-Escolar, do Ministério da Educação e Cultura, com uma dotação de Cr\$ 10 milhões para atividades de alimentação escolar. E assim é criada a Campanha da Merenda Escolar, por meio do Decreto n.º 37.106, de 31 de março de 1955. Vale dizer que o grupo da CNA, que até então era o gestor do Programa Nacional de Merenda Escolar, não estava na coordenação da Campanha de Merenda Escolar, embora fizesse parte do quadro de assessores.

O acordo assinado com o Unicef tinha por meta atender a uma clientela de 250.000 beneficiários, mediante fornecimento de 40 gramas diárias per capita de leite em pó para 200 dias letivos por um período de dois. A contrapartida do governo brasileiro seria a complementação destinada à “aquisição de gêneros alimentícios de

---

<sup>83</sup> COIMBRA, op. cit., p. 372-373.

alto valor nutritivo a serem utilizados em conjunto com o leite doado” (formulados de alto valor nutricional).<sup>84</sup> Entretanto, como esses números eram inexpressivos frente à real demanda, o governo buscou outra alternativa de abastecimento de leite junto ao Commodity Credit Corporation (CCC), autarquia do Ministério da Agricultura Americano que dirigia a política de garantia de preços para produtos primários. A quantia de leite adquirida do CCC era pouco superior à fornecida pelo Unicef, porém, enquanto o leite daquele era essencialmente destinado ao Norte e Nordeste, o deste destinava-se aos demais estados.

Cabe ressaltar que o que permitiu a consolidação do Programa de Alimentação Escolar foi a atuação, no cenário da alimentação escolar, do Unicef e da CCC com a doação de gêneros; do governo federal, por intermédio da CNA e de suas Representações Estaduais, no planejamento do programa; dos governos estaduais e municipais, em suas escolas, na estocagem e no transporte dos gêneros; e, finalmente, das entidades filantrópicas no financiamento e/ou fornecimento de gêneros e equipamentos.

O funcionamento do programa baseava-se na Cartilha da Merenda Escolar, cujo objetivo era “possibilitar a autoridades, pais, educadores, médicos, nutrólogos, dietistas, enfim, a todos os que têm responsabilidades nos programas de assistência alimentar do escolar, um roteiro seguro de ação, no importante terreno da nutrição e bem estar da criança brasileira”<sup>85</sup>.

A Campanha operava por meio de convênios com os estados, pelos quais estes se obrigavam a manter o chamado “Setor Estadual” e a custear parte dos gêneros a serem distribuídos. Os setores começaram a ser inaugurados em final de 1955 e, no ano seguinte, existiam em todos os estados e territórios; porém, dado que os seus

---

<sup>84</sup> Id. *ibid.*, p. 381.

<sup>85</sup> CAMPANHA NACIONAL DE MERENDA ESCOLAR (Brasil). **Cartilha da merenda escolar**. Organizada por Walter J. Santos e Jítia Dias Paes. 3. ed. Rio de Janeiro : Ministério da Educação e Cultura, Departamento Nacional de Educação, 1960. p.5

custos recaíam para os estados, houve grande preferência pelas Representações Regionais da Campanha, cujos custos eram de responsabilidade do governo federal.

Segundo COIMBRA, a ação desses setores não era das mais fáceis, havendo dificuldades de toda natureza: atrasos freqüentes nas contribuições dos governos estaduais, falta de locais adequados para depósito e armazenamento de gêneros, instalações precárias, bem como insuficiência na compra de alimentos por parte dos estados, tanto por problemas operacionais nas indústrias produtoras dos “alimentos de alto valor nutritivo” ou “alimentos racionais,” quanto por falta de recursos.<sup>86</sup> Embora a base de sustentação da Campanha fosse o governo federal, constata-se que nem sempre as dotações orçamentárias foram recebidas pela Campanha, o que, naqueles momentos, fazia renascer as campanhas de incentivo à participação comunitária.

A Campanha de Merenda Escolar apresentava uma base financeira quántupla, isto é, recebia contribuições dos governos federal, estadual e municipal, das “caixas escolares” e, finalmente, as contribuições de organizações privadas. As contribuições públicas podiam ser em dinheiro, equipamentos, pessoal ou em gêneros alimentícios. As “caixas escolares” foram criadas para receber as contribuições dos próprios alunos, que geralmente chegavam na forma de gêneros.

As organizações privadas, como clubes e sociedades recreativas e beneficentes, estabelecimentos da indústria e do comércio locais podiam se organizar em comissões ou sociedades locais de auxílios aos programas de merenda. Essencialmente, tinham a função de levantar recursos financeiros que seriam utilizados principalmente para a compra de gêneros suplementares, ou para aquisição de material e equipamento destinados à instalação ou à melhoria dos serviços. A professora ou a comissão local de assistência é quem deveria orientar quanto à natureza do material necessário. Na escola havia uma equipe responsável pelo programa, composta por uma professora, uma merendeira (cozinheira), uma auxiliar e por escolares ajudantes.

---

<sup>86</sup>COIMBRA, op. cit., p. 392.

A Campanha Nacional de Merenda Escolar fornecia os alimentos básicos para a merenda, tal como o leite, os cereais e as farinhas.<sup>87</sup> Para melhorar o cardápio, podia ser utilizada a “Caixa Escolar” ou as contribuições, tanto em gêneros como em dinheiro.

A assinatura do acordo com o Unicef implicava o reconhecimento de uma responsabilidade federal com a alimentação escolar. Na verdade, esse organismo funcionou como um impulsionador de programa nacional, pois na medida em que este atendia aos estados do Nordeste tornou visível a ausência do Estado nas demais regiões brasileiras, embora houvesse ações pontuais em diversos municípios.

O leite em pó desnatado foi o principal gênero em todo o período inicial do programa, sendo obtido em parte por meio de doações do Unicef e de compra junto ao CCC.

No período de 1956-57, à medida que declinou a participação do Unicef, aumentou a do CCC, até o momento em que, alegando escassez de produto, esta agência não o forneceu em quantidade suficiente, o que levou a Campanha a buscar no Canadá o leite necessário, a um custo bem superior ao praticado pelo CCC.

As dificuldades no pagamento do leite em pó canadense, associadas ao fato de a Campanha estar calcada essencialmente na distribuição do leite em pó, demonstram a fragilidade da Campanha, comprometendo o fornecimento do produto às escolas.

Entre 1958 e 1959, o esgotamento das reservas do CCC e a diminuição da participação do Unicef, embora esta já estivesse planejada, evidenciaram a necessidade de reorganização da Campanha.

No início da gestão de Walter Santos, em 1958, houve um crescimento expressivo da Campanha, não tendo sido maior porque a base da alimentação escolar continuava sendo o leite em pó doado pelo Unicef ou adquirido junto ao CCC. As farinhas enriquecidas reapareceram, especialmente as de soja, amendoim e algodão,

---

<sup>87</sup>CAMPANHA. *Cartilha...* p. 12.

porém em pequena escala, pois era necessário o leite para consumi-las. Ou seja, embora se expandisse a cobertura, não havia outro produto que não o leite para a alimentação escolar.

Paralelamente a essa expansão, a Campanha passa enfrentar uma situação delicada, sendo cada vez mais difícil o abastecimento de leite em pó. Além disso, a dotação orçamentária era nula e ocorria a mudança “de fornecedor”, com a saída oficial do Unicef e a entrada do programa “Alimentos para a Paz” no Brasil, cujas promessas eram de abundância de produtos, especialmente de leite em pó.

De um acordo firmado entre o governo brasileiro e o americano, um novo parceiro entra em cena, a Agency for International Development (AID) ou Usaid, como ficou conhecida no Brasil, a qual incorporava todos os instrumentos da ajuda externa americana, tanto econômica quanto militar. Assim, o Brasil foi incorporado ao programa Aliança para o Progresso, cujo responsável era a Usaid, que, segundo COIMBRA, era “uma agência forte e organizada”.<sup>88</sup> A partir de 1962, a CNME passa então a receber o leite em pó desse programa, cujas remessas, nesse ano, superaram as que a Campanha havia recebido nos anos anteriores.<sup>89</sup> No entanto, os produtos prometidos não eram fornecidos, e as quantidades de leite *per capita* diminuía sensivelmente, comprometendo sobremaneira a execução do programa.

Os diversos problemas enfrentados na operacionalização da Campanha resultaram da instabilidade política interna. No período de 1961 a 1964, nove superintendentes se sucederam, não chegando a permanecer no cargo nem mesmo por um ano. O programa continuou a funcionar, embora em situação precária. Dessa instabilidade decorreu uma desestruturação da campanha; quase não havia funcionários nem na direção central nem na superintendência, bem como nos setores estaduais. Essa descontinuidade administrativa e a falta de parceiros internacionais, a exemplo do Unicef, tiveram como consequência a falta de relatórios de atividades desse período, o que impossibilita uma melhor análise do período.

---

<sup>88</sup>COIMBRA, op. cit., p. 480.

<sup>89</sup>Id. *ibid.*, p. 480.

Para minimizar esse quadro, em 1960, a Campanha Nacional de Merenda Escolar divulga um material com o título sugestivo “Auxilie a Merenda Escolar”, no qual solicita-se a participação da comunidade nos programas de Merenda Escolar e apresentam-se sugestões temáticas, tais como: Campanha da Formiguinha (mediante doação de pequenas quantidades de gêneros), Campanha do Ovo, Campanha do Cruzeiro, Campanha da Fruta e da Verdura, Campanha do Quilo, Campanha das Farinhas, Campanha do Açúcar, Campanha do Liquidificador. Graças a essas alternativas ou subterfúgios é que a Campanha sobreviveu à instabilidade de seus dirigentes.

Em meados dos anos 60, a crescente militarização do aparato estatal brasileiro trouxe reflexos na Campanha. Para coordená-la foi nomeado Superintendente o General José Pinto Sombra, que recebeu a incumbência do Presidente da República, General Castelo Branco, de reorganizá-la, restabelecendo as boas relações com a Usaid, reativando e interiorizando a sua ação. O programa renasce, se expande, se interioriza, cobrindo uma parte mais significativa do território nacional.

É nesse contexto que a reorganização apóia-se nos planos da Usaid, que se baseava na expansão organizacional, tanto no plano externo, com atividades de propaganda e divulgação, quanto de integração, com os níveis inferiores de gestão do programa, bem como com as organizações de ajuda internacional e demais agências estatais. Deve-se destacar que a Campanha teve uma trajetória institucional um tanto diferenciada, ou seja, havia uma relativa independência e distanciamento da Superintendência em relação à administração central do MEC, que lhes conferia, pelo Decreto-lei n.º 45.583, de 13 de março de 1959, ampla autonomia técnica administrativa bem como promover e implementar as mudanças que julgarem convenientes ao organograma da instituição.<sup>90</sup>

O plano de expansão previa a instalação de Setores Regionais que seriam o

---

<sup>90</sup>COIMBRA, op. cit., p. 434.

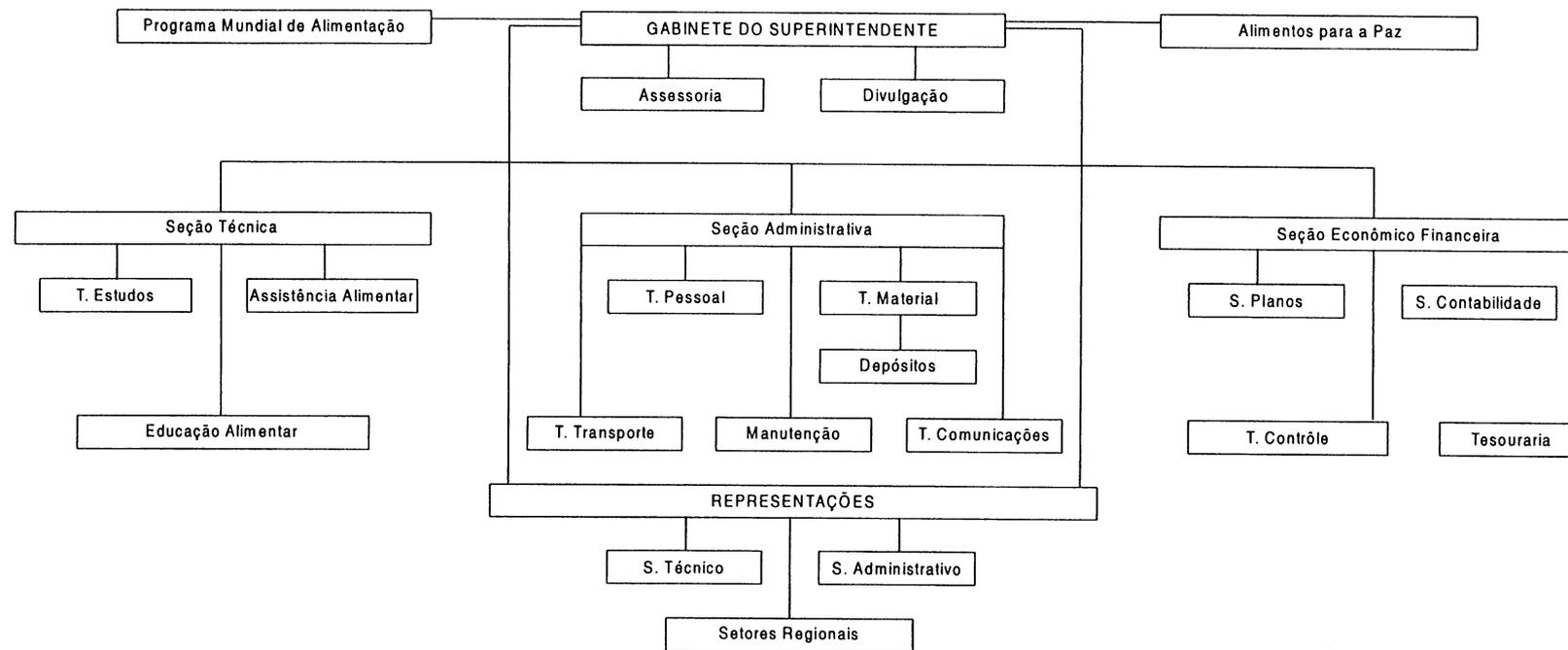
ponto extremo da ação da Campanha, os quais consistiriam em um certo número de “entrepósitos” situados em municípios estrategicamente localizados, equipados com armazéns para estocagem dos alimentos e pessoal técnico treinado para supervisionar sua distribuição aos municípios de sua jurisdição, que seriam em torno de quinze. A operação do programa entre eles e as escolas correria por conta de cada prefeitura municipal.

Nesse sentido, as representações estaduais foram mantidas como unidades de ligação entre os governos estaduais e a instituição central, qual seja, a CNME (Campanha Nacional de Merenda Escolar). As Assessorias Regionais, que abrangiam áreas fisiográficas de condições econômicas semelhantes, enquadrando mais de um Estado ou Território, foram criadas como instâncias executivas intermediárias entre a Superintendência e as Representações Federais, ao mesmo tempo que intermediavam as relações entre a Superintendência com as coordenações regionais.

Paralelamente a esses novos rumos, há uma mudança de nome. Pelo Decreto n.º 56.886 de 20 de setembro de 1965, a Campanha passa a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e se torna mais abrangente, beneficiando os estudantes dos cursos supletivos, parte do secundário e parte dos pré-escolares. A estrutura da CNAE assim se constituía: Administração Central, composta por Superintendência, Setor Técnico, Setor Administrativo, Setor Econômico-Financeiro, Setor de Operações e Controle; Assessorias Regionais em número de nove; Órgãos Regionais, que se constituíam em Representações Federais abrangendo cada estado da Federação, sendo em número de 27, pois para o estado de Mato Grosso haviam duas. Essas Representações dividiam-se em Regionais que enquadravam vários municípios (figura 1).

O esforço de divulgação é ampliado com a publicação trimestral do Boletim da CNME, destinado ao “público externo”; noutro enfoque foram retomadas as reuniões anuais de Representantes, sendo um espaço de diálogo direto entre a Superintendência e seus agentes estaduais e onde acontecia a revisão do planejamento quinquenal da Campanha.

FIGURA 1 - ORGANOGRAMA DA CAMPANHA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - 1967



FONTE: CAMPANHA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. *O que é a Campanha Nacional de Alimentação Escolar*. Rio de Janeiro, 1967.

A parceria com a agência Usaid e o Programa Mundial de Alimentos se consolida e se ajusta à realidade da Campanha. Houve mais distribuição de alimentos no ano de 1966 do que nos três anos anteriores. No entanto, ao final desse mesmo ano, os suprimentos da Usaid começam a diminuir, visto que a posição do governo americano passa a ser a de que os países deveriam ser auto-suficientes e que a escassez de alimentos não poderia ser solucionada com suas doações. Como o Programa Alimentos para a Paz havia se tornado o responsável pela quase totalidade dos gêneros consumidos até esse recuo norte-americano, o Programa de Alimentação Escolar estava ameaçado de extinção e passa, então, a buscar outras fontes de suprimentos. Ênfase especial é dada às participações comunitária e estadual, que seriam a solução para os problemas de abastecimento da Campanha.

O Programa Mundial de Alimentos (PMA) atendia, no “Projeto Brasil 339”, a uma área de baixa produção agrícola na Região do Vale do Médio São Francisco; o convênio estabelecia um atendimento por três anos, 1966 a 1969. O PMA forneceria os gêneros e a CNME e os órgãos comunitários realizariam os transportes, equipariam as cantinas, ministrariam a instrução das merendeiras e supervisoras, bem como manteriam os técnicos agrícolas para atuarem na organização e orientação das hortas escolares.

Essas mudanças organizacionais alteraram o perfil da Campanha, que se apresentava como uma “instituição” em processo de fortalecimento com parceiros internacionais e locais bem articulados. Nesse contexto, buscando-se novas perspectivas de atuação, é criado o Programa de Almoço Escolar, que forneceria uma refeição completa às crianças. Ou seja, o leite e os farináceos seriam complementados com verduras, legumes e alimentos ricos em proteínas, os quais também seriam fornecidos pelos estados e comunidades locais.

Segundo COIMBRA, a Campanha foi expandida em termos estruturais, mas a cobertura, ou seja, os dias de atendimento, diminuía em relação a 1965, passando de 54 para 50 dias de atendimento, uma considerável distância dos pretendidos 176 dias

de atendimento para 11 milhões de crianças.<sup>91</sup> Pode-se afirmar que essa ação institucional foi desigualmente distribuída e, tomando por base os relatórios publicados, o aporte em termos quantitativos também foi muito limitado.

O programa estava estabelecido, embora a expansão tivesse sido maior onde havia mais disponibilidade de infra-estrutura, ou seja, nos estados de maior população e concentração urbana. Segundo o Relatório de Atividades de 1968, o programa atingia grande parte do território nacional, cobrindo 75,6% dos escolares matriculados, e a alimentação escolar, como tema de política social, estava consolidada.

A Campanha foi apresentada nesse relatório como uma instituição competente e capaz de implementar as novas diretrizes da política governamental para o setor, papel este que até então era essencialmente distributivo, pois as decisões eram tomadas pelas agências estrangeiras. O Estado deveria assumir o planejamento dessas ações e, neste contexto, as prefeituras e os governos estaduais estariam aptos a suprir a maior parte dos encargos operacionais, contando com a participação comunitária.

À medida que o programa se ampliava em termos de recursos e cobertura geográfica, assumindo uma maior complexidade, o organograma da CNAE refletia essa reestruturação administrativa. Composto inicialmente pela Superintendência e pelos setores Técnico e Administrativo, passa a contar também com Assessoria e Auditoria e com os setores Econômico e Financeiro e de Operação e Controle. As assessorias regionais foram reduzidas para três, as representações estaduais permaneceram em vinte e sete, mas os setores regionais foram ampliados para duzentos e oitenta e seis.

A ênfase maior do programa concentrava-se nos aspectos de logística, pois a função primordial era fazer com que os alimentos doados pelo exterior fossem transportados, estocados e redistribuídos com a maior abrangência territorial possível, no menor intervalo de tempo. Uma vez que essa estrutura significava altos custos operacionais em termos de instalação, pessoal e material, quando o financiamento do

---

<sup>91</sup>COIMBRA, op. cit., p. 516.

programa passa a ser do governo brasileiro, este aspecto torna-se muito importante. Entretanto, a inexistência de doação ou aquisição de gêneros a um custo simbólico levou à reformulação da gestão da Campanha, visando descentralizar sua operacionalização, dadas a estrutura burocrática instituída e a demanda efetiva da sociedade.

### 3.2 A REESTRUTURAÇÃO DA CAMPANHA

Com o término das doações por parte do Unicef, não havia mais leite em pó para ser distribuído. Assim, o programa de alimentação escolar deveria passar por uma completa reestruturação, o que levou a alterações na gerência do Programa de Alimentação Escolar, provocando uma busca acelerada de eficiência e eficácia, com a priorização do uso racional dos recursos.

Desde o início da nutrologia nos anos 30, duas correntes distintas se faziam presentes: a social e a técnica ou laboratorial. A vertente social, de cunho nacionalista e desenvolvimentista, liderada por Josué de Castro e Dante Costa, afirmava que a alimentação era um problema social, resultante de vários fatores, que levavam a pensar a sociedade como um todo e cujas soluções também deveriam ser amplas, estruturais, tais como a reforma agrária, mudanças econômicas e políticas. Segundo eles, para corrigir a alimentação do brasileiro era necessário corrigir o Brasil.

A outra vertente, a técnica ou laboratorial, tinha como preocupação fundamental a “ciência pura”. A nutrição e a desnutrição eram considerados problemas técnicos e o alimento devia ser visto a partir de sua composição química e porcentagens de nutrientes. No que diz respeito ao programa de alimentação escolar, a alimentação era vista como um processo fisiológico e preconizavam-se medidas para aumentar a eficiência do programa, para o que eram necessárias mudanças dos hábitos e tabus alimentares da população.

Segundo COIMBRA, os hábitos alimentares deveriam sofrer modificações, para que se pudesse criar mercado para novos produtos, e os tabus alimentares deveriam ser revistos, pois impediam o pleno andamento do processo de

“racionalização” alimentícia. Assim, melhorando os alimentos disponíveis, enriquecendo-os, ou criando novos produtos através de fontes não convencionais de nutrientes, seria possível sanar o problema da desnutrição. E a quem caberia essa tarefa?<sup>92</sup>

Em uma reunião especial dos Ministros da Saúde das Américas, em 1972, consolidou-se a idéia de criar um sistema de assessoramento aos países latino-americanos, para auxiliá-los no combate à desnutrição. Com a participação da OMS, FAO, Unicef, Unesco e Cepal foi criado, com sede no Chile, o Projeto Interagencial de Promoção de Políticas Nacionais de Alimentação e Nutrição (PIA/PNAN), cujo desdobramento nacional foi a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), em 1972, uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde que substituiu a Comissão Nacional de Alimentação.

O novo grupo que passa a dirigir os órgãos responsáveis pela política social em alimentação e nutrição é constituído por especialistas da vertente técnico laboratorial, os quais, munidos “da neutralidade do saber técnico”, elaboram os novos planos e conclamam tanto a sociedade como as indústrias para deles participarem.

De meados da década de 40 a meados da década de 80, a economia brasileira atravessou um período de acelerado desenvolvimento, marcado por algumas pausas e reajustes. Algumas medidas fundamentais, tais como a substituição de importações e a manipulação das taxas de câmbio, buscavam utilizar os recursos nacionais para a transformação do País em uma economia industrializada e exportadora. A partir de 1966, o aumento dos preços internacionais de produtos primários e a súbita disponibilidade de crédito internacional, mediante a expansão do mercado de eurodólares, garantiram uma situação em que as taxas de crescimento econômico foram da ordem de 11%. De acordo com BACHA e KLEIN,<sup>93</sup> os governos que

---

<sup>92</sup>COIMBRA, op. cit., p. 516.

<sup>93</sup>BACHA, Edmar; KLEIN, Herbert (Orgs.). **A transição incompleta** : Brasil desde 1945. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986. p. 15-18.

precederam os governos militares haviam dado início a medidas destinadas a promover o crescimento industrial em escala nacional, via política de investimentos públicos em infra-estrutura e produção, bem como um programa de incentivos fiscais às exportações industriais.

### 3.3 AS ATRIBUIÇÕES DO INAN

Uma vez que as condições de alimentação e nutrição da população continuavam precárias e decorriam principalmente do nível de renda e do perfil de distribuição, o Estado deveria agir de modo a corrigir esse quadro.

Assim, com a criação do INAN, pela Lei n.º 5.829, de 30 de novembro de 1972, as ações dos diversos órgãos que atuavam no âmbito das políticas de alimentação e nutrição passam a ser coordenadas em um único órgão. Suas atribuições<sup>94</sup> compreendiam:

- a) assistir o governo na formulação de uma política nacional de alimentação nutrição;
- b) elaborar e propor ao Presidente da República o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan);
- c) promover sua execução, supervisionar e fiscalizar sua implementação;
- d) avaliar periodicamente os respectivos resultados e, se necessário, propor sua revisão;
- e) funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição.

O I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) foi desenvolvido para o período 1973-74 e destinava-se à melhoria dos padrões alimentares nutricionais no Brasil, incorporando, em teoria, o Programa de Merenda Escolar e ampliando a cobertura para os grupos biologicamente vulneráveis – gestantes, nutrizes e crianças menores de 7 anos. Esse programa compreendia três

---

<sup>94</sup>Essas atribuições estão referidas na Lei n.º 6.229 de 17 de julho de 1975, que dispõe sobre a organização do Sistema Único de Saúde.

linhas de ação: a suplementação alimentar, a racionalização dos sistemas de produção de alimentos, com ênfase no estímulo ao pequeno produtor, e as atividades de complementação e apoio. A suplementação alimentar era dirigida às gestantes, nutrízes, crianças de 0 a 6 anos, escolares de 7 a 14 anos e trabalhadores.

A racionalização dos sistemas de produção de alimentos era orientada especialmente aos pequenos e médios produtores, que respondiam pela maior parte da produção de alimentos do País. Cabe lembrar, conforme visto anteriormente, que as políticas adotadas com vistas ao desenvolvimento agropecuário priorizavam a produção de matérias-primas exportáveis.

A terceira linha de ação contemplava as seguintes atividades: combate às carências nutricionais específicas, com o enriquecimento de alimentos; desenvolvimento de tecnologia de alimentos de baixo custo e adequado valor nutricional e incentivos à sua industrialização e consumo; estudos e pesquisas em alimentação e nutrição; capacitação de recursos humanos; implantação e implementação da rede de distribuição dos projetos de suplementação alimentar.<sup>95</sup>

No I Pronan, explicita-se que a estratégia adotada baseava-se no “pressuposto de que a moderna tecnologia de processamento e industrialização de alimentos permitiria oferecer alternativas de fabricação, enriquecimento, concentração e comercialização, a baixo preço, de alimentos capazes de contribuir na modificação de hábitos alimentares e, conseqüentemente, na elevação dos padrões nutricionais da população”.<sup>96</sup> Esse era o discurso do órgão responsável pela alimentação e nutrição no País, mas no tocante à alimentação escolar o que acontecia? Em julho de 1973, no II Congresso Brasileiro de Saúde Escolar, foi divulgado o documento intitulado *Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira*, que estabelecia os parâmetros que norteariam os novos caminhos do programa e onde a vertente da

---

<sup>95</sup>INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (Brasil). **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN** : 1976-79. Brasília, 1976. (Documento técnico INAN; 06/76).

<sup>96</sup>Id. *ibid.*, p. 35-36.

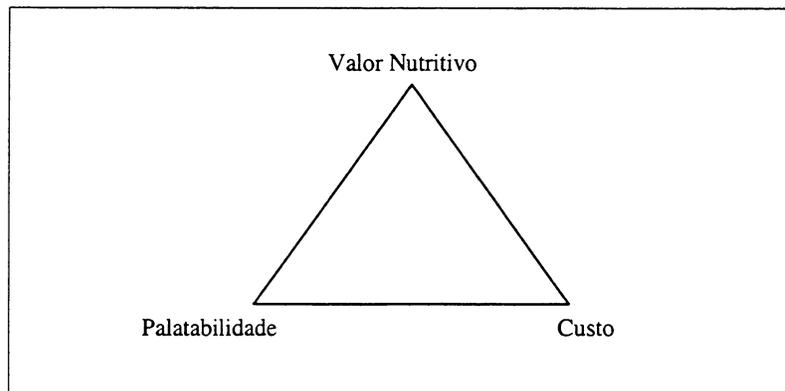
nutrição clínica ganhava espaço considerável. Os seguintes temas foram delimitados: as normas para licitações de alimentos, os parâmetros de controle microbiológico dos gêneros, os métodos científicos de administração regional e a metodologia de aferição do NPR (*Net Protein Ratio*).

O objetivo do Programa de Alimentação Escolar era

“estabelecer caracterização operacional da merenda escolar em termos de valor nutritivo [...]; economia na aquisição de gêneros comestíveis pela definição de um valor nutritivo; maior facilidade no julgamento de licitações para compras de gêneros [...] pelas especificações apropriadas; mais alta possibilidade de obtenção de efetivo controle de bons resultados nutricionais, em termos biológicos e psicológicos.”<sup>97</sup>

As características principais dos produtos eram o preço, a palatabilidade e o valor nutritivo. “Por inteiro, o serviço e o sistema dietético no programa institucional de alimentação centralizam-se no cardápio”.<sup>98</sup> Assim, preconizava-se que pelo cardápio seria definido um objetivo para o programa, que seria a maior melhoria possível, a partir da inter-relação entre os seguintes fatores: valor nutritivo, palatabilidade e custo, os quais foram expressos na figura 2.

FIGURA 2 - INTER-RELAÇÃO ENTRE VALOR NUTRITIVO, PALATIVIDADE E CUSTO DA MERENDA ESCOLAR



FONTE: INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (Brasil). **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN** : 1976-79. Brasília, 1976. (Documento técnico INAN; 06/76).

<sup>97</sup>Id. *ibid.*, p. 15

<sup>98</sup>Id. *ibid.*, p. 16.

Partia-se, inicialmente, da igualdade entre os três aspectos, embora o documento enfatizasse somente o valor nutritivo como fundamental, ficando as questões relativas à aceitabilidade e a custos como secundárias.

O que significaram essas alterações nas recomendações? A inclusão sistemática dos produtos industrializados, pois os produtos *in natura* não atingiram os requerimentos de vitaminas e ferro preconizados. Esses produtos industrializados deveriam ser desenvolvidos pela indústria de alimentos para responder à demanda efetuada pela administração, o que vem a ser a pedra fundamental do programa. Cabe destacar, também, que os produtos industrializados tinham a preferência da administração, pois possibilitavam “uma maior amplitude de misturas nutritivas, de diferentes custos e gostos, respeitada a referida especificação (de valor nutritivo)”. Assim, o administrador responsável podia escolher com mais propriedade qual a possibilidade de compra mais conveniente.”

Os alimentos industrializados representavam um ramo altamente especializado da indústria de alimentos, que esteve inibido pela existência dos programas internacionais de doação de alimentos. É nesse contexto que ocorre a convocação da indústria nacional para participação na merenda escolar.

A alta definição dos produtos gerou um círculo vicioso, uma simbiose, pois a Campanha, que desejava distribuir alimentos formulados, era dependente das indústrias que, por sua vez, queriam fabricá-los. Assim, sem a Campanha, esse setor industrial não teria se desenvolvido significativamente.

O documento do Programa, publicado em 1976, evidencia como, no novo contexto do Programa de Alimentação Escolar, a racionalidade administrativa tornou-se um dos aspectos fundamentais, necessária ao seu gerenciamento, com o melhor aproveitamento possível dos alimentos e a maximização dos recursos, que eram escassos.

---

”CAMPANHA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (Brasil). **Programa Nacional de Nutrição Escolar** : julho de 1976. Brasília : MEC, Departamento de Documentação e Divulgação, 1977. p. 16.

Como atingir uma homogeneidade no programa? Dada a dimensão continental do País, como administrar a diversidade de situações possíveis na unidade final, ou seja, na escola, senão detalhando minuciosamente toda a estrutura operacional? Esse detalhamento minucioso pode ser constatado tanto na Cartilha de Merenda Escolar (1954-60) quanto no Programa de Nutrição Escolar (1976) e no Programa Merenda Escolar (1988).

A análise da Cartilha da Merenda Escolar, reproduzida diversas vezes e que foi o manual de implantação seguido pela Campanha desde o seu início, evidencia que esse controle foi exercido nos moldes da análise burocrática weberiana. Em catorze capítulos, pode-se observar o planejamento detalhado, a organização tanto física quanto de pessoal, inclusive estrutura hierárquica, assim como a previsão de todo tipo de material necessário para a operacionalização da Campanha.

Já o Manual de julho de 1976 contemplava o desenvolvimento das seguintes atividades:

- a) aquisição de alimentos;
- b) a educação alimentar com o objetivo de introduzir hábitos alimentares e higiênicos condizentes com os padrões e princípios dietéticos;<sup>100</sup>
- c) preparação de recursos humanos distribuídos nos seguintes níveis: supervisores, orientadores do programa, pessoal de preparo e distribuição da merenda, alunos colaboradores e público em geral.

Esses cursos tinham por objetivo capacitar os alunos tanto no preparo da merenda quanto na aplicação dos princípios básicos de higiene pessoal, vestuário, meio ambiente e dos alimentos.

Poder-se-ia aqui retomar a descrição dos elementos caraterísticos da burocracia que encontram correspondência nesse modelo organizacional dos cursos ofertados pelo programa, a saber: as regras de funcionamento precisas, os cargos

---

<sup>100</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (Brasil). **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN** : 1976-79. Brasília, 1976. (Documento técnico INAN; 06/76). p.35.

definidos rigorosamente, a definição dos mesmos correspondente à especialização das funções e das competências do indivíduos que os ocupariam e, claro, mas não menos importante, a rigidez hierárquica.

No capítulo Diretrizes de Ação do Manual do Programa são explicitados tanto os objetivos quanto a caracterização operacional da merenda, bem como evidencia-se o problema do valor nutritivo. O valor nutritivo é dado pelo teor de nutrientes de um alimento: proteínas, lipídeos, carboidratos, vitaminas e sais minerais. Esse valor pode ser alterado com relação a algum dos nutrientes, mediante a adição, especialmente levando em conta os novos produtos, dos industrializados. Estes foram incorporados ao programa de alimentação escolar e deveriam representar apenas 25% da oferta global de alimentos.

No documento consolidam-se as alterações na definição do valor nutricional da merenda, alterando não apenas o conteúdo energético médio de 315 kilocalorias/dia, mas apresentando o cálculo da relação calórico/protéica (ndp Cal%, cálculo recente naquele momento da história da nutrição), teores de vitamina A, B1 (riboflavina), B2 (tiamina), B3 (ácido nicotínico) e ferro. A justificativa era de que, em função da deficiência protéica e das carências vitamínicas da população brasileira, fazia-se necessário um maior aporte desses nutrientes nos alimentos para suprir essas deficiências. É a influência da nutrição clínica que se fazia presente. Gradativamente, os alimentos formulados adquirem o lugar mais importante na composição da cesta de produtos, além do fato de que eram adquiridos através de licitações da Superintendência da Campanha, sendo posteriormente distribuídos nos estados; os gêneros *in natura* é que passam a ser adquiridos localmente.

A constante expansão do programa, uma de suas características mais marcantes, foi gerada por pressões de alguns segmentos, entre elas a que era exercida pelo sociedade civil, pela classe política e pelos fornecedores.

A sociedade civil pressiona porque passa a perceber a necessidade de a criança se alimentar durante o período escolar, e, como poucas podem fazê-la com recursos de suas famílias, o Estado deveria atuar nesse sentido.

A pressão política se dá na medida em que a alimentação escolar foi utilizada, com maior ou menor ênfase, no processo de legitimação do Estado. A alimentação recebida na escola tornou-se cada vez mais importante, tendo se tornado em muitos casos a única refeição da criança, embora a qualidade do atendimento tivesse oscilado consideravelmente.

A outra força considerável nesse contexto foram os fornecedores, especialmente depois dos anos 70, quando a CNAE passa a adquirir os gêneros e mesmo quando da publicação da Comeb, em que os produtos foram bem especificados, definidos e com alto grau de complexidade, sendo, portanto, necessário produzi-los, especialmente para a Campanha.

Essas forças atuaram em conjunto para reforçar a Campanha. Entretanto, havia uma forte rejeição por parte tanto das crianças quanto das merendeiras aos alimentos formulados. Segundo CASTRO, “as especificações exigiam teores de caloria e proteína por unidade de peso que de tão elevados tornavam intragáveis os produtos”.<sup>101</sup>

O Programa de Nutrição Escolar (PNE), aprovado pelo Decreto n.º 77.116 de 6 de fevereiro de 1976, estabeleceu objetivos, diretrizes de ação, atividades básicas, estratégia operacional, metas e custos, para o período de 1976 a 1979. Tal projeto fazia parte do II Pronan, elaborado por técnicos do Setor Saúde (CNRS/IPEA) e do INAN, reunidos em função do convênio firmado entre a Seplan e o Ministério da Saúde, sendo na verdade o documento que transcreve operacionalmente as idéias do Comeb.

A grande questão naquele momento era a descentralização executiva do programa, visando ao barateamento do custo operacional, à flexibilidade de ação, que permitiria a agilização do programa, e ao fortalecimento de sua interiorização, reduzindo os entraves burocráticos específicos a cada estado. Nessa perspectiva, um

---

<sup>101</sup>CASTRO, Cláudio de Moura; COIMBRA, Marcos (Orgs.). **O problema alimentar no Brasil**. São Paulo : Ed. da Unicamp/Almed, 1985. p. 176.

dos aspectos mais importantes daquele momento foi a autonomia concedida às Representações Estaduais no tocante à aquisição de gêneros.

A organização da Campanha até então enfatizava os aspectos logísticos, voltados ao aspecto distributivo que predominava. A nova administração inicia um processo de reestruturação para tornar a Campanha mais eficiente.

Nesse processo, qual seria o papel da superintendência? O planejamento, coordenação, orientação, supervisão, controle e avaliação do programa. Sem dúvida, pode-se novamente aqui retomar a afirmação de que o Programa de Alimentação Escolar – no que concerne tanto à concepção acerca dos componentes da merenda escolar, quanto dos cardápios elaborados, do planejamento e coordenação – representa fielmente a aplicação dos princípios da racionalidade weberiana.

Essa forma de gerir o programa permanece até 1981, quando ocorre a criação do Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE), pela Portaria Ministerial n.º 78 de 22 de dezembro de 1981, com o objetivo de fortalecer a educação básica.

### 3.4 A DESCENTRALIZAÇÃO DA CAMPANHA

Com a criação do INAE algumas mudanças passam a acontecer, entre elas a transferência de sua execução para o Estado, antes de competência exclusiva da Representação. Assim, esse Instituto, concentrou as diferentes atividades voltadas ao educando, assumindo também as atribuições da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e do Departamento de Assistência ao Estudante.

As diretrizes específicas para a atuação da Campanha Nacional de Alimentação Escolar, em 1981, foram traçadas com base nas diretrizes gerais estabelecidas pelo Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) e baseavam-se em um tripé de prioridades:

- a) integração da CNAE com a comunidade, no intuito de fornecer o apoio necessário para o desempenho de suas atividades e avaliação da eficácia de seu desempenho, e com os demais ministérios que desenvolvem programas e projetos voltados à alimentação. É o envolvimento comunitário reaparecendo para fortalecer o programa;

- b) aumento do padrão de qualidade do atendimento – o objetivo era a prestação de assistência alimentar durante, no mínimo, 180 dias por ano, e a adoção de cardápios qualitativa e quantitativamente adequados ao suprimento das carências alimentares. Uma decisão fundamental para atingir essa prioridade era limitar a clientela, pois o desempenho era “insatisfatório”, ou seja, os recursos financeiros disponíveis não permitiam a ampliação da clientela sem que a qualidade e a frequência de atendimento fossem afetadas. É a busca de eficácia – destaque ao tratamento científico que será dado à alimentação escolar;
- c) regionalização da merenda escolar – num primeiro momento, uma consulta à comunidade para indicação de cardápios típicos de cada região, com uma posterior eleição de dez cardápios para cada Estado. Foram selecionados quinze cardápios doces e quinze salgados, que incluíam sempre que possível produtos comuns a todos os estados.

Como os cardápios passam a ser regionalizados, as compras também o são, em virtude do convênio com a Cobal, o que possibilitaria maior flexibilidade operacional. A descentralização permitiu uma maior participação dos Estados na execução do mesmo – é a “busca de eficiência” –, sem entretanto propiciar alterações significativas na estrutura diretiva do programa. Assim, o bastião do programa passou da União para os estados, ficando os municípios com a função de operadores da distribuição do programa, além do ônus da falta de gêneros, cada mais freqüente.

Segundo COIMBRA, o INAE tinha um caráter transitório, pois seria transformado posteriormente numa Fundação, a qual seria organizada com a estrutura pretendida, testada e ajustada, o que facilitaria sobremaneira o exercício de suas funções.<sup>102</sup> Surge então a FAE, instituída pela Lei n.º 7.091, de 18 de abril de 1983, com um papel predominante de cooperação técnica com os estados e municípios. O

---

<sup>102</sup>COIMBRA, op. cit., p. 15.

PNAE era executado em todas as unidades federadas, mediante convênios com os governos estaduais, que se encarregavam da sua operacionalização, com a participação das Secretarias de Educação e Cultura.

A execução é supervisionada, em cada Estado, por uma Representação, centrada na pessoa do Representante da FAE. A supervisão regional agrupa áreas cuja ação é exercida sobre os municípios de uma mesma microrregião, com vistas ao acompanhamento mais racional da execução do PNAE. É um “programa com objetivos múltiplos: nutricional, social e educacional.” Como programa nutricional, oferece alimentação em quantidade e qualidades adequadas, buscando assegurar condições desejáveis de nutrição, conseqüentemente, de saúde. No aspecto social, promove, indiretamente, a distribuição de renda, buscando assegurar assistência alimentar e a permanência da criança na escola. Como programa educacional, desenvolve a participação da escola e da comunidade, buscando contribuir para a transformação das condições de nutrição, higiene e saúde e melhoria das condições de aprendizagem e vivência das práticas educativas coletivas.

Segundo a Diretoria Técnica da FAE, a concepção dos cardápios era baseada em diferentes dimensões, a saber: biológica, antropológica, psicossocial, econômica e sanitária. A primeira enfoca a promoção da saúde e os efeitos da desnutrição na criança. Assim, a alimentação escolar deve “fornecer o mínimo necessário de energia, proteínas e vitaminas para assegurar ao escolar condições e oportunidades para maximizar seu potencial orgânico de crescimento físico e desenvolvimento mental”.<sup>103</sup>

A dimensão antropológica tem o compromisso de ajustar os cardápios à diversidade alimentar da população brasileira, cujos descendentes pertencem a quase todos os grupos étnicos, que mostram na sua alimentação os hábitos, crenças e tabus dos mesmos e se apresentam de forma diferenciada em cada região do País. Procura-se, assim, ajustar os cardápios de forma a cumprir os pré-requisitos nutricionais, e, ao

---

<sup>103</sup>FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (Brasil). **Curso de capacitação de recursos humanos/PNAE** : 17 a 21 de out. de 1983. Cuiabá, 1983. p. 6

mesmo tempo, que “sejam constituídos de alimentos básicos, tradicionais ou compostos por alimentos industrializados e de alto valor biológico”.<sup>104</sup>

A dimensão psicosocial resgata a importância da alimentação na escola, especialmente para crianças desnutridas. Destaca-se a diminuição da exclusão escolar e da repetência e o aumento do rendimento escolar. A dimensão econômica evidencia o papel do PNAE na produção local de alimentos, reforçando a permanência dos produtores e aumentando a renda local. A dimensão sanitária destaca o controle efetivo da qualidade da alimentação escolar bem como das condições de armazenamento e do destino dos dejetos.

A introdução de alguns produtos regionais, como maracujá, laranja, carne de sol, rapadura, xarope de guaraná, suco de caju e leite pasteurizado, em alguns pontos do País, objetivava tanto o enriquecimento da alimentação escolar quanto o apoio às indústrias locais.

A carne de sol foi introduzida no Nordeste em substituição ao charque que, além de não fazer parte da cultura alimentar, não sendo portanto aceito pela comunidade escolar, era caro e de difícil preparo; a rapadura também foi utilizada em alguns estados do Nordeste, substituindo parcialmente o açúcar refinado; o leite pasteurizado foi distribuído especialmente nos estados do Centro-Oeste, Sudeste e Sul e teve por finalidade maior o incremento nutricional da alimentação escolar e a manutenção da produção.

As Secretarias Estaduais de Educação consolidaram-se como executoras do programa, tendo uma maior participação nos processos de aquisição e acompanhamento das entregas. Como as compras passaram a ser descentralizadas por meio da Cobal, enfatizou-se, assim, o apoio à produção local/regional de alimentos, supondo-se que ocorreria redução de custos na aquisição de alimentos, sem desequilíbrio do mercado já existente, redução nos prazos de entrega dos produtos às escolas e que a geração de renda aumentaria nos municípios, bem como uma maior arrecadação de impostos pelo Estado. Entretanto, isso não aconteceu.

---

<sup>104</sup> Id. *ibid.*, p. 7.

Com base no Ofício-Circular n.º 412/DAAN/DDP,<sup>105</sup> que encaminhava o resultado da Auditoria do Tribunal de Contas da União nos Programas Sociais de Alimentação do Governo Federal, foi apresentado o documento “Decisão n.º 310/93, de 21 de julho de 1993, o qual suspendeu a atribuição de compra pela Cobal dos gêneros para a merenda escolar. Nesse documento, referindo-se às atividades desenvolvidas pela FAE, são apresentadas a seguintes irregularidades: custos adicionais incorridos com o refaturamento dos produtos; prática de aquisição de alimentos diretamente da Conab (antiga Cobal) sem o processo licitatório; restrições à aquisição de formulados devido à rejeição pelos alunos e ao seu alto custo; deterioração de produtos em alguns municípios brasileiros; e questões referentes à administração propriamente dita, ou seja, a utilização de agentes de compra, a falta de planejamento entre o cronograma de desembolso e o pagamento de faturas. O documento recomenda, finalmente, a eliminação da prática de compras centralizadas como instrumento de corrupção e formação de preços abusivos. Enfim, atesta que não ocorreu nada do que se previa quando da descentralização parcial.

Entretanto, cabe destacar que entre criação do INAE em 1981 e a publicação do documento se passaram 12 anos. A prioridade dada aos alimentos *in natura*, a regionalização dos cardápios, o aumento de cobertura, enfim, todas os itens que haviam sido priorizados não se concretizaram. A solução que atenderia às demandas sociais e políticas no momento seria a descentralização do programa, de modo que os estados gerissem localmente o programa de alimentação escolar, o que significava que deveriam ser criadas estruturas próprias para esse propósito.

No próximo capítulo, analisa-se a criação dessa estrutura administrativa no Paraná, assim como a política estadual de alimentação escolar implementada.

---

<sup>105</sup>BRASIL. Tribunal de Contas. **Ofício Circular n. 412 – DAAN/DDP, de 11 de outubro de 1993.** Brasília. Encaminha a Decisão 310/93 referente ao Processo 001.317/93-8 para o Secretário de Estado da Educação do Paraná, Elias Abraão.

## 4 O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO PARANÁ

### 4.1 A CRIAÇÃO DO PEA

A partir de 22 de abril de 1982, por intermédio do Convênio n.º 23, firmado entre o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE) e a Secretaria de Estado da Educação do Paraná, a execução do Programa de Alimentação Escolar passa para a responsabilidade do Estado. Com a Resolução n.º 1.715, de 20 de junho de 1982, a Secretaria de Estado da Educação atribuiu à Fundepar a execução do programa, que passou a se denominar Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE).

O PEA foi criado pelo Decreto n.º 6.037, de 19 de janeiro de 1983, com a atribuição específica de assegurar os instrumentos e condições de assistência na área da alimentação escolar no Paraná, sendo administrado pela Fundepar, com a participação da Secretaria de Estado da Educação.

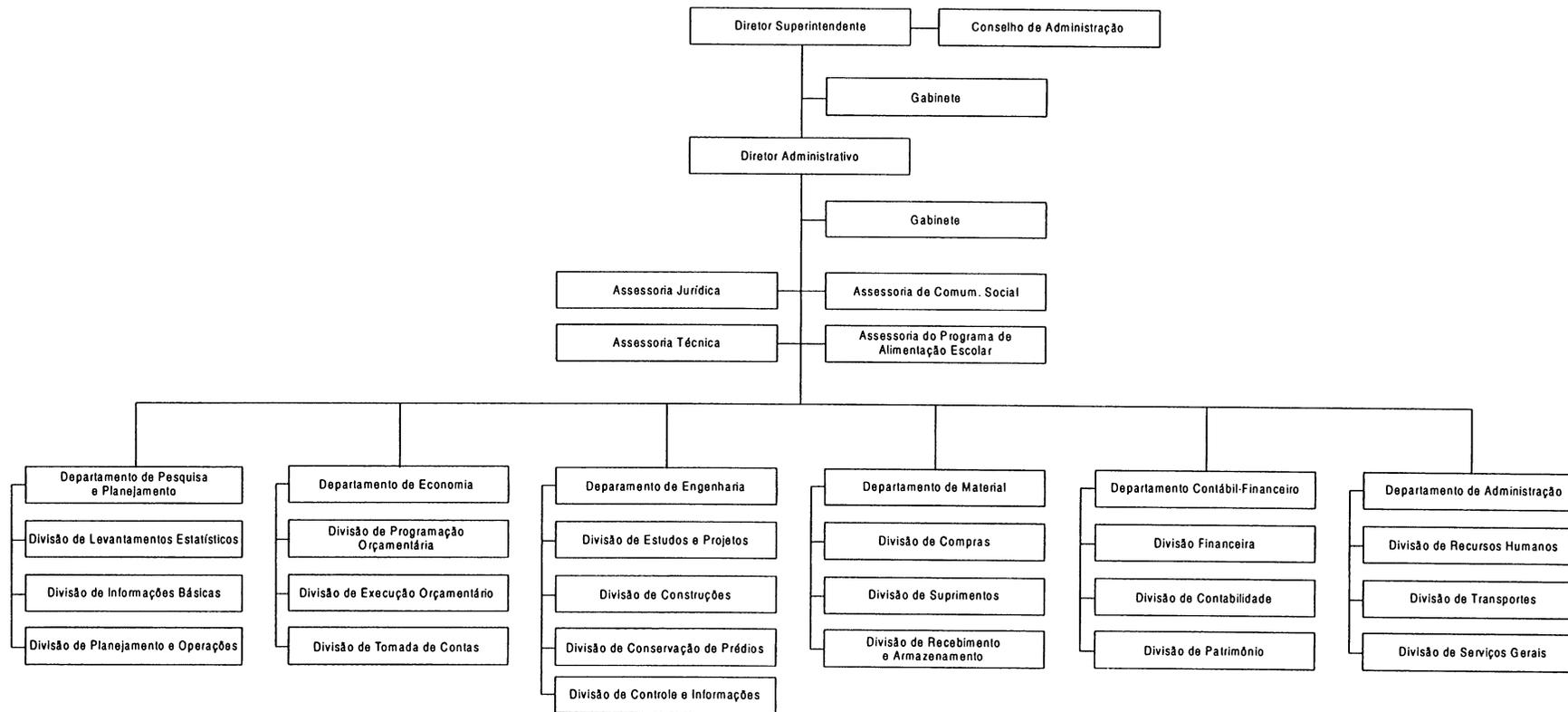
“A filosofia básica do Programa Estadual de Alimentação Escolar - PEA/Fundepar é acentuar a descentralização do Programa, mediante a transferência das atividades e responsabilidades setoriais aos municípios, com a conseqüente instituição dos Programas Municipais de Alimentação Escolar (PMAEs), organismos em que encontramos pessoas mais representativas dos escolares a serem atendidos.”<sup>106</sup>

A Fundepar, para atender às novas atribuições, criou em sua estrutura a Assessoria do Programa de Alimentação Escolar (figura 3), cujos objetivos englobavam todas as ações pertinentes à merenda escolar e atendiam às incumbências descritas na cláusula segunda do Convênio n.º 23, que descreve as atribuições tanto do INAE quanto das Secretarias Estaduais de Educação. Esses objetivos compreendiam as seguintes ações:

---

<sup>106</sup>FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Manual [de operações] do Programa Estadual de Alimentação Escolar**. Curitiba, 1983.

FIGURA 3 - NOVO ORGANOGRAMA DA FUNDEPAR DE ACORDO COM O RESOLUÇÃO N.º 07/83 DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - 1983



FONTE: FUNDEPAR

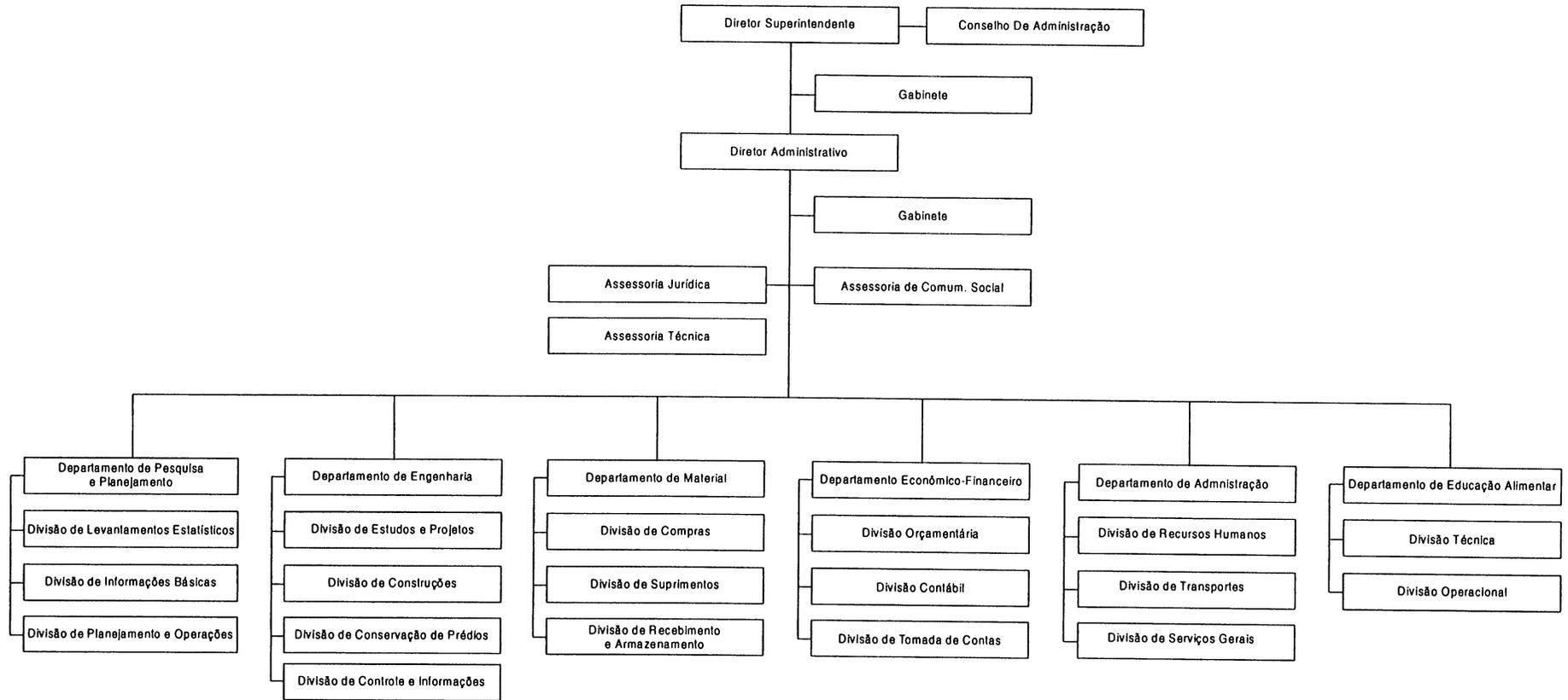
- a) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares destinados a seu preparo;
- b) contribuir para o aperfeiçoamento dos métodos de educação alimentar a serem adotados nos estabelecimentos de ensino;
- c) planejar, dirigir, supervisionar, fiscalizar, receber e distribuir os gêneros alimentícios destinados pelo programa aos municípios;
- d) exercer, segundo padrões técnicos recomendáveis, o controle de qualidade dos gêneros alimentícios;
- e) propor a aquisição de gêneros alimentícios, materiais e equipamentos destinados ao Programa;
- f) realizar estudos, visando dotar as escolas envolvidas no programa com dependências adequadas ao preparo e distribuição de alimentos;
- g) orientar tecnicamente a preparação e distribuição da alimentação à população escolar a ser atendida pelo Programa;
- h) proporcionar meios que possibilitem a realização de inspeção sanitária regular nas unidades escolares;
- i) divulgar o programa e a ação conjunta União/Estado/Município/Comunidade.<sup>107</sup>

Entretanto, tais atribuições se caracterizavam como operacionais e não como de assessoramento. Para solucionar essa situação, o Conselho de Administração da Fundepar cria o Departamento de Educação Alimentar, por meio da Resolução n.º 10, de 16 de novembro de 1983, que assume a descentralização da alimentação escolar, contando com duas divisões, Divisão Técnica e Divisão Operacional (figura 4).

---

<sup>107</sup> CONVÊNIO 23. In: FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Proposta de estruturação do Programa Estadual de Alimentação Escolar**. [Curitiba, 1983?].

FIGURA 4 - ORGANOGRAMA DA FUNDEPAR DE ACORDO COM O RESOLUÇÃO N.º 10/83 DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - 1983



FONTE: FUNDEPAR

A Divisão Operacional tinha por função assegurar a operacionalização da assistência alimentar aos escolares, ou seja, respondia pelo planejamento, orientação, coordenação, execução e avaliação das atividades inerentes ao Programa, tais como recebimento de gêneros e materiais, o controle de qualidade, o armazenamento, e a distribuição destes. Já a Divisão Técnica tinha como atribuições o planejamento e a programação da alimentação escolar, a formulação dos cardápios, a execução do plano de aquisições e a distribuição de gêneros e materiais.

Cabe destacar que as atribuições dessas divisões eram essencialmente operacionais, ficando a concepção do programa ainda com a superintendência do INAE, que era quem definia, por exemplo, a pauta de produtos. Também os manuais de operacionalização estaduais desenvolvidos em 1983 seguiram os mesmos princípios de racionalidade que fundamentaram a Cartilha de Merenda Escolar de 1960 e o Programa de Nutrição Escolar de 1976.

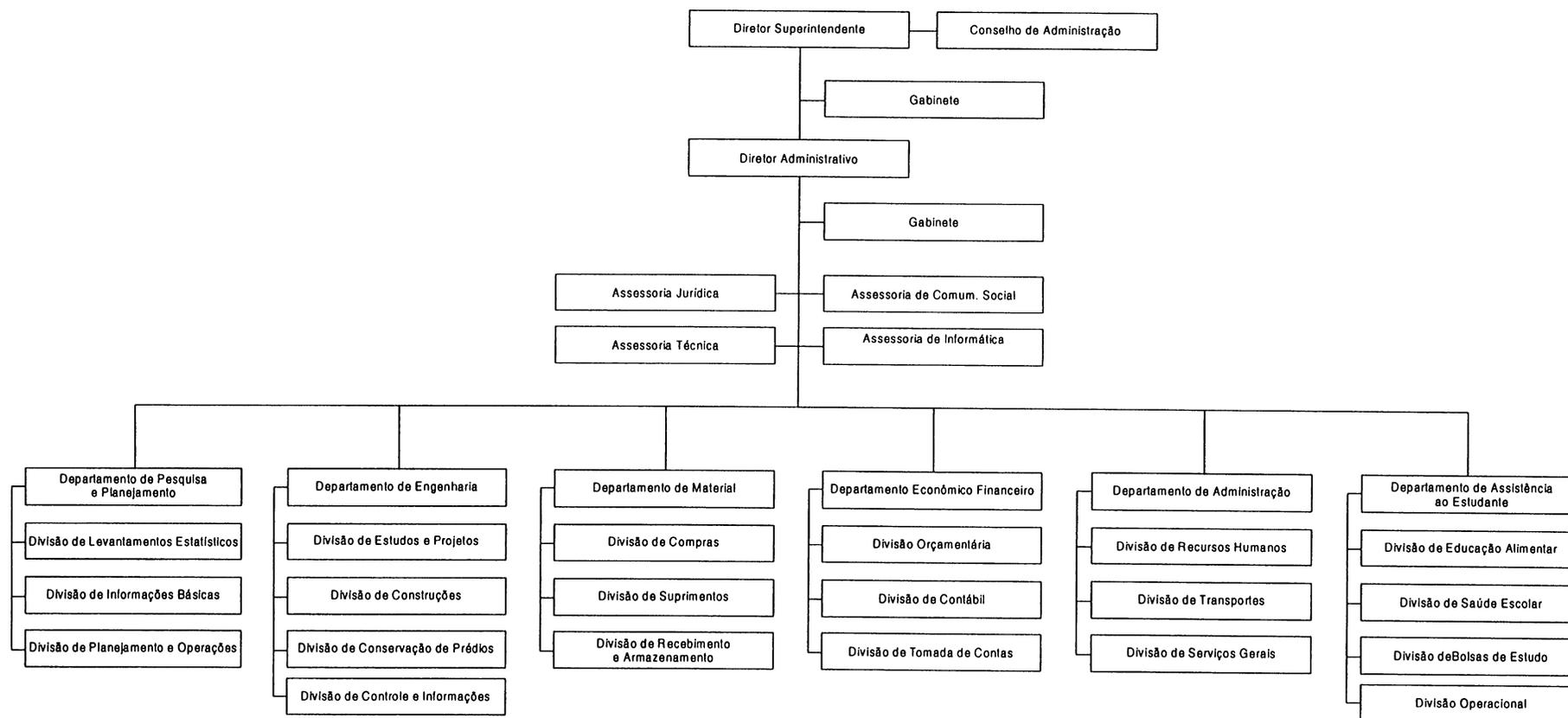
Em 1986, a FAE iniciou a proposta de descentralização do Programa de Alimentação Escolar mediante um projeto-piloto de municipalização – esta entendida como um fator do processo de descentralização administrativa. As prefeituras conveniadas passariam a ser responsáveis pela operacionalização do Programa.

Para atender a essas atribuições, o PEAE passa por uma reestruturação administrativa, por intermédio da Resolução 05/87 de 07 de julho de 1987, do Conselho de Administração da Fundepar, passando o Departamento de Educação Alimentar a denominar-se Departamento de Assistência ao Estudante (figura 5).

Para viabilizar a municipalização, deveriam ser contemplados os seguintes indicadores: abrangência do Programa nos municípios, participação da comunidade, definição da pauta alimentar, aspectos nutricionais, aquisição de gêneros alimentícios, condições de infra-estrutura dos municípios, capacitação de recursos humanos, participação e aplicação dos recursos financeiros.

Cada município organizou o seu Programa Municipal de Alimentação Escolar (PMAE), instalado e mantido pelos mesmos. Constituiu-se uma comissão mista, que tinha por finalidade principal acompanhar a execução do Programa, em

FIGURA 5 - NOVO ORGANOGRAMA DA FUNDEPAR DE ACORDO COM A RESOLUÇÃO N.º 05/87 DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - 1983



FONTE: FUNDEPAR

consonância com as orientações estabelecidas pelo PEAE. Essa comissão era composta pelo titular do órgão municipal de educação, inspetor auxiliar de ensino, supervisor municipal da merenda escolar, supervisor estadual da merenda escolar, representante das direções de estabelecimentos de ensino municipal, representante das direções de estabelecimentos de ensino estadual e pelo representante das associações de pais e mestres (APMs). Ao município cabia a indicação do coordenador do PMAE, sendo este o responsável direto pelo Programa.

O projeto-piloto, que chegou a atingir 197 municípios brasileiros, dos quais 18 no Paraná, foi desativado. Segundo PELIANO, a FAE, alegando problemas para operacionalizar a prestação de contas e a morosidade no repasse de recursos, retoma a formatação anterior do programa, com as agências estaduais repassando os gêneros às prefeituras municipais.<sup>108</sup>

Os dados necessários ao planejamento, à programação da suplementação alimentar e à educação nutricional dos escolares eram fornecidos pelo PMAE ao PEAE. Assim, em seqüência, o PEAE/Fundepar fornecia aos municípios gêneros alimentícios oriundos da FAE e destinados, única e exclusivamente, à população escolar.

A aquisição dos gêneros de produção regional, destinados ao enriquecimento dos cardápios, bem como de condimentos e combustíveis necessários à preparação das refeições a serem servidas nas escolas, era de responsabilidade do município.

A mobilização e a participação da comunidade, em cada município e em cada unidade escolar, eram incentivadas especialmente com a realização de campanhas que visassem à sustentação ou melhoria do Programa, com o cultivo de hortas junto ao estabelecimento escolar e com a inclusão de produtos regionais – como temperos, frutas e verduras –, que podiam ser levados pelos alunos.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar manteve como meta o suprimento de 15% das necessidades nutricionais diárias do aluno, ou seja, o

---

<sup>108</sup> IPEA. *Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria – 1993*. Coordenado por Anna Maria Peliano. Brasília, [1994?].

fornecimento de uma refeição contendo em média 350 Kcal e 9 gramas de proteína. A FAE instituiu diretrizes para a programação (conjunto de cardápios-base da alimentação escolar), considerando os seguintes aspectos: população a ser atendida, ou seja, a quantidade de alunos inscritos no Programa; número de dias letivos; peculiaridades regionais (hábitos alimentares, carências nutricionais, condições operacionais das escolas para o preparo das refeições, mercado dos produtos etc.); exigências nutricionais (volume *per capita*, tipos de alimentos).

Os produtos foram classificados em duas categorias: os alimentos nutricionais e os gêneros básicos. Os alimentos nutricionais são conhecidos como “formulados” e se caracterizam como um composto balanceado de vários ingredientes e nutrientes desenvolvidos pela moderna tecnologia de alimentos. Ao serem reidratados sob determinadas condições, estão prontos para o consumo, por exemplo: sopa, risoto, pudim, mingau, bebida láctea, etc. Esses alimentos eram adquiridos pela FAE, em Brasília.

Os gêneros básicos são aqueles que, produzidos isoladamente, necessitam ser combinados, na escola, para execução de determinado cardápio: arroz, feijão, leite, açúcar, macarrão, sal, charque, almôndega, ovo, biscoito, farinha de milho, canjica, etc.<sup>109</sup> Esses gêneros eram adquiridos por uma comissão mista, nos estados, integrada por representantes da Cobal, do PEAE e da FAE.

A aquisição centralizada permanece até meados de 1993, contrastando com a descentralização administrativa das políticas públicas que ocorria no País após 1981. Especificamente no tocante à alimentação escolar, a descentralização tinha por objetivo propiciar ganhos de qualidade de atendimento, melhoria na eficiência do serviço, maior flexibilidade operacional, adequação aos hábitos alimentares, apoio e revitalização da economia local com diminuição dos custos e, finalmente, um controle e participação da sociedade na execução do programa.

---

<sup>109</sup>FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Operacionalização do Programa Estadual de Alimentação Escolar**. Curitiba, 1989. p. 3.

Inicialmente cada estado elaborava uma programação de alimentos a ser submetida à FAE, a qual, por sua vez, realizava a análise e o ajustamento da mesma, elaborando a programação final que seria a base da remessa dos gêneros alimentícios aos estados. Evidencia-se, assim, a centralização executiva do programa. A Superintendência Geral tinha um poder de controle acentuado sobre as Representações Estaduais da FAE (Refae's), que, por meio de convênio, asseguravam a execução do programa nos estados.

Segundo PELIANNO, acreditava-se que um mercado institucional de alimentos criado com a centralização de compras pudesse trazer ganhos devido à economia de escala e ao controle de qualidade.<sup>110</sup> No entanto, a centralização e o gigantismo do sistema levaram ao “passeio” dos alimentos, a prejuízos causados pela deterioração e validade expirada de produtos, à inadequação dos alimentos aos hábitos alimentares regionais, ao custo adicional dos testes de controle de qualidade e aos freqüentes atrasos e descontinuidade da merenda.

A expansão do programa de alimentação escolar não era planejada, ou seja, os recursos não cresciam na proporção do aumento da cobertura, havendo assim uma perda de qualidade do atendimento, que se torna intermitente e irregular, haja vista a insuficiência de gêneros alimentícios. Cabe destacar que essa expansão ocorreu prioritariamente nas áreas urbanas, o que reiterou a estrutura de desigualdades sociais que o programa deveria corrigir.

De acordo com VASCONCELOS, na Nova República nasce o discurso do “resgate da dívida social”.<sup>111</sup> Nas diretrizes do programa Prioridades Sociais para 1985, reafirmava-se a necessidade de racionalização dos gastos públicos, dando-lhes maior eficácia e eficiência, maior suficiência de recursos e maior descentralização para as políticas sociais. O documento apontava os altos níveis de desigualdade social e regional e a existência de bolsões de pobreza, bem como, respaldado no processo de

---

<sup>110</sup> IPEA, op. cit., p.20.

<sup>111</sup> VASCONCELOS, op. cit., p. 42-49.

democratização do País, enfatizava a necessidade de transparência das ações sociais do governo. O novo discurso é o da igualdade, da universalização dos direitos de cidadania, ou seja, o acesso igualitário de todos os cidadãos aos bens e serviços, e para tanto destacava-se a participação popular na operacionalização dos programas. O argumento de que o custo da administração burocrática-financeira dos programas consumia parcela significativa dos recursos aí alocados, além dos possíveis desvios dos mesmos, fundamentou a chamada “participação popular”. Os encargos administrativos e a execução dos programas ficariam sob o controle das comunidades, o que garantiria a elevação da eficiência e da sua eficácia.

A ausência de uma proposta clara de trabalho, formulada e coordenada pelos órgãos centrais da administração da educação, fez com que a implementação da merenda nas escolas passasse a depender em grande parte da concepção, da iniciativa e até da boa vontade daqueles que são responsáveis, na ponta do processo, por sua execução. A ausência de política configura-se como uma política, pois transfere, em maior ou menor grau, para a comunidade de cada escola – professores, funcionários, alunos e pais – a responsabilidade pela organização e qualidade do serviço ali ofertado.

Na medida em que não existem padrões mínimos de qualidade em todas as escolas, instala-se uma rede desigual, tanto no que se refere às condições materiais (instalações, equipamentos e mobiliário adequado) quanto de pessoal (funcionários e merendeiras).

De fato, a descentralização do PNAE transferiu para os municípios a deliberação do programa. A FAE estabeleceu uma listagem de gêneros que não poderiam ser adquiridos com os recursos por ela repassados. A partir das orientações técnicas gerais, especificamente relacionadas aos requerimentos nutricionais e da listagem anteriormente citada, os municípios tinham autonomia para elaborar os cardápios.

As decisões referentes a quando comer, onde comer, com o que e com quem comer passaram a ser tomadas pelos coordenadores do programa de alimentação

escolar municipal, o que representou um problema, pois os recursos eram repassados para aquisição de alimentos e não para infra-estrutura. Isso porque o preparo de alimentos *in natura*, ao contrário do preparo de formulados (que são consumidos em preparações líquidas ou cremosas, em xícaras e/ou canecas), é mais trabalhoso, requerendo utensílios e equipamentos para preparar, coccionar e servir, bem como local adequado para ser consumidos. Tal infra-estrutura era a contrapartida dos municípios, os quais, em sua maioria, não dispunham de verbas para realizá-las.

Nesse sentido, um fato a ser salientado é a mudança do discurso oficial na área da política social de alimentação e nutrição com a passagem do regime militar para o regime civil. Do discurso de “proteção aos grupos social e biologicamente vulneráveis à desnutrição”, que caracterizou a ação do Estado entre 1970 e 1984, passou-se para o discurso da “política de combate à fome e ao desemprego”. Do discurso “neutro” da ciência, assume-se textualmente a existência da fome e do desemprego.

Para VASCONCELOS, existem dois momentos distintos do programa: no primeiro, que compreende o período de 1985 a 1987, há ampliação de cobertura de pré-escolares e escolares, aumento do volume de alimentos distribuídos, bem como dos recursos financeiros, e tem início o processo de regionalização e municipalização da aquisição de produtos, assim como a adequação dos cardápios.<sup>112</sup>

No segundo momento, abrangendo os anos de 1988 a 1990, apesar da ampliação da cobertura populacional, ocorre significativa redução dos recursos financeiros dispendidos, bem como do volume de alimentos distribuídos, além de freqüentes interrupções na distribuição de alimentos.

Segundo SILVA, durante o ano de 1990 o total de alimentos adquiridos pela FAE foi de 138.116 toneladas, sendo suficiente para atender 30% da meta prevista, ou

---

<sup>112</sup>VASCONCELOS, op. cit.

seja, 60 dias letivos.<sup>113</sup> O valor despendido para essa aquisição foi de US\$ 402 milhões. No ano seguinte, para o mesmo volume de alimentos, o valor despendido atingiu US\$ 281 milhões. De acordo com PELIANO e BEGHIN, a diminuição dos valores *per capita* da merenda escolar (US\$ 0.23 em 1990, US\$ 0.15 em 1991 e US\$ 0.13 em 1992), pode ser atribuída à retração dos preços dos produtos formulados e ao abandono progressivo pela FAE da compra dos mesmos. No ano de 1992, o volume total de alimentos adquiridos foi suficiente para atender apenas 33 dias de merenda escolar, o que representou 19% da meta.<sup>114</sup>

Conforme visto anteriormente, a auditoria que o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou nos Programa Sociais de Alimentação, em julho de 1993, levou à suspensão da atribuição de compras pela Cobal dos gêneros para a merenda escolar, devido aos custos adicionais incorridos com o refaturamento dos produtos. Além disso, apontou restrição ao uso de formulados, dada a rejeição por parte dos alunos, além de seu alto custo e da deterioração de produtos em alguns municípios brasileiros. Questões referentes à administração propriamente dita também foram mencionadas, tais como a utilização de agentes de compra, a falta de planejamento entre o cronograma de desembolso e o pagamento de faturas. Finalmente, o TCU recomenda a eliminação da prática de compras centralizadas como instrumento de corrupção e formação de preços abusivos.

Diante disso, em 1993 a direção da FAE iniciou o processo de descentralização da merenda escolar com o repasse dos recursos para os estados, sendo que nesse ano pouco mais de 20% da merenda foi municipalizada. As metas foram as seguintes: em 1993, nenhuma compra de alimentos poderia ser efetuada de forma centralizada, e todos os municípios com população acima de 50 mil habitantes, ou seja

---

<sup>113</sup>SILVA, Marina Vieira. A trajetória do programa de merenda escolar (1954-1994) e o estado nutricional de crianças brasileiras. **Cadernos de Nutrição**, São Paulo, n. 11, p. 31-49, 1996.

<sup>114</sup>PELIANO, A. M. M.; BEGHIN, N. **Os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 90**. Brasília, 1994.

565 municípios brasileiros, que assim o desejassem, receberiam recursos e não mais gêneros alimentícios.

Dentre as diretrizes da proposta de descentralização, destacam-se a seguir aquelas referentes à cobertura, repasse de recursos e qualidade dos gêneros:

- a) descentralização do Programa de Alimentação Escolar fundamentada no respeito ao princípio federativo, reconhecendo o município como célula básica do Estado Brasileiro;
- b) atendimento de toda a rede de ensino fundamental (municipal e estadual) e escolas filantrópicas existentes no município;
- c) adesão voluntária dos municípios à descentralização do Programa, que comprovem condições de infra-estrutura e capacidade administrativa para implementá-la;
- d) repasse de recursos financeiros que serão assegurados para o atendimento dos 200 dias letivos e do número de alunos matriculados na rede oficial do ensino fundamental e escolas filantrópicas, inscritas no Cadastro da Secretaria Estadual de Educação;
- e) repasse dos recursos financeiros em 100% do valor aprovado para estados e municípios de maior carência, diminuindo a participação do governo federal com relação àqueles de economia mais forte; repasse dos recursos financeiros aos estados e municípios trimestralmente, ocorrendo nos meses de fevereiro, maio, agosto e novembro e tendo como finalidade, exclusivamente, a aquisição de alimentos;
- f) garantia por parte dos estados e municípios de que os gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar atendam à legislação vigente quanto aos aspectos nutricionais e higiênicos- sanitários.

A proposta de descentralização foi instituída em três níveis:

- a) transferência dos recursos financeiros da FAE aos estados para aquisição dos alimentos necessários ao fornecimento da alimentação escolar nos municípios que não aderissem à proposta de descentralização;

- b) transferência diretamente aos municípios para aquisição dos alimentos necessários ao fornecimento da alimentação escolar;
- c) manutenção da FAE na aquisição e distribuição os produtos alimentícios aos estados, para atendimento aos municípios que não optassem pela descentralização, nos casos em que o estado não aceitasse receber os recursos financeiros.

Em consequência dessa mudança, segundo GALEAZZI, os produtos formulados e liofilizados, que representavam 60% das aquisições feitas anteriormente à descentralização, em 1995 já significavam apenas 5%.<sup>115</sup>

Com a descentralização, ocorre a revisão dos produtos utilizados em cada estado. Assim, ao final de 1996, a FAE possibilitou aos estados a escolha dos produtos, visto que, até então, somente eram aceitos os gêneros que faziam parte da pauta definida por essa Fundação.

## 4.2 A EVOLUÇÃO DA PAUTA ALIMENTAR

Em 1956, a pauta de produtos do Programa e Alimentação Escolar era constituída de leite em pó desnatado, margarina e cápsulas de vitaminas. As farinhas enriquecidas aparecem em 1960, especialmente as de soja, amendoim e algodão, mas, em pequena escala, pois era necessário o leite para consumi-las.

Posteriormente, entre 1963 e 1964 foram incluídas na pauta as misturas protéicas, as quais foram rapidamente excluídas por não obterem grande aceitação e serem de difícil preparo. Na cartilha de Walter Santos e Jitia Paes são listados como alimentos básicos: leite (fresco ou em pó, este podendo ser integral ou desnatado); manteiga (ou margarina enriquecida com vitamina A); queijo (ou requeijão); pão (de trigo ou misto, de preferência enriquecido com leite, vitaminas, etc.); cereais e suas farinhas (trigo, milho, aveia, arroz); castanhas e suas farinhas (caju, castanha-do-

---

<sup>115</sup>GALEAZZI, Maria Antonia Martins; CHAIM, Nuria A. Diagnóstico do Sistema de Alimentação do Escolar de Campinas. **Em Aberto**, Brasília, v. 15, n. 67, p. 106-115, jul./set. 1995. p. 121.

pará); leguminosas e suas farinhas (soja, feijão, ervilha); legumes e verduras (cenoura, tomate, alface, podendo ser frescos ou desidratados, em sucos e concentrados); frutas (frescas, secas ou sob forma de sucos), como a banana, a laranja, o abacate e outras, de acordo com a região. Todavia, como não havia recursos alocados para sua aquisição, esses só eram consumidos quando aconteciam doações.

No período posterior a 1976, quando acabam as doações do Unicef, observou-se a preferência por produtos industrializados, que compunham, sozinhos, as refeições, sendo necessário apenas reidratá-los. É o período áureo dos formulados, representando praticamente 100% dos produtos da merenda escolar.

Em 1981, os cardápios doces e salgados indicados pela Fundepar para a Pesquisa da FAE incluíam: arroz doce, leite com banana e biscoito, mingau de fubá com leite, canjicada, angu de fubá com leite, sopa creme de fubá com proteína texturizada de soja-pts, sopa de canjiquinha com pts, sopa de arroz com vegetais e pts, macarronada com pts, sopa de feijão com macarrão e pts. Entre os salgados, a preferência era por sopa creme de cereais com legumes, risoto, sopa creme de milho com pts, e entre os doces: mistura instantânea para bebidas (sabor caramelo, morango e banana) e nutrilac sabor coco e chocolate.

A pauta de gêneros alimentícios do PNAE, em 1992, era a seguinte: açúcar cristal, almôndega bovina ao molho, arroz, biscoitos doces tipo maria, maisena e/ou rosquinha, biscoito salgado cream cracker e/ou água e sal, canjiquinha, carne bovina em conserva, charque desidratado, chocolate em pó, farinha de milho flocada, feijão carioquinha e preto, fubá de milho comum, leite em pó, macarrão espaguete, parafuso e conchinha, óleo de soja, sal refinado iodado, sardinha.

Em 1996, quando a FAE libera aos estados a escolha da pauta de produtos, com algumas restrições, cada um deles passa a escolher os produtos adequados aos hábitos de sua população. No Paraná, como o PNAE havia recebido inúmeras solicitações das coordenações dos PMAEs e das direções de escolas para inclusão, exclusão, redução e/ou acréscimo de determinados alimentos no Programa, e, em decorrência das avaliações realizadas quanto ao consumo de alimentos pelos alunos, a Fundepar realizou, em novembro de 1996, uma pesquisa com o objetivo de verificar a

aceitabilidade dos gêneros alimentícios utilizados no PEAE para elaborar as programações alimentares. A pesquisa foi realizada especialmente entre a clientela das zonas urbana e rural, em todos os níveis de atendimento (classe especial, pré-escolar, 1.º grau, 2.º grau e supletivo).

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa por amostragem nas escolas atendidas pela Fundepar. Os Núcleos Regionais de Educação foram agrupados em dez regiões, os quais responderam a questões sobre aceitabilidade, qualidade e quantidade dos gêneros, além de apresentarem sugestões para inclusão e exclusão de alimentos. As respostas a essas questões possibilitaram a elaboração de índices de aceitabilidade e qualidade indicados pelas escolas em suas respectivas regiões, a partir dos quais foram definidas dez pautas que diferiam entre si em alguns produtos, ou na frequência com que eram colocados no cardápio, a saber: almôndega, amido de milho, arroz, aveia, bebida café com leite, bebida chocolate, biscoitos maisena, maria, rosquinha, salgado e waffer, carne bovina (em conserva), charque (vácuo), chocolate em pó, farinha de trigo, farinha de mandioca, farinha de milho, fubá comum, fubá pré-cozido, feijão carioquinha, feijão preto, leite em pó integral, macarrão conchinha, espaguete e parafuso, milho canjica, extrato de tomate, sagu, sardinha em lata, sopa de carne e de frango.

O critério básico que determinou a diferenciação das pautas foi o índice de aceitabilidade dos produtos. Ou seja, os produtos não aceitos em nenhuma região foram excluídos do programa; outros cuja aceitação era diferenciada, especialmente levando-se em conta as correntes de colonização no Estado, podiam ou não constar da pauta. Por exemplo, a sardinha em lata é um produto altamente rejeitado nas regiões litorâneas, mas bem aceito no restante do Estado. Outro exemplo é a aveia, bem aceita nas regiões de colonização européia, especialmente naquelas colonizadas por poloneses, alemães e ucranianos, e rejeitada nas demais regiões do Estado. Assim, possibilitou-se uma ampla aceitação de todos os produtos da merenda escolar. Atualmente, a Fundepar disponibiliza aos municípios quatro pautas, duas delas compostas essencialmente por preparações tipo lanche e outras duas por preparações tipo refeição. No quadro 1, é possível perceber essas alterações.

QUADRO 1 - PAUTAS DE PRODUTOS DO PEA - 1999

1	2	3	4
Almôndega	Almôndega	Almôndega	Almôndega
	Amido de milho	Amido de milho	Amido de milho
Arroz	Arroz	Arroz	Arroz
		Aveia	Aveia
		Bebida café com leite	Bebida café com leite
Bebida chocolate	Bebida chocolate	Bebida chocolate	Bebida chocolate
Biscoito maisena	Biscoito maisena	Biscoito maisena	Biscoito maisena
Biscoito maria	Biscoito maria	Biscoito maria	Biscoito maria
Biscoito rosquinha	Biscoito rosquinha	Biscoito rosquinha	Biscoito rosquinha
Biscoito salgado	Biscoito salgado	Biscoito salgado	Biscoito salgado
Biscoito wafer	Biscoito wafer	Biscoito wafer	Biscoito wafer
Carne bovina (em conserva)		Carne bovina (em conserva)	Carne bovina (em conserva)
Charque (vácuo)	Charque (vácuo)	Charque (vácuo)	Charque (vácuo)
Chocolate em pó	Chocolate em pó	Chocolate em pó	Chocolate em pó
Farinha de trigo	Farinha de trigo	Farinha de trigo	
	Farinha de mandioca		
	Farinha de milho	Farinha de milho	Farinha de milho
Fubá comum	Fubá comum	Fubá comum	
		Fubá pré-cozido	Fubá pré-cozido
			Feijão preto
	Feijão cariquinha	Feijão cariquinha	Feijão cariquinha
Leite em pó integral	Leite em pó integral	Leite em pó integral	Leite em pó integral
Macarrão conchinha	Macarrão conchinha	Macarrão conchinha	Macarrão conchinha
Macarrão espaguete	Macarrão espaguete	Macarrão espaguete	Macarrão espaguete
Macarrão parafuso	Macarrão parafuso	Macarrão parafuso	Macarrão parafuso
	Milho canjica	Milho canjica	Milho canjica
Purê/Extrato de tomate	Purê/Extrato de tomate	Purê/Extrato de tomate	Purê/Extrato de tomate
		Sagu	Sagu
Sardinha (em conserva)	Sardinha (em conserva)	Sardinha (em conserva)	
Sopa de carne	Sopa de carne	Sopa de carne	Sopa de carne
Sopa de frango	Sopa de frango	Sopa de frango	Sopa de frango

FONTE: Fundepar

Embora essas pautas tenham permitido uma maior diversificação da merenda escolar, faz-se necessário colocar as seguintes questões: Que alimentação é esta? O que deve compor a pauta de produtos da alimentação escolar? De que maneira será consumida? As escolas foram equipadas para produzir merenda escolar?

Na municipalização da merenda, junto com o repasse dos recursos financeiros para as prefeituras, foi encaminhada aos municípios a publicação *Alimentação Escolar*, composta por três fascículos. São eles: 1-*Orientações para a Programação de Alimentos*; 2-*Orientações para Aquisição de Alimentos* e 3-*Sugestões de Cardápios*. Assim, a ação mais imediata é a adequação dos cardápios aos hábitos alimentares regionais e locais e principalmente a incorporação dos produtos *in natura*

com a conseqüente diminuição do uso de formulados. Para que os novos cardápios pudessem ser executados nas escolas, deveria haver adequação tanto de equipamentos e utensílios quanto de instalações, além de refeitório, mesas, cadeiras, pratos, copos, talheres, enfim a infra-estrutura necessária para esse serviço. Porém, na maioria dos municípios não houve contrapartida nem do Estado para a rede estadual, nem do município para a rede municipal, ficando o programa de merenda escolar operacionalmente fragilizado para servir refeições quando esta fosse a opção do município.

Em novembro de 1999, a Fundepar atendeu a 1.224 estabelecimentos com um total de 506.327 alunos. A análise da demanda por pautas revelou que a pauta 1 foi solicitada por 39 estabelecimentos, em 9 municípios paranaenses, representando 3% do total de estabelecimentos e 2,56% do total de alunos. A pauta 2 foi demandada por 16,5% dos estabelecimentos paranaenses, em 44 municípios e 18,07% do total de alunos. Porém, a pauta 3, a mais completa, com maior número de produtos, foi demandada por 69,44% dos estabelecimentos escolares em 175 municípios, representando 67,62% dos alunos. Finalmente a pauta 4, que difere da terceira em apenas três produtos (inclui o feijão preto, exclui a sardinha em lata e o fubá pré-cozido) foi solicitada por 10,86% dos estabelecimentos, 70% deles em Curitiba, com 59.450 alunos, ou seja 11,74%. Assim, percebe-se que predomina o consumo tanto de bebidas lácteas quanto de macarrão, risoto ou bolachas, não havendo aparentemente nenhum critério mais homogêneo de aceitação ou recusa.

Cabe destacar que, embora a lei preconizasse a oferta de no máximo 25% do total de produtos em formulados, alguns estados excediam esse patamar, o que não acontecia no Paraná. Portanto, a pauta de produtos do PEAE-PR não tem variado consideravelmente nos últimos anos.

#### 4.3 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PEAE-PARANÁ

A partir da adesão voluntária do município, a FAE implanta o Programa de Descentralização da Alimentação Escolar. Para participar do programa, a prefeitura precisava apresentar à Representação Estadual da FAE (Refae) um plano de trabalho,

acompanhado dos documentos exigidos pela legislação vigente (FGTS, INSS, declaração de aplicação de no mínimo 25% de arrecadação dos impostos do município no ensino, balancete do ano anterior e orçamento do ano em curso). Estando os documentos completos e a prefeitura adimplente com o governo federal, o convênio é assinado e publicado no Diário Oficial da União.

No início de 1997, a FAE é extinta e praticamente todos os seus programas são assumidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). As Representações Estaduais foram incorporadas às Delegacias Regionais do Ministério da Educação e Cultura e Desporto (Demec).

Na primeira etapa da municipalização da alimentação escolar, que compreende o período de 1993 a 1998, a proposta era de livre adesão, significando que o município fazia a opção entre a municipalização total ou parcial, mediante convênios firmados entre si e o nível executor.

A seguir, analisam-se especialmente os aspectos relacionados ao fluxo operacional dos produtos não perecíveis adquiridos pela Fundepar para o PEAE, uma vez que o programa apresenta diferentes opções de funcionamento, nas quais as programações podem ser diferenciadas com o intuito de maximizar os recursos e garantir a qualidade e prazo de validade dos produtos. Esta tem sido a sistemática adotada pelo programa no Paraná. Quanto aos gêneros perecíveis, os mesmos podem ser adquiridos mediante a utilização de recursos do Fundo Rotativo e da APM ou mediante a doação de produtos por parte da comunidade.

### **Município conveniado com o FNDE ( municipalização total)**

O município recebe o recurso, planeja, executa a aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios, acompanha o recebimento, a distribuição às escolas municipais, estaduais e filantrópicas, conforme a guia emitida pela prefeitura. O acompanhamento do Programa é realizado mediante análise de relatórios e supervisões periódicas às escolas, promovendo ações complementares ao Programa Merenda Escolar. No Paraná, 169 municípios, ou seja, 42,36% do total, adota essa forma de convênio.

### **Município conveniado com a Fundepar e com o FNDE (municipalização parcial)**

A coordenação do PMAE recebe os gêneros alimentícios, armazena, efetua a sua distribuição às escolas estaduais, conforme guia emitida pela Fundepar.

O município recebe o recurso para atendimento das escolas municipais, promove a aquisição e distribuição dos gêneros a essas escolas, conforme guia emitida pela Prefeitura Municipal. O acompanhamento do Programa é realizado mediante análise de relatórios e supervisões periódicas às escolas estaduais, municipais e filantrópicas, promovendo ações complementares ao Programa Merenda Escolar. Atualmente 230 municípios paranaenses, ou 57,64% do total, mantêm esse convênio.

### **Município conveniado com a Fundepar**

Os municípios que não optaram pela municipalização da merenda continuaram sendo atendidos pela Fundepar. A coordenação do PMAE recebe os gêneros alimentícios, armazena, efetua a sua distribuição às escolas, conforme guia emitida pela Fundepar. O acompanhamento do Programa é realizado mediante análise de relatórios e supervisões periódicas às escolas, promovendo ações complementares ao Programa Merenda Escolar.

A segunda etapa da municipalização é marcada pela publicação da Medida Provisória n.º 1.784, que trata da transferência e gestão dos recursos destinados à alimentação escolar. A Resolução n.º 2, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, dando continuidade ao processo de transferência de recursos para a execução do PNAE, estabelece no Artigo 4, parágrafo 1, que dentre os participantes do programa, o FNDE é o “responsável pela assistência financeira, normatização, coordenação, acompanhamento, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos, diretamente ou por delegação”<sup>116</sup>, o que significa que tem a responsabilidade pelo repasse do recurso financeiro, mediante convênios

---

<sup>116</sup> RESOLUÇÃO n.º 2, de 21 de janeiro de 1999 : Medida Provisória n. 1784. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 240, 15 dez. 1998. Disponível na Internet <<http://www.mec.fn.de.gov.br>>

firmados com os executores, bem como estabelece as diretrizes nutricionais e operacionais do Programa.

Os convênios firmados anteriormente não seriam renovados, e a partir de 1999 deixaria de existir a opção do município com relação à municipalização, devendo toda a rede municipal e filantrópica ser obrigatoriamente atendida pelas prefeituras.

Os recursos para o financiamento do Programa são oriundos da Seguridade Social, havendo contrapartida dos estados e municípios na efetivação do Programa.

Na esfera estadual, a Fundepar, via o PEAE, planeja, executa a aquisição de gêneros, acompanha o armazenamento, o controle de qualidade e a distribuição dos produtos aos municípios, bem como coordena e promove ações voltadas à capacitação e à educação alimentar. Os custos operacionais dessas atividades são efetuados com os recursos do Tesouro do Estado.

Na descentralização do PNAE, os recursos financeiros federais, repassados aos municípios em parcelas, destinam-se exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios. Os custos operacionais do programa – transporte, armazenagem, pessoal, material de cantina – são de responsabilidade do estado ou do município, utilizando para isso os recursos de contrapartida, exigência da lei federal.

A partir dos dados do censo escolar, o FNDE calcula o repasse devido a cada município. Esse cálculo é realizado da seguinte maneira: n.º de alunos x per capita do recurso x n.º dias letivos. Destaca-se que o valor do repasse varia segundo a clientela: para o ensino fundamental o valor é de R\$ 0.13 *per capita* e para as entidades filantrópicas e pré-escolares, é de R\$ 0.06.

Como o montante de recursos repassados aos municípios é baseado no número de alunos cadastrados por escola no MEC e existe entre esse cadastro e a matrícula real uma defasagem, o Departamento de Apoio Escolar mantém um cadastro dos municípios conveniados com a Fundepar, em que constam os estabelecimentos inscritos no programa. Cabe à coordenação municipal efetuar a atualização anual dos seguintes dados: inclusão, exclusão, desativação de estabelecimentos; aumento ou redução do número de alunos e, sempre que houver, alterações significativas (figura 6).

FIGURA 6 - GUIA DE ATUALIZAÇÃO DA INSCRIÇÃO DE ESTABELECIMENTOS

MEC / FAE - FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE ESTADO DO PARANÁ SEED / FUNDEPAR - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL DO PARANÁ PROGRAMA ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ** 1999										PAGINA 4 1 PROGRAMA FMRT20VO RELATORIO FMRT.20.1 EMISSAO 31/03/99	
ATUALIZAÇÃO DA INSCRIÇÃO DE ESTABELECIMENTOS / ENTIDADES NO PROGRAMA ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR											
MUNICÍPIO : ALMIRANTE TAMANDARÉ				*** ATUALIZE O NUMERO DE INSCRITOS ***							
ESTABELECIMENTO DE ENSINO / ENTIDADE ENDEREÇO	DEP NUM	ZON	CODIFICACAO	CRE CHE	PRE ESC	1. GRAU 1/4	5/8	2. GRAU	ENS SUPL	ENS ESP	TOTAL
ALBERTO KRAUSE, C E PROF - E FUND MEDIO RUA ROBERTO DRECHSLER	EST 22	URB	0040-0045-5	0	0	0	555	145	0	0	759 700 <u>632</u>
AMBROSIO BINI, C E - E FUND MEDIO AV. EMILIO JOHNSON	EST 47	URB	0040-0029-3	0	0	0	800	600	0	0	1671 1.400 <u>1.462</u>
ANGELA S. TEIXEIRA, C E PROF - E FUND MEDIO RODOVIA DOS MINERIOS KM 21	EST S/N	URB	0040-0033-1	0	0	0	416	189	0	0	270 605 <u>734</u>
AYRTON S. DA SILVA, C.E.E.B.J.A. - E F M RUA AL. JOAO CANDIDO DE OLIVEIRA	EST 126	URB	0040-0110-9	0	0	0	0	0	335	0	379 335 <u>350</u>
EDIMAR WRIGHT, C E PROF - E MEDIO RUA JOA ANTUNES DA LARA	EST 50	URB	0040-0104-4	0	0	0	0	500	0	0	859 500 <u>650</u>
FLORIPA T. DE FARIA, E E - E FUND RODOVIA DOS MINERIOS KM 23	EST S/N	URB	0040-0108-7	0	0	0	151	0	0	0	169 151 <u>165</u>
JACI REAL P. DE OLIVEIRA, E E PF-E FUND RUA 02	EST 46	URB	0040-0111-7	0	0	0	182	0	0	0	202 182 <u>200</u>
JARDIM APUCARANA, E E - E FUND RUA INOAIAL	EST 60	URB	0040-0047-1	0	0	0	300	0	0	0	379 300 <u>302</u>
JARDIM PARAISO, C E - E FUND MEDIO RUA 7	EST 238	URB	0040-0044-7	0	0	0	335	0	0	0	459 335 <u>455</u>

Atual  
08/14/99

26/04/99

MARIA ELVIRA LOVATO BUZATO.  
Coordenadora do P.M.A.E.  
NOME DO RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES CARGO / FUNÇÃO ASSINATURA

FONTE: Fundepar

Uma vez realizada a opção de pauta pela escola, o Departamento de Apoio Escolar, com base nos recursos disponíveis, elabora a programação alimentar utilizando os seguintes critérios: número de alunos por lista, cardápios selecionados e frequência com que esses serão utilizados. Os alimentos da programação são então enviados para o município, acompanhados pela Guia de Remessa de Alimentos do Município (figura 7).

No município, os produtos para cada escola são separados e entregues sob responsabilidade do próprio município, devendo o responsável pelo programa ou o diretor da escola assinar o comprovante de recebimento de alimentos. No caso das escolas inscritas no programa em Curitiba, a Fundepar envia diretamente para cada escola a sua programação, acompanhada pela Guia de Remessa de Alimentos do Estabelecimento (figura 8).



FIGURA 8 - GUIA DE REMESSA DE ALIMENTOS DO ESTABELECIMENTO

 <b>MEC / FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO</b> <b>ESTADO DO PARANÁ - SEED / FUNDEPAR</b> <b>INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL DO PARANÁ</b> <b>PROGRAMA ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR</b>		<b>CÓDIGO DO ESTABELECIMENTO</b> MUNICÍPIO ESTABELECIMENTO DÍGITO 0690 0785 6 DEP. ADM. ZONA SETOR ESTADUAL URBANA 1 ANO REMESSA LISTA GUIA NÚMERO 1999 01 06 0690 187										
<b>GUIA DE REMESSA DE ALIMENTOS DO ESTABELECIMENTO</b>												
MUNICÍPIO CURITIBA		NOME DO ESTABELECIMENTO RODOLPHO ZANINELLI, C E - E FUND MEDIO										
ENDEREÇO RUA DOZE		NÚMERO 1000 ROTEIRO 12										
ALIMENTO REMETIDO	MARCA	PC EA R P A M Z - I M E T A R S	INDV 2 M E S	COMUNICAÇÃO DE REMESSA								
				VOLUME			VALORES EM R\$					
				TIPO	PESO LÍQUIDO	QUANTIDADE TOTAL	PESO LÍQUIDO TOTAL (KG)	POR KG	TOTAL			
ACUCAR CRISTAL	ACUCARALON	25	22	PC	5,000	19	FD	3	PC	585,000	0,36	210,60
ALMONDEGA BOVINA	TUTTY BON	25	9	LT	0,410	23	CX	5	LT	228,370	2,37	541,23
AMIDO DE MILHO	HORTAFACIL	10	4	PC	1,000	4	CX	6	PC	46,000	0,78	35,88
FLOCOS DE MILHO ACUCARADO	XERETA	15	5	PC	5,000	17	CX			85,000	2,87	243,95
ARROZ TIPO 02	TIJUCAO	25	18	PC	5,000	16	FD			480,000	0,82	393,60
PIPOCA	PACHA	25	4	PC	0,500	9	FD	5	PC	92,500	0,58	53,65
BATATA DESIDRATADA FLOCOS	CUOCHI	8	4	PC	1,000	3	CX	5	PC	35,000	2,98	104,30
BATATA COZIDA	VAPZA	30	3	PC	2,500	6	CX	4	PC	100,000	1,88	188,00
BISCOITO DOCE ROSQUINHA	SANTA CLARA	35	8	PC	0,500	55	CX	9	PC	279,500	1,02	285,09
BISCOITO DOCE WAFER	BON JOUR	30	5	PC	0,200	14	CX	20	PC	144,000	2,14	308,16
BISCOITO SORTIDO	SANTA CLARA	35	7	PC	0,500	54	CX	6	PC	273,000	0,97	264,81
CARNE FRANGO AO MOLHO CON	ODERICH	25	5	LT	0,830	12	CX	9	LT	126,990	4,10	520,65
CHARQUE BOVINO DIANTEIRO	BOIADEIRO	25	5	PC	2,000	4	CX	5	PC	130,000	3,29	427,70
CHA MATE QUEIMADO	CHA CHA	3	9	PC	0,500	4	CX	10	PC	29,000	1,48	42,92
SALSICHA TIPO VIENA	ODERICH	25	8	LT	0,500	36	CX	3	LT	217,500	2,80	609,00
CHOCOLATE EM PO	PROTISA	8	4	PC	1,000	3	CX	5	PC	35,000	0,90	31,50
EXTRATO DE TOMATE	ODERICH	5	11	LT	0,370	6	CX	6	LT	55,500	1,37	76,03
TEMPERO EM PO	NUTRIMENTAL	2	14	PC	1,000	3	CX			30,000	1,33	39,90
FEIJAO COZIDO E TEMPERADO	ODERICH	35	5	LT	3,150	9	CX	4	LT	182,700	1,90	347,13
FEIJAO CORES COZ A VAPOR	VAPZA	35	3	PC	2,500	7	CX	4	PC	115,000	1,56	179,40
FUBA DE MILHO PRE-COZIDO	LORMILHO	25	6	PC	1,000	5	FD	12	PC	162,000	0,35	56,70
LEITE EM PO INTEGRAL	CREMOLATE	25	11	PC	1,000	18	CX	12	PC	300,000	3,23	969,00
MACARRAO PARAF. ESPECIAL	TORINO	40	7	PC	1,000	30	FD	7	PC	307,000	0,63	193,41
MACARRAO ESPAG. ESPECIAL	TORINO	40	7	PC	1,000	28	FD	3	PC	283,000	0,61	172,63
GEL VEGETAL	LIOTECNICA	18	5	PC	1,000	10	CX	1	PC	101,000	3,09	312,09
MISTURA CANJICA COM LEITE	PRATIKA	38	6	PC	2,000	16	CX	1	PC	258,000	1,67	430,86
DLEO DE SOJA REFINADO	LEVE	4	46	LT	0,830	11	CX	14	LT	194,220	0,98	190,33
SAL REFINADO IODADO	UNIAO	2	59	PC	1,000	4	FD	3	PC	123,000	0,17	20,91
BEBIDA CHOCOLATE	NUTRIR	40	7	PC	1,000	25	CX	5	PC	305,000	1,88	573,40
BEB LAC. SALADA DE FRUTAS	PROTISA	40	7	PC	2,000	17	CX	5	PC	282,000	1,69	476,58
VITAMINA COQ DE FRUTAS	PROTISA	40	4	PC	2,000	9	CX	2	PC	148,000	1,74	257,52
BEBIDA COCO	BEVIMIX	40	4	PC	2,000	11	CX	4	PC	184,000	1,69	310,96
SOPA DE CARNE DE FRANGO	PROTISA	40	5	PC	2,000	12	CX			192,000	1,77	339,84
SOPA CARNE BOVINA	PROTISA	40	3	PC	2,000	7	CX	5	PC	122,000	1,67	203,74
MISTURA RISOTO DE FRANGO	PROTISA	25	7	PC	2,000	11	CX	4	PC	184,000	1,94	356,96
SELETA LEG. DESIDRATADA	PROTISA	8	3	PC	1,000	1	CX	11	PC	23,000	5,36	123,28
PREP LIQ REFRESCO ABACAXI	CONCORDE	20	6	CX	1,000	10	CX	4	CX	124,000	3,17	393,08
<b>T O T A I S</b>						529	202			6.562,280		10.284,79

ÓRGÃO EMITENTE <b>FUNDEPAR</b>	NOME DA TRANSPORTADORA	Atesto que recebi da FUNDEPAR os alimentos acima, patrimônio da união, por cuja guarda, conservação e aplicação, me responsabilizo.		DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO TIPO E Ng
ASSINATURA	PLACA DO VEICULO	SIGLA / UF	ASSINATURA	CARGO / FUNÇÃO
				DATA / /

FONTE: Fundepar

As escolas devem retornar mensalmente a Guia de Acompanhamento do Programa na Escola,<sup>117</sup> que descreve a programação efetuada, o número de refeições servidas por turno de funcionamento, bem como, a adequação do número de alunos para a remessa seguinte (figura 9). Consta também dessa guia um controle de estoque que possibilita o remanejamento de gêneros sempre que necessário (figura 10).

Paralelamente à programação, o Departamento efetua a pesquisa de preços junto ao atacado e varejo, uma vez que para iniciar o processo de aquisição dos gêneros deverá ser encaminhada à Divisão de Compras e Licitações, do Departamento de Suprimentos, a relação dos gêneros quantitativos, embalagem e outras especificações importantes, validade mínima do produto e o preço máximo para o produto. A definição do preço máximo por item é feita pelo Departamento de Apoio Escolar em conjunto com a Diretoria Técnica.

A partir dessa etapa, inicia-se o processo licitatório. Tendo em vista a lei das licitações n.º 8.666 de 21 de junho de 1993, existem diferentes modalidades para a licitação, que variam em função do valor (concorrência, tomada de preço, convite ou dispensa). Existem também prazos regulamentares que devem ser respeitados tais como:

- 30 dias para a abertura após a publicação do edital;
- 5 dias para emissão de parecer, após a abertura;
- 3 dias para a homologação;
- 5 dias para a assinatura dos contratos.

Outros prazos são estabelecidos no Edital da Fundepar:

- de 20 a 30 dias para entrega dos gêneros;
- prazos para o Controle de Qualidade, estipulado de acordo com o produto. Devido à necessidade de incubação, os produtos cárneos e outros enlatados são os que apresentam o maior prazo para a emissão dos laudos, 12 dias úteis;

---

<sup>117</sup> Em Curitiba a guia deve ser encaminhada à Fundepar e, nos demais municípios, à Coordenação Municipal do Programa.



FIGURA 10 - CONTROLE DE ESTOQUE

11. Descrição dos alimentos/ validade/ controle de estoque – 1.999

Alimentos enviados pelo FNDE/FUNDEPAR	Validade até	Movimento de estoque (Kg ou lata)				Observação
		Saldo anterior	Entrada	Saída	Saldo	
Açúcar	12.00	75	225	40	255	
Almôndega (conserva)	02.00	-	245	51	194	LATAS
Amido de milho	07.00	-	14	06	08	
Arroz	-	-	-	-	-	
Aveia	-	02	-	02	-	
Batata cozida (vapor)	-	-	-	-	-	
Batata em flocos (purê)	12.99	05	-	-	05	
Bebida chocolate	08.99	35	11	46	-	
Biscoito coco	-	-	-	-	-	
Bebida salada de frutas	03.00	12	82	18	76	
Biscoito docerosquinha	03.00	-	74,5	33,5	41	
Biscoito docemaizena..	03.00	-	74,5	19,5	55	
Biscoito docesortido..	03.00	-	54,5	-	-	
Carne frango ao molho	-	-	-	-	-	
Cereais milho/Sucrilhos	-	-	-	-	-	
Chá mate	07.01	06	6,5	1,5	11	
Charque bovino	12.99	-	16	12	04	
Chocolate em pó	03.00	02	11	13	-	
Extrato de tomate	12.99	06	-	02	04	
Feijão cozido (lata)	01.02	02	-	-	02	
Feijão cozido (vapor)	-	-	-	-	-	
Fubá pré-cozido	-	-	-	-	-	
Gel vegetal	-	-	-	-	-	
Leite em pó integral	07.00	-	152,8	30	122,8	
Macarrão espaguete	07.00	-	20	20	-	
Macarrão parafuso	07.00	10	40	34	16	
Mistura para canjica	12.99	10	30	18	22	
Mistura risoto frango	04.00	-	46	18	28	
Óleo de soja	01.00	40	98	13	125	LATAS
Pipoca	-	-	-	-	-	
Refresco.....uva.....	01.00	-	06	03	03	CAIXAS
Refresco.....abacaxi.....	02.00	03	31	03	31	CAIXAS
Sagu	01:01	04	-	04	-	
Sal	12.00	14	-	04	10	
Salsicha	07.02	52	75,5	52	75,5	
Sardinha	08.02	-	91,8	-	91,8	LATAS
Seleta legumes(desidrat)	-	-	-	-	-	
Seleta legumes-coz.vapor	-	-	-	-	-	
Sopa carne bovina	04.00	-	38	24	14	
Sopa carne frango	04.00	-	48	09	39	
Tempero pó / caldo carne	07.00	02	11	03	10	
Vitamina coquetel frutas	03.00	-	52	-	52	
PÃO DE MEL	03.00	-	48	-	48	
FARINHA DE MILHO	08.00	-	24	-	24	
BEBIDA DE CÔCO	09,99	54	-	54	-	

FONTE: Fundepar

- após a liberação dos produtos pelo controle de qualidade, as transportadoras têm até 20 dias úteis para efetuar a entrega em todos os municípios conveniados.

Os gêneros alimentícios adquiridos pela Fundepar, antes de serem distribuídos aos municípios, são submetidos ao Controle de Qualidade, que é efetuado pelo Centro de Pesquisa e Processamento de Alimentos (Ceppa), da Universidade Federal do Paraná.

No controle de Qualidade são verificados alguns aspectos tais como a composição química dos alimentos, presença de nutrientes nas quantidades solicitadas (ex. ferro nos cereais de milho), características organolépticas ou sensoriais (sabor, cor, odor, aparência e textura), contaminação por microorganismos, toxinas ou agentes (ácaros, insetos, pelos de roedores, presença de metais), umidade, etc.

Se a amostra for aprovada, o lote é liberado para a distribuição. Em caso negativo, o fornecedor tem direito à reanálise. Se o problema persistir, o produto deve ser substituído e passa por nova análise.

Os produtos são entregues na Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná (Codapar), que solicita ao Ceppa a coleta de amostras para laudo técnico. Na medida em que as análises são efetuadas e os laudos são emitidos, quando os produtos são aprovados, as notas são pagas e os produtos disponibilizados para distribuição, iniciando-se então o roteiro detalhado anteriormente.

Finalmente, conclui-se que, para a merenda escolar atingir um padrão de qualidade, fez-se necessária uma hierarquização na estrutura administrativa que tem repousado, historicamente, nos princípios da burocracia weberiana. Desde os primeiros documentos disponíveis sobre o programa, tem-se observado o estabelecimento de normas, regras e regulamentos que deveriam ser obedecidos para garantir um funcionamento eficiente e eficaz do mesmo.

Na medida em que a descentralização das políticas sociais permitiu uma ampliação do poder de decisão das instâncias municipais, a hierarquia de funções deveria garantir a não duplicidade das ações, o que poderia significar pleno exercício de cidadania.

## CONCLUSÃO

Este trabalho visou identificar a formulação e a consolidação da política de alimentação escolar no Brasil, tendo como premissa o fato de que a merenda escolar é um direito do cidadão brasileiro que frequenta a escola pública, obrigatória dos 7 aos 14 anos.

A alimentação escolar é uma das mais antigas políticas sociais brasileiras e tem um caráter universalista, ou seja, objetiva atender a todos os membros da população a que se dirige, a saber, os alunos da pré-escola e do 1º grau da rede pública de ensino e entidades filantrópicas.

Assim, optou-se por realizar, em primeira instância, uma pesquisa histórica procurando entender como o programa de alimentação escolar nasce no Brasil. Deparou-se, então, com uma outra história que antecedeu a alimentação escolar, a do abastecimento alimentar, tanto no tocante à produção quanto ao consumo no início do século, especialmente quando da urbanização e modernização do Estado brasileiro. Destacam-se aqui as questões relativas ao trabalhador, sua saúde e alimentação no contexto do Estado Novo e, posteriormente, as questões relativas à alimentação do escolar.

A nova ordem internacional que se estabeleceu após a Segunda Guerra Mundial com a criação da ONU e de suas fundações, especialmente a OMS, FAO e Unicef, teve uma atuação no cenário nacional que alterou significativamente a ação do Estado, especialmente no que se refere à saúde e alimentação dos grupos vulneráveis, que conquistam um destacado espaço na agenda pública brasileira.

A reflexão sobre a construção do *habitus*, particularmente do alimentar, com a distinção das categorias alimento e comida, foi fundamental para o entendimento da concepção dos programas públicos. Seguindo as definições de ideologia alimentar,

qual a ideologia que teria regido a escolha dos produtos que compuseram a pauta de produtos da merenda escolar brasileira? Pode-se afirmar que em meados dos anos 70, a partir do documento *Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira*, em que o poder público convidou a indústria de alimentos a participar da consolidação do programa de merenda escolar, buscando a maximização da eficiência nutritiva através do tripé analítico palatabilidade-custo-valor nutritivo, marca consideravelmente a questão da alimentação escolar. Esse momento cristaliza a opção do poder público pelo uso de alimentos específicos, os quais contêm mais da noção de alimento segundo o entendimento de DaMATTA do que de comida, uma vez que “alimento é tudo aquilo que pode ser ingerido para manter uma pessoa viva; e comida é tudo aquilo que se come com prazer”.<sup>118</sup> Considerando que o consumo alimentar é culturalmente condicionado, a análise da programação da merenda escolar revela que esta tem sido entendida como uma necessidade da população carente que não tem alimento em quantidade suficiente, e não como necessidade de toda e qualquer criança que permaneça por determinado número de horas na escola independentemente de sua situação socioeconômica.

Em que medida a política pública de alimentação escolar pode superar o caráter assistencialista de “merenda para alunos carentes” e se constituir em garantia do direito de todos a uma alimentação adequada? Qual deve ser o papel da alimentação escolar na escola? Como a alimentação escolar pode incorporar-se ao currículo, passando a ser uma atividade pedagógica da escola? Qual a materialidade necessária ao serviço de alimentação escolar no interior das escolas e do sistema público de ensino para que ele possa desempenhar o papel que dele se espera em uma escola pública?

É no resgate das significações do *comer* constitutivas das organizações humanas, em que a alimentação envolve ritos coletivos de reunião em torno de uma

---

<sup>118</sup>DaMATTA, op. cit.

mesa, de diversos pratos dispostos ao alcance de cada um para que se sirva conforme suas preferências de quantidade e paladar, que encontraremos o verdadeiro papel da alimentação escolar que, na escola pública, não pode limitar-se à caneca de plástico ou de alumínio, a uma colher e a um alimento formulado ou fortificado com suplementos.

Para que a merenda escolar seja um fato pedagógico na escola pública brasileira é preciso o desenvolvimento de um novo enfoque para captar os sentidos e as necessidades que estão por trás do discurso oficial. A dimensão simbólica da alimentação escolar é um espaço coletivo de prazer, de construção cultural, nutrição e aproximação.

A merenda escolar deve ser uma suplementação alimentar servida para suprir as necessidades fisiológicas de todas as crianças, que devem se alimentar a intervalos regulares de quatro horas, independentemente de suas condições socioeconômicas. Não pode ser vista como “auxílio aos carentes”, tampouco como forma de combate à fome ou à deficiência nutricional, mas como direito do cidadão que frequenta a escola por um período de tempo longo, o que torna necessário que se alimente no local onde estuda.

A merenda como auxílio sugere uma outra concepção, ou seja, a de reconhecer que nem todos os indivíduos têm *status* de cidadão, já que se este *status* implica o direito de alimentar-se, significa reconhecer no “carente” um cidadão de segunda categoria. Cabe perguntar: o cidadão é de segunda classe porque é carente ou é carente porque é de segunda classe? E é papel do Estado, em sua função de planejador da vida econômica e social, a responsabilidade por medidas que permitam à população o acesso a um padrão de vida digno.

É necessária uma política pública com cobertura universal e voltada às necessidades nutricionais, mas também às sensações de saúde como plena expressão do modo de afirmar a vida e potencializar a democracia. A questão da merenda escolar deve contextualizar-se nas políticas públicas como uma expressão de assistência às demandas populares. Como espaço pedagógico na escola, deve voltar-se ao incremento das responsabilidades educacionais diante da afirmação de modos da

cidadania criadores e ativos.

A constituição da alimentação escolar como um direito de cidadania está na produção de instâncias individuais, coletivas e institucionais sobre a subjetividade dos cidadãos. Os professores, em sua grande maioria, não compartilham das refeições juntas com seus alunos; quase sempre a refeição oferecida não se destina aos hábitos dos professores, nem no modo de servir nem em termos de qualidade nutricional.

A execução do Programa de Alimentação Escolar no Brasil tem oscilado entre dois pólos: ou se caracteriza como uma prática assistencialista, como merenda para carentes, ou assume a feição de uma prática vinculada aos direitos da cidadania, dependendo geralmente das ações desenvolvidas pelos governos estaduais e/ou municipais.

Para diagnosticar em qual pólo está situado o Programa de Alimentação Escolar deve-se responder às seguintes questões: Qual é o espaço e quais são os horários reservados para as refeições? Que tipo de alimento é oferecido? Como se dá a sociabilização nos momentos em que é servido? As respostas a estas indagações podem mostrar a maneira como a escola está passando para o aluno representações sobre comida, relações sociais, cidadania, enfim, sobre como está formando hábitos e atitudes em relação à alimentação.

A incorporação da merenda ao processo educacional, transformando-a em atividade pedagógica desenvolvida na escola, permite o entendimento do Programa de Alimentação Escolar como um direito de cidadania e não como atendimento ao carente. O resgate da dimensão pedagógica da alimentação escolar deve passar pela transformação do alimento em comida, ou seja, pelo resgate do sentido do prazer e do valor simbólico do alimento. O estudo da nutrição deve ser parte do projeto pedagógico e político da escola, ser trabalhado de modo integrado na formação de cidadãos, ser parte comprometida com as atividades didáticas da escola. Assim, as refeições serão momentos de prazer, de congraçamento, de enriquecimento de relações e de abastecimento do corpo. A merenda deixa de ser uma necessidade do aluno

carente, pecha, mácula que marginaliza o usuário do programa na maioria das escolas.

A descentralização traz a possibilidade do exercício pleno dos direitos e da autonomia da gestão municipal, com maior controle sobre os recursos públicos. É neste contexto de descentralização que nos voltamos para a questão da gestão do programa de alimentação escolar, no qual identificamos um eixo norteador, uma forte tendência de racionalidade administrativa, afinal fazer chegar às mais distantes regiões do País os gêneros doados no menor espaço de tempo somente foi possível mediante uma administração racional. A participação da indústria de alimentos brasileira só se fez presente quando o Estado passou a gerir totalmente o Programa, e somente foi possível alcançar um padrão de referência através de uma estrutura relativamente fechada, em que os produtos já eram definidos em nível nacional.

Pelo processo de democratização do País, o Programa pôde se atualizar e descentralizar suas ações. Atualmente, se o Programa de Alimentação Escolar for desenvolvido em parceria com os demais programas municipais de abastecimento, saúde e promoção social, poder-se-á chegar a um momento de pleno exercício de cidadania, com o uso racional dos recursos públicos, direcionados às necessidades da população local.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **O que é fome**. São Paulo : Brasiliense, 1985.
- ABREU, Mariza. Alimentação escolar : combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? **Em Aberto**, Brasília, v. 15, n. 67, p. 5-20, jul./set. 1995.
- AQUINO, Antonia Maria. **Orientações para a programação de alimentos**. Brasília : Fundação de Assistência ao Estudante, 1985. (Série Alimentação escolar; 1).
- ARAÚJO, Luis César. **Organização e métodos**. 2. ed. São Paulo : Atlas, 1988.
- ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de. **O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN : suas bases setoriais**. (P-DT-424). Apresentado na Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, Brasília, 01 abr. 1982.
- BACHA, Edmar; KLEIN, Herbert (Orgs.). **A transição incompleta : Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986.
- BARRETO, Helena Motta Salles. **A política social na Nova República : os programas de distribuição de alimentos**. Rio de Janeiro : Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro : Sociedade Brasileira de Instrução, 1988. (Série Estudos; n. 61).
- BASTOS, Eunice Gonçalves. Lavoura branca para o gasto ou laranja para vender? : hábitos alimentares de produtores de laranja no Estado do Rio de Janeiro. In: MUSEU NACIONAL (Brasil). **Relatório do Grupo de Pesquisa do Museu Nacional : Projeto Hábitos Alimentares em Camadas de Baixa Renda**. Coordenado por O. G. Velho. Rio de Janeiro, 1977.
- BATISTA FILHO, Malaquias; BARBOSA, Nilze. **Pró-Memória : alimentação e nutrição no Brasil : 1974-1984**. Brasília, Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, [1985?].
- BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria geral dos sistemas**. 2. ed. Petrópolis : Vozes, 1975.
- BLEIL, Susana Inez. **Mudanças de hábitos a partir da industrialização agroalimentar**. Rio de Janeiro, 1998. Dissertação (Mestrado) - UFRJ, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura.
- BONIM, Ana Maria; ROLIM, Maria do Carmo. Hábitos alimentares : tradição e inovação. **Boletim de Antropologia**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 75-90, jun. 1991.
- BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário crítico de Sociologia**. São Paulo : Atica, 1993.
- BOURDIEU, Pierre. **La distinction : critique sociale du jugement**. Paris : Minuit, 1979.

- BOURDIEU, Pierre. **Le sens pratique**. Paris : Minuit, 1980.
- BRANDÃO, Carlos Rorigues. **Plantar, colher, comer** : um estudo sobre o campesinato goiano. Rio de Janeiro : Graal, 1981.
- BRASIL. Tribunal de Contas. **Ofício Circular n. 412 – DAAN/DDP, de 11 de outubro de 1993**. Brasília. Encaminha a Decisão 310/93 referente ao Processo 001.317/93-8 para o Secretário de Estado da Educação do Paraná, Elias Abraão.
- BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista** : a degradação do trabalho no século XX. 3. ed. Rio de Janeiro : Guanabara Koogan, 1987.
- CAMPANHA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (Brasil). **O que é a Campanha Nacional de Alimentação Escolar**. Rio de Janeiro, 1967.
- CAMPANHA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (Brasil). **Programa Nacional de Nutrição Escolar** : julho de 1976. Brasília : MEC, Departamento de Documentação e Divulgação, 1977.
- CAMPANHA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (Brasil). **Relatório de 1968**. Rio de Janeiro, 1969.
- CAMPANHA NACIONAL DE MERENDA ESCOLAR (Brasil). **Auxílio a merenda escolar**. [Brasília], 1960. 1 folder.
- CAMPANHA NACIONAL DE MERENDA ESCOLAR (Brasil). **Cartilha da merenda escolar**. Organizada por Walter J. Santos e Jítia Dias Paes. 3. ed. Rio de Janeiro : Ministério da Educação e Cultura, Departamento Nacional de Educação, 1960.
- CANESQUI, Ana Maria. Antropologia e alimentação. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, n. 22, p. 207-216, 1988.
- CANESQUI, Ana Maria. A dietética popular : comida de pobre; comida de rico. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 48-53, 1986.
- CASTELLS, Manuel; IPOLA, Emílio. **Prática epistemológica e Ciências Sociais**. 3. ed. Porto : Afrontamento, [197-?]. (Crítica e sociedade; 1)
- CASTELLS, Manuel. **Movimentos sociais urbanos**. México : Siglo XXI, 1976.
- CASTRO, Anna Maria de. **Nutrição e desenvolvimento** : a análise de uma política. Rio de Janeiro, 1977. Tese (Livre Docência) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Nutrição, Centro de Ciências da Saúde.
- CASTRO, Cláudio de Moura; COIMBRA, Marcos (Orgs.). **O problema alimentar no Brasil**. São Paulo : Ed. da Unicamp/Almed, 1985.
- CASTRO, Josué de. **Geografia da fome** : o dilema brasileiro : pão ou aço. 9. ed. São Paulo : Brasiliense, 1965.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. São Paulo : McGraw-Hill do Brasil, 1979.
- COIMBRA, M.; MEIRA, João Francisco Pereira de; STARLING, Monica Barros de Lima. **Comer e aprender** : uma história da alimentação escolar no BRASIL. Belo Horizonte : Instituto Nacional de Assistência ao Estudante, 1982.

- CONVÊNIO 23. In: FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Proposta de estruturação do Programa Estadual de Alimentação Escolar.** [Curitiba, 1983?].
- COUTINHO, Augusto Osvaldo. Alimentação do brasileiro : uma visão histórica. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, n. 23, dez. 1988. Edição especial: Nutrição do brasileiro.
- CONTRERAS, Jesús. Introdução. In: \_\_\_\_\_ (Comp.). **Alimentación y cultura : necesidades, gustos y costumbres.** Barcelona : Universitat de Barcelona, 1995. p. 9-24.
- CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático.** Brasília : Ed. Universidade de Brasília, 1981.
- CUNHA, Sandra dos Reis. Merenda escolar e Setor de Nutrição da Prefeitura de Porto Alegre/RS. **Em Aberto**, Brasília, v. 15, n. 67, p. 149-152, jul./set. 1995.
- CURITIBA. Secretaria do Abastecimento. **Estudos básicos.** Curitiba, 1987.
- DaMATTA, Roberto. **O que faz o brasil, Brasil?** 8. ed. Rio de Janeiro : Rocco, 1997.
- DaMATTA, Roberto. Sobre o simbolismo da comida no Brasil. **O Correio [da UNESCO]**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 7, p. 22-23, jul. 1987.
- DRAIBE, Sonia Mirian. As políticas sociais brasileira : diagnósticos e perspectivas. In: IPEA. **Para a década de 90 : prioridades e perspectivas de políticas públicas.** Brasília, 1990. v. 4.
- ENRIQUEZ, Eugène. O trabalho de morte nas instituições. In: KAËS, Rene et al. **A instituição e as instituições.** São Paulo : Casa do Psicólogo, c1989. p. 53-77. (Estudos psicanalíticos).
- FALCÃO, Maria do Carmo. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. In: \_\_\_\_\_. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** São Paulo : Cortez, 1989.
- FRIEDBERG, Erhard. Organização. In: BOUDON, R. **Tratado de Sociologia.** Rio de Janeiro : Zahar, 1985.
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (Brasil). **Curso de capacitação de recursos humanos/PNAE : 17 a 21 de out. de 1983.** Cuiabá, 1983.
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (Brasil). **Descentralização / municipalização da alimentação escolar : versão preliminar do enfoque DAAN/FAE.** Brasília, 1985.
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (Brasil). **Proposta de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Brasília, 1993.
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (Brasil). **Relatório 1985.** Brasília, [1986?].
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (Brasil). **Relatório 86.** Brasília, [1987?].

- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (Brasil). **Relatório anual da Fundação de Assistência ao Estudante – 1984**. Brasília, 1985.
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (Brasil). **Relatório de atividades – 1983**. Brasília, [1984?].
- FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE (Brasil). **Relatório de Atividades 1993/94**. Brasília, 1995.
- FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Manual [de operações] do Programa Estadual de Alimentação Escolar**. Curitiba, 1983.
- FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Manual de operações do Programa Estadual de Alimentação Escolar**. Curitiba, 1985.
- FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Operacionalização do Programa Estadual de Alimentação Escolar**. Curitiba, 1989.
- FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Proposta de estruturação do Programa Estadual de Alimentação Escolar**. [Curitiba, 1983?].
- FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. **Relatório e atividades do Departamento de Educação Alimentar** : exercício 1984. Curitiba, [1985?].
- FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. Departamento de Apoio Escolar. **Projeto de pesquisa** : aceitabilidade de alimentos da merenda escolar. Curitiba, 1996.
- FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. Departamento de Apoio Escolar. Divisão de Educação Alimentar. **Programa de Merenda Escolar**. Curitiba, 1998.
- FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARANÁ. Departamento de Apoio Escolar. Divisão de Educação Alimentar. **Programa de Merenda Escolar** : 1999-2000. Curitiba, 1999.
- FUNDAÇÃO GEÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. **Pesquisa sobre orçamentos familiares** : hábito de consumo alimentar. Rio de Janeiro, 1967.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Despesas das famílias** : região III – Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.. Rio de Janeiro, 1978. (Estudo Nacional da Despesa Familiar; v.1: Dados preliminares)
- GALEAZZI, Maria Antonia Martins; CHAIM, Nuria A. Diagnóstico do Sistema de Alimentação do Escolar de Campinas. **Em Aberto**, Brasília, v. 15, n. 67, p. 106-115, jul./set. 1995.
- GARINE, Igor. Los aspectos socioculturales de la nutrition. In: CONTRERAS, Jesus (Comp.). **Alimentación y cultura** : necesidades, gustos y costumbres. Barcelona : Universitat de Barcelona, 1995. p. 129-169.
- GOLDMAN, P.; VAN HOUTEN, D. R. Les stratégies managériales et le travailleur : une analyse marxiste de la bureaucratie. **The Sociological Quartely**, Columbia, Missouri, n. 18, p. 108-125, 1977.

- GUIMARÃES, Débora Messenberg. As políticas sociais no Brasil : uma análise histórica. In: GUIMARÃES, Monica et al. **Políticas sociais no Brasil**. Brasília : Serviço Social da Indústria - DN - Super - DITEC, 1993. (Caderno técnico; 18)
- HOLANDA, Eliane. A merenda escolar pode ajudar a superação do fracasso escolar? **Em Aberto**, Brasília, v. 15, n. 67, p. 57-62, jul./set. 1995.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1984.
- HOLZMANN, Dilneia Pereira. **Mudanças na estrutura organizacional da Fundepar** : análise de aspectos relevantes. Curitiba, 1988. Documento de circulação restrita da DIEA/Fundepar.
- INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (Brasil). ). **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição** : condições nutricionais da população brasileira : adultos e idosos. Brasília, 1991.
- INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (Brasil). ). **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição** : perfil de crescimento da população brasileira de 0 a 25 anos : adultos e idosos. Brasília, 1990.
- INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (Brasil). **Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição** : resultados preliminares. 2. ed. Brasília, 1990.
- INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (Brasil). **Plano de Metas 1994/1995**. Brasília, 1994.
- INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO (Brasil). **Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – PRONAN** : 1976-79. Brasília, 1976. (Documento técnico INAN; 06/76).
- INSTITUTO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO (Brasil). **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE** : uma abordagem técnica. [Brasília, 1982?].
- IPEA. **Um balanço das ações de governo no combate à fome e à miséria – 1993**. Coordenado por Anna Maria Peliano. Brasília, [1994?].
- IPEA. **Propostas de política social**. Brasília, 1992. (Documento de política; n. 12).
- KAST, Fremont; ROSENZWEIG, James. **Organização e Administração** : um enfoque sistêmico. São Paulo : Pioneira, 1970.
- L'ABBATE, Solange. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil : I, período de 1940 a 1964. **Revista de Nutrição da PUCCAMP**, Campinas, v. 1, n. 2, p. 87-138, jul./dez. 1988.
- L'ABBATE, Solange. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil : II, a partir dos anos setenta. **Revista de Nutrição da PUCCAMP**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 7-54, jan./jun. 1989.
- LIMA, Gerson Zanetta de. **Saúde escolar e educação**. São Paulo : Cortez, 1985.
- LINHARES, Maria Yeda; SILVA, Francisco Carlos Teiceira de. **História política do abastecimento (1918-1974)**. Brasília : BINAGRI, 1979.

- MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo : Ciências Humanas, 1979.
- MOTTA, Denise Giacomo; BOOG, Maria Cristina. **Educação nutricional**. São Paulo : Ibrasa, 1984.
- MOUZELIS, N. P. L'approche des relations humaines et l'organisation. In: \_\_\_\_\_. **Organization and bureucracy**. Chicago : Aldine Publ., 1967.
- MUSEU NACIONAL (Brasil). **Relatório do Grupo de Pesquisa do Museu Nacional** : Projeto Hábitos Alimentares em Camadas de Baixa Renda. Coordenado por O. G. Velho. Rio de Janeiro, 1977.
- NATAL, Jorge Luis A. **A questão alimentar-nutricional na política econômica (1930-1976)** : um vai-vem na periferia da agenda pública. Campinas, 1982. Dissertação (Mestrado) - UNICAMP.
- NOVAIS, Fernando A. **Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial : 1977-1808**. São Paulo : Hucitec, 1979.
- ORNELLAS, Lieselotte Hoeschl. **A alimentação através dos tempos**. 1. ed. Rio de Janeiro : Fename, 1978. (Cadernos didáticos).
- PARANÁ. Secretaria da Educação. **Organograma**. [Curitiba], 1983. 1 folder.
- PELIANO, A M..M; BEGHIN, N. **Os programas federais de alimentação e nutrição no início da década de 90**. Brasília, 1994.
- PINHO, S. R. Merenda escolar e Setor de Nutrição da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS. **Em Aberto**, Brasília, ano 15, n. 67, p. 149, jul./set. 1995.
- PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo : Brasiliense, 1986.
- RESOLUÇÃO n.º 2, de 21 de janeiro de 1999 : Medida Provisória n. 1784. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 240, 15 dez. 1998. Disponível na Internet <<http://www.mec.fnde.gov.br>>
- SANTOS, Evelyn Neyla Medeiros dos. **Orientações para aquisição de alimentos**. Brasília : Fundação de Assistência ao Estudante, 1985. (Série Alimentação escolar; 2).
- SANTOS, Lilian de Cássia Albuquerque dos. **Sugestões de cardápios**. Brasília : Fundação de Assistência ao Estudante, 1995. (Série Alimentação escolar; 3).
- SILVA, Marina Vieira. A trajetória do programa de merenda escolar (1954-1994) e o estado nutricional de crianças brasileiras. **Cadernos de Nutrição**, São Paulo, n. 11, p. 31-49, 1996.
- SIMON, Herbert A. **El comportamiento administrativo**. 2. ed. Valencia : Tip. Artística, 1964.
- SIMON, Herbert A.; MARCH, J. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de Administração científica**. São Paulo : DASP, 1948.

- UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. **Brasil 1986** : relatório sobre a situação social do país. Campinas, 1988.
- VALLA, Victor Vicent; STOTZ, Eduardo Navarro (Orgs.). **Educação, saúde e cidadania**. Petrópolis : Vozes, 1994.
- VASCONCELOS, Francisco Assis Guedes. A política social de alimentação e nutrição no Brasil : acumulação de capital e reprodução da fome/desnutrição. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, n. 23, dez. 1988. Edição especial : Nutrição do brasileiro.
- WEBER, Max. Burocracia. In: \_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**. México : Fondo de Cultura, 1996. p. 229-282.
- WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro : Zahar, 1946.
- WILBERG, Eunice de Quadros. **Os significados da política social de alimentação e nutrição no Brasil**. Brasília, 1984. Monografia - Curso de Especialização em Política Social, Universidade de Brasília.
- WOORTMANN, Klaas. **Hábitos e ideologias alimentares em grupos sociais de baixa renda** : relatório final de pesquisa. Brasília : Universidade de Brasília, 1978. (Série Antropologia; 20).
- ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta** : as organizações populares e o significado da pobreza. São Paulo : Brasiliense, 1985.