



Instituto de Planejamento Econômico e Social

IPLAN

Instituto de Planejamento

A DESCENTRALIZAÇÃO DA MEFEN
DA ESCOLAR: O MODELO FUNCIO
NOU NO RIO? FUNCIONARÁ EM
OUTROS ESTADOS?

Cláudio de Moura Castro
Anna Maria T.M.Peliano

A DESCENTRALIZAÇÃO DA MEFEN
DA ESCOLAR: O MODELO FUNCIO
NOU NO RIO? FUNCIONARÁ EM
OUTROS ESTADOS?

Cláudio de Moura Castro
Anna Maria T.M. Peliano

A descentralização da merenda escolar: O Modelo Funcionou no Rio? Funcionará em outros estados?

Anna Maria M. Peliano
Cláudio de Moura Castro

A. Chegou a hora da alimentação?

Há boas e sólidas razões para pensar-se seriamente em programas de alimentação escolar. Parece haver certo consenso em apontar a desnutrição como a mais desatendida das necessidades básicas do país. Virtualmente todos os indicadores sociais mostram pelo menos um leve avanço nas últimas duas décadas. Em contraste, a nutrição apresenta indicadores que vêm involuindo faz dez anos. De fato os deficits alimentares e suas conseqüências são preocupantes*.

E bem sabemos que as dificuldades não estão do lado da produção mas do fraco poder de compra de uma faixa grande da população. Daí a ênfase que deve ser dada, no curto prazo, aos programas que aumentam o consumo dos grupos onde é maior o deficit, já que mudanças possíveis nos padrões de distribuição de renda não poderão gerar conseqüências imediatas na nutrição.

Mas não se pense que a decisão de alimentar os pobres (via programas especiais) é de fácil implementação. Ampliam-se as burocracias, aumenta o desperdício, aumenta a corrupção, aumentam então os controles por via de mais burocracia. Ao fim e ao cabo, gasta-se sempre o dinheiro, compra-se muito alimento mas o quadro de desnutrição pode permanecer inabalado.

Deve-se pois pensar seriamente em alternativas mais eficazes para operar programas de alimentação. A alimentação nas primeiras séries escolares é um foco privilegiado de

* Ver a esse respeito Anna Peliano, Cláudio de Moura Castro, George Martine e Ronaldo Garcia: O Problema Alimentar Brasileiro, CNRH/IPEA (1984).

atuação: (i) Ali está representada a vasta maioria dos pobres; (ii) a merenda é um poderoso antídoto para a deserção que é o maior dos problemas da escola; (iii) os alunos ainda estão em idades em que as seqüelas futuras da desnutrição são graves; (iv) a administração do programa na sua etapa final é relativamente simples por atrelar-se a uma instituição existente e suficientemente organizada como é a escola*; e, (v) já há experiência prévia de muitos anos de operação de programas de merenda escolar.

Mas, como dissemos, nem por isso se deve pensar que estão resolvidos os problemas e que opera a contento a merenda. Pelo contrário, há severos problemas logísticos de compra, distribuição, escolha de alimentos e muitos outros. Há consciência destas dificuldades nos dias que correm e abundam novas idéias de como lidar com a merenda.

Boa parte das soluções consistem em corrigir, depurar e afinar os mecanismos centralizados existentes. Considerável progresso pode ser obtido por essa via. Todavia, há soluções diferentes. Interessam sobretudo aquelas que propõem formas mais descentralizadas de atuação. A FAE vem tentando estadualizar a merenda. O Estado de São Paulo caminha para a municipalização. Indo mais longe, o Estado do Rio de Janeiro tenta a "escolarização" da merenda. Dar às diretoras um forte grau de autonomia e responsabilidade nas compras da merenda parece, de fato, o nível máximo de descentralização que é possível (salvo um sistema a la Milton Friedman que desse tickets às crianças para que comprassem as suas refeições).

A promessa da descentralização adquire hoje um particular fascínio. A nostalgia da volta a um governo local - que, de resto, jamais mereceu muitos aplausos - e um real desapontamento com o desempenho do centralismo, trazem ao primeiro plano as soluções que vêm precedidas pelo qualificativo de descentralizadas.

* Não há problemas de definição de clientela, de controle de acesso etc.

Daí, portanto, o forte interesse despertado pelo experimento do Rio de Janeiro. É muito importante que, nesse momento, consigamos entender melhor os limites e potenciais dos diferentes caminhos que estão sendo tentados. Todavia, é preciso aceitar que cada solução depende de determinadas condições do seu entorno. E se pensamos em dar à periferia maior peso específico nas decisões, é corolário aceitar que resolvam seus problemas de forma variada ou mesmo que decidam não fazer nada. Busca de soluções não implica que a mesma solução seja encontrada por todos. E mais ainda, o imperativo da descentralização não deve significar que todos descentralizem igualmente. Descentralizar a decisão de descentralizar significa que alguns vão decidir a esse respeito diferente dos outros.

Com esse pano de fundo, podemos examinar algumas características do experimento de descentralização do Rio.

B. O Rio de Janeiro: uma alternativa descentralizada

É pertinente observar que o experimento de descentralização em curso no Rio de Janeiro tem lugar justamente no Estado de mais longa tradição em merenda escolar. Se, de um lado, vale a pena especular acerca desta coincidência, de outro, cabe lembrar que muito do que se observa pode resultar do maior amadurecimento institucional e não da descentralização.

De fato, a preocupação com a desnutrição de escolares no País, bem como as primeiras intervenções governamentais na área, se originaram na Secretaria de Educação e Cultura da Prefeitura do então Distrito Federal. Já em 1938, esta alocava verbas de seu próprio orçamento para financiar um programa de alimentação escolar.

Quando em 1955 foi criada a Campanha de Merenda Escolar, o programa do Rio de Janeiro já havia estruturado suas bases de funcionamento, continuando então a se desenvolver de forma desvinculada da atuação federal.

Em termos operacionais, o programa evoluiu de intervenções isoladas no âmbito das próprias escolas, através das

Caixas Escolares, até a centralização das compras dos gêneros alimentícios pelo Estado, através da Companhia Central de Abastecimento (COCEA), fechada no início de 1983 por motivo de ineficiência e corrupção.

1. Um experimento em descentralização

Seria particularmente interessante aprofundar a compreensão da seqüência de eventos que levaram à extinção da COCEA e à busca de um caminho descentralizado. Em outras palavras, não sabemos se a descentralização foi, de fato, um objetivo em si ou uma solução pragmática diante de uma máquina centralizada insalvável.

Tudo o que sabemos é que a partir de 1983, foram implementadas, em caráter emergencial, novas sistemáticas de operação do Programa de Merenda Escolar no Estado do Rio de Janeiro, caracterizadas por efetiva descentralização na sua execução.

Pela nova sistemática, é concedido um adiantamento de recursos para as escolas no valor correspondente à aquisição de alimentos para um período de dois meses para as escolas do município do Rio de Janeiro (com quotas semanais pré-estipuladas) e de dez dias letivos para as escolas estaduais e os demais municípios do Estado.

Note-se que o programa do município do Rio de Janeiro é independente das Órbitas Estadual e Federal, sendo coordenado pela Secretaria de Planejamento da Prefeitura, com o apoio técnico do Instituto de Nutrição Annes Dias. Neste município, o adiantamento para as escolas é feito através de cheques nominais para as diretoras ou professoras, tendo sido exigido pela Inspetoria Financeira, o revezamento dessa pessoa encarregada de efetuar os pagamentos. Ou seja, não podem ser realizados dois adiantamentos sucessivos em nome do mesmo funcionário. Tal sistemática tem por objetivo evitar a descontinuidade do Programa, no período de prestação de contas dos recursos já alocados. Assim, enquanto um responsável está respondendo pelos recursos recebidos para aquela escola, o outro já está adquirindo os alimentos com as novas alocações, não dependendo da aprovação dos recursos ordenados pelo anterior.

O cardápio do Rio é bastante flexível. Como estipulado pelo Instituto Annes Dias, consta de alimentos básicos "in natura": arroz, feijão, ovos, carne, fubá, farinha de mandioca, leite, frutas, legumes e excepcionalmente doces.

São indicados dois tipos de almoço, diferenciados basicamente pelo volume de alimentos oferecidos e destinados a escolas de níveis sócio-econômicos distintos (para as escolas mais pobres é destinado um volume maior de alimentos). O custo estimado dos alimentos destas refeições corresponde (em junho de 1984) respectivamente a Cr\$ 267,00 para um e a Cr\$ 300,00 para o outro.

Nas escolas que não possuem condições mínimas para elaboração do almoço é distribuído um lanche, composto basicamente de leite com café, chocolate ou groselha, pão, queijo, biscoito e frutas. O custo estimado é de Cr\$ 300,00.

Nas escolas mais carentes acima de 500 alunos, além da refeição é oferecida ainda uma suplementação láctea, através da distribuição diária no Estado de 50 000 litros de leite fluido (tipo B), no início do horário escolar. Para tanto, foi assinado um protocolo de intenções entre o Governo Estadual, a Prefeitura e os distribuidores de leite do Rio de Janeiro para a aquisição do excedente do produto (estimado atualmente em 40 mil litros diários) que não tem condições de escoar através do mercado. São pagos preços de atacado, ou seja, Cr\$ 529,00 o litro (preço de junho-84).

A distribuição nas escolas é feita pelas próprias cooperativas que devem entregar diariamente o leite até às 10 horas da manhã. As cotas referentes aos sábados, domingos e feriados escolares, no todo ou em parte, podem ser convertidos pela própria cooperativa em doce de leite (em tabletes de 50 gramas) a serem distribuídos pelas escolas nas segundas-feiras.

Visando fiscalizar a qualidade do leite distribuído, deverá ser montada uma unidade volante de coleta de amostras

(com apoio de um laboratório bromatológico), a ser operado pelas secretarias estadual e municipal de saúde.

A aquisição dos demais produtos componentes do cardápio é efetuada pelas próprias diretoras ou professoras, após um levantamento de preços nas diversas redes de abastecimento local. Normalmente, as unidades interessadas encaminham sua lista de preços que é enviada à Secretaria da Fazenda, junto com a documentação de prestação de contas (notas fiscais de compra acompanhadas dos cheques de pagamento correspondentes). Esse material é utilizado como um controle dos preços praticados pelas diversas escolas.

Vale ressaltar que, muitas vezes, o critério de um preço mais baixo é preterido por critérios de qualidade do produto, eficiência do fornecedor e facilidades na entrega (sobretudo para as escolas mais afastadas) oferecidas pelos vendedores.

Para o controle da recepção dos produtos adquiridos, está sendo exigida a presença de uma mãe dos alunos que juntamente com o responsável na escola, assinam as notas fiscais apresentadas.

O pagamento é efetuado à vista, através de cheque, no momento da entrega dos gêneros alimentícios. Esses cheques são depositados nas contas especificamente abertas pelas empresas fornecedoras no Banco do Estado do Rio de Janeiro. Desta forma, não há no processo, manipulação de dinheiro em espécie.

Vale notar que nas escolas estaduais a sistemática tem sido algo diferente. O custo (Cr\$ 200,00 per capita/dia) é mais baixo e o intervalo entre os adiantamentos é menor (duas vezes ao mês).

Para as demais escolas municipais há outras alternativas de execução do Programa, uma vez que os funcionários municipais não podem (por razões legais-administrativas) receber ou emitir cheques destinados ao pagamento das aquisições.

Assim, em certos municípios, os responsáveis nas escolas fazem as compras e encaminham a nota fiscal devidamente assinada para as supervisoras do Programa (funcionárias do Estado) que realizam o pagamento. Em outros, as compras para as escolas são realizadas de forma mais centralizada pelas próprias supervisoras.*

2. Os problemas legais.

A sistemática de compra direta foi implementada em caráter emergencial e o Tribunal de Contas do Estado está a exigir novas alterações. Tudo indica que não será mais possível simplesmente estender a vigência do sistema atual.

De acordo com a nova solução proposta no município do Rio de Janeiro, todos os pagamentos às empresas fornecedoras passarão a ser realizados pelo Tesouro Municipal, mediante apresentação de faturas acompanhadas de notas fiscais autenticadas.

As empresas interessadas em fornecer gêneros alimentícios para a merenda escolar terão que ser credenciadas, mediante licitação pública, comprometendo-se a cumprir as seguintes exigências: fornecimento de gêneros num prazo de 24 horas a partir do pedido; emissão de faturas abrangendo um período mínimo de sete dias; pagamento feito pelo Tesouro do Município (num prazo de sete dias a partir da apresentação da fatura na Inspeção Setorial de Finanças da secretaria compradora); e obediência ao preço máximo apurado pelo Instituto de Planejamento Municipal, através de pesquisa direta na rede de supermercados.

No caso das escolas estaduais, a Secretaria de Educação está estudando também novas alternativas de pagamento aos fornecedores, não havendo ainda decisão sobre uma sistemática definitiva. Não cabem dúvidas de que os problemas de legalidade dos pagamentos vem se constituindo no maior obstáculo do novo sistema.

* No município de São Gonçalo, por exemplo, cada supervisora faz as compras e o acompanhamento de 10 escolas.

3. Alguns resultados.

Visitas de campo e conversas com pessoas familiarizadas com o experimento indicam uma forte consistência nos resultados. Pode-se afirmar que a atual sistemática é aceita pelos diretores e professores das escolas. E estas são as pessoas mais diretamente envolvidas no Programa e mais próximas dos beneficiários finais que são as crianças.

Após o choque inicial e o medo de assumir as novas atribuições que lhes foram transferidas - seleção de fornecedores, compra de grandes quantidades de alimentos, prestação de contas individuais e nominais à Secretaria da Fazenda - observa-se um claro entusiasmo frente à melhoria no padrão de atendimento do Programa.

O depoimento repetidamente ouvido é de que as crianças estão se alimentando melhor - em qualidade e quantidade. Esse resultado já foi, de fato, demonstrado por uma avaliação realizada pelo Instituto Annes Dias.

Esse Instituto tem realizado, por vários anos consecutivos, um levantamento ponderal dos novos alunos (analfabetos) que entram nas escolas do município do Rio de Janeiro. Numa amostra de 25 unidades escolares (consideradas como significativa) dos "235 alunos que apresentavam peso corpóreo abaixo da normalidade, 58 foram recuperados, o que representa um índice de recuperação de 24,68%. Avaliações anteriores mostraram um índice de apenas 5%. Como o método de amostragem é aleatório e probabilístico, o resultado 24,68% pode ser extrapolado para todos os alunos novos de primeira série, da rede municipal".*

Alega o Annes Dias que a inclusão de alimentos frescos = hortaliças, frutas, carnes e vísceras - viabilizada pela nova sistemática de aquisição, além de ter melhorado o paladar das refeições e, conseqüentemente, aumentado seu consumo, enriquece

* "Avaliação da Nova Sistemática do Programa de Nutrição Escolar" - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Instituto de Nutrição Annes Dias - 1984.

também, o teor vitamínico-mineral do cardápio fornecido. Naturalmente, se aumenta também a quantidade, torna-se problemático impu-
tar os melhores resultados à dieta diferente ou ao mero aumento nos quantitativos consumidos. A questão se torna conceptualmente ainda mais nebulosa quando se considera que o aumento na quantidade pode ser um resultado de melhoria no sabor.

O controle de qualidade tem se revelado um problema difícil nos programas públicos. Não apenas faltam ... mecanismos confiáveis para levar informações da ponta para os centros decisórios, mas também, os alimentos formulados não permitem ao consumidor final o reconhecimento de adulteração na sua fórmula. O programa de descentralização do Rio atenuou consideravelmente esses problemas. Os produtos utilizados são amplamente conhecidos pelos usuários e não requerem mais do que a vigilância sanitária já oferecida no que é vendido nos supermercados. Além disso, podem ser refugados e substituídos imediatamente por conta dos próprios fornecedores. Não existe essa mesma flexibilidade, quando os alimentos são oriundos de fornecedores governamentais, como no caso da antiga COCEA e da própria COBAL. Os alimentos podem ser até refugados pelas escolas ou postos de saúde, mas a sistemática de substituição (quando ocorre) é demorada e implica em processos burocráticos que resultam muitas vezes, na suspensão do atendimento.

Quanto aos custos, também o depoimento geral é de que foram significativamente reduzidos quando comparados com os da COCEA. O preço do almoço reforçado do município do Rio de Janeiro, para propiciar um aporte de 460 calorias e 22 gramas de proteínas, está estimado em Cr\$ 300,00. A título de exemplo, foi levantado o fato de que em 1981, a farofa vendida pela COCEA já custava Cr\$ 424,00 o quilo e a sopa de feijão Cr\$ 714,60 (kg). Só para referência, encontra-se atualmente nos postos da COBAL (Brasília) farinha de mandioca a Cr\$ 730,00 e feijão preto a Cr\$ 650,00 o quilo.

Todavia, em confronto com outros mecanismos centralizados, as diferenças nos custos de aquisição não parecem ser significativas, em qualquer direção. Por exemplo, pelos preços atuais dos alimentos adquiridos pela COBAL e entregues à FAE nos armazéns do Estado de Minas Gerais (não incluindo custos de armazenagem e transporte a

as escolas e perdas neste processo) o preço médio dos alimentos para as refeições está estimado em Cr\$ 145,00 para uma complementação de 320 calorias e 10 gramas de proteínas*. Em outras palavras, as diferenças não estão nos custos mas nas variações de eficiência, nos mecanismos operacionais (atrazos, perdas, conveniência, variedade, participação, etc).

É importante também observar que os preços estimados para o lanche são iguais aos preços das refeições reforçadas. Os tipos de alimentos utilizados são mais caros e nutricionalmente mais pobres. Tal constatação justifica as transformações recentes, inclusive a nível nacional, da merenda escolar em refeição escolar.

Outro ponto que merece atenção, no que se refere à redução dos custos, é o fato de que os pagamentos são efetuados à vista. Isto incentiva a rede de abastecimento privada a servir bem às escolas. As alterações que estão sendo previstas para as novas formas de pagamento - centralizadas a nível do Tesouro do Município ou Estado - com prazo previsto de sete dias, poderão reduzir essa grande vantagem do sistema atual. De fato, se considerarmos a falta de credibilidade reinante em relação ao cumprimento da dívida pública, essas novas alternativas poderão trazer outras alterações na operacionalização do Programa.

Nas escolas fora do município do Rio de Janeiro, onde o custo estimado da refeição é de Cr\$ 200,00, pelo que se pôde observar, prevendo atrasos nas liberações de recursos subsequentes, as diretorias, "esticaram" suas quotas referentes a um prazo de 10 dias letivos para até 15 ou mais dias, evidenciando a possibilidade de atendimento a um custo inferior ao inicialmente previsto. Aliás, o atraso pelo Estado nas liberações de recursos para o programa tem sido o grande entrave a um melhor desempenho.

* Os preços dos alimentos dos cardápios em Minas Gerais, variam de Cr\$ 110,00 a Cr\$ 190,00.

do Rio de Janeiro. A continuar essa tendência o que acontecerá? A médio e longo prazo, pode haver uma cristalização e redução dos atuais fornecedores. Note-se que esses já passam a se relacionar quase a nível pessoal com as escolas, correndo-se então o risco da subordinação de critérios como preço e eficiência a favoritismos e acomodação frente ao sistema vigente.

Em suma, um esforço inicial de exame do programa de alimentação escolar apontou para um aparente sucesso do experimento, tal como percebido por professores e administradores. Questões de mecânica de implementação de programas que tendem a ser controvertidas e de aceitação ambígua, nesse caso revelaram um surpreendente grau de consenso.

Por outro lado, os problemas maiores foram encontrados no embate entre guarda-livros e rábulas. Um processo que tudo indica estar fluindo com honestidade, encontra obstáculos na definição da sua legalidade.

C. As lições da descentralização

É possível que um estudo mais cuidadoso revele dificuldades que não conseguimos encontrar. Mas feita essa ressalva, tudo indica que o programa do Rio de Janeiro é bom para os seus usuários. Mas o que é bom para o Rio será bom para os outros? Esse ponto é muito central e merece ser aprofundado. Diversos aspectos da questão devem ser lembrados.

(i) A experiência e maturidade da merenda no Rio

Como mencionado, no Rio apareceram os primeiros programas de merenda. Isso não foi por acaso e, ademais, permitiu ao estado acumular uma experiência maior do que qualquer outro. Em particular o contraste é grande com os programas do Nordeste para onde se focalizam as atenções em programas desse tipo.

Vale ressaltar que o bom desempenho de um programa não depende exclusivamente do formato de sua operacionalização. Uma mesma sistemática, implementada em estados diferentes pode apresentar resultados bastante distintos.

Pré-requisitos como prioridade política e qualidade da equipe responsável alteram significativamente o padrão de desempenho de um Programa. Na verdade, não existem fórmulas mágicas capazes de superar a má administração e a falta de decisão política em solucionar o problema em questão.

Não há porque subestimar a importância do comprometimento do governo com um programa. A importância e prioridade que a ele atribui é sem dúvida, um forte determinante do seu êxito. Todavia, essa expressão de interesse é difícil de ser captada com segurança. No fundo, o melhor indicador ainda é a disposição de comprometer recursos, que melhor avalia esse interesse. Nesse particular, o Estado e os municípios do Rio de Janeiro vem apresentando por muito tempo comportamento exemplares. E muito significativo o volume de recursos do próprio orçamento alocado para alimentação escolar no Estado – estimado em Cr\$ 80 bilhões para o exercício de 1984. Com exceção de São Paulo, nenhum outro estado devoto à merenda recursos de tão grande magnitude.

Um outro aspecto fundamental para o êxito desta sistemática operacional é a disponibilidade de bons recursos humanos, tanto nas escolas quanto nas Secretarias Estaduais. Em contraste, nas escolas da área rural – muitas vezes com uma única professora, sem meios de locomoção e de infra-estrutura próxima de abastecimento – a tarefa de selecionar e comprar alimentos e ainda prestar contas de cada operação seria praticamente inviável.

Ademais, o controle necessário na Secretaria da Educação, exige uma equipe diretamente comprometida com o bom desempenho do Programa. Se a equipe tem ou não que ser numerosa depende da mecânica operacional adotada.

O controle de uma intervenção desta natureza jamais poderia ser realizado a nível do Governo Federal. Assim, nos

estados em que o Programa só pode funcionar se financiado pelo Governo Federal, cabem algumas considerações adicionais.

Mas, devemos sempre perguntar se o descaso resulta da intrínseca desmotivação da escola ou se do próprio fato de tratar-se de coisa federal, distante e impessoal, sobre a qual não se tem controle ou ingerência. O desinteresse da escola seria não mais do que o reflexo e a última etapa de um descaso que começa já no centro.

Por importante que seja essa questão no momento, terá que ficar sem resposta no presente ensaio. Todavia, no caso do Rio de Janeiro é visível o comprometimento da escola com o programa. É percebido como algo da própria escola e tratado com atenção e desvelo.

(ii) Guarda-livros e rábulas: mal necessário, ou desnecessário?

Como vimos, os problemas encontrados pelo experimento do Rio de Janeiro se situam no plano da legalidade e dos controles. Não se presta a lei para permitir que diretores comprem a merenda. Implicitamente pressupõe-se que ao entrar na escola os professores despem-se da sua competência para fazer o que em casa fazem diuturnamente: escolher, comprar e preparar alimentos.

Mas ainda, pressupõe existir na escola uma desonestidade essencial e endêmica, criando para contrapô-la um exército de guarda-livros que febrilmente confere contas e faturas.

Mas será mesmo? Quem já ouviu falar de casos endêmico de corrupção e disfunções no uso dos recursos da caixa escolar? Pensem bem, quem está interessado na merenda? Obviamente, alunos, representados por seus pais ou organização de pais. Se estes sabem que a diretora, a quem tem acesso direto e imediato, recebeu tantos cruzeiros por aluno, não há maior dificuldade em

verificar se esse dinheiro se metamorfoseou em uma quantidade co mensurável de alimentos. Sua motivação para fazê-lo é, pelo me nos tão grande quanto a de qualquer outro participante do siste ma. E ao contrário dos rábulas contratados, estão mais preocupa dos com resultados do que com technicalidades.

E se toda a fiscalização e aprovação de contas es tivesse a cargo de um conselho de professores, pais, cidadãos e vereadores? Gostaríamos de ver demonstrada a inviabilidade da pro posta.

De fato, a nível operacional, o ponto de estrangu lamento tem sido o controle financeiro do programa, nas Secretarias de Finança e de Educação. Descentralizou-se a execu ção, mas o controle permaneceu centralizado a nível dos órgãos governamentais, cuja burocracia tem, como de costume, dificultado o desenvolvimento do processo.

O passo definitivo para uma real descentralizaçã o seria, possivelmente, transferir inclusive o controle financeiro para as mãos dos interessados, no caso, os alunos representados por seus pais, através das Associações de Pais e Mestres. O pro grama teve sua origem nas próprias escolas e esse retorno, em determinadas circunstâncias, é uma opção que deveria ser analisa da.

Ao Estado então caberia uma orientação técnica em relação ao tipo e valor nutricional dos cardápios e um acompanha mento permanente de sua execução, que seria realizado pelas a tuais supervisoras.

(iii) A descentralização das compras e a vez do pequeno produtor

Uma das justificativas para programas de alimentação tem sido a possibilidade de sua utilização como mecanismo de apoio para os pequenos produtores. Todavia, os programas federais se revelaram incompatíveis com as dificuldades adicionais de operar com pequenos produtores. Como se não bastassem os desafios de fazer chegar merenda a todas as escolas, seria necessário trabalhar com produtores espalhados, de produção irregular e despadronizada. As exigências financeiras e organizacionais sempre estiveram além do possível.

Contudo, programas descentralizados como o do Rio de Janeiro permitem uma aderência muito maior às condições locais, requerem lotes de compra muito menores e tem necessariamente focos decisórios muito pulverizados.

Seria então oportuno perguntar em que grau seria possível tentar a nível local essa descentralização de compras que não pôde ser conseguida com os programas federais?

De fato, todas as experiências de êxito, na área de apoio a produção, tiveram escala reduzida e foram viabilizadas para o abastecimento de programas de nível local ou no máximo regional.

O apoio que vem sendo dado às cooperativas de leite, no Estado do Rio de Janeiro, indica a viabilidade de se articular cooperativas de produtores aos programas de alimentação escolar, desde que o abastecimento seja feito diretamente dos produtores às escolas.

Mas está também sendo programado o estímulo a polos de produção agrícola, do Estado, através da garantia de mercado proporcionada pela venda às escolas. Paralelamente, es

tã sendo buscado um outro instrumento substituto, para viabilizar nas áreas rurais do Estado a compra local junto a pequenos produtores ou unidades de abastecimento que não possuem condições de fornecer a nota fiscal exigida para prestação de contas.

Parece que a articulação entre produtores e programas de alimentação já é viável, se implementada em escala mais reduzida, o que é inclusive compatível com o menor volume de produção desses setores.

(iv) As muitas descentralizações

A primeira lição que nos força a realidade dos experimentos em descentralização é o pluralismo das soluções. Após muitos anos em busca de fórmulas mágicas centralizadas, encontramos dificuldades em conviver com esta desconfortável abundância de micro alternativas adequadas.

Mas no breve intervalo de um ano, o Rio de Janeiro já nos oferece duas. O experimento inicial de quase completo laissez faire e em seguida, as novas sistemáticas que tendem a fixar mais os fornecedores e usar mecanismos centralizados de pagamento.

É importante notar que ambas retêm uma característica fundamental: não há compras no atacado para a merenda. Em outras palavras, o sistema utiliza-se plenamente do sistema privado de distribuição de alimentos.

Vale a pena aprofundar esse ponto. Parte das razões para uma compra centralizada seria apropriar-se de margens de comercialização que no Brasil seriam de grande vulto. Entretanto, cumpre lembrar que progressivamente vem se dando uma revolução na comercialização de alimentos, desde a abertura do primeiro supermercado há já mais de duas décadas. E este ciclo de mudanças altera fundamentalmente algumas premissas. Torna-se difícil

para programas de governo competir com a eficiência das grandes redes de supermercados. Não é inverossímil pensar que os lucros auferidos pela rede privada e que são uma proporção reduzida do faturamento - mas não necessariamente do capital investido - podem ser inferiores aos gastos adicionais devidos à ineficiência dos sistemas públicos que conhecemos.

Se assim for, não há muito a se repassar ao beneficiário final que vive no alcance destas agressivas redes de distribuição privadas. Se isso é verdade, há inegáveis vantagens e conveniências em não complicar os programas com mecanismos centrais de compra e distribuição.

A questão é saber até onde alcançam as fronteiras dessa rede privada eficiente. Os grandes centros já foram cobertos e é interessante notar a rápida penetração de alguns supermercados no interior.

Podemos assim pensar na viabilidade de outras alternativas apoiadas em compras locais na rede varejista mais competitiva. Onde ela existe, por exemplo, já foi proposta a utilização da Rede SOMAR. As escolas comprariam nas lojas participantes, a um preço que é necessariamente competitivo, já que os outros consumidores não têm razões para comprar mais caro na COBAL.

Todavia, é bom lembrar que esse varejo eficiente ainda é apenas uma promessa nas periferias das grandes cidades e, provavelmente, é inviável nas áreas rurais.

Assim sendo, há boas razões para que em muitos locais se justifiquem compras mais centralizadas. Isso não significa necessariamente que seja o governo federal a comprar mas: tam

pouco se deve excluir essa possibilidade. A municipalização pode ser uma das soluções mais promissoras. Nesse particular, vale a pena examinar com cuidado o exemplo de São Paulo.

Finalmente, devemos pensar nas múltiplas realidades do que é a nossa escola. Por que não descascar batatas nas grandes e complexas escolas do Rio de Janeiro? Mas a decisão de contratar mais merendeiras gerando uma estrutura mais pesada pode até não ser escolhida, mesmo nessas escolas.

E quando pensamos nas escolas rurais ou de periferias, nos defrontamos com um quadro distinto. Precariedade administrativa, falta de meios materiais, distância física e tamanho diminuto são atributos que não se coadunam bem com a atribuição de novas responsabilidades requeridas em soluções como a do Rio de Janeiro. Nesses casos, pode ser necessário não apenas maior comando central mas também cardápios simplificados, incluindo-se aí alimentos de mais rápida ou fácil preparação.

Enfim, tudo aponta para uma multiplicidade de soluções. Todavia, o experimento do Rio de Janeiro demarca duas coisas muito importantes: demonstra a viabilidade de se implementar a curtíssimo prazo um modelo que depende da iniciativa, eficiência, racionalidade e probidade das equipes já existentes dentro da escola. E em segundo lugar, demonstra que a utilização pura e simples da rede varejista não gera custos maiores do que os de um programa convencional da FAE.

