

EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO E O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

João Luiz Horta Neto

Universidade de Brasília e Instituto Nacional de
Estudos e Pesquisas Educacionais
jlhorta@gmail.com

Resumo: O Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNA, mantido pelo governo federal sob a responsabilidade hoje do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, FNDE, autarquia ligada ao Ministério da Educação, MEC, existe no Brasil há cerca de 50 anos. Para financiar esse programa, são utilizados recursos do tesouro nacional, que são repassados através de convênios à totalidade dos Municípios brasileiros, estimando-se para 2009 recursos da ordem de R\$ 2 bilhões para atender a cerca de 42 milhões de alunos matriculados em escolas de educação básica.

Para poder compreender a abrangência dessa política pública, esse ensaio está dividido em três partes. Na primeira, faz-se uma abordagem geral dos aspectos teóricos ligados à política social e à análise dessa política. A seguir traça-se um histórico do Programa e apresentam-se seus números. Na última parte, apresentam-se as considerações finais desse estudo, com destaque para a melhoria da qualidade do programa em 2009.

Análise de políticas sociais

Para início de discussão, é preciso aprofundar conceitos como política, políticas sociais e análise de políticas. São temas densos e que são estruturados de forma diferente por diversos autores. Para esse ensaio, foram selecionados alguns artigos que expressam uma parte importante das discussões que envolvem esses conceitos.

O estudo das políticas tem sido mais intenso na literatura anglo-americana, e seus autores acabaram, por diversos motivos, influenciando diversos pesquisadores mundo afora. Naquela literatura foram descritos termos que ao serem transcritos para outras línguas precisam ser bem explicitados. Refiro-me a “*polity*”, “*politics*” e “*policy*”. Muller e Surel (2002) esclarecem que o sentido de:

- *polity* refere-se à esfera da política, ou seja “ faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois, sempre fluida, variar segundo os lugares e as épocas” (*ibid*, p. 11).
- *politics* refere-se à atividade política, ou seja, “a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização” (*ibid*, p. 11).
- *policy* refere-se à ação pública, ou política pública, ou seja, “o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos políticos administrativos coordenados, a princípio, em torno de objetivos explícitos” (*ibid*, p. 11).

No caso desse ensaio nos ocuparemos do tema afeto às “*policies*”, que serão tratados como políticas públicas. No entanto, é necessário explicitar dois outros conceitos que em muitos casos aparecem como se fossem sinônimos, mas que na realidade não o são: políticas públicas e políticas sociais.

A política pública é definida de forma semelhante por diversos autores como sendo uma ação que envolve a participação do Estado e da sociedade, sobretudo no seu financiamento (HOLFING, 2009, MULLER e SUREL, 2002). Existem algumas variações, de forma que Castro (2009) afirma que:

“(…) na ausência de um conceito inequívoco de política social, as concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas não estão preocupadas tanto com aspectos teóricos, mas, sim, com a prática concreta das políticas” (*ibid*, p. 56).

É polêmica tal afirmação, na medida em que o aspecto teórico do tema é o que define de que forma ele será tratado.

Assim, a política pública é formada por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância visível da política, utilizando-se para isso de recursos financeiros, humanos, legais ou materiais, usados conjuntamente ou não, e gerando alguns “produtos” reguladores, financeiros ou físicos, também de forma conjunta ou não. O que deve ser destacado é o fato de que os resultados da ação pública serem, as vezes, contraditórios, como, por exemplo, políticas para frear a inflação e ao mesmo tempo reativar o consumo (MULLER e SUREL, 2002).

A política pública é uma expressão do poder público, que compreende todos os poderes. Só o poder público tem a capacidade de estabelecer direitos que se transformam em políticas públicas. Não existiriam políticas públicas se historicamente não existisse o reconhecimento de direitos. No entanto, reconhecer a importância do poder público para os direitos e políticas públicas não significa desconhecer o caráter capitalista do Estado.

Com relação à política social, surgem definições que apresentam em comum o fato de ela ser uma espécie do gênero política pública, voltada para os setores sociais como saúde, educação, habitação, previdência, assistência (HOLFING, 2009, MULLER e SUREL, 2002). Assim, são objetivos da política social realizar a promoção social, gerando oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais, e promoção da solidariedade social, garantindo a segurança ao indivíduo em situações de incapacidade, vulnerabilidade ou risco (CASTRO *et alli*, 2009). Dessa forma, as políticas sociais são as formas pelas quais se priorizam as necessidades que serão atendidas e se planejam as formas com as quais o bem-estar será alcançado.

Um aspecto interessante refere-se à questão da materialidade da política social, já que, ainda que ela influa no cotidiano das pessoas, “são os serviços sociais os que cumprem esse papel” (SETIÈN, M. e ARIOLA, M., 1998, p. 323). Assim, a política social é um conjunto de ações, de programas que materializam uma determinada política. Esses autores apresentam também aquilo que chamam de bases da política social, dividindo-as em

- bases estruturais:
 - o bases políticas: a formação e consolidação dos estados europeus; a institucionalização do estado de direito, a realidade dos estados democráticos, o desenho do estado social o estabelecimento do estado de bem-estar social
 - o bases culturais: o peso do cristianismo, sistemas de valores laicos que favorecem o bem-estar, burocratização

- bases conjunturais que a influenciam: ideologia hegemônica, a conjuntura econômica, a legislação em matéria social o desenvolvimento institucional da sociedade civil

Com essa subdivisão, os autores procuram mostrar o caráter dinâmico e histórico das políticas sociais e assim indicar os diferentes aspectos que devem ser levados em consideração no momento de se estudar uma política social.

Outro aspecto que precisa ser aprofundado, já que tem tomado conta das discussões nos últimos tempos, diz respeito à Distinção entre política de Estado e de governo. A diferença entre elas é que a primeira refere-se a direitos que estão assegurados em lei, e que, portanto, continuariam em vigor mesmo com mudança de governo. Assim, ao referir-se a política de Estado o sentido que se procura utilizar é o da garantia da estabilidade e da normatividade da política, para que ela não desapareça após o término de governos. Quando se fala do quadro normativo das políticas, é preciso ter em conta a forma como esse quadro é elaborado, de forma a investigar se, e de que forma, o processo esteve aberto à participação através de conselhos, conferências que possam influenciar a sua formulação. Por outro lado, essa discussão entre política de Estado e de governo escamoteia o fato de que uma política não é obra apenas de um governo ou do Estado como um todo. Diversos são os atores sociais que interferem no processo. O termo políticas de Estado é muito utilizado no Brasil ultimamente para referenciar aquelas políticas que devem ter um caráter duradouro. Esse termo acaba esvaziando o conceito de público, já que ao se referir a políticas de Estado cria-se a imagem de que a sociedade participa do processo, quando muito, como coadjuvante.

No desenho das políticas sociais, existe uma grande discussão sobre quais seriam aquelas mais adequadas para lidar com as necessidades sociais: se seriam as de caráter universal, endereçadas a toda população, ou as seletivas, que estabelecem limites ou selecionam grupos de cidadãos que podem ter acesso a elas, normalmente através da comprovação de que atendem a um determinado critério. O tema central dessa discussão é o atendimento ao princípio de equidade na distribuição dos serviços e transferências do bem-estar. Para os que defendem a seletividade, ela seria mais efetiva no momento de resolver as situações de pobreza e exclusão social, pois a universalidade na provisão de bens e serviços atenderia também aqueles cidadãos em melhores condições socioeconômicas e que os podem conseguir sem o auxílio dos recursos públicos. Apesar disso, Moreno (2000) chama a atenção de que, no longo prazo, a universalidade pode contribuir para consolidar as políticas de bem-estar, pois, além de favorecer as classes depauperadas, fortalecem a intervenção pública na manutenção do Estado de bem-estar, “fechando-se assim uma aliança interclasses de apoio e benefícios mútuos” (*ibid*, p. 139-140).

Ainda com relação à seletividade, é importante destacar que os possíveis beneficiários de políticas elaboradas sob essa ótica podem sentir-se inibidos de solicitar os subsídios ou serviços a que tem direito por terem receio de serem estigmatizados como pessoas que vivem à margem da sociedade.

Com o avanço das políticas neoliberais, outra forma de lidar com as necessidades sociais é através do conceito da focalização, que se distingue da seletividade. A focalização, ao invés de selecionar um segmento da população para atender a suas necessidades, define que apenas um único grupo é que seria atendido e dentro dele com algumas ações. Sua definição é meramente de caráter econômico. Um exemplo de políticas focalizadas foi a priorização dada pelo governo FHC ao ensino

fundamental, em detrimento de uma visão sistêmica envolvendo toda a educação, em todos os níveis, etapas e modalidades.

Muitas vezes é mais caro focalizar uma política que universalizá-la, pois para implantá-la é necessário despender uma considerável soma de recursos em atividades de controle e monitoramento. Realizando-se esses gastos, subtraem-se recursos que poderiam estar sendo usados para atender mais e melhor a população. Nos governos de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, segundo os ideólogos dessa inspiração, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social.

Explicitados esses conceitos fundamentais, é necessário definir também como se definem as formas como serão estudadas as políticas sociais, havendo aí uma grande diferença de opiniões.

Muller e Surel (2002), citando Jones, apontam para a abordagem seqüencial que vem sendo utilizada em muitos estudos de políticas públicas. Segundo os autores, essa abordagem é composta por diversas fases seqüenciais, assim definidas:

1. Colocação na agenda
 - a. a busca das causas: busca das possíveis causas da situação vivida como problemática.
 - b. a construção das narrações: existem três tipos de processos, eventualmente cumulativos, que permitem conferir a certos fenômenos uma visibilidade que vai iniciar sua transformação em problema público: a evolução de um indicador (taxa de desemprego, por exemplo), a eclosão de um acontecimento inesperado (uma catástrofe natural) ou a resposta a uma iniciativa pública anterior.
 - c. inscrição na agenda: passagem da agenda sistêmica (que reúne os problemas sociais relacionados de perto ou de longe aos atores públicos) à agenda institucional (onde os problemas se constituem como objeto de um primeiro e verdadeiro tratamento pela busca de soluções e de alternativas de escolha).
 - d. janela política: importância dos ciclos políticos e dos ciclos eleitorais nos processos de inscrição na agenda.
2. Formulação da política
3. Decisão
4. Implementação
5. Avaliação: quais têm sido os efeitos da política decidida e implementada? Estes efeitos correspondem aos efeitos esperados? É preciso modificar a política na sua concepção ou na sua implementação?
6. Conclusão do programa: envolve tanto a extinção de uma política e/ou a realização dos objetivos fixados.

Os autores indicam que existem vantagens e desvantagens nessa forma de estudo. As vantagens estariam ligadas ao fato de que introduz um mínimo de ordem na complexidade de ações e decisões que constituem uma política pública; leva a uma melhor compreensão daquilo que faz com que uma política pública exista (ou não exista) como programa, ou seja, como um objeto político que tem uma lógica

própria identificável e suscetível de ser analisado; sociologização do olhar sobre a ação do Estado, já que a ação é analisada como um processo cujas determinações devem ser pesquisadas além da esfera de competência jurídica dos tomadores públicos de decisão. Com relação às desvantagens, os autores apontam que esse estudo leva a uma visão por demais linear da ação pública que ela propõe, podendo levar o analista pouco atento a subestimar o caráter muitas vezes caótico das políticas públicas (as vezes a definição do problema ocorre após a decisão); cada decisão, cada tomada de posição, cada elemento de interpretação, na fase de implementação, provoca uma modificação do olhar dos atores sobre o problema em causa; coloca um cânone de que o objetivo das políticas públicas é a solução de problemas, quando na realidade os problemas são resolvidos pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, a gestão de seus conflitos, e, sobretudo, através dos processos de aprendizagem que marcam todo o processo de ação pública.

Criticando a visão da abordagem seqüencial, Boschetti (2009) defende que a avaliação das políticas sociais públicas deve ser orientada pela intencionalidade de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes de expandir direitos e instituir a equidade social. Portanto, muito mais que analisar friamente números e propor alterações, a autora defende o avanço na busca de uma sociedade mais justa e igualitária. Ainda mais, a autora defende que nem toda ação pública pode ser considerada como uma política pública, pois pode existir uma política pública sem existir um lócus institucional específico, ou este lócus nem sempre cobrir a totalidade das áreas de atuação relativas a uma política pública. Dessa forma, a investigação de fenômenos sociais deve se atentar a três pontos em especial:

- Ponto de vista histórico: situando o surgimento da política social, relacionando-a com as expressões da questão social que determinaram a sua origem
- Ponto de vista econômico: relacionar a política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora
- Ponto de vista político: posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam.

Com relação aos aspectos que devem ser analisados, Boschetti (2009), aponta para três:

- Configuração e abrangência dos direitos e benefícios
 - o Natureza e tipo de direitos e benefícios previstos e implementados;
 - o Abrangência;
 - o Critérios de acesso e permanência;
 - o Formas e mecanismos de articulação com outras políticas sociais.
- Configuração do financiamento e gasto
 - o Fontes de financiamento;
 - o Direção dos gastos: prioridade frente a outros programas, distribuição federativa/geográfica;
 - o Magnitude dos gastos.
- Gestão e controle social

- o Relação entre as esferas governamentais;
- o Relação entre Estado e ONGs;
- o Participação e controle social.

Um aspecto interessante com relação à avaliação de políticas públicas é defendido por Arretche (1988), que sustenta a sua importância para o controle democrático, que permitiria o controle sobre as ações do governo, induzindo a criação e fortalecimento de instituições e agências independentes capazes de produzir estudos confiáveis de avaliação de políticas públicas.

O caminho traçado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Segundo Stefanini (1997), um dos primeiros registros com relação à preocupação com a saúde das crianças foi uma publicação inglesa de 1748 em que o autor dita algumas regras empíricas para a amamentação, alimentação e outros cuidados. Outras épocas marcantes, segundo a autora, foram a decretação da *Public Health Act* nos EUA, em 1848, ações na França e Alemanha no séc. XVII direcionadas ao bem estar e saúde de crianças e mulheres grávidas. Nos EUA e Europa, ao final do séc. XIX e início do séc. XX surge a preocupação com todas as fases da vida infantil, suscitadas por movimentos por melhorias sociais, enfocando a “higiene geral para prevenção de doenças, no aperfeiçoamento da dieta e cuidados pré-natais” (*ibid*, p. 20). Essa preocupação seria causada principalmente pela diminuição da natalidade após 1870 e pela necessidade das forças armadas de terem em seus quadros homens jovens e saudáveis, pois essas forças apoiariam as políticas que procuravam conquistar novos mercados e fontes de matéria prima. Ainda de acordo com a autora, o primeiro programa de fornecimento de merenda escolar acontece na cidade de Nova York durante o ano de 1908. Seu objetivo era suplementar a dieta de crianças subnutridas, oferecendo uma merenda quente no meio do dia para as crianças pobres. Esse programa acaba influenciando outros governos de forma a que em 1938, programas desse tipo estivessem implantados em quase todos os estados americanos. Ainda nos anos 1930, Stefanini(1997) destaca que “a Liga das Nações reconhecia que a solução dos problemas existentes no campo alimentar e nutricional teria que passar pela resolução da questão social de pobreza onde estava a raiz das suas causas” (*ibid*, p.25).

É importante destacar que o tema “Questão Social” é bastante caro para a área do Serviço Social. Essa expressão começa a ser utilizada nas primeiras décadas do século XIX por filantropos e críticos da sociedade (Netto, 2001 e Gomes, 1979). O objetivo era referir-se aos problemas causados pelo crescente pauperismo que assolava a população trabalhadora. Apesar de a pobreza fazer-se presente em diversos momentos da história da humanidade, é durante o nascimento do capitalismo industrial que ela mostra a sua face mais aguda. Se antes desse período a pobreza era fruto de um período de escassez, com baixa produção e mercados restritos, causava espécie o fato de que naquela nova fase da humanidade em que havia um notável aumento no processo de acumulação, conjugado com um enorme progresso na capacidade produtiva, a pobreza, ao invés de diminuir, estava aumentando. A Questão Social, muito mais do que caracterizar que existia uma preocupação com essa nova realidade, indicava a busca para encontrar soluções que minorassem a situação de penúria em que vivia a população trabalhadora.

Para ilustrar essa situação de penúria, Marx, no capítulo XXIII de O Capital, traz dados sobre o processo de acumulação capitalista além de uma impressionante descrição sobre como os trabalhadores

viviam nessa época, com destaque para a quantidade de alimentos consumida por eles. Em um trecho, o autor afirma que:

“... para evitar as doenças oriundas da subnutrição, a alimentação semanal (...) mínima indispensável para homens e mulheres adultos é de 28.700 grãos de carbono e 1.330 grãos de azoto. (...) os trabalhadores da indústria têxtil algodoeira em dezembro de 1862 consumiram, por semana, 29.211 grãos de carbono e 1.295 grãos de azoto” (MARX, 2005, p. 759-760)

É dessa época a “doutrina da utilidade da pobreza”. Segundo o pensamento dominante da época, era toda essa situação que tornava as massas laboriosas, afastando-as do ócio. Assim:

“O “homem comum”, identificado por sua ignorância, preguiça, falta de ambição e tendência aos vícios, necessitava da pobreza para tornar-se disciplinado e industrioso e, portanto, útil à sociedade” (GOMES, 1979, p. 32).

Essa ideologia impregnou-se tão fortemente na sociedade que chega até os nossos dias sob as mais diferentes formas.

Assim, impressionava o fato de que a “pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2001, p. 42). É o sistema de acumulação capitalista mostrando a sua verdadeira face, pois a mesma dinâmica que faz com que a riqueza aumente é a que faz a pobreza também aumentar.

Na América Latina, Stefanini (1997) destaca que durante o início dos anos 1950 a maioria dos países da região fazia a distribuição gratuita de leite para as famílias, graças, sobretudo, a uma superprodução do produto. No início dos anos 1960 a UNICEF, FAO e OMS implantaram em alguns países da região o PINA, Programa Integrado de Nutrição Aplicada, que tinha um caráter fortemente educativo onde:

“As escolas, com a assessoria dos órgãos da agricultura, passaram a formar as hortas escolares, envolvendo as crianças num processo educativo de produção e consumo dos alimentos. Nos centros de saúde, as mães recebiam educação alimentar. Foi um programa vertical que exigia muito esforço e tempo, com integração dos professores já sobrecarregados. O mesmo ocorria com a equipe de saúde e de agricultura” (ibid, p. 24).

A autora destaca que no Brasil, na década de 40, existiam algumas ações, desencadeadas pelo Serviço de Alimentação e Previdência Social, SAPS, órgão do governo federal, dirigidas às crianças, como “o desjejum dos filhos dos operários”, “o copo de leite escolar” e as “sopas escolares”. A autora destaca que nessa época já existiam profissionais que defendiam a escola como um local de combate à desnutrição infantil, e destaca o esforço do SAPS em oferecer “desjejum, merenda e almoço escolares” (ibid, p.31). Em 1955 é instituída, por decreto do governo federal, a Campanha Nacional da Merenda Escolar, CNME, definindo atribuições do então Ministério da Educação e Saúde, entre elas:

“incentivar por todos os meios ao seu alcance, técnicos e financeiros, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinavam a facilitar a alimentação do

escolar; estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos e promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes ou mediante convênios com entidades internacionais. Era preciso cuidar das proteínas e vitaminas, bem como “resgatar os pobres das trevas da ignorância nutricional”. Para isso, eram “doados” leite e mais tarde trigo laminado e trigo bulgor, excedentes da produção do Hemisfério Norte” (STEFANINI, 1997, p.34).

A CNME, instituída na forma de uma superintendência ligada ao MEC, contou com recursos da Unicef e do Commodity Credit Corporation, CCC, agência do governo americano, num valor total de US\$ 215 mil e, segundo o acordo firmado na época, o governo brasileiro era obrigado a complementá-lo com igual quantia¹. Em 1960, a Campanha atendeu a 2,5 milhões de estudantes de quase 20 mil escolas de 1.661 municípios (STEFANINI, 1997, p. 37). Durante o regime militar a CNME muda de nome e passa a chamar-se Comissão Nacional de Alimentação, CNAE, ganhando abrangência nacional. A UNICEF e a CCC afastam-se do programa, sendo substituídos pela *United States Agency for International Development*, USAID, que passa a doar centenas de toneladas de alimentos à CNAE, até que interrompe totalmente a sua participação em 1966, momento em que o governo federal assume integralmente o programa. Esses dois programas, CNME e depois CNAE, baseavam-se na compra centralizada pelo governo federal que distribuía os alimentos por todo o Brasil, empregando para isso uma enorme infraestrutura. O CNAE, após a retirada da USAID, dada a sua abrangência e ao volume de recursos que movimentava, incentivou a criação de inúmeras indústrias de produtos alimentícios e em 1979 atendia a mais de 14 milhões de alunos em 3.498 Municípios (*ibid*, p. 47). Em 1981, a CNAE foi substituída pelo Instituto Nacional de Alimentação Escolar, INAE, que três anos mais tarde seria substituído pela Fundação de Apoio ao Estudante, FAE. Com a FAE, as Secretarias Estaduais de Educação passam a ser executoras do Programa de Merenda Escolar, passando a União a descentralizar suas ações até o nível estadual, e chegando a atender em 1989 cerca de 24 milhões de alunos com a aquisição de quase 139 mil toneladas de alimentos, adquiridos a um custo de US\$ 402 milhões (*ibid*, p. 57). A partir de 1993, a descentralização atinge também os municípios, atingindo, já no ano seguinte, 2.500 Municípios. Junto com essa descentralização a partir de 1996, com a extinção da FAE e com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, FNDE, os municípios passam a ter autonomia para definirem os alimentos que comporiam os seus cardápios. O governo federal deixa de adquirir os produtos e passa a firmar convênios para o repasse de recursos com base no número de alunos matriculados em cada rede de ensino e no número mínimo de dias letivos previstos.

Novas importantes alterações acontecem a partir de então. São elas:

- 1999: consolidação da descentralização com a realização de transferências automáticas de recursos financeiros, sem a necessidade de utilização de convênios, através de crédito em conta corrente específica aberta em nome do Município;
- 2000: exigência da criação dos Conselhos de Administração Escolar (CAE) para que o crédito de recursos pudesse ser efetivado. Esse Conselho de caráter fiscalizador e de

¹ Este modelo de acordo de empréstimo pode ser considerado como um dos embriões de inúmeros outros acordos que o Brasil realizou na área educacional, não somente na área de alimentação escolar, com diferentes entidades e organismos internacionais principalmente a partir dos anos 1970.

assessoramento é o responsável pela análise e emissão de parecer acerca dos gastos realizados com recursos do Programa. Têm acento no CAE: um representante do poder executivo, dois representantes escolhidos entre docentes, discentes e trabalhadores da educação, dois representantes de pais de alunos e dois representantes de entidades civis organizadas;

- 2003/ 2005: inclusão de alunos das creches, tanto da rede pública como de entidades filantrópicas, alunos da educação indígena e de escolas quilombolas;
- 2008: com a implantação em algumas redes de escolas de ensino fundamental de período integral, o FNDE estabelece que para elas o valor do repasse será o triplo do que o valor normal;
- 2009: maior aumento do programa, atendendo agora a alunos de toda educação básica: creches, pré-escolas, ensino fundamental e ensino médio.

O total do valor repassado depende do número de estudantes matriculados e dos valores fixados para cada etapa da educação básica. Para visualizar a dimensão do PNAE, apresenta-se, a seguir, o Quadro I, que destaca os recursos financeiros a alunos atendidos pelo programa entre 1995 e 2009, e o Quadro II, que apresenta os valores *per capita*, a variação percentual desses valores e os dias de atendimento do programa.

Quadro I - Recursos Financeiros e Alunos Atendidos pelo PNAE de 1995 a 2009.

| Ano | Total de Recursos (R\$ milhões)* | Variação dos recursos (%) | Variação do <i>per capita</i> ** (%) | Alunos (milhões) | Aumento do atendimento (%) |
|------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------|------------------|----------------------------|
| Anos anteriores a 1995 | Dados não disponibilizados pelo FNDE | | | | |
| 1995 | 590.100.000 | - | - | 33.200.000 | - |
| 1996 | 454.100.000 | -23% | - | 30.500.000 | -8% |
| 1997 | 672.800.000 | 48% | - | 35.100.000 | 15% |
| 1998 | 785.300.000 | 17% | - | 35.300.000 | 1% |
| 1999 | 871.700.000 | 11% | - | 36.900.000 | 5% |
| 2000 | 901.700.000 | 3% | - | 37.100.000 | 1% |
| 2001 | 920.200.000 | 2% | - | 37.100.000 | 0% |
| 2002 | 848.600.000 | -8% | - | 36.900.000 | -1% |
| 2003 | 954.200.000 | 12% | -.*** | 37.300.000 | 1% |
| 2004 | 1.250.000.000 | 31% | 15% | 37.800.000 | 1% |
| 2005 | 1.266.000.000 | 1% | 20% | 36.400.000 | -4% |
| 2006 | 1.500.000.000 | 18% | 22% | 36.300.000 | 0% |
| 2007 | 1.520.000.000 | 1% | - | 35.700.000 | -2% |
| 2008 | 1.490.000.000 | -2% | - | 34.600.000 | -3% |
| 2009 | 2.020.000.000 | 36% | - | 41.900.000 | 21% |

Fonte: FNDE/MEC e Confederação Nacional de Municípios, CNM.

* Os valores são anualmente liberados em 10 parcelas mensais, coincidindo com o período escolar.

**Os valores *per capita* por ano estão no quadro 3.

*** Em 2003 o ensino fundamental não sofreu reajuste, no entanto, o *per capita* da pré-escola em 2003 se equiparou ao ensino fundamental passando de R\$ 0,06 para R\$ 0,13 (117%).

Entre 19996 e 2004, observa-se que houve um constante aumento do número de matrículas, fruto tanto do maior atendimento da população em idade escolar, como de problemas com relação ao fluxo

escolar. Entre 2004 e 2007 existe uma diminuição no número de alunos atendidos fruto de programas de correção de fluxo escolar e da diminuição dos índices de repetência e da queda da natalidade.

Observa-se também que entre 2008 e 2009 houve um grande aumento da população atendida pelo programa. Isso se deve ao fato de que em 2009 foram incluídos no programa os alunos do ensino médio, que nunca antes foram atendidos. Com isso, acabou-se com uma situação no mínimo delicada, pois em escolas que ofereciam o ensino fundamental e o ensino médio, apenas os matriculados no ensino fundamental tinham direito à alimentação, como se os alunos da outra etapa não sentissem fome durante o período de aulas.

É importante salientar que a LDB, fixa em 200 o número mínimo de dias letivos anuais. Por isso, no Quadro II, esse é o número que aparece nas colunas relativas aos anos de 2006 a 2009. Com relação aos anos de 2003 a 2005, onde aparecem 250 dias de atendimento, a explicação deve-se ao fato de que nessa época, o FNDE decidiu apoiar com mais recursos as etapas ou tipos de educação apontados nesse quadro.

Com base nos Quadros I e II, pode-se calcular que serão fornecidas em 2009 cerca de 8,38 bilhões de refeições aos alunos matriculados na educação básica brasileira.

Para atender em 2009 aos 45 milhões de alunos matriculados e obedecendo aos valores fixados por aluno para os 200 dias letivos a União repassará a Estados e Municípios um total de R\$ 2,02 bilhões, divididos em dez cotas mensais.

Para se ter uma idéia do que representa os valores do PNAE, com relação ao orçamento do MEC, iremos tomar como base um estudo do Inep² que aponta que em 2007 foram gastos quase R\$ 18 bilhões com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, MDE³. Desse valor, R\$ 3,8 bilhões foram aplicados diretamente nos ensinos fundamental e médio e nas transferências à conta do FUNDEF e R\$ 9,3 bilhões para o ensino superior. De acordo com o Quadro I, o PNAE em 2007 foi orçado em R\$ 1,5 bilhões. Portanto, os recursos desse programa são da ordem de metade dos recursos de MDE despendidos pelo governo federal para os ensinos fundamental e médio. Quadro II - Valor per capita, variação percentual desse valor e dias de atendimento do PNAE de 1995 a 2009.

| Ano/período | | 1995* - 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 – 2008*** | 2009 |
|-------------|--------------------|----------------------|--|----------------------|----------------------|----------------------|--|
| Legislação | | Resolução nº 15/2000 | Resolução nº 15/2003 Resolução nº 45/2003 | Resolução nº 38/2004 | Resolução nº 21/2005 | Resolução nº 32/2006 | Resolução nº 32/2009 Resolução nº 42/2009 |
| Per Capita | Creche | - | R\$ 0,18 | R\$ 0,18 | R\$ 0,18 | R\$ 0,22 | R\$ 0,44 |
| | Pré - Escola | R\$ 0,06 | R\$ 0,13 | R\$ 0,15 | R\$ 0,18 | R\$ 0,22 | R\$ 0,22 |
| | Ensino Fundamental | R\$ 0,13 | R\$ 0,13 | R\$ 0,15 | R\$ 0,18 | R\$ 0,22 | R\$ 0,22 |
| | Ensino Médio | - | - | - | - | - | R\$ 0,22 |
| | Indígenas | - | R\$ 0,34 | R\$ 0,34 | R\$ 0,34 | R\$ 0,44 | R\$ 0,44 |
| | Quilombolas | - | - | - | R\$ 0,34 | R\$ 0,44 | R\$ 0,44 |

2 Disponível em: www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseduacao

3 Nessas despesas estão excluídos os valores referentes a pagamento de pessoal não diretamente envolvido com as atividades de ensino, pagamento aos aposentados, despesas de custeio do ministério, entre outros. Em suma, MDE são aquelas despesas ligadas diretamente às atividades de ensino. Como já foi explicitado no texto, as despesas com o programa de merenda não são consideradas despesas com MDE, apesar de fazerem parte do orçamento do MEC.

| | | | | | | | |
|--------------------------------------|--------------------|-----|------|-----|-----|-----|-----|
| Variação do <i>per capita</i> ** (%) | Creche | - | - | - | - | 22% | - |
| | Pré - Escola | - | 117% | 15% | 20% | 22% | - |
| | Ensino Fundamental | - | - | 15% | 20% | 22% | - |
| | Ensino Médio | - | - | - | - | - | - |
| | Indígenas | - | - | - | - | 29% | - |
| | Quilombolas | - | - | - | - | 29% | - |
| Dias de atendimento | Creche | - | 250 | 250 | 250 | 200 | 200 |
| | Pré - Escola | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| | Ensino Fundamental | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 | 200 |
| | Ensino Médio | - | - | - | - | - | 200 |
| | Indígenas | - | 250 | 250 | 250 | 200 | 200 |
| | Quilombolas | - | - | - | 200 | 200 | 200 |

Fonte: FNDE e Confederação Nacional de Municípios, CNM

* Variação por ano ou por período.

** De 1971 a 1996 1º grau era a nomenclatura do atual ensino fundamental e o 2º grau era equivalente ao atual ensino médio.

*** Resolução 38/2008 estabelece que valor *per capita* para alunos do ensino fundamental matriculados em escolas de Educação Integral, participantes do Programa Mais Educação, será correspondente a três vezes o valor previsto para o ensino fundamental, por dia de atendimento, ou seja, R\$ 0,66.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode ser verificado com o pequeno histórico apresentado o quanto que a questão da alimentação das crianças esteve ligada à discussão de encontrar formas de resolver a questão social do pauperismo. A partir dessa preocupação, oferecer comida aos alunos foi uma consequência.

No caso brasileiro, esse fator esteve ligado à cultura política direcionada à educação. Para a elite brasileira era fundamental tentar encontrar causas individuais ou mesmo biológicas para explicar o fracasso escolar dos alunos, eximindo-se os governos e as escolas da responsabilidade pela sua evasão e repetência. Dentro dessa lógica, os alunos não estariam aprendendo porque seriam desnutridos. Isso é o que Abreu (1995) chama de “*medicalização do fracasso escolar*”: parte-se do princípio que resolvendo-se o grave problema de saúde causado pela desnutrição, a aprendizagem, como em um passe de mágica, aconteceria.

Com efeito, não é possível analisar o efeito da desnutrição isolado da realidade socioeconômica que a determina. A desnutrição é causada pela falta de dinheiro para comprar alimentos na quantidade necessária ao desenvolvimento do organismo humano e quase sempre está associada também a condições precárias de habitação, saneamento básico e saúde, além dos baixos índices de escolarização dos pais, todos os elementos associados à pobreza.

É importante destacar que não existem estudos empíricos que permitam relacionar a desnutrição com o desenvolvimento cognitivo, apesar de ela ocasionar sérios problemas de saúde além de lesões no sistema nervoso central. Mesmo assim, em diversos momentos, em especial durante o período do regime militar, disseminou-se que a desnutrição seria uma das

principais causas do fracasso escolar dos pobres.

Para expressar a revolta dos educadores a essa falácia, houve uma grande cruzada contra o PNAE. Isso porque os recursos que financiavam o programa eram oriundos daqueles vinculados à educação. Tanto foi assim, que a Constituição de 1988 estabeleceu que os recursos para esse programa passassem a ser atendidos diretamente com recursos provenientes de “contribuições sociais e outros recursos orçamentários” (Artigo 212, §4º), desvinculando-os dos recursos educacionais.

Com certeza a fome interfere na aprendizagem na medida em que dificulta a realização das mais elementares atividades, principalmente aquelas que exigem capacidade de concentração do aluno, mas escamotear os outros graves problemas que acometem a educação brasileira é criminoso. Se o problema dos baixos indicadores educacionais fosse apenas a fome, o Brasil deveria estar melhorando seus indicadores educacionais ao longo dos últimos anos, o que não vem acontecendo.

Entendo que a alimentação escolar deve fazer parte de uma atividade inerente a um ambiente frequentado por crianças e que por isso mesmo sentem fome. É assim que em diversos países do mundo os programas de alimentação escolar são tratados, estando totalmente incorporados às atividades pedagógicas da escola envolvendo diversas vivências e contando com o respaldo do conjunto da população. É claro que, no caso brasileiro, onde enormes são as carências, a alimentação escolar além de auxiliar na melhoria das condições de aprendizagem, contribui com uma melhora nos problemas de desnutrição.

O programa que nasceu totalmente centralizado nos anos 1950 demorou mais de 40 anos para ser descentralizado e pode hoje ser considerado como um dos poucos programas federais em que a descentralização ocorre de fato, pois tanto o planejamento como a decisão estão nas mãos dos poderes locais. Cabe ao governo federal a liberação dos recursos e orientações sobre como aproveitar melhor o potencial energético dos alimentos fornecidos às crianças, mas são os poderes locais que definem o cardápio e a melhor forma de preparar os alimentos. Além dos recursos repassados pela União, permite-se que os Estados e Municípios adicionem, e muitas vezes esses entes o fazem, recursos dos seus respectivos orçamentos com o objetivo de aprimorar a alimentação oferecida. Dessa forma garantem-se tanto o respeito aos hábitos alimentares das diversas regiões quanto a possibilidade de se incorporar alimentos *in natura* à alimentação. Aliás, com relação a esse tipo de alimento, em diversos municípios existe a interseção do PNAE com aqueles voltados ao desenvolvimento da agricultura familiar, possibilitando assim uma importante sinergia entre esses programas. Além disso, a prestação de contas dos recursos repassados é feita com o aval do Conselho de Alimentação Escolar, CAE, órgão local de acompanhamento e fiscalização, composto por membros da comunidade escolar e dos poderes públicos. Caso esses conselhos verifiquem alguma irregularidade, acionam tanto o FNDE, responsável pelo repasse de recursos, como o Ministério público. Através desse mecanismo de controle social o FNDE tem afirmado que se vem conseguindo uma melhora na qualidade da aplicação dos recursos, comprovado pelo aumento no número de processos de

perda de mandato de gestores que tentaram fraudar o programa. Além disso, fruto da confiança nesse sistema de controle, a partir de 2010 cerca de 30% dos recursos repassados pelo FNDE será dispensado de licitação, desde que sejam utilizados na aquisição de gêneros produzidos a partir da agricultura familiar.

Outro fato que mereça destaque foi a ampliação do programa para atender a todos os alunos matriculados na educação básica. Assim, esse programa que antes era focalizado, passa a ser seletivo melhorando assim a qualidade dessa política social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Mariza. Alimentação escolar: *combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico?* In: Em aberto nº 67, p.1 a 14. Brasília, INEP, 1995.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In RICO, E., Avaliação de políticas: *uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, p. 29-39, 1998.
- BOSCHETTI, Ivanete. “Dimensões, categorias e indicadores para análise e avaliação de políticas sociais” e “Questões correntes no debate sobre metodologias de avaliação e políticas públicas”. Mimeos, disponibilizados no curso Análise de Políticas Sociais do programa de pós-graduação em Política Social da Universidade de Brasília, 2º semestre 2009.
- CASTRO, J. A., RIBEIRO, J. A., CAMPOS, A. G. e MATIJASCIC. A CF/88 e as políticas sociais brasileiras. In: CARDOSO, J. C. (organizador). A constituição brasileira de 1988 revisitada: *recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômicas e sociais*. Brasília: IPEA, 2009.
- GOMES, Ângela de Castro. *Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil 1917 - 1937*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- HOLFING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. In *Cadernos Cedes*. Ano XXI, nº 55, novembro, p. 30-41, 2001.
- MARX, Karl. *O capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- MORENO, Luis. Ciudadanos precários: *la “última red” de protección social*. Barcelona: Ariel, 2000.
- MULLER, P. e SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Pelotas: Educat, 2002.
- NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. In *Temporalis, Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social*. Ano II, nº 3, jan-jun, p. 41 – 61, 2001.
- SETIÉN, M. L. e ARRIOLA, M. J. Política social y servicios sociales In: BRACHO, C. e FERRER, J. Política social. Madrid: McGraw-Hill, 1998.
- STEFANINI, Maria Lucia R. Merenda escolar: *história, e evolução no atendimento das necessidades nutricionais das crianças*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, 1997.