

O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão

*The brazilian national school feeding program:
history and management methods*

*El programa nacional de alimentación escolar:
historia y métodos de gestión*

PAULO DA SILVA RODRIGUES

Resumo: O texto é parte da pesquisa intitulada O Programa Nacional de Alimentação Escolar no Espírito Santo: tensões entre Estado e mercado no processo pioneiro de terceirização. Este artigo traz para o debate alguns aspectos referentes ao Programa como política pública assumida pelo governo brasileiro, destacando parte da sua história e as modalidades de gestão utilizadas neste percurso. A importância desse recorte está no fato de que o Brasil tem assumido tal Programa de modo universal e pouco tem sido discutido acerca desse processo no contexto mercadológico.

Palavras chave: Programa Nacional de Alimentação Escolar; políticas públicas; modalidades de gestão.

Abstract: The text is part of the research entitled The National School Feeding in the Holy Spirit: tensions between state and market in pioneering process outsourcing. This article brings to the discussion some aspects related to the Program as a public policy assumed by brazilian government, highlighting part of its history and the management procedures used in this route. The importance of this clipping is the fact that Brazil has assumed this program so as universal and little has been discussed about this process in the marketing context.

Keywords: Brazilian National School Feeding Program; public policies; management models.

Resumen: El texto es parte de la investigación titulada El Programa Nacional de Alimentación Escolar en el estado de Espírito Santo, Brasil: las tensiones entre el Estado y el mercado en el proceso de subcontratación de actividades. En el artículo se lleva al la discusión algunos aspectos relacionados con el Programa como una política pública del gobierno de Brasil y se centra en una parte de su historia y sus mecanismos de gestión. El enfoque es importante ya Brasil ha tomado el programa tan universal y poco se ha hablado sobre este proceso en el contexto del mercadeo.

Palabras clave: Programa Nacional de Alimentación Escolar; políticas públicas; modalidades de gestión.

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: HISTÓRIA E MODALIDADES DE GESTÃO

INTRODUÇÃO

Este artigo é parte da pesquisa intitulada “O programa Nacional de Alimentação Escolar no Espírito Santo: tensões entre Estado e mercado no processo pioneiro de terceirização” desenvolvida no ano de 2011. Trata-se de um estudo de caso, feito por meio de pesquisa qualitativa, desenvolvida no âmbito da Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo e que teve como objetivo geral analisar o processo de terceirização da merenda escolar no sistema de ensino público estadual do Espírito Santo, estabelecendo relações com o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, vinculado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, utilizando como categoria a relação entre o público e o privado na implementação das políticas educacionais.

Nesse recorte, trazemos uma discussão que consideramos importante para entender a política alimentar para as escolas, focalizando as modalidades de gestão que o Programa vem assumindo em sua trajetória. Assim, procuramos focalizar aspectos que podem esclarecer como o Brasil foi se tornando um país que assume a alimentação escolar como política pública de educação em caráter universal, o que nos permite refletir sobre as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade que estiveram presentes em toda a trajetória do PNAE, ou seja, desde as suas raízes até a contemporaneidade.

A POLÍTICA ALIMENTAR NO BRASIL: CONHECENDO PARTE DA HISTÓRIA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Com o objetivo de entender e analisar o processo de criação do PNAE, sua importância, formas de funcionamento e a eficiência e a eficácia dos resultados obtidos na sua execução, desde a sua criação, muitas pesquisas de cunho teórico-prático foram desenvolvidas. No entanto, poucos foram os estudos que tiveram como foco principal a análise das diversas modalidades de gestão que este Programa tem assumido.

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, o tema alimentação tem sido alvo de debates no espaço da mídia nacional e internacional. A temática também tem sido objeto de estudo por parte de muitos pesquisadores¹

1 Cf. Coimbra (1982); Arretche (2000); Pipitone (1997); Nogueira (2005); Arruda; Almeida (2005); Stefanini

e vem mobilizando a sociedade civil e governos de todas as instâncias (federal, estadual e municipal) para a formulação e desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à alimentação que garantam os direitos elementares dos cidadãos. Dentre essas políticas, podemos citar o Programa Fome Zero e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sendo este último o que nos interessa mais de perto.

Conforme Arretche (2000) o PNAE tem início em 1954, sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentação – CNA. De uma perspectiva histórica, no entanto, é possível localizar as primeiras iniciativas voltadas para a alimentação escolar em 1945, ano em que foi criada a CNA. Esta comissão foi oficializada pelo Decreto Lei n. 7.328, de 17 de fevereiro de 1945 e, conforme descrito em seu artigo sétimo, tinha como principais objetivos: a) estudar e propor normas da 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; e) concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil.

Para Coimbra (1982), as raízes do PNAE são encontradas na década de 1940. Nessa época, a ideia de um programa nacional de alimentação escolar começou a ser discutida. Tal ideia era defendida pelo Instituto de Nutrição Josué de Castro, que chegou a apresentar um esboço de uma estrutura organizacional para execução de um programa dessa natureza. À primeira vista pode parecer que existe uma divergência de opinião entre os autores citados com relação ao início do Programa. No entanto, quando Arretche (2000) afirma que o PNAE tem início a partir de 1954, a autora está se referindo à sua regulamentação. Já Coimbra (1982) refere-se à década de 1940 como a época em que houve as primeiras discussões sobre a questão de programas para a alimentação, como também ações pontuais neste sentido. Mas, antes mesmo de 1940, o primeiro ato administrativo direcionado à alimentação escolar foi editado através da portaria n.º. 153, dos Departamentos Nacionais de Educação e de Saúde, em 1939. Esta portaria aprovou o regime higiênico dietético em internatos e semi-internatos (COIMBRA, 1982). Outro marco apontado por Nogueira (2005) é a criação, em 1940, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Este foi o primeiro órgão de política de

(1997); Camargo (2009); dentre outros.

alimentação instituído no Estado brasileiro, sendo a educação alimentar uma questão sempre presente nas discussões de então.

O SAPS surgiu como uma autarquia, criada no final do primeiro governo de Getúlio Vargas, que, inicialmente, objetivou promover a melhoria das condições nutricionais da classe trabalhadora. Contribuíram para a sua criação um conjunto de fatores, entre os quais: a politização da questão social, o aumento das taxas de desemprego em consequência da crise de 1929, (quando houve a quebra da bolsa de Nova York) o deslocamento da classe trabalhadora rural para o meio urbano em decorrência da industrialização, os riscos de desabastecimentos oriundos da Segunda Guerra Mundial e a expansão das práticas assistencialistas embutidas nas ações voltadas para o mundo do trabalho. Dentre outras ações, este órgão atuou por meio da criação de restaurantes populares que vendiam refeições a preços reduzidos para os trabalhadores (EVANGELISTA, 2008).

Dois anos depois do surgimento do SAPS, foi criado o Serviço Técnico de Alimentação Nacional (STAN), órgão da Coordenação da Mobilização Econômica, entidade que tinha como principal objetivo coordenar, controlar e orientar todas as atividades concernentes à alimentação no Brasil, no período subsequente à Segunda Guerra Mundial. O STAN atuou como um estimulador da formação da indústria nacional de alimentos através do incentivo às pesquisas nesta área e iniciou a publicação da primeira revista nacional da área de alimentação e nutrição, intitulada Arquivos Brasileiros de Nutrição – ABN (PIPITONE, 1997). Segundo este mesmo autor, a ABN surgiu para divulgar os conhecimentos da nutrição produzidos especialmente no Brasil e Estados Unidos, e reúne “[...] os mais completos, fiéis e ricos documentos que registram a campanha pela implantação de uma política de suplementação alimentar a ser oferecida pelo Estado aos escolares brasileiros” (p. 14). Pipitone (1997) destaca, ainda, que essas publicações contribuíram para um novo pensamento acerca tanto da alimentação quanto da sua importância para o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à alimentação escolar.

Diante do exposto, observamos que os anos quarenta foram marcados por inúmeras discussões envolvendo a temática da alimentação escolar e, a partir dessas discussões, é que se dará o surgimento da ideia de um programa desta natureza.

Cabe ressaltar que a maior parte das medidas acima tratadas surgiu no contexto em que se inaugurou, na Era Vargas, o populismo no Brasil e sobre o regime ditatorial do Estado Novo. Conforme observa Marutti, (2008, s/p), o populismo foi

[...] um exemplo da utilização das massas, não para chegar ao poder, mas sim para manter-se nele. Para tanto ocorreu um grande avanço na área dos benefícios da

classe operária; em tão pouco tempo a mesma conquista vários direitos presentes ainda hoje; todavia, cria alguns vícios, como o excesso clientelista, paternalista e assistencialista, a vinculação dos sindicatos à estrutura governamental, a supressão das instituições democrática, a limitação da imprensa nacional, entre outras atrofias típicas de estados autoritários.

De acordo, ainda, com o mesmo autor, “as ações decorrentes do populismo podem ser observadas no assistencialismo e paternalismo estatal e na condução constante dos discursos para a massa”.

Sintetizando as questões até aqui tratadas, podemos considerar que as raízes do PNAE podem ser encontradas na Era Vargas, no início da década de 1940, quando inúmeras discussões envolvendo a alimentação escolar foram realizadas e o Instituto de Nutrição defendia a proposta de o governo federal oferecer alimentação ao escolar. Mas, segundo informações disponíveis no site do FNDE,^a causa da sua não concretização foi justificada pela indisponibilidade de recursos financeiros (FNDE, 2010).

No início da década de 1950, a CNA elaborou um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. É nele que, pela primeira vez, se estrutura um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública (NOGUEIRA, 2005). Esta autora destaca ainda que o referido Plano tinha “outras linhas de atividade”, tais como “os planos regionais de política alimentar, planos de tecnologia alimentar e planos de estudo. Para desenvolver todas essas propostas, a CNA não dispunha de recursos financeiros” (p. 14).

Segundo Coimbra (1982, p. 358-359), a ABN publicou, no final de 1953, um editorial objetivando convencer o governo a apoiar as ideias da Comissão Nacional de Alimentação. Neste sentido afirmava-se que

[...] a Campanha de Merenda Escolar que a Comissão Nacional de Alimentação pretende levar a efeito por todo o correr do próximo ano, se para tanto lhe forem concedidos os meios necessários, merece a cordial acolhida daqueles a quem cabe maior parcela de responsabilidade no zelo pelo bem-estar e a saúde do povo brasileiro. E é de esperar-se que estes não lhe falem, não apenas apoiando-a com formal aquiescência burocrática, mas concedendo-lhe em tempo oportuno, e no exato montante do solicitado, os necessários recursos financeiros [...]. (grifo do autor).

Em 1954, a Comissão Nacional de Alimentação foi a única responsável pela implementação do Programa e, a partir do ano de 1955, o então Ministério da Educação e Cultura – MEC, assumiu também esta responsabilidade, sendo que o Programa passou a ser denominado Campanha de Merenda Escolar (CME).

Para garantir o seu funcionamento, Arruda e Almeida (2005, p. 96) destacam que “o fornecimento de leite em pó era feito pelo Governo Norte-Americano, por meio de convênio firmado entre o MEC e o Fundo Internacional de Socorro a Infância (FISI), visando à doação dos excedentes da produção norte-americana para as nações ‘carentes’².

No entendimento dessas autoras, uma explicação que poderá nos fazer compreender por que os Estados Unidos da América propuseram essas doações, para além da ajuda solidária e da oportunidade de escoamento dos excedentes, estaria no fato de este país ligar, permanentemente, as suas contribuições aos necessitados ao reforço de sua influência política sobre os outros governos e à expansão de seus próprios mercados comerciais. Dessa forma, podemos considerar que desde o início da sua implantação a política de alimentação escolar vem guardando uma forte relação com os interesses do mercado.

Como sabemos, o mercado é uma instituição econômica criada pela sociedade, que coordena as ações relacionadas à produção de bens e serviços de indivíduos ou empresas (PEREIRA, 1999). Podemos, pois, dizer que interesses do mercado sempre estiveram presentes, influenciando o caminho percorrido pelo Programa de Alimentação Escolar e, portanto, influenciando também as distintas modalidades assumidas pela sua gestão, modalidades estas que destacaremos adiante.

O convênio entre MEC e FISI, acima mencionado, atendeu à merenda escolar no período de 1954 a 1960. Considerando, no entanto, que o fornecimento daqueles produtos pela FISI não era suficiente para atender às regiões não contempladas pelo Programa, o governo brasileiro assinou contrato com a *Commodity Credit Corporation* (CCC), uma autarquia do Ministério da Agricultura Americano. O referido convênio teve entre suas finalidades a busca de garantia de preços para diversos produtos primários, mas que, diferentemente do convênio anterior, não previa doações. A sua assinatura tinha, assim, como objetivo possibilitar a ampliação do Programa para outras regiões, com oferecimento do leite em pó fornecido pelo FISI e também de outros alimentos formulados, adquiridos da CCC (ARRUDA; ALMEIDA, 2005).

O modo como foram estabelecidos os dois convênios, certamente, reforça os argumentos dessas autoras sobre a busca de aumento da influência política do governo americano sobre outros países, aliada à intenção de expandir seus mercados para além de apenas a ajuda solidária. De fato, é possível reafirmar que os interesses do mercado se fizeram sempre presentes na evolução do Programa da Merenda Escolar. O mercado, “é simplesmente um mecanismo superior para

2 Grifo das autoras.

a revelação de preferências soberanas”, tal como afirma Przeworsky (1995, p.31).

A Campanha da Merenda Escolar (CNE), já no ano de 1956, passou a se chamar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNNE), sinalizando que o Programa seria implementado em todo o território brasileiro. Em 1965, a CNME foi reformulada criando-se, então, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) através do Decreto nº. 56.886/65 (BRASIL, 1965). A partir de uma análise deste decreto, percebe-se que tal modificação foi efetivada considerando que as atividades da CNME “vinham se desenvolvendo não só na distribuição de merenda, mas também em âmbito mais amplo de assistência e educação alimentar aos escolares em todo o território nacional”, daí a necessidade da reformulação. A CNAE foi responsável pela execução do Programa até 1981 quando passou a ser gerido pelo Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE), criado pela Portaria Ministerial nº. 708, de 22/12/1981 (MEC, 1981). No ano de 1979 é que o seu nome passou a ser Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Em continuidade, no ano de 1983 o INAE deu lugar à FAE (Fundação de Assistência ao Educando), que tomou as principais iniciativas no sentido da municipalização desse programa de reforço alimentar. Em 1997, a FAE foi extinta e suas funções foram incorporadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que gerencia o programa até os dias atuais. O FNDE é responsável pela normatização, assistência financeira, coordenação, acompanhamento, monitoramento, cooperação técnica e fiscalização na execução das ações. Na percepção de Arretche:

O PNAE é antes um programa assistencial de alimentação e nutrição que um programa educacional. Está incluído no que Carvalho (1997) chama de “fatias” assistenciais das políticas sociais. Porém não é operado por um aparato institucional próprio à assistência social, mas dentro de uma estrutura organizacional de gestão dos programas de educação básica e fundamental. Sua esfera de atuação está restrita à população escolar, pois visa a oferta universal de refeições durante os dias letivos a toda rede pública e filantrópica de ensino pré-escolar e fundamental. Além disto, apresenta também objetivos de caráter pedagógico, uma vez que pretende contribuir para a otimização da frequência e do desempenho no processo ensino-aprendizagem (ARRETCHÉ, 2000, p. 158).

Vale destacarmos ainda que em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ficou garantido, através do estabelecido no artigo 208, inciso VII, o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio do programa suplementar de alimentação escolar, a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais. Merecem também destaque as modificações estabelecidas pela Lei nº. 11.947 (BRASIL, 2009), que garantiu a extensão do PNAE para toda a rede pública de educação básica e de

jovens e adultos, e assegurou que 30% dos repasses do FNDE fossem investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar. Deste modo, o Programa ampliou-se consideravelmente ao passar a oferecer alimentação a todos os alunos matriculados na educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, nos sistemas de ensino público do país.

MODALIDADES DE GESTÃO DO PNAE

De acordo com o que registra a literatura, o PNAE historicamente assumiu duas modalidades de gestão: a centralizada e a descentralizada. No entanto, a descentralização tem assumido diversas submodalidades, ou seja: a terceirização, a estadualização, a municipalização, a escolarização e a gestão compartilhada.

A gestão centralizada, como forma de execução do Programa, prevaleceu desde sua criação em 1954 até 1983. Nesta forma de gestão o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional. Conforme as análises de Arretche (2000), o PNAE ficou caracterizado como um dos programas mais centralizados da área social. E, segundo esta mesma autora, dentre os principais pontos negativos deste modelo podem ser destacados: a) a grande quantidade de alimentos formulados e desidratados em virtude da sua superioridade em relação aos alimentos *in natura*, no que se refere aos prazos de validade; b) os altos gastos com transporte devido às longas viagens para a entrega dos produtos alimentícios em todo o país; c) a falta de controle por parte do órgão gerenciador; d) a inadequação dos alimentos oferecidos, tendo em vista os hábitos alimentares das crianças; e) a existência de (quase) um monopólio na oferta de alimentos por parte de um pequeno número de fornecedores de formulados que se concentravam no sul do país.

A descentralização é a passagem, pelo poder central, de responsabilidade da gestão para estados e municípios, podendo assumir várias modalidades, como nos referimos acima. Para Arretche (2000, p. 161-162) na modalidade estadualização – a FAE/ FNDE repassam os recursos para as secretarias estaduais de educação, que adquirem os alimentos e distribuem para a rede escolar e para as escolas dos municípios que não municipalizaram a merenda. Na modalidade municipalização a prefeitura faz um convênio direto com a FAE/FNDE e recebe os recursos para comprar merenda escolar e atender a rede municipal. Caso o governo estadual concorde, o município recebe recursos para servir também à rede estadual. A escolarização ocorre quando o estado (ou município) recebe os recursos e os repassa para que cada escola de sua rede realize diretamente a compra e a preparação da merenda escolar.

Há também a modalidade conhecida como modelo de gestão compartilhada que, dentre outras localidades, foi adotado pelo município de Campinas. No estudo desenvolvido por Nogueira (2005) a gestão acontecia a partir de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e a Central de Abastecimento de Campinas S.A. (CEASA). Nesta modalidade, compete à Secretaria Municipal de Educação/Coordenadoria de Nutrição estabelecer ações voltadas à construção de parâmetros para o Programa de Educação Alimentar e, também, o controle financeiro, a manutenção das cozinhas escolares, a análise da prestação de contas e o repasse dos recursos financeiros. A CEASA tem como responsabilidade a implementação da Política de Abastecimento do Programa Municipal de Alimentação Escolar, operacionalizando as licitações para aquisição, armazenamento e distribuição dos gêneros alimentícios, bens e serviços.

Já a modalidade descentralizada terceirizada, é definida por Chaves; Brito (2006, p. 4) da seguinte forma:

é o sistema no qual o Município, Estado ou Distrito Federal contrata uma empresa para fornecer a alimentação pronta aos escolares. As refeições podem ser preparadas em uma cozinha-piloto ou na própria escola. Cabe à prefeitura ou à Secretaria Estadual de Educação definir o cardápio e fiscalizar a execução da alimentação escolar feita pela empresa contratada. Na verdade, esses órgãos não deixam de ter responsabilidades sobre as atividades, apenas ao invés de executá-las, irão supervisioná-las.

Como sabemos, a terceirização tem sido uma das modalidades mais presentes na gestão dos serviços dos setores público e privado do Estado brasileiro, o que inclui as políticas de educação, e, portanto, o PNAE. Esta se caracteriza como o tipo de gestão em que mais ocorre a vinculação entre as políticas públicas e o mercado. De acordo com Martins (2005, p. 20)

Terceirização deriva do latim *tertius*, que seria o estranho a uma relação entre duas pessoas. Terceiro é o intermediário, o interveniente. No caso, a relação entre duas pessoas poderia ser entendida como a realizada entre o terceirizante e o seu cliente, sendo que o terceirizado ficaria fora dessa relação, daí, portanto, ser terceiro. A terceirização, entretanto, não fica restrita a serviços, podendo ser feita também em relação a bens ou produtos.

Neste sentido é que Meireles destaca que a terceirização teve origem durante a II Guerra Mundial, quando:

[...] os Estados Unidos aliaram-se aos países europeus para combater as forças nazistas e também o Japão. As indústrias de armamento não conseguiram abastecer o mercado, necessitando suprir o aumento excessivo da demanda e aprimorar o produto e as técnicas de produção (MEIRELES, 2006, s/d).

No Brasil, segundo Amorim (2009), a terceirização aparece, com destaque, na iniciativa privada somente a partir dos anos 1980. Mas o autor afirma também que uma parcela da produção da indústria de automóveis já era subcontratada desde o início do processo de industrialização brasileira, que ocorreu a partir da década de 1930. Amorim salienta ainda que, a partir dos anos 1980, “o movimento terceirizante expandiu-se sistematicamente no país, como estratégia da flexibilização produtiva, sob o influxo das reformas neoliberais e no contexto da globalização econômica” (2009, p. 34).

Neste novo cenário nacional, surge uma enorme diversificação de produtos, com uma gama de consumidores cada vez mais exigentes e uma concorrência internacional cada vez mais acirrada, o que exige das empresas maior flexibilização operacional para adaptação ao mercado (AMORIM, 2009).

A terceirização como uma modalidade de gestão das políticas públicas vai se instalar no Brasil a partir das transformações ocorridas mediante a redefinição do papel do Estado na década de 1990, materializando-se, sobretudo, no processo de descentralização próprio das orientações neoliberais.

Por outra parte, voltando aos tipos de gestão assumidos pelo PNAE, vale igualmente destacar pontos negativos dos modelos descentralizados, que são os mais adotados pelos estados e municípios brasileiros. Dentre estes pontos, merecem destaque: a) a necessidade, por parte da prefeitura ou da secretaria estadual de educação, de um maior controle do armazenamento dos produtos alimentícios para não ocasionar desperdício; b) a demanda por uma equipe específica, meios de transporte e espaço físico adequados na prefeitura ou secretaria estadual de educação para viabilizar a aquisição, o armazenamento, o controle e a distribuição dos produtos às escolas; e c) a dificuldade de contemplar a compra de alimentos regionais em virtude da diversidade existente principalmente em grandes estados e municípios que possuem um grande número de escolas (CHAVES; BRITO 2006).

Foi a partir de 1983 que, nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, o PNAE passou a ser gerenciado por organismos estaduais. Mas esta experiência não durou muito em virtude das forças políticas contrárias à descentralização da merenda. Tais forças dificultaram a continuidade do processo de descentralização e, através de pressão política, fizeram com que a gestão da merenda escolar voltasse a ser centralizada e assim permanecesse até 1993.

A partir de 1993 começa, de fato, a implementação de uma política de descentralização do programa. Inicia-se aí, o processo de municipalização da merenda escolar apenas nas capitais. Em seguida, foi estendida aos municípios com mais de 50 mil habitantes e, em 1994, a política de municipalização foi

ampliada a todos os municípios que preenchessem as condições estipuladas pela FAE, conforme mostra estudo de Stefanini (1997).

A descentralização dos recursos para execução do programa foi instituída através da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 (BRASIL, 1994), mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, às quais se delegou competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização.

O estabelecimento da descentralização veio a se consolidar a partir da edição da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998 (BRASIL, 1998), em que, além do repasse direto a todos os municípios e secretarias de educação, a transferência passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo. A partir desta mudança na execução do PNAE, os estados, o Distrito Federal e os municípios passaram a constituir-se como entidades executoras do Programa, para as quais o FNDE repassa os recursos a que têm direito para a garantia dessa execução.

O respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo Governo Federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos, foram avanços que podemos considerar significativos no desenvolvimento do Programa que passaram a ser assegurados a partir da Medida Provisória nº 2.178 (uma das reedições da MP nº. 1.784/98 – BRASIL, 1998), permitindo, desta forma, um estímulo ao desenvolvimento da economia local. Assim, os alimentos naturais como carnes, cereais, frutas e legumes devem ser priorizados tanto do ponto de vista econômico como nutricional, educacional e cultural, procurando sempre respeitar a realidade regional e a tradição alimentar da população atendida. De acordo com o site do FNDE,

Com esse novo modelo de gestão, a transferência dos recursos financeiros do Programa tem ocorrido de forma sistemática e tempestiva, permitindo o planejamento das aquisições dos gêneros alimentícios de modo a assegurar a oferta da merenda escolar durante todo o ano letivo. Além disso, ficou estabelecido que o saldo dos recursos financeiros existente ao final de cada exercício deve ser re-programado para o exercício seguinte e ser aplicado, exclusivamente, na aquisição de gêneros alimentícios (FNDE, 2010).

O site destaca ainda que outra grande conquista foi a instituição, em cada município brasileiro, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa. Este Conselho é instituído no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos

municípios, tendo grande importância para a tomada de decisões necessárias à execução do Programa, desde o recebimento do recurso federal até a distribuição das refeições nas instituições. Sua instituição se deu a partir de outra reedição da MP nº. 1.784/98, sob o número 1979-19/2000. Assim, os CAEs passaram a ser formados por membros da comunidade, professores, pais de alunos e representantes do poder Executivo e Legislativo, conforme disposto no artigo terceiro da MP nº.1979-19/2000 (BRASIL, 2000).

Art. 3o Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por instrumento legal próprio, no âmbito de suas respectivas jurisdições, um Conselho de Alimentação Escolar - CAE, como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, constituído por sete membros e com a seguinte composição:

- I - um representante do Poder Executivo, indicado pelo Chefe desse Poder;
- II - um representante do Poder Legislativo, indicado pela Mesa Diretora desse Poder;
- III - dois representantes dos professores, indicados pelo respectivo órgão de classe;
- IV - dois representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares;
- V - um representante de outro segmento da sociedade local.

Segundo Rocha (2009, s/p), “os conselhos gestores de políticas públicas são instituições criadas com o objetivo de garantir a participação do cidadão no processo decisório, uma vez que promovem a interação entre cidadãos e gestores públicos”³. Este mesmo autor, no que se refere à constituição do CAE, destaca que

Esse conselho aglutina atores diretamente ligados ao tema da alimentação escolar: pais de alunos, professores, representantes do poder executivo e legislativo e a sociedade civil. No entanto, dificilmente os membros do conselho representam uma categoria, na maior parte das vezes eles personificam essa categoria.

Sobre esse aspecto, Przeworsky (1994, p. 60) considera que, em regimes democráticos, “todos os interesses devem estar representados no processo decisório das políticas públicas, mas não se deve permitir que nenhum deles bloqueie unilateralmente sua formulação e concretização”. Ou seja, o autor acredita que, para o estabelecimento pleno de uma democracia estável, faz-se necessária a existência de Estados fortes que assegurem o desenvolvimento de políticas eficientes e eficazes e, por outro lado, suficientemente fracos no sentido de não administrarem na contramão dos interesses da população.

3 No caso Estado do Espírito Santo, que foi alvo de nossa pesquisa, no que tange à descentralização do Programa, e ao modelo de gestão colegiada, verificamos que a participação dos sujeitos no processo decisório não se efetivou, já que a decisão coube apenas à equipe central da SEDU, deixando de fora os diretores, o CAE e os segmentos que compõem a comunidade escolar.

Por outra parte, são vários os estudos que mostram como as distintas modalidades de gestão descentralizada do PNAE estão sendo adotadas. Neste sentido, segundo Nogueira (2005), a terceirização surge no cenário nacional no início da década de 1990 como modalidade administrativa de gestão do Programa de Alimentação Escolar.

De acordo com Peroni (2003, p.11), “os anos 1990 ficaram marcados, para países da América Latina como aqueles em que se aprofundou o processo da sua inserção no mercado globalizado, pela aplicação de políticas neoliberais”. Para a autora, este movimento que provocou a redefinição do papel do Estado “tenta retirar responsabilidades do Estado, que quer transferir para a sociedade as tarefas que eram suas no que se refere às políticas públicas e, principalmente, às políticas sociais” (p.69).

É o estudo de Nogueira que nos traz informações sobre aspectos da terceirização da gestão do PNAE:

No Estado de São Paulo, o primeiro município a ter a gestão do Programa de Alimentação Escolar terceirizada foi Sorocaba em 1997. Foi uma iniciativa do prefeito com a participação da Secretaria de Educação e Cultura e apoio das Secretarias de Administração e de Negócios Jurídicos. Os técnicos já existentes na Secretaria de Educação participaram na elaboração do processo (NOGUEIRA, 2005, p. 68).

A autora destaca, ainda, que a Prefeitura Municipal de Indaiatuba publicou, em julho de 1997, edital de licitação para a terceirização do Programa e que esta licitação foi cancelada em seguida por falta de dados concretos relativos ao número de refeições e à diferença de valores a serem pagos pelo município. Tal modalidade só foi implementada a partir de 1999 e continuava sendo desenvolvida no início da década de 2000, quando o estudo foi desenvolvido.

Em Campinas, de acordo com Nogueira (2005), o início do processo de terceirização também se deu a partir do ano de 1997, sendo iniciado pela Prefeitura Municipal, através da portaria n°. 40.120, publicada no Diário Oficial do Município em 30 de agosto deste mesmo ano. Este modelo de gestão terceirizada prevaleceu até o ano de 2001, quando o município passou a experimentar um novo modelo, o compartilhado que, como antes já dito, acontece a partir de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e a Central de Abastecimento de Campinas S.A. (CEASA). De acordo com informações disponíveis no site da CEASA:

A alimentação das 362 escolas, municipais e estaduais, e das 150 salas de aulas de jovens e adultos de Campinas é realizada pela Ceasa em parceria com a Secretaria Municipal de Educação. São, em média, 164 mil refeições por dia, com 15 tipos

de cardápios que priorizam os alimentos in natura com mais frutas, verduras e legumes. Cerca de 65% dos alimentos comprados são hortifrutis e carnes o que possibilita um aporte nutricional de qualidade.

Segundo essa mesma fonte, o investimento no Programa Municipal de Alimentação Escolar de Campinas aumentou 70% - R\$ 22 milhões (2004), R\$ 37,5 milhões (2008). Entre as melhorias, este aumento garantiu 28,4% mais de frutas, verduras e legumes, em 2007, do que em 2006. O Programa tem hoje maior controle de qualidade na aquisição, logística e preparação dos alimentos. Além disto, o município foi pioneiro em oferecer fórmula infantil para os bebês que, na impossibilidade de aleitamento materno, é o leite mais adequado (CEASA, 2010).

De acordo com Nogueira (2005), não existem dados quantitativos e qualitativos nos níveis estadual e federal dos municípios que mantêm seus Programas de Alimentação Escolar sob a forma terceirizada de gestão descentralizada. No entanto, nas 20 cidades que compõem a Região Metropolitana de Campinas, cinco delas estavam utilizando esta modalidade de gestão: Arthur Nogueira, Indaiatuba, Itatiba, Nova Odessa e Sumaré.

Mas, já no ano seguinte ao da pesquisa realizada por Nogueira (2005), os estudos de Chaves e Brito (2006, p. 43) nos mostram que [...] “a ONG Ação Fome Zero realizou levantamento sobre a alimentação escolar em 582 cidades brasileiras”. De acordo com as autoras esse estudo obteve os seguintes resultados quanto à forma de gestão, preparo e distribuição das refeições, custo médio da alimentação escolar e municípios que possuíam nutricionistas:

Forma de gestão: Dos 582 municípios, 499 possuem gestão municipalizada; 47 possuem gestão escolarizada; 24 municípios possuem gestão terceirizada e 36 possuem mais de um tipo de gestão.

Preparo e distribuição das refeições: 523 municípios preparam a alimentação escolar na escola; 37 possuem cozinha central e 22 preparam alimentação na cozinha central e na escola.

Custo médio da alimentação: 377 municípios apresentaram custo médio de alimentação escolar entre R\$ 0,17 e R\$ 0,29. Já os municípios com alimentação terceirizada o custo médio foi de R\$ 1,00.

Nutricionista no município: 471 possuem nutricionista e 111 não possuem.

Os dados acima revelam que, na esfera municipal, a municipalização é a modalidade de gestão do PNAE preferida pelos gestores públicos. Tal preferência pode ser explicada pelo fato de que, nesta modalidade, os recursos repassados pelo Governo Federal ficam totalmente centralizados nas prefeituras ou secretarias municipais de educação. Isto faz com que estas instituições se transformem

em consumidoras potenciais para o mercado de alimentos, sob o comando dos governantes ou representantes por eles indicados, conferindo a estes grande poder de decisão na relação estabelecida com os fornecedores de produtos alimentícios. Relação esta que pode ser estritamente profissional, mas que, também, pode ser estabelecida para atender a interesses privados ou aos interesses do mercado.

Outro dado que precisa ser destacado é que mesmo considerando a importância da temática alimentação e a sua complexidade no que se refere ao processo de armazenamento, preparação e distribuição dos alimentos aos escolares, as informações mostram que existe um número muito significativo de municípios que não contratam nutricionista para orientar o desenvolvimento de todo este trabalho. Assim, no processo terceirizado, a contratação deste profissional tem sido assegurada através de cláusulas nos contratos, diferentemente do que tem acontecido no modelo escolarizado, em que estados e municípios se eximem desta responsabilidade. Existe mesmo um esforço, por parte dos estados e municípios que adotaram a terceirização, ou que pretendem adota-la, de criar uma imagem da terceirização como a melhor modalidade de gestão para o Programa. Como mostram os dados, nesta modalidade, há contratação de nutricionistas, realização de reformas das cozinhas, compra de equipamentos. As refeições, nesta modalidade, assumem um valor três vezes maior ao praticado no modelo escolarizado. Ou seja, é oferecido todo um aporte para a execução do Programa, o que não acontece no modelo escolarizado.

Por outro lado, o modelo de gestão escolarizado é o que possibilita maior descentralização dos recursos e das ações, já que, como foi dito antes, são as escolas e os seus conselhos quem administram o Programa. Esta total descentralização pode justificar a resistência, por parte dos gestores públicos, em adotar ou permanecer com a modalidade escolarizada, como mostrou a nossa pesquisa em relação ao estado do Espírito Santo, considerando que este tira dos gestores dos sistemas de ensino a autonomia e o poder de decisão no que se refere à aplicação dos recursos. Já nos outros modelos descentralizados de gestão do PNAE, o estadualizado, o municipalizado, o terceirizado e o compartilhado, os recursos ficam concentrados nos estados e municípios, sob o comando dos dirigentes dos sistemas públicos de ensino. Para muitos pesquisadores⁴ estes modelos de gestão são considerados descentralizados em relação ao praticado pela FAE e FNDE que, até a década de 1980, geria o PNAE de forma centralizada. Como referido antes, é a partir deste período que se começou a repassar esta responsabilidade para os estados e municípios brasileiros. Poderíamos dizer, então, que são modelos semi-descentralizados, considerando que são prefeituras e secretarias de educação que assumem o controle do Programa.

4 Cf. Arretche (2000), Pipitone (1997), Nogueira (2005), entre outros.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos realizados permitem inferir que o PNAE tem seu surgimento marcado pela característica “suplementar”, pois objetivava suprir a carência nutricional da população de baixa renda que frequentava a escola. Porém, os estudos atuais mostram que este Programa, mesmo não tendo o mesmo caráter, continua como um dos principais programas de governo presente em todas as esferas governamentais.

A reconstrução de parte da trajetória do PNAE nos permitiu entender que a merenda escolar surgiu mediante uma equivocada visão de tentar resolver, ao mesmo tempo, os problemas nutricionais e também a questão do fracasso escolar. Pipitone (2005, p.125) afirma que “a merenda escolar, portanto, originou-se no Brasil com a função política de resolver dois problemas: a educação e a saúde com uma só medida pública”.

A partir da análise realizada na legislação contemporânea do MEC, no que tange aos processos de descentralização do Programa, constatamos que não existem referências explícitas que associem a merenda escolar à desnutrição das crianças e ao mau desempenho dos escolares na realização das atividades propostas pelos profissionais da educação relacionadas ao fracasso escolar, diferentemente das legislações mais antigas, em que essas associações eram explicitadas.

Esta mudança na legislação pode ser considerada como um grande avanço, pois segundo Pipitone (2005, p. 125) “[...] a falsa premissa de que a criança desnutrida não aprende e, conseqüentemente, de nada adianta ensinar aquele que é desnutrido” causou um grande desconforto no cotidiano da escola, principalmente no que se refere ao desenvolvimento das ações por parte dos educadores, “[...] tendo em vista que a mesma transmite uma interpretação imobilista e fatalista do desempenho escolar de grande parcela das crianças brasileiras”.

Concordamos com Pipitone (2005) quando afirma que “acreditar que a criança só vai aprender depois que deixar de ser desnutrida é transformar os educadores em agentes impotentes diante das salas de aula” (p.125).

A alimentação escolar, no século XXI, se configura como um direito dos escolares brasileiros, sendo ofertada através do PNAE, gerenciado pelo FNDE, que tem divulgado o Programa na esfera nacional e internacional como um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, inclusive com um atendimento universalizado e com orçamento que atingiu cerca de 3 bilhões de reais, para beneficiar cerca de 45,6 milhões de estudantes, no ano de 2010.

Neste contexto abrangente e complexo, no que se refere ao gerenciamento do Programa, percebemos que, na prática, existe um total descontrole por parte do FNDE em relação à sua execução, principalmente no que se refere às formas

de gestão desenvolvidas nos estados e municípios e, também, em relação ao quantitativo de alunos que utilizam o serviço de alimentação escolar em todo o país.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAVESP, 2000.

ARRUDA, Elcia Esnarriaga; ALMEIDA, Camila Moreira. A mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. **Intermeio**: Revista do Mestrado em Educação. Campo Grande-MS, 2005.

AMORIM, Helder Santos. **Terceirização no serviço público**: a luz da nova hermenêutica constitucional. São Paulo: Ltr, 2009.

BRASIL, **Constituição Federativa da República**. Brasília, 1988.

_____. **Decreto nº. 56.886**. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. Brasília: Senado Federal, 20 set 1965.

_____. **Lei nº. 11.947**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília: Congresso Nacional, 2009.

_____. **Lei nº. 8.913**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília: Casa Civil, 1994.

_____. **Medida Provisória n. 1.784**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, 1998.

_____. **Medida Provisória nº. 1979-19**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola e dá outras providências. Brasília, 2000.

CAMARGO, Maria de Lourdes Marques. **Contratação de serviços em alimentação escolar**: terceirização, um novo conceito de gestão em merenda. Dissertação, (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia em Negócios). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2009.

CEASA, **Alimentação escolar de qualidade**. Disponível em < http://www.ceasacampinas.com.br/novo/Proj_Alimentacao.asp > acesso em 18 de dezembro de 2010.

CHAVES, Lorena G.; BRITO, Rafaela R. **Políticas de alimentação escolar**. Brasília: Centro de Educação à Distância-CEAD, Universidade de Brasília, 2006.

COIMBRA, M. A. S. et al. **Comer e aprender**: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte - MG, INAE/MEC, 1982.

EVANGELISTA, Ana Maria da Costa. **A gente quer comida diversão e arte**: revisitando o serviço de alimentação da previdência social, um legado varguista. Anais... XIII Encontro de História Anpuh-Rio: Identidades. Rio de Janeiro: UFRJ, agosto de 2008.

FNDE, **Alimentação escolar**. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>> acesso em 20 de outubro de 2010.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. (7ª ed.), São Paulo, Atlas, 2005.

MARUTTI, Mauri Daniel. **O populismo no Brasil**. Publicado em 2008. Disponível em <<http://www.webartigos.com/articles/8255/1/Populismo/pagina1.html#ixzz14WzJyeW>> acesso em 30 de outubro de 2010.

MEIRELES, Livia M. S. **A terceirização**. Publicado em 2007. Disponível em <<http://www.webartigos.com>> acesso em 12 de dezembro de 2009.

MEC. **Portaria Ministerial nº. 708**: criação do Instituto Nacional de Assistência ao Estudante – INAE, 1981.

NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005.

PEREIRA Luis Carlos Bresser. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. PEREIRA, Luiz. C. B.; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e o papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PIPTONE, Maria Angélica Penatti. **Programa de alimentação escolar**: um estudo sobre descentralização, escola e educadores. Faculdade de Educação. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual de Campinas, 1997.

PRZEWORSKY, Adam. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

ROCHA, Ana Angélica Bezerra de Melo. **Representação e accountability no Conselho de Alimentação Escolar**. São Paulo: RMC 2009. Disponível em <<http://ruimesquita.wordpress.com/2009/01/04/accountability/>> acesso em 21/02/2011.

STEFANINI, Maria L. R. **Merenda escolar**: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. Departamento de Nutrição da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Saúde Pública). Universidade de São Paulo, 1997.

PAULO DA SILVA RODRIGUES é mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Espírito Santo e professor do Sistema Municipal de Ensino de Vitória-ES. Email: diretor.paulo@gmail.com

Recebido em março de 2013

Aprovado em março de 2013