ADELINA SEVERINA DA SILVA DE ANDRADE

**A PRODUÇÃO DA MERENDA ESCOLAR NO BRASIL:
a descentralização como política de gestão (1993-2000)**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – CURSO DE MESTRADO
CAMPO GRANDE – MS
2002**

ADELINA SEVERINA DA SILVA DE ANDRADE

**A PRODUÇÃO DA MERENDA ESCOLAR NO BRASIL:
a descentralização como política de gestão (1993-2000)**

Dissertação apresentada como exigência final para obtenção do grau de Mestre em Educação à Comissão Examinadora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sob a orientação da Professora Doutora Regina Tereza Cestari de Oliveira.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – CURSO DE MESTRADO
CAMPO GRANDE – MS
2002**

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Regina Tereza Cestari de Oliveira

Prof^a. Dr^a. Ester Senna

Prof. Dr. Gilberto Luiz Alves

DEDICATÓRIA

*Ao Orlando, companheiro de todos os momentos,
pela grandeza de ter sido paciente.
Ao Rodrigo e à Renata,
por entenderem o meu compromisso.*

AGRADECIMENTOS

Na organização deste trabalho pude contar com a colaboração de algumas pessoas que, por dever de gratidão, quero nomear.

À minha orientadora, Professora Dra. Regina Tereza Cestari de Oliveira, por me favorecer com uma orientação que foi marcada sempre pela riqueza de ensinamentos e pela generosidade. A quem, porém, eximo das possíveis insuficiências que este trabalho vier a apresentar.

Aos professores Dr. Gilberto Luís Alves e Dra. Ester Senna, por me brindarem com uma argüição rigorosa a partir da qual, tanto do ponto de vista da forma quanto do conteúdo, me foi possível ver certas limitações na abordagem do tema e do objeto até então não percebidas.

Especialmente, aos professores Dr. Antônio Carlos do Nascimento Osório, Dra. Elcia Esnarriaga e Dr. David Victor-Emmanuel Tauro, pela solidariedade. Agradecimento que estendo a todos a todos os demais professores do Curso.

Aos colegas do Curso de Mestrado em Educação com os quais compartilhei as angústias próprias de quem está se iniciando no aprendizado da pesquisa. Sou-lhes muito grata pelo carinho e pelo constante estímulo.

À Jaqueline e Tatiana, funcionárias da UFMS, minha palavra de gratidão pelos auxílios prestados ao longo do Curso.

Nomeio especialmente Terezinha Braz, Jânio Costa, Ângela Fachinni, amigos que, nos momentos mais difíceis, não me faltaram com uma palavra de ânimo e de encorajamento.

RESUMO

Este trabalho procura investigar o processo histórico de produção da merenda escolar tal como ele se deu desde quando a merenda, no Brasil, foi definida como aspecto da política pública de educação. Para compor o estudo foram utilizados, basicamente, os documentos oficiais emitidos pelo Governo Federal, pelo Governo Estadual e prefeituras municipais de Mato Grosso do Sul. Estudos acadêmicos aplicados ao tema deram o subsídio teórico da análise. O trabalho aborda, particularmente, o período em que a gestão pública da merenda foi descentralizada (1993-2000). Inicialmente, é feita uma apresentação dos estudos que tomaram a merenda escolar como tema e como objeto. Em seguida, é feita uma análise de como, historicamente, a gestão da merenda transitou da forma centralizada para a descentralizada. Por fim, analisa o significado histórico-político da descentralização. Demonstra que há entre o discurso oficial e a política pública de descentralização uma evidente incongruência. Ao mesmo tempo em que o discurso oficial, para justificar a descentralização, apela para o argumento da democratização da gestão, limita e subordina a ação dos conselhos de alimentação escolar, eleitos como os instrumentos diletos da sua política. O estudo procura apontar, considerando o espaço da política pública como contraditório, as possibilidades dadas para que a gestão possa, de fato, ser democratizada e, assim, a merenda possa adquirir a forma de um serviço de caráter formativo e de boa qualidade.

Palavras Chaves: Alimentação Escolar; Estruturas Gestoras; Gestão Descentralizada.

ABSTRACT

This study aims at investigating the historical process of the production of school meals since the moment when school meals were decided to be a part of public policies in education in Brazil. The study was essentially based on official documents emitted by the Federal and State governments and municipalities of the state of Mato Grosso do Sul. Academic studies concerning the question gave theoretical support to the analysis. In particular, the study treated the period when the public management of school meals was decentralized. Following this, a historical analysis was made on how the management of school meals moved from a centralized form to a decentralized one. Finally, the historical and political meaning of the decentralization process was made. An evident incongruence between the official discourse and the public policy was demonstrated. While the official discourse appeals to the argument of democratic management in order to justify the decentralization, the action of the school alimentation councils is limited and subordinated, reduced to mere instruments of public policy. Considering the contradictions of the sphere of public policies, the study also attempted to point out the existing possibilities for the effective democratic management so that school meals can acquire the form of a service of formative character and of decent quality.

Key-Words: School Refections; Mangement Structures; Democratic Management.

LISTA DE SIGLAS

AID – Agency for International Development ou USAID
CARE – Committee of American Remittances to Europe
CCA – Conselho Central de Abastecimento
CNME – Campanha Nacional da Merenda Escolar
CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar
COFAP – Comissão Consultiva e a Superintendência de Armazéns e Silos
DNCr – Departamento Nacional da Criança
ENDEF – Estudos Nacionais de Despesas Familiar
FISI – Fundo Internacional de Socorro a Infância vem da tradução para o português de United Nations International Children Emergency Fund – UNICEF.
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAE – Instituto Nacional de Assistência ao Estudante
INAN – Instituto Nacional de Alimentação
LBA – Legião Brasileira de Assistência
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização
PAE – Programa de Alimentação Escolar
PNME – Programa Nacional da Merenda Escolar
PRATE – Planos Regionais de Abastecimento e Assistência Técnica
PRONAN – Programa Nacional de Alimentação
SAB – Sociedade Brasileira de Brasília
SIBAM's – Simpósios Brasileiros de Alimentação e Nutrição
SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento
UNICEF – United Nations International Children Emergency

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	7
LISTA DE SIGLAS.....	8
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I –	
MERENDA ESCOLAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO ESTADO DA ARTE.....	14
CAPÍTULO II	
A MERENDA ESCOLAR NO BRASIL: EXPANSÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO.....	28
2.1 Merenda Escolar no Brasil: discurso e política.....	28
CAPÍTULO III - DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DA MERENDA ESCOLAR.....	66
3.1 O contexto que se insere a política de descentralização.....	66
3.2 Descentralização da Gestão da Merenda Escolar: determinações históricas (econômicas e políticas).....	74
3.3 A descentralização da Gestão da Merenda e o seu significado histórico.....	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS	109

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda como tema a merenda escolar. Os estudos já feitos sobre o tema, apresentados no primeiro capítulo, enfocam, em sua maioria, as relações entre a alimentação da criança e o seu desempenho do ponto de vista da aprendizagem. São raros os trabalhos que analisam o papel social da merenda e sua ligação com as funções da escola.

O interesse por este estudo inicia-se no período em que a autora foi supervisora da Representação Estadual da Fundação de Assistência ao Estudante (REFAE), em Mato Grosso do Sul, entre os anos de 1980 e 1982. Naquela ocasião, a mesma foi responsável pela supervisão da merenda escolar. Da observação de questões relativas à gestão da merenda, decorreu o interesse pela temática.

O trabalho que ora é apresentado parte do pressuposto de que o entendimento da merenda e do papel que ela cumpre no interior da escola, bem como da relação que a merenda guarda com a função social cumprida pela instituição escolar na sociedade capitalista contemporânea depende de uma discussão sobre a sua gestão. Entender os argumentos utilizados pelo Estado na justificativa da merenda, como ele organiza e regula o serviço, são questões fundamentais ao esclarecimento das necessidades que, no momento atual, o Estado atende ao desenvolver políticas que privilegiam serviços dessa natureza.

Por esta razão, este trabalho analisa a gestão da merenda escolar. A finalidade da análise é entender as razões que, no Brasil, levaram o Estado a descentralizar a gestão da merenda com o repasse direto dos recursos aos estados e municípios da Federação. Para viabilizar a análise, elegeu-se como objeto a política de descentralização da gestão da merenda escolar, tal como desenvolvida na última década de 90. Como o instrumento principal dessa política foi e tem sido os conselhos de alimentação escolar, atenção especial é dada aos mesmos.

Entender o significado da política de descentralização e, por conseqüência, o papel cumprido pelos conselhos, é o interesse maior deste trabalho. Alguns questionamentos nortearam a investigação.

1. Por que o Estado brasileiro elegeu a descentralização como eixo de suas políticas?

2. No contexto da política de descentralização, qual o papel dos conselhos de alimentação escolar?

Ao dar respostas a essas questões, a função real da merenda no interior da escola pública pode ficar mais evidente. Só a compreensão dessa função pode permitir ao estudo concluir pela necessidade ou não da merenda e sobre sua importância em relação às funções sociais da própria escola.

A pesquisa foi realizada com base na documentação legal ou oficial que, atualmente, organiza o funcionamento da merenda escolar no Brasil. A legislação foi uma das principais fontes documentais utilizadas na análise. A seleção dos documentos e a sua apresentação obedeceram, na medida do possível, uma ordem cronológica.

Foram selecionados documentos editados nas diferentes instâncias e níveis da gestão pública, com destaque para aqueles editados pelo Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, e Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, por meio da Secretaria de Estado de Educação. Foram considerados também os documentos editados pelas prefeituras municipais ou dados fornecidos pelos próprios conselhos.

Na leitura dos documentos, procurou-se registrar os argumentos utilizados para justificar a merenda escolar, a gestão descentralizada dos recursos e a instituição dos conselhos de alimentação escolar. Os argumentos, ao mesmo tempo em que revelam as intenções políticas imediatas do discurso oficial, dão uma idéia mais ou menos precisa das concepções de mundo, de homem e de educação com base nas quais as políticas educacionais são empreendidas.

Além da análise documental, a pesquisa baseou-se em levantamento bibliográfico. A escassa produção acadêmica sobre a temática, boa parte dela voltada para a questão nutricional, impôs um critério mais amplo de escolha do material, sobretudo no que diz respeito ao tema específico da descentralização.

Teoricamente, a análise fundamentou-se no princípio de que o real é histórico, pois muda no tempo e no espaço. A tentativa de aproximação do real é feita aqui por meio da história. O tema escolhido, bem como o objeto que dele decorre, como aspectos do real, são considerados na sua historicidade. O objeto é a manifestação singular do real, ou seja, da totalidade social em seu movimento, e é nesta relação que ele deve ser compreendido.

O ponto de partida da análise é a consideração de que a merenda escolar é algo socialmente determinado. Sua função ou seu papel não podem ser explicados senão por meio de uma análise que relacione os problemas da merenda com o movimento geral da própria sociedade. Essa é a tentativa que se faz neste trabalho. O processo de produção da merenda e da escola pública é, visto na sua relação com o movimento histórico da sociedade capitalista contemporânea.

O processo histórico de produção da merenda escolar no Brasil, como aspecto da política educacional, pode ser dividido, grosso modo, em duas fases ou períodos. O critério dessa divisão aqui apresentada é o da forma de gestão. Assim, a organização da política pública de alimentação escolar conheceu, no Brasil, o período da centralização e o da descentralização administrativa.

O período da descentralização da merenda escolar não pode ser historicamente analisado, senão quando comparado com o anterior, o da centralização. Para definir a natureza do processo de descentralização, é preciso que o movimento histórico de constituição da política de merenda seja compreendido nas suas diferentes fases de desenvolvimento. Sua lógica e sua função, seu significado no quadro das transformações sofridas pelo Estado capitalista contemporâneo, ou mesmo as motivações políticas que lhe foram determinantes, são elementos importantes para uma avaliação desse processo. A tentativa é de se entender a descentralização da merenda escolar enquanto expressão de uma política pública.¹

A descentralização da gestão da merenda escolar resulta de um processo cujo desenvolvimento se dá a partir da segunda metade da década de 80, sendo decisivamente promovido na primeira metade da década de 90, quando a política de merenda está já sob a direção do Governo Fernando Henrique Cardoso (1993), mas, suas origens devem, necessariamente, ser buscadas no período da centralização.

Este trabalho, ao mesmo tempo em que procura demonstrar como a merenda foi produzida no Brasil, considerando, inclusive, um período bem mais amplo do que aquele contemplado pela historiografia, tenta apontar os limites e as possibilidades implicadas na temática. A relevância social do tema desponta quando se considera o universo da clientela atendida, no Brasil, pelo sistema público de

¹ “Segundo Azevedo (1997, p. 6), em um plano mais concreto, o conceito de políticas públicas implica considerar os recursos de poder que operam na sua definição e que tem nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental o seu principal referente”.

ensino fundamental que nos dias de hoje, segundo dados do Governo Federal, atende aproximadamente 37 milhões de alunos. (MANUAL DA MERENDA, 1999, p. 11) Oriundas da pobreza e da desigualdade social, muitas das crianças beneficiadas só podem contar com a merenda como fonte de alimentação.

Os capítulos estão distribuídos da seguinte forma: no primeiro, são apresentados os estudos produzidos sobre a questão da merenda. São analisados os trabalhos que, na década de 80, procuraram investigar as relações entre a merenda e o desempenho ou aprendizagem da criança na escola. Esses trabalhos reportam-se ao discurso governamental. Também são considerados os trabalhos que analisam as determinações políticas do processo de descentralização. No segundo capítulo, são descritos os principais fatos pertinentes ao processo histórico da merenda escolar no Brasil. Buscou-se, nesta parte do trabalho, uma caracterização das duas fases daquele processo: a centralização e a descentralização da gestão. No terceiro capítulo, é analisada a política de descentralização da gestão da merenda escolar. Como já foi dito, os conselhos foram e são os instrumentos principais dessa política, razão pela qual eles recebem especial atenção. Eles, hoje, são, pelo menos no plano do discurso governamental, os gestores da merenda. A partir da legislação vigente, é feita uma análise dos argumentos utilizados para justificar os conselhos, sua função no processo de descentralização da gestão do serviço de merenda e o papel político que, na prática, eles desempenham.

CAPÍTULO I

MERENDA ESCOLAR NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO ESTADO DA ARTE

A análise aqui apresentada tenta definir as contribuições e os limites existentes no conjunto de estudos que há sobre a merenda escolar. Os textos analisados foram produzidos no período compreendido pelas duas últimas décadas do século XX. O espírito que norteou a seleção dos textos e as análises decorre de um entendimento da atividade científica naquela perspectiva definida por Gramsci em “A concepção dialética da história”. Por ter implicações metodológicas importantes, pois que revela a atitude do pesquisador perante o objeto analisado, foi reproduzida a passagem em que a perspectiva gramsciniana é apresentada de forma clara e precisa.

Na colocação dos problemas histórico-críticos, não se deve conceber a discussão científica como um processo judiciário, no qual há um réu e um promotor, que deve demonstrar por obrigação que o réu é culpado e digno de ser tirado de circulação. Nessa discussão científica, já que se supõe que o interesse seja a pesquisa da verdade e o progresso da ciência, demonstra ser mais ‘avançado’ quem se coloca do ponto de vista segundo o qual o adversário pode expressar uma exigência que deva ser incorporada, ainda que como um momento subordinado, na sua própria construção. Compreender e valorizar com realismo a posição e as razões do adversário (e o adversário é, talvez, todo o pensamento passado) significa justamente estar liberto da prisão das ideologias (no sentido pejorativo, de cego fanatismo ideológico), isto é significa colocar-se em um ponto de vista ‘crítico’, o único fecundo na pesquisa científica. (GRAMSCI, 1989, p. 31).

A política da merenda escolar como objeto de investigação ainda ocupa, no âmbito dos estudos universitários, uma posição de pouco destaque. São poucos os estudos sobre a questão, o que revela que, nesta área, a pesquisa ainda é, de certo modo, incipiente. Mesmo entre os educadores, a merenda ainda não é uma preocupação central, mas secundária. “Sempre presente nas preocupações daqueles que se dedicam a estudar as condições de escolarização dos setores

populares no Brasil, a merenda escolar aparece, no entanto, de forma secundária nas preocupações desses educadores”. (ABREU, 1995, p. 6).

Da bibliografia pertinente ao tema podem ser, em linhas gerais, destacados dois conjuntos. Essa divisão não é rigorosa, mas atende ao que se pretende com esta parte da pesquisa. O primeiro conjunto estuda a relação entre a alimentação do escolar e o processo da aprendizagem. O segundo analisa a alimentação do escolar, tomando como referência a situação do aluno da escola pública e a relação dela, escola, com as funções do Estado capitalista contemporâneo. Neste último caso, o foco recai sobre a consideração da merenda como elemento das políticas públicas de educação.

Concordando com a classificação de Collares (1995, p. 33), é possível encontrar nos estudos da merenda três vertentes; uma que critica o seu caráter assistencialista; outra que condena o fato de que a merenda “rouba recursos” da educação e, assim, desvia a escola da sua função primordial; e, uma terceira, que foca o uso político da merenda. As que mais se destacam, pela quantidade do material produzido, são a primeira e a terceira, o que justifica a escolha por aqueles dois conjuntos anunciados.

Os estudos que analisam a relação entre a merenda escolar e o desempenho da criança na escola resultaram da tomada de posição perante o discurso oficial que advogava haver relação direta entre o estado nutricional da criança e a qualidade das suas aquisições formativas. Eles foram produzidos, basicamente, na década de 80. Em geral, condenavam a retórica governamental de que o fracasso escolar estaria associado ao estado nutricional da criança e de que, suplementando a alimentação da criança, o seu desempenho na escola poderia melhorar.

Por serem responsáveis por parte significativa da produção acadêmica acerca da merenda, devem-se considerar de forma mais minuciosa os argumentos utilizados por esses estudiosos. A análise dessa produção objetiva identificar as contribuições que ela deu à compreensão do problema da merenda escolar.

Além de dissertações e teses, entre as poucas que puderam ser localizadas, deve-se destacar uma publicação importante sobre o tema. Trata-se da “Revista Em Aberto” que, em 1995, dedicou um número à discussão da merenda escolar. Embora a publicação tenha sido promovida pelo MEC e pelo INEP, boa parte dos artigos

nela publicados analisa ou critica o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Entre os pesquisadores que colaboraram com esta publicação devem ser citados, pela relevância dos trabalhos produzidos, os nomes de Maria Aparecida Affonso Moysés, Cecília Azevedo Lima Collares, ambas pertencentes, à época, aos quadros da UNICAMP; Marisa Abreu, representante da FAE no Rio Grande do Sul; Gerson Zanetta de Lima, à época, membro da Faculdade de Medicina da Universidade Estadual de Londrina; Ricardo Burg Ceccim, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Apesar dos pesquisadores serem oriundos da área das Ciências da Saúde, como é o caso de Collares e Moysés, que são psicóloga e pediatra respectivamente, ambas responsáveis por uma quantidade expressiva de publicações sobre o tema, focaram sobretudo o discurso que, no âmbito do Estado, animou as ações desenvolvidas com relação à merenda. Eliana Hollanda, socióloga e uma das autoras que publicou artigos naquele número da “Em aberto”, esclarece, em seu texto, a origem dos estudos que, na década de 80, avaliaram a merenda do ponto de vista dos seus efeitos sobre a aprendizagem.

Os trabalhos pioneiros produzidos no Brasil em meados da década de 80, por Moysés, Zanetta de Lima e Collares criticaram severamente a importância atribuída à variável desnutrição na produção do fracasso escolar, isto é, às altas taxas de evasão e repetência nas escolas públicas. Seus argumentos baseavam-se no fato de que levantamentos feitos em escolas de periferia de várias regiões do país indicavam que um percentual entre 20% e 45% dos alunos apresentava sinais de desnutrição progressa e atual. Como as taxas de repetência e evasão escolar alcançavam, especialmente nas primeiras séries do primeiro grau, de 50% a 70% dos alunos, a conclusão que se impunha era a de que, isoladamente, a desnutrição não explicava a questão do fracasso escolar. (HOLLANDA, 1995, p. 57-8)

Esses estudos consideraram não ser possível estabelecer relação direta entre a merenda e a aprendizagem. Não é possível isolar, diziam, no homem, as dificuldades de aprendizagem que são decorrentes da má nutrição das que são decorrentes de outros fatores, por exemplo, a condição social.

Os efeitos da má nutrição devem, advertiam os estudos, ser analisados em conjunto com outros fatores, principalmente aqueles que determinam a produção do que chamavam de “complexo de doença social”, este sim, responsável direto pelo mau desempenho da criança na escola. São as condições concretas de vida e não,

apenas, o estado de nutrição, que explicam ou determinam a evasão e a repetência, concluíram os estudiosos. (HOLLANDA, 1995, p. 57).

Um outro aspecto a ser destacado na produção apresentada na “Revista Em Aberto” (1995) diz respeito à consideração da gestão. O estudo de Abreu (1995, p. 129) menciona que o processo de produção da merenda conheceu duas fases: a **centralização** e a **descentralização**.

Entende-se que, por não partirem de uma abordagem histórica, os estudos contidos na Revista, por vezes, não chegaram a considerar que a descentralização resultou do processo histórico de produção da merenda escolar como política. Resultou, portanto, de um movimento que se iniciou na década de 50, com a criação do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE) e desenvolveu-se de forma intensa na década de 70, sob o domínio da Ditadura Militar, para alcançar, na década de 90, a forma de um serviço de dimensão nacional.

De um modo geral, os autores reconheceram que, no Brasil, houve expansão da merenda. De fato, o Brasil, dos países da América Latina, é o único a estabelecer legalmente, ou seja, a definir na própria constituição jurídica, a oferta obrigatória de merenda em todas as escolas públicas. (MOYSES; COLLARES, 1985, p. 54).

O fato de ter havido, no âmbito do discurso oficial, o reconhecimento de que as crianças brasileiras são mal alimentadas já indica uma preocupação com a situação social do país cuja causa precisa ser explicada, pois ela revela uma das motivações históricas do desenvolvimento de políticas como a da merenda.

Os estudiosos que publicaram artigos na Revista são unânimes em reconhecer a descentralização como um avanço no que diz respeito à gestão do serviço da merenda. Para eles, no que têm uma certa razão, a descentralização resultou do movimento político pela municipalização da gestão pública, muito presente na década de 80, sobretudo depois do início do processo de abertura política do país. Entre outras coisas, a descentralização, no entendimento desses estudiosos, possibilitou a adequação do cardápio aos hábitos alimentares de cada região e a utilização de produtos *in natura*. (ABREU, 1995, p. 130).

No entanto, esses estudos algumas vezes não observaram a relação existente entre o processo de descentralização e as reformas que o Estado brasileiro sofreu nas décadas de 80 e 90 que determinaram mudanças profundas nas políticas de educação, com reflexos diretos sobre a merenda. Eles não trataram, por

exemplo, do uso político do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Por conta da forma de abordagem, não perceberam os limites do processo da descentralização. Esta insuficiência explica o fato de que, na avaliação da descentralização, nas poucas vezes em que ela é feita, incorrem-se em juízos que consideram seus efeitos em termos absolutos. (LIMA, 1995, p. 12) afirmou, por exemplo, que, com a descentralização, todo o controle da gestão da merenda foi transferido para os municípios, fato que, se observado de perto o processo da descentralização, comporta outras análises.

De qualquer maneira, os autores que escreveram no referido número da “Revista Em Aberto”, foram, praticamente, os primeiros a questionar a concepção de educação e de escola postas no discurso oficial. A idéia de que a escola é um espaço de equalização social foi, de certo modo, combatida. Esta idéia, característica do pensamento liberal, que Saviani (1994, p. 15-42) analisa de forma sistemática na sua obra “Escola e democracia”, expressa a crença de que as desigualdades sociais podem ser atenuadas ou minimizadas por meio do maior acesso à escola.

Difundida nos dias de hoje pelo pensamento neoliberal,² essa idéia justifica a defesa da escola como espaço importante para o desenvolvimento de outras ações, do Estado; ações de caráter suplementar com o objetivo de combater os efeitos “nocivos” da própria estrutura econômica capitalista. Este caráter suplementar de políticas como a da merenda são identificadoras daquilo que o discurso oficial chama de “políticas especiais de educação” e que Saviani qualifica como “políticas compensatórias”. (SAVIANI, 1987, p. 89-94) A propósito, muitos dos serviços promovidos pelas políticas compensatórias vão, com o tempo, se incorporando à escola e sendo transformados em funções dela.

Percebendo o caráter compensatório da política de merenda, os pesquisadores combateram a vinculação feita pelo discurso entre os programas,

² O neoliberalismo tem como um de seus marcos a obra de F. A. Hayek, publicada com o título de “O caminho da servidão” (1944). Mas, é, talvez, em Friedman, conforme atesta Draibe, que se pode encontrar o núcleo daquilo que se convencionou chamar de neoliberalismo. “Embora rigorosamente não possa ser considerado nem um liberal clássico nem um neoliberal, Milton Friedman (1997) expõe com clareza o núcleo da argumentação que vem sendo repetida, com menos nitidez e competência pelos neoliberais ou pela nova direita. *Capitalismo e Liberdade* parte da tese de que a liberdade individual é a finalidade das organizações sociais, e é esse princípio que afasta qualquer tipo de intervenção que afete coercitivamente o livre exercício da vontade individual. Por esta razão, o Estado não deve intervir no mercado e em nenhuma de suas forças e fatores.” (DRAIBE, 1993, p. 90).

como o da merenda escolar, e a pobreza.³ A idéia de combater, por meio da merenda, o estado de desnutrição das crianças brasileiras que freqüentam a escola pública, conseqüência direta da situação de pobreza em que a maioria delas se encontra, é considerada pelos estudiosos falsa e ingênua. Ela esconde o fundo do problema da pobreza que decorre mais da condição social das famílias às quais pertencem as referidas crianças, filhos de empregados ou desempregados, do que da suplementação de comida na escola.

[...] não há comprovação científica para uma relação de causa e efeito (entre desnutrição e aprendizagem). Em primeiro lugar, é preciso identificar de que desnutrição se está falando. Resultado de uma alimentação inadequada, a desnutrição é, em geral, determinada por falta de recursos financeiros para a aquisição de alimentos na quantidade necessária ao desenvolvimento humano. (ABREU, 1995, p. 7).

A associação da escola e da merenda com políticas de caráter compensatório significa, para esses pesquisadores, a resposta do Estado a um problema que, de fato, está na base de tais políticas: o crescimento da pobreza. No Brasil, a pobreza cresceu de modo significativo nos últimos decênios, o que, em parte, explica a permanência do caráter compensatório das políticas de educação.

Os meios de comunicação publicam, com muita freqüência, matérias que revelam o crescimento da pobreza no Brasil. Para citar um exemplo, destaca-se a matéria “A estatística preocupada com os pobres”, de Mara Clara R. M. do Prado, publicada na Gazeta Mercantil, de 17 de out. de 2001.

A autora da matéria diz, ao discutir as causas do crescimento da pobreza, que, se de um lado houve a falência das políticas públicas de bem estar social, características de alguns países da Europa – principalmente os nórdicos, tais como Suécia, Noruega e Dinamarca –, por outro, não deram resultado, no que diz respeito ao crescimento econômico e combate à pobreza, as políticas liberalizantes que determinaram reformas nas economias de países em desenvolvimento. Prado, referindo-se aos países que investiram em políticas de bem estar social, afirma:

O fato que ganha destaque hoje é que, no outro extremo, as políticas liberalizantes, onde reina a primazia dos mercados, não surtiram efeito para

³ A expressão pobreza tem-se prestado a certa diluição do conceito ou do sentido de classes sociais. Ao utilizá-la, o discurso oficial acaba escamoteando a natureza opressiva das relações capitalistas de produção, baseadas que estão na divisão de classes e na exploração do homem pelo homem.

o alívio da pobreza e nem mesmo funcionaram como indutoras do crescimento das regiões mais atrasadas do globo. (PRADO, 2001, p. A-6).

Recentemente, uma matéria da Revista Veja (2002, p. 84) apresentou um “diagnóstico” da pobreza no país. Segundo esta matéria, pobreza e miséria não são a mesma coisa.⁴ Embora a matéria não esclareça o leitor acerca quem são os que desceram na escala social até o limite da miséria, ela revela números que, conhecidos, ajudam a entender as razões pelas quais em países, como o Brasil, os governos investiram e investem em políticas como a da merenda.⁵

No Brasil haveria, segundo a matéria, 53 milhões de pessoas vivendo na linha de pobreza. São pessoas cuja renda “[...] **não é suficiente para cobrir os custos mínimos de manutenção da vida humana**: alimentação, moradia, transporte e vestuário”. Do número de pobres, 30 milhões estariam vivendo entre a pobreza e a miséria e 23 milhões de pessoas viveriam na ou abaixo da linha de miséria. **São pessoas que, com a renda que ganham, não conseguem “[...] o bastante para garantir aquela que é a mais básica das necessidades: a alimentação**”. (REVISTA VEJA, 2002, p. 84, grifo nosso). Esses números, por si, explicam a razão pela qual “programas assistenciais” como o da merenda são promovidos e financiados pelo Estado, bem como reclamados pela sociedade⁶.

Resumindo: os estudos aqui mencionados serviram para desmistificar a idéia de que a merenda, entre outras coisas, pode redimir a escola do seu fracasso. Utilizando informações colhidas em pesquisas feitas acerca do desenvolvimento da aprendizagem em crianças com problemas de nutrição (sub ou desnutridas), os

⁴ Esta distinção entre pobreza e miséria serve para dissimular as profundas desigualdades existentes em países como o Brasil, decorrentes, evidentemente, das intensas e profundas transformações no processo de trabalho, do desemprego estrutural que estas transformações geraram e que acabaram por aviltar as condições de vida da classe trabalhadora como um todo.

⁵ A definição de pobreza e indigência e qual o número de atingidos no Brasil, sempre causou polêmicas. Em estudo divulgado no final de junho, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA admitiu a abstração. ‘A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo, podemos afirmar que a pobreza se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo condizente com o contexto social. Organizações internacionais como o PNUD e o Banco Mundial adotam como linha de pobreza a renda de US\$ 2 PPP – por pessoa por dia -, e como linha de extensa pobreza, ou indigência, a renda de US\$ 1 PPP – por pessoa por dia. O IPEA usa linhas de pobreza regionalizadas – mínimo de 69 e máximo de 126 reais constantes de 1999 por pessoa por mês, dependendo da região do país e da situação urbano/rural, que resultam em proporções de pobres e de indigentes cerca de duas vezes mais altos que os calculados por aquelas instituições. As linhas de pobreza usadas pelo IPEA são muito semelhantes às adotadas pela CEPAL, e os números que delas resultam são, é claro, igualmente semelhante. Disponível em: <<http://www.noolhar.com/opovo/opinião/143267.html>>. Acesso em 25 jul. 2002.

⁶ A reportagem chama atenção para o caso preocupante de determinadas “minorias”. Cita o problema entre os índios, destacando a situação da comunidade indígena no sul de Mato Grosso do Sul, particularmente, Dourados, onde haveria 9.000 índios vivendo em “condições de extrema pobreza. (REVISTA VEJA, 2002, p. 93).

estudiosos acabaram por desmontar um discurso que, desde a época da fundação do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, serviu para justificar certas iniciativas do Estado cuja natureza e função eram encobertas. Ao desmistificar o discurso, estes estudos criaram as condições para que uma outra abordagem da questão pudesse ser feita. A este respeito, recomenda-se a leitura do importante estudo de Moysés e Collares (1996) publicado sob o título *Preconceitos no cotidiano escolar: ensino e medicalização*, principalmente o capítulo “*Quando as crianças são as culpadas [...]*”.

Os estudiosos não negaram que pudesse haver relação entre o estado de nutrição da pessoa e sua capacidade de aprendizagem. Esforçaram-se por negar que isto pudesse ser a explicação para o fracasso da criança na escola, porque, como apontaram, é difícil admitir que, com uma suplementação que dificilmente excede aos 15% das necessidades alimentares diárias, fosse possível resolver o problema da fome e da baixa nutrição do aluno da escola pública brasileira. Nesse sentido, afirma Collares “[...] a desnutrição pode interferir no desenvolvimento cognitivo das crianças, porém os mecanismos de seleção - e exclusão – social são tão mais intensos e perversos que tornam virtuais os possíveis efeitos da desnutrição”. (COLLARES, 1995, p. 51).

Os estudiosos, portanto, opuseram-se ao que chamaram de visão assistencialista da merenda, baseada na idéia de que, com ela, se pode melhorar as condições nutricionais das crianças e diminuir os índices de evasão e repetência. É o discurso da “medicalização do fracasso escolar” que, segundo Abreu (1995), atribui ao indivíduo a responsabilidade pelo seu insucesso na escola.

A medicalização do fracasso escolar significa a atribuição deste fracasso às condições de saúde das crianças, tomadas individualmente. A saúde do escolar brasileiro, dadas, entre outras coisas, as condições de má nutrição, não seria boa. A criança brasileira não seria, de um modo geral, uma criança saudável. Doente, o seu desempenho na escola seria profundamente prejudicado. O discurso da medicalização estabeleceu relação direta entre o fracasso escolar e as condições de saúde das crianças, que Moysés e Collares procuraram combater.

Na escola, este processo de biologização geralmente se manifesta colocando como causas do fracasso escolar quaisquer doenças das crianças. Desloca-se o eixo de uma discussão político-pedagógica para causas e soluções pretensamente médicas, portanto inacessíveis à

Educação. A isto, temos chamado medicalização do processo ensino-aprendizagem. (MOYSÉS e COLLARES, 1996, p. 28).

Uma comparação entre o que os estudiosos dizem e o que diz o discurso oficial dos governos mostra que este caráter assistencialista, tão marcante da política, ainda não desapareceu. Os documentos recentes do MEC, relativos à merenda, reproduzem de forma sistemática a visão assistencialista.

Esta visão revela-se claramente nos objetivos que, nos documentos, são estabelecidos para a merenda. O Manual do Conselho de Alimentação Escolar exemplifica essa visão assistencialista contida no discurso oficial. Elaborado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com a finalidade de instruir estados e municípios sobre o modo de organização dos conselhos de alimentação escolar, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), estabelece os seguintes objetivos:

- suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos beneficiários do PNAE por meio do oferecimento de, no mínimo, uma refeição diária adequada.
- melhorar a capacidade de aprendizagem desses alunos;
- formar bons hábitos alimentares – educação alimentar;
- evitar evasão e repetência escolar.

As expressões “suprir parcialmente as necessidades” indicam que, com a merenda, se quer complementar a refeição recebida pela criança em casa, pois esta não é suficiente para nutri-la. Cabe à escola, então, segundo o discurso oficial, o papel de compensar esta insuficiência.

É interessante notar que, no âmbito do discurso oficial, esta “insuficiência” é definida com precisão. Para o discurso oficial a merenda deve dar conta de 15% das necessidades nutricionais diárias das crianças. Embora os documentos não revelem os critérios em que estes dados estão baseados, eles reproduzem de forma sistemática esta mesma visão assistencialista que figura no referido Manual. São os casos, por exemplo, das inúmeras medidas provisórias e resoluções do Governo Federal, editadas na segunda metade da década de 90, com a finalidade de regulamentar a transferência de recursos e gestão da merenda. Na Medida Provisória n.º. 1784-1, é declarado, explicitamente, que a distribuição da merenda objetiva a melhoria da qualidade do ensino.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, fornece suplementação alimentar a todos os alunos da educação pré-escolar e do ensino fundamental das escolas públicas (municipais, estaduais e federais). O objetivo é melhorar a qualidade do ensino fundamental e garantir pelo menos uma refeição diária para mais de 35 milhões de alunos, todos os dias letivos do ano. (MEDIDA PROVISÓRIA, nº. 1784-1, de 13 de jan. de 1999).

O Art. 2º da Resolução nº. 2, que regulamenta aquela Medida Provisória, ratifica o vínculo entre merenda e qualidade do ensino.

Art. 2º O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, consiste na transferência de recursos financeiros em favor das Entidades Executoras definidas no Art. 4º, destinados a suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a melhorar o rendimento escolar, colaborando para a redução da evasão e repetência, assim como formar bons hábitos alimentares. (RESOLUÇÃO nº. 2, de 21 de jan. de 1999).

Collares evidencia que se o discurso oficial de fato pretendesse atacar, por meio da escola, o problema da fome das crianças, contemplaria em seus programas a população crítica, de maior risco, que são os lactentes e pré-escolares. Não é isto o que ocorre. A merenda não atende, por exemplo, lactentes. O discurso oficial, para ela, não passa, sob esse aspecto, de um artifício.

O discurso governamental que coloca a merenda como um programa para erradicar (ou minimizar) a desnutrição é artificial. A merenda não é capaz de resolver a fome e nem a desnutrição. Até ousaríamos dizer que a merenda não é para resolver a fome ou a desnutrição. (COLLARES, 1995, p. 42).

Os autores dos artigos da citada “Revista Em Aberto”, em especial Collares e Abreu, não consideram a merenda algo desnecessário. Julgam, ao contrário, que ela é mesmo uma função da escola, porque a escola não deve, na opinião dos mesmos, limitar suas funções à transmissão do saber sistematizado.

Isso, ao mesmo tempo em que revela a consideração, por parte desses estudiosos, de que a merenda é necessária, explicita uma forma de entender a merenda no interior da escola e como, a própria função social da escola, perspectiva que vai ao encontro do que afirma Alves (2000), quando, em estudo recente, discute as funções sociais da escola. Uma referência mais específica às idéias de Alves a este respeito é feita no capítulo 3.

Baseando-se na suposta experiência dos países desenvolvidos, no que diz respeito à merenda, os estudiosos defendem a idéia de que ela é, antes de tudo, um direito da criança⁷. É evidente que ao considerar a merenda como um direito, os estudiosos citados acabam fazendo coro ao discurso oficial quando este justifica suas políticas como interessadas na promoção da cidadania.

Segundo Vieira (1998, p. 10), nessa sociedade, cidadania representa igualdade jurídica, ou seja,

[...] a cidadania fundamenta-se no princípio de que as pessoas são iguais unicamente perante a Lei, porque a cidadania consiste em instrumento criado pelo capitalismo para compensar a desigualdade social, isto é, a situação em que alguns acumulam riqueza, propriedades, enquanto outros não. Então, não existe cidadania sem garantia de direitos, sem igualdade jurídica.

É nesse cenário que a consideração da merenda como direito deve ser entendida. Além disso, há o fato de que os direitos também sofrem um processo de mercantilização, ou seja, são convertidos em mercadorias como tantas outras, e que só podem ser adquiridos por aqueles que podem pagar por eles. Atualmente, direitos, demandas e necessidades, considerados como assuntos públicos, transformam-se em problemas diante dos quais os governos, sobretudo os de inspiração neoliberal, consideram não haver nada que possa ser feito a não ser dar ao mercado as condições para que ele mesmo as resolva.

De qualquer modo, nos países desenvolvidos, sobretudo nos países da Europa e em alguns da Ásia, o direito à merenda é reconhecido com base na idéia de que, pobre ou não, a criança, porque passa parte significativa do dia na escola, deve receber alimentação.

A explicação, neste caso, é muito simples. Sabendo que de 4 em 4 horas a criança tem fome; que, com fome (necessidade fisiológica), ela não consegue se concentrar nas tarefas, entendem aqueles países que, ficando mais que 4 horas na escola, a criança deve necessariamente receber alguma alimentação. A merenda não serve, portanto, para matar a “fome do dia”, mas atende aquela necessidade

⁷ Vieira (1992, p. 23) afirma que “os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento”.

fisiológica, cujo reconhecimento foi transformado em direito, que estes estudiosos reclamam para as crianças brasileiras.

Apelando para os conhecimentos da Biologia e da Nutrição, Collares e Moysés constroem a argumentação para defender o direito da criança à alimentação escolar. Assim explicam, por exemplo, o que é esta necessidade fisiológica da criança no que diz respeito à alimentação:

O direito da criança de receber algum tipo de alimento durante sua permanência na escola decorre de suas características fisiológicas. A criança, inclusive na idade escolar, tem uma grande facilidade de ativar determinados processos metabólicos, quando fica um período maior do que quatro horas sem se alimentar. Através desses processos, consegue-se obter as calorias necessárias para todo o metabolismo, porém, com o inconveniente de gerar uma quantidade maior que o normal dos corpos cetônicos. O excesso de corpos cetônicos, por sua vez, leva a um aumento da quantidade de radicais ácidos no sangue, situação conhecida como cetoacidose, ou cetose, que provoca alguns efeitos indesejáveis. Isto pode acontecer com qualquer pessoa em restrição alimentar mais prolongada, porém o que distingue o organismo da criança é que ela ativa esses processos mais fácil e mais rapidamente, de modo que muitas delas já apresentam o quadro de cetose quando ficam um período de quatro horas sem se alimentarem. (COLLARES; MOYSÉS, 1995, p. 52).

Dar merenda na escola é, portanto, questão de afirmação da cidadania. Ao dizer que a merenda representa um elemento da cidadania, que ela deve ser garantida pelo Estado por força da exigência da satisfação de uma “necessidade fisiológica”, que não pode ser negada e que, de fato, existe e deve ser atendida, ainda assim não fica resolvida a questão de esclarecer as razões pelas quais a merenda deve existir. Como não ficam suficientemente esclarecidas as relações entre a merenda e as funções sociais da escola.

Estas questões revelam os marcos dos estudos que foram feitos nesta perspectiva. Eles reconhecem que a merenda ainda figura, no interior da escola, como um “elemento artificial e estranho”.

A concepção de alimentação, inclusive a escolar, como direito é essencial para que o programa de merenda possa ser transformado, com uma outra inserção na escola e na sociedade. A merenda, enquanto proposta para suprir carências, desconsidera aspectos fundamentais, como os hábitos alimentares da criança, o incentivo à produção agrícola, a necessidade de sistemas adequados de armazenamento e distribuição de alimentos, além disso, constitui-se em um elemento artificial e estranho à escola, não se incorporando as atividades educacionais ali desenvolvidas. (MOYSÉS e COLLARES, 1995, p. 53).

Ricardo Ceccim (1995, p. 64), concordando com Moysés e Collares, diz que a merenda não está devidamente integrada às funções da escola e que não cumpre, de acordo com o modelo vigente, uma função pedagógica. Contudo, ele mesmo não diz porque a escola, ao invés de fazer com que tudo concorra para a formação da criança, ou seja, para aquilo que seria a sua função primordial, cada vez mais dessa função se afasta.

É preciso ver também que o pedagógico não pode ser reduzido ao desenvolvimento do domínio cognitivo ou intelectual, como sugere este pesquisador. A educação formal, questão já resolvida no interior do debate pedagógico, extrapola os limites do cognitivo, para alcançar todas as dimensões da personalidade e do comportamento do homem.

De qualquer forma, este autor discute a dimensão pedagógica que o problema da merenda implica. O momento da merenda, diz o mesmo, também deve ser pedagógico, no sentido de que deve ser aproveitado não só para a satisfação daquela necessidade fisiológica, reconhecida como direito, mas como momento de formação da civilidade. Nesse sentido, reitera Ceccim, é muito próprio dizer que também a alimentação deve ser ensinada, porque faz parte da cultura e, como tal, deve ser objeto da educação formal, ou seja, daquela mesma que é dada por meio da escola.

Concluindo, é pertinente a discussão feita com o objetivo de demonstrar a não vinculação imediata entre a merenda e o estado nutricional das crianças e o desempenho delas nas escolas, quer porque a merenda não resolve o problema nutricional, quer porque, como as pesquisas aqui apresentadas provaram de forma conseqüente, não há relação direta entre a merenda e o desempenho da criança na escola. Porém, tais estudos não aprofundaram suficientemente a questão a ponto de esclarecer as causas sociais determinantes tanto do problema de haver, entre a maioria das crianças brasileiras, estados de subnutrição ou de desnutrição, como do problema de que tais crianças fracassam na escola.

Buscou-se, neste capítulo, um diálogo com os pesquisadores que analisaram a temática da merenda. Neste diálogo, consolidou-se a convicção de que a compreensão histórica da merenda como “serviço público” e da descentralização da merenda como “política de gestão” depende, fundamentalmente, de uma clara compreensão dos mecanismos utilizados na promoção do processo de descentralização, particularmente, dos conselhos de alimentação escolar.

Essa compreensão é importante para que, de uma forma objetiva, se analise o papel ou função do processo de descentralização; para definir, inclusive, se, do ponto de vista político, a descentralização expressa a hegemonia do capital ou se, como espaço contraditório, também pode servir como força de contra-hegemonia; se, em relação ao momento da centralização, ela representa algo conservador ou, nos limites da sociedade capitalista, também algum avanço.

Finalmente, é preciso dizer que a defesa da merenda como momento educativo não pode ser entendida como defesa de uma suposta “reforma” da escola vigente. Uma mudança dessa natureza na forma de conceber e de oferecer a merenda só pode ser admitida nos marcos de uma instituição educativa nova. Aliás, nessa perspectiva, já não se trata mais de oferecer merenda, mas de dar à criança completa formação alimentar.

A superação dos limites e insuficiências dos estudos acerca da merenda, aqui apenas apontados, impõem uma compreensão mais sistemática do processo histórico de constituição da merenda, como serviço e política pública, ou seja, a compreensão de como a merenda expandiu-se e institucionalizou-se. Cumpre, então, recompor a trajetória da merenda desde a implantação, no Brasil, do primeiro programa de alimentação escolar até a descentralização da gestão. Por isso, no capítulo seguinte, faz-se uma análise do processo de produção da merenda no Brasil.

CAPÍTULO II

A MERENDA ESCOLAR NO BRASIL: EXPANSÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO

2.1 Merenda Escolar no Brasil: discurso e política

O objetivo deste capítulo é descrever o processo histórico que, no Brasil, deu origem à política de merenda escolar.

Para que se compreenda o processo inicial de organização da merenda escolar no Brasil, é preciso que se faça uma distinção entre discurso e política. Aqui, neste trabalho, o conceito de discurso diz respeito à fala dos homens; ao entendimento que revelam sobre os fenômenos ou problemas com os quais se ocupam.

O discurso é expressão, portanto, das idéias, das concepções de homem, de mundo, de educação, entre outros. Nesse sentido, pode-se dizer que o discurso é teórico necessariamente. Como essencialmente teórico é todo o estudo que o toma como objeto. Por mais vulgar que seja o discurso ele expressa sempre uma determinada concepção do mundo. (GRAMSCI, 1989, p. 47).

A política, por sua vez, define uma “linha de ação”. Ela, portanto, diz respeito ao movimento dos homens e à ação que realizam no interesse de determinada causa ou objetivo. Nesse sentido, trata-se de fenômeno eminentemente prático, pois diz respeito às ações práticas realizadas pelos homens, cujas motivações vão variar de acordo com determinado contexto histórico.

É evidente que toda ação, por mais mecânica que seja, comporta um pensamento ou uma idéia que a anima. A toda ação humana há sempre subjacente uma intenção ou idéia prévia. (GRAMSCI, 1989, p. 47).

Pensamento e ação configuram instâncias distintas da natureza humana, mesmo quando se considera, como neste trabalho, o pensamento e a ação dos homens – no caso, dos homens públicos ou de Estado – no que diz respeito ao

mesmo tema ou problema. Neste caso, tanto pode haver correspondência entre o pensamento e a ação, como pode haver discordância; como é possível também que as motivações de um e de outro (pensamento e ação) não sejam as mesmas.

Assim, é possível dizer com relação ao processo de organização da merenda escolar no Brasil que há o discurso e que há a política. É desta distinção que Coimbra, Meira e Starling (1982) partem para compor o mais completo estudo já publicado sobre a história da merenda escolar no Brasil.⁸ Em 685 páginas, estes autores, que, à época em que o texto foi publicado, atuavam como pesquisadores – Coimbra como professor pesquisador, os outros dois como alunos de pós-graduação do Departamento de Ciência Política da UFMG –, realizaram um importante trabalho de levantamento de fontes primárias e secundárias, fato que, por si só, justifica a sua utilização como referência. Como os próprios autores reconhecem, há sobre a temática, “história da merenda escolar no Brasil”, uma insuficiência muito grande de dados, causada, entre outras coisas, pela ausência de uma memória organizada. Vale destacar que, ao longo de todo o texto, os autores demonstram sempre uma preocupação constante com o rigor na apresentação das informações e dos dados, fazendo menção e distinguindo as fontes que consideram confiáveis das que não são; procurando, na medida do possível e nos limites da concepção que defendem, estabelecer a verdade a respeito dos fatos.

Embora o texto tenha sido resultado de pesquisa feita mediante o financiamento do Instituto Nacional de Alimentação Escolar - INAE, órgão ligado diretamente ao MEC, não se trata de obra produzida com a mera intenção de propaganda. Ela representa uma valiosa contribuição ao estudo deste tema, quer pelo sistemático levantamento de fontes, quer pelo esforço de organização e síntese do material levantado.

A preocupação dos autores com as fontes se revela pelo que adiantam na Introdução.

No caso da política da alimentação escolar, fazer sua história mostrou-se muito difícil. Os arquivos do órgão central eram quase inexistentes, quando

⁸ No levantamento bibliográfico acerca da história da merenda escolar no Brasil, este estudo de Coimbra, Meira e Starling foram, praticamente, o único material encontrado. Por essa razão ele figura, no capítulo, como fonte primordial dos dados utilizados para recompor o processo histórico de constituição da política de merenda. A preocupação dos autores foi a de reconstruir a história da merenda como um todo, enquanto que a preocupação deste trabalho é a de compreender as ações desenvolvidas pelo Estado neste campo, que, gradativamente, foram dando ao serviço escolar da merenda a forma de uma política pública.

se procuravam dados mais antigos, e no próprio Ministério de Educação e Cultura faltavam os registros mais simples. Tornou-se preciso, portanto, procurar notícias e dados em inúmeros lugares dispersos, cada um dos quais fornecendo poucas informações isoladamente. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 26).

Um dos objetivos do estudo, declarado nesta mesma página citada, era reunir todo o material pertinente à história da merenda escolar no Brasil.

[...] julgamos que o resultado é bastante adequado para os objetivos propostos. Nesse relatório, encontra-se de fato uma minuciosa e detalhada recuperação da história da política da alimentação escolar brasileira, naturalmente a que foi possível fazer com as limitações de tempo, recursos e pessoal com que trabalhamos. Não duvidamos que ela possa ser muito melhorada, seja descobrindo fontes que desconhecemos, seja submetendo estes mesmos dados a uma interpretação mais cuidadosa e mais teoricamente orientada. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 26-27).

Os autores distinguem o momento em que um discurso da alimentação da criança em geral, e do escolar em especial, se afirma, do momento em que as ações do Estado são empreendidas no sentido do atendimento das crianças com serviço de alimentação.

Vale destacar que, neste caso, o discurso antecede a política. Inicialmente, o discurso foi organizado por influência da ciência da nutrição. Foram os nutrólogos os primeiros a defender uma ação efetiva do Estado no sentido da educação alimentar da população brasileira, convencidos da relação direta entre a educação alimentar e o estado de saúde e/ou de doença dessa população, sobretudo das suas camadas mais pobres.

Os autores não deixaram de considerar problemática esta concepção, por atribuir à educação a responsabilidade por algo que é determinado antes pelas condições concretas de vida da população, por exemplo, as condições de trabalho, o salário, etc., do que pela falta de educação alimentar. Eles não desenvolveram a crítica, por estarem mais preocupados com a constatação do fato e a apresentação do discurso dos nutrólogos.

É evidente, portanto, que o estado de saúde ou de doença da população passa pelo modo como a sociedade está organizada, tanto do ponto de vista econômico, quanto do social e político. Os autores da obra referenciada não deixaram, contudo, de observar esta motivação social original do discurso da

nutrição. Tal motivação revelou, naquele momento, a preocupação da parte do Estado e da sociedade com relação ao crescimento da pobreza.

Pode-se questionar as intenções que estavam contidas em tal preocupação; se elas revelavam o interesse em dar uma solução para o problema da pobreza ou se era apenas o de remediá-la, tornando possível ou sustentável o desenvolvimento da economia capitalista. Não se pode, contudo, negá-la.

A vinculação deste discurso, feito pelos nutrólogos, com a escola será quase que imediata, pois se o problema era de natureza educacional, nada mais correto do que convocar a instituição escolar para participar da sua solução.

A escola era (na perspectiva dos nutrólogos) um local privilegiado para a reforma dos hábitos e costumes alimentares nocivos, para promover a 'educação alimentar', tanto pelo ensino, quanto pelo exemplo, e para iniciar um projeto de reconstrução nacional através da alimentação. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 242).

Sobre este aspecto, concordam com Collares, Moysés e Lima (1985, p. 13), quando afirmam que este tipo de discurso mascara os verdadeiros determinantes da desnutrição.

A desnutrição é determinada por uma estrutura social que também determina condições precárias de habitação, ausência de saneamento básico, a falta de atenção médica adequada, a existência de escolas com classes superlotadas, com carência de recursos humanos e materiais e com valores estranhos ao grupo social em que se insere a criança.

Antes dos nutrólogos, a preocupação com a questão da alimentação da criança e do escolar era coisa tratada apenas no âmbito da Medicina, especialmente da Pediatria. No caso do escolar, a preocupação dos pediatras limitava-se aos internatos e pensionatos, únicos estabelecimentos de ensino que, nesta época, ofereciam alimentação regular aos escolares.

A organização desse discurso dos nutrólogos, segundo os autores, data da década de 30 do século XX.

Assim, é somente depois de 1930 que começa a se articular essa tematização particular que nos interessa. Do século XIX até ai, o tema permaneceu monopólio de pediatras, que apenas esporadicamente se voltaram para ele, e, assim mesmo, de maneira bastante limitada: unicamente no que dizia respeito aos internatos e pensionatos, cuja

alimentação era vista como necessitando de padronização e fiscalização. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 241).

Os primeiros estudos acerca das condições nutricionais dos escolares brasileiros foram realizados na forma de “inquéritos”, destacando o trabalho de Carlos Sá, que publicou, em 1931, o seu “Inquérito Sobre Regimes Alimentares em alguns estabelecimentos escolares do Rio de Janeiro”. No mesmo formato, Castelo Barreto, também nutrólogo, apresentou o “Inquérito sobre a alimentação nos colégios do Rio de Janeiro”, documento de 1933, também citado pelos autores. O fato de que tais inquéritos apareceram no Rio de Janeiro, então capital do Governo Federal, é sintomático, pois foi lá que se desenvolveram as primeiras iniciativas públicas no campo da merenda.

Josué de Castro e Alexandre Moscoso, outros dois importantes nutrólogos, foram nomes que despontaram neste momento em que o Estado brasileiro esboçou seus primeiros movimentos no sentido da constituição de uma política pública de alimentação escolar. Coimbra, Meira e Starling deram destaque à participação destes nutrólogos. Alexandre Moscoso, com formação técnica adquirida nos EUA, foi, inclusive, o primeiro a proferir, de modo sistemático, um discurso que reclamava ações do Estado com o objetivo de combater, por meio da educação e da escola, o problema da fome e da desnutrição da população, sobretudo das crianças.

Não por acaso, Coimbra, Meira e Starling (1982), chamaram este discurso de “discurso da nutrição social”, para distingui-lo do que passou a circular a partir da Ditadura Militar (1964), qualificado de “discurso da nutrição técnica”.

De fato, para Moscoso, a causa determinante do estado de saúde ou de doença da população brasileira decorria, prevalentemente, da ignorância das pessoas quanto ao modo correto da alimentação. Este nutrólogo chegou, inclusive, a atribuir aos pais a culpa pela desnutrição dos filhos. “A pobreza atribui-se, muitas vezes, a culpa (da má alimentação escolar), mas, de fato, a responsabilidade é devida com maior certeza à ignorância e à indiferença dos pais”. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 244). Esta forma de ver a alimentação do escolar ou sua ausência, dado que a discussão se reportava ao quadro de desnutrição da população infantil brasileira, foi um traço característico deste discurso que, de certo modo, ainda seria encontrado na década de 70, como afirmaram Collares, Moysés e Lima (1985, p. 14).

Coimbra, Meira e Starling (1982, p. 250-251) também criticam este discurso. Para esses autores, as condições de vida do trabalhador, determinadas, por exemplo, pelo salário que recebem, é que explicam seu estado de pobreza e, conseqüentemente, sua subnutrição. Os autores identificaram três pontos centrais em torno dos quais o discurso dos nutrólogos se organizou.

O primeiro ponto é educacional propriamente. O momento da alimentação da criança deveria representar, segundo o que pensavam os nutrólogos, a oportunidade de educar e difundir bons hábitos alimentares. Este ponto de vista foi muito freqüente, segundo Coimbra, Meira e Starling, nas obras de Josué de Castro e Dante Costa, para citar dois dos nutrólogos mais atuantes naquele momento. Isto ocorreu entre os anos de 1936 e 1940.

O segundo ponto refere-se à subestimação das diferenças sociais. As regras de alimentação, os regimes e cardápios foram pensados como se as diferenças sociais não existissem. Coimbra, Meira e Starling qualificaram, inclusive, esta posição de ingênua.

O terceiro ponto diz respeito à consideração da alimentação infantil como assunto de caráter privado, “[...] ou pelo menos, que não reclamava a presença executiva do estado. O esforço dos nutrólogos era mostrar a relevância da matéria aos pais e professores, estes sim nomeados como responsáveis”. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, p. 251).

É interessante notar que ainda não há, neste momento, nem entre os agentes públicos nem entre os educadores, a convicção de que a alimentação infantil ou escolar devesse ser uma responsabilidade do Estado. Para os nutrólogos ela era muito mais uma responsabilidade da própria sociedade do que do Estado.

O que a nutrologia fazia era apontar as regras de boa alimentação e sugerir a racionalização de iniciativas da própria sociedade, como as Caixas, mas não as cobrava do estado, a não ser enquanto tema potencial de uma ‘política nacional de alimentação’, esta sim constantemente solicitada. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 251).

Esta observação é importante, pois aponta para uma questão fundamental à compreensão do tema. Ela diz respeito à intervenção do Estado nesse setor da

suplementação alimentar da criança e do escolar.⁹ Ela demonstra que a intervenção do Estado, nesse setor, é precedida de um debate em que, gradativamente, o Estado vai figurando como o agente ao qual deve ser atribuída a responsabilidade por tal serviço. Isto demonstra que o Estado atua, neste momento, como agente regulador das relações sociais, atividade fundamental para a manutenção da ordem capitalista no seu conjunto¹⁰. Entre esta situação e aquela em que ao Estado, definitivamente, se atribuiu a responsabilidade pela merenda, decorreu um período razoavelmente longo. A consciência de que cabe ao Estado, e somente a ele, a responsabilidade pela merenda, surgiu quando as condições que permitiram o oferecimento regular deste serviço, na proporção exigida por um grande contingente de alunos, como é o caso do Brasil, foram dadas, tanto do ponto de vista do financiamento, quanto do ponto de vista da gestão.

As dificuldades de financiamento e de gestão permaneceram até o final da década de 80. Isto pode ser exemplificado pelo constante apelo aos recursos externos e pela constante instabilidade das instituições que administraram o serviço da merenda desde a década de 50.

Foi preciso que a merenda escolar se tornasse uma atividade estatal regular, concreta, para que, em torno dela, se produzisse um discurso, atribuindo ao Estado a responsabilidade por este serviço, como se tal responsabilidade fosse uma função própria dessa instituição. A publicização da merenda foi, portanto, historicamente produzida.

Coimbra, Meira e Starling (1982) demonstraram que, no período inicial do processo de expansão e institucionalização da merenda (1930-1955), dominado, no plano da idéias, pelo discurso dos médicos e nutrólogos, praticamente ainda não havia uma política pública de alimentação da criança e do escolar. Ou seja, o Estado brasileiro, neste período, pouco atuou com relação ao problema da alimentação infantil.

A discussão feita entre os nutrólogos, mesmo que marcada por um caráter de ingenuidade, ao menos serviu para trazer a questão da desnutrição da criança brasileira à tona. O problema foi identificado como sendo próprio das famílias, o que, certamente, é um equívoco, dado que se tratava de

⁹ A intervenção representa, no campo da educação, um marco importante. Revela que, por meio da educação e da escola, o Estado capitalista desenvolveu, a partir de então, políticas no sentido de minimizar os efeitos do desenvolvimento da própria economia capitalista.

¹⁰ Para uma análise mais detida dessa questão ver Senna, E. *Welfare State e capitalismo: os problemas da política econômica e da política social*. Campo Grande, MS, 1999. (mimeografado)

problema de caráter social. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 235-6).

Se, no campo da alimentação infantil, a intervenção do Estado só se fez sentir a partir da década de 50, em outros setores da atividade econômica e social ela foi intensa, configurando o chamado “Estado-Providência”, expressão com a qual se designa o período de vigência do tipo de política de Bem-Estar Social desenvolvida no Brasil.

O fato de se discutir o problema da nutrição infantil no âmbito do Estado, especificamente do Ministério da Saúde e Educação, demonstra o incomodo causado pela situação social que deu origem ao próprio Estado de Bem-Estar. As políticas relativas ao período procuraram compatibilizar a **acumulação do capital** e a **reprodução da força de trabalho**. Tais políticas, entre as quais pode ser citada a relativa à alimentação do escolar, serviram para manter em níveis socialmente suportáveis a exclusão de trabalho que necessariamente acompanha o processo da acumulação capitalista.

A par desse aspecto, é preciso observar que as ações do Estado e, portanto, suas políticas, no que diz respeito ao problema da alimentação da criança e do escolar foram marcadas, pelo menos no período que compreendeu os anos entre 1953-1954 e 1979, que é quando se completou a fase que se está chamando de “fase da centralização”, pela irregularidade, pela falta de homogeneidade e instabilidade política da gestão.

Segundo Coimbra, Meira e Starling (1982, p. 237), esse fato se explica pela consideração de que o caminho percorrido pelo Estado até o ponto de consolidar uma ação de caráter nacional, sistemática e regular foi “[...] cheio de recuos, interrupções e lacunas onde múltiplos atores participaram de forma descoordenada e pontual, cobrindo segmentos modestos da população contemplada”.

O ano de 1954 pode ser considerado como marco na história da alimentação escolar no Brasil. Neste ano, o Governo Federal, sugerido pelos nutrólogos, criou o Programa Nacional de Merenda Escolar - PNME, principal instituição gestora da merenda no período 1954-1979.

Até o advento do Programa, considerado a primeira ação prática de caráter estatal no campo da merenda, as iniciativas havidas, neste setor, foram mais privadas que públicas, com destaque para a atuação de organizações filantrópicas,

tais como, Rotary e Maçonaria. Por isso mesmo, não foram ações de grande abrangência. Localizadas nos estabelecimentos escolares mantidos sob sua influência política, as ações do Rotary e da Maçonaria estiveram longe de atingir uma escala que pudesse ser qualificada de nacional.

A consideração do processo histórico de expansão e institucionalização da merenda escolar permite ver que houve transição de um regime privado para um regime público; de ações tópicas e isoladas, próprias da iniciativa privada, porque não foram coordenadas por um plano mais geral, para ações de maior alcance, marcadas pela unidade e centralização administrativa.

É preciso dizer que, num primeiro momento, mesmo depois da criação do Programa, as ações do Estado não foram de caráter prático ou operacional, porém de natureza mais normativa e regulatória. “Assim, ainda que a campanha marcasse a primeira investida do estado na alimentação da criança, ela foi pouco mais que um nome, um simples esforço de persuasão e pedagogia, que nada de relevante provocou”. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 248).

A institucionalização da alimentação do escolar como atributo do Estado foi, portanto, o resultado de um processo histórico que pode ser, esquematicamente, explicado por meio das seguintes fases: numa primeira fase, a alimentação suplementar do escolar foi financiada quase que exclusivamente pelas famílias, quer na forma do “lanche” que a criança levava de casa, quer na forma de Caixa Escolar.

As Caixas não eram alimentadas apenas com as contribuições diretas das famílias. Eventos das mais diferentes naturezas, tais como cantinas, festas, feiras etc., eram organizados com o objetivo de abastecer as Caixas. Aliás, foi a partir do final da década de 30 que parte da receita das Caixas começou a ser utilizada no financiamento dessa alimentação suplementar.

As Caixas Escolares, sempre foram, essencialmente, uma solução de compromisso para fazer frente a insuficiência de recursos postos à disposição do sistema de ensino no Brasil. Naturalmente que estamos falando da rede voltada para os grupos populares e médios, pois as escolas de elite escassamente enfrentaram estes problemas, mesmo quando públicas e gratuitas. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 296).

Houve, neste momento, um apelo dos nutrólogos, como, Josué de Castro, Alexandre Moscoso e Dante Costa, para que a comunidade participasse mais efetivamente na organização dos serviços e campanhas da alimentação infantil e

escolar. Este apelo denota a preocupação que, na época, havia com relação ao crescimento do sistema escolar e da demanda por alimentação em face de um notório quadro de insuficiência de recursos.

Segunda fase, as instituições filantrópicas passaram a colaborar no financiamento da merenda, às vezes doando alimentos, às vezes subsidiando a Caixa Escolar. Os autores destacaram as ações desenvolvidas pelas organizações filantrópicas em algumas regiões do país. O Rotary, por exemplo, desenvolveu, a partir de 1935, importante atuação na cidade do Rio de Janeiro, enquanto que a Maçonaria, desde 1908, atuava em Mato Grosso, sobretudo na parte sul, hoje Mato Grosso do Sul.

Nessa parte do Mato Grosso de então, desde 1908 funcionou a Seleta Sociedade Caritativa Humanitária - SSCH, com quadros na cidade de Corumbá (sua sede), Campo Grande, Porto Esperança, Ladário, Glória de Dourados, Ponta Porã, Fátima do Sul e Naviraí. Ela mantinha escolas próprias em Corumbá, Campo Grande e Porto Esperança, supridas com recursos para fornecer alimentação às crianças, bem como atendia as escolas públicas e outras particulares, tanto em alimentos, quanto de outras maneiras, distribuindo calçado, por exemplo. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 302).

Foi expressivo o número de estabelecimentos atendidos pela Seleta Sociedade, uma dissidência da Maçonaria, no sul de Mato Grosso.

Em Corumbá, eram 8 escolas, com 905 alunos, a partir de 1908. Em Campo Grande, uma escola com 41 alunos, fundada em 1928. Depois de 1944, passou a atender também a outra, em Porto Esperança, onde 34 crianças estudavam, e às situadas nos demais municípios mencionados. Em todas a merenda escolar era gratuita e a 'Seleta Sociedade', procurou estimular o plantio de hortas escolares e domiciliares. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 303).

Apesar disso,

[...] a grande limitação natural desse tipo de solução é fácil de perceber. Apesar de seus méritos inegáveis, são sempre de alcance curto, atingindo parcelas pequenas da população total que poderia se candidatar a beneficiária. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 303.).

Razão pela qual, os autores concluíram, reconhecendo que:

Mas é também claro que muito mais do que isto era necessário para ampliar o número de crianças com direito à uma alimentação mínima na escola, tanto mais indispensável, quanto mais pobre ela fosse, portanto, quanto menos ela pudesse esperar que apenas a solidariedade e o espírito de comunhão surgisse aqui e acolá para cuidar dela. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 303).

Terceira fase, o Estado, de forma local, por meio de iniciativas de prefeituras municipais, a começar pela própria capital do Governo Federal, o Rio de Janeiro, dividiu com a iniciativa privada (famílias e entidades filantrópicas) a responsabilidade pelo financiamento da merenda.

Na quarta fase, o Estado passou, gradativamente, a centralizar as ações de gestão e financiamento da merenda. Ganharam importância, então, o papel das agências internacionais, tais como, a Organização das Nações Unidas (ONU) e do Fundo Internacional de Socorro à Infância (UNICEF).¹¹ Destacou-se também o Committee of American Remittances to Europe (CARE). Por meio dos créditos disponibilizados por essas organizações, foram criadas as condições materiais que tornaram possível ao Estado brasileiro assumir, pela primeira vez, a organização e execução de um programa de alimentação escolar em grande escala. É evidente que, com tais créditos, os organismos internacionais, conforme o que atestam as muitas pesquisas já feitas acerca do caráter da relação entre os governos de países como o Brasil e esses organismos, interferem na constituição das políticas públicas de um modo geral. Essa interferência é feita no sentido de atender os interesses suscitados pelo próprio capital. O processo de definição de políticas públicas, numa sociedade como a brasileira, reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade na sua totalidade. (CORAGGIO, 2000, p. 75-121).

De qualquer modo, os recursos obtidos de tais agências foram decisivos na efetivação do Programa Nacional da Merenda Escolar (PNME), segundo Coimbra, Meira e Starling (1982, p. 238) “[...] tiveram elas atuação fundamental para que se transitasse das simples intenções ao Programa Nacional de Merenda Escolar.”

De fato, a partir do começo da década de 50, por meio dessas agências, foram transferidos para países como o Brasil, grandes contingentes de recursos destinados ao financiamento de programas como a Campanha Nacional de Merenda

¹¹ A sigla UNICEF resulta do nome em inglês do Fundo que é: United Nations International Children Emergency Fund. Em português, esta instituição ficou conhecida também como FISI.

Escolar (CNME). O pretexto, pelo menos da parte dessas agências, foi o da assistência emergencial às crianças dos países vitimados pela Segunda Grande Guerra (1939-1945).

Ainda que, conforme Kramer (1992, p. 75), tenha o papel dessas agências, em especial do UNICEF, se diversificado muito, deve-se, sem descartar esta determinação mais imediata, chamar a atenção para a intenção dos EUA de, por meio dessas organizações internacionais, dar vazão ao grande excedente econômico que, naquele momento, a economia americana como um todo, especialmente a agricultura, estava gerando.

Um fato marcante dessa conjuntura ocorreu em 1953, quando ao Governo brasileiro foram oferecidos, por meio do CARE, remessas maciças de produtos, tais como, leite em pó, etc,. Os termos dessa oferta, feita por meio de uma correspondência oficial (Carta telegrama da Delegação Brasileira à Secretaria de Estado das Relações exteriores, datada de 1953) esclarecem, por si, a motivação maior que animou a atuação desses organismos no Brasil. O CARE, por meio do seu Diretor, estava:

[...] ansioso em desenvolver algum programa em favor do Brasil e declarou que o Governo Americano dispõe atualmente de cerca de três bilhões de excesso de alimentos (leite, ovos, manteiga, batatas, etc), quantia que, em julho próximo, atingirá provavelmente cerca de seis bilhões de dólares. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 334).

O Governo Americano, como atesta a correspondência entre o Governo Brasileiro e o CARE, tinha urgência em dar saída ao excedente econômico referido.

Acredita o representante do Brasil que, em vista da excepcional boa vontade demonstrada pelo diretor do CARE e da urgência em que se encontra o Governo Americano desfazer das enormes quantidades de *surplus commodities* que tem acumuladas, há uma excelente perspectiva de novos auxílios para as mães e crianças necessitadas no norte e nordeste do Brasil. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 334)

Países como o Brasil acabaram, portanto, servindo como escoadouro de um excedente econômico, gerado por uma atividade produtiva em processo de expansão, para o qual não houve, no mercado de consumo americano, absorção possível.

A situação da economia americana neste período é considerada por Harvey (1989, p. 119-184) em sua obra “A condição pós-moderna”. Para este estudioso das transformações ocorridas no sistema capitalista, ao longo do século XX, a expansão econômica americana do Pós-Guerra foi determinada, entre outras coisas, pela aplicação generalizada do modelo fordista-keynesiano (de acumulação e regulação)¹², responsável pela intensificação da produção em massa, acompanhada da intervenção estatal no sentido de produzir demanda correspondente ou consumo em massa.

Isso torna bastante plausível a tese de que as doações feitas pelas citados organismos atenderam, de fato, a necessidade de acomodação daquele excedente. Collares, Moysés e Lima (1985, p. 15) exploraram esta mesma linha de raciocínio.

Houve mesmo da parte dos EUA a intenção, sob a aparência de colaboração, de dar saída ao imenso excedente agro-industrial existente naquele país. O leite em pó que chegou ao Brasil, por meio do FISl, cumpriu, portanto, em última instância, esta função. Aliviou o quadro de superprodução que, neste setor, havia se tornado crítico. Por força dessa contingência, os EUA acabaram por impor aos países da América Latina “novas pautas de consumo alimentar”, tanto que o leite em pó, enquanto durou a referida crise de superprodução, foi doado. Cessada esta crise, passou a haver da parte dos norte-americanos a imposição da compra.

Para operacionalizar as suas ações, o Estado Brasileiro (leia-se Governo Federal) centralizou o processo de tomada de decisões com relação aos seus programas de alimentação, criando, em 1940, o Departamento Nacional da Criança (DNCr). Esta instituição, ainda assim, pouco pôde fazer diante da incerteza quanto à suficiência dos recursos. Esse quadro mudou depois de 1950, exatamente, por causa do fluxo de recursos que chegou dos EUA.

O insucesso das experiências neste período, que pode ser chamado de “período de transição” da gestão privada para a pública, decorreu menos das

¹² Keynes (1883-1946), diante da grave crise vivida pela economia capitalista na década de 1920, expressa pela quebra da bolsa de valores de Nova York, elabora uma teoria que justifica e incentiva a participação do Estado como instrumento regulador do mercado. Como os EUA eram, na época, os maiores compradores mundiais, a desvalorização dos títulos das empresas americanas e seu conseqüente empobrecimento significaram uma drástica redução no volume das importações americanas com reflexos dramáticos na economia mundial como um todo. A queda na produção, o aumento do desemprego, a redução na taxa de lucro e a falência generalizada de empresas foram as conseqüências mais sensíveis da crise. **Keynes procurou, com sua teoria, responder a esta crise.** O economista inglês defendeu o incremento dos gastos públicos como forma de estimular os investimentos privados e o consumo, ainda que isto pudesse significar para os Estados nacionais a produção de déficits orçamentários. (Cf. OLIVEIRA, 1997, p. 109-110).

qualificações pessoais dos agentes do que da ausência de condições materiais, garantidoras de uma mais ampla, planificada e regular atividade do Estado.

À medida que aumentou o fluxo dos recursos e que se tornou mais presente a idéia de que a alimentação do escolar é função que compete ao Estado, foi sendo afirmada a necessidade de constituição de um aparelho administrativo que, num quadro de escassez de recursos materiais e humanos, racionalize a gestão.

A centralização administrativa impôs-se, neste momento, como algo necessário. Como os recursos eram externos, a sua distribuição teve que, necessariamente, passar pelas mãos do poder central (Governo Federal).

Determinadas instituições foram criadas para auxiliar o PNME na tarefa da gestão. O Departamento Nacional da Criança e o Instituto de Nutrição, órgão ligado a Universidade do Brasil, alternaram-se no desempenho da função de colaboradores do Programa Nacional de Merenda Escolar.

Foram comuns neste período as disputas pelo controle político do PNME, sobretudo no nível da sua superintendência. Embora outras instituições tenham sido criadas ou chamadas a colaborar no trabalho de gestão da merenda, o poder de decisão manteve-se sob o controle do PNME. Essa instituição centralizou a gestão, evidentemente por causa da insuficiência dos recursos, escassos perante uma demanda que, já nesta época, não parava de crescer.

Ganhou força, como parte deste movimento pela centralização, a partir da década de 50, a idéia da criação de um “Serviço Nacional de Nutrição” que cuidasse de toda a política de alimentação do país.

Ainda que fossem expressivos os excedentes carreados para o Brasil e outros países e com os quais tornaram-se possíveis projetos de alimentação escolar mais duradouros, eles não eram suficientes para garantir a plena oferta de merenda exigida por uma massa estudantil já bastante considerável. Isso fica claro pelo temor de que os programas se expandissem demasiadamente e suas demandas se eternizassem, como demonstra a cautela do UNICEF quanto à abertura de novas modalidades de atendimento que o Governo Brasileiro, contando com a colaboração do FISI, pudesse querer criar. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 333-334).

Um ponto a ser destacado refere-se aos fatores determinantes da escolha da escola como local mais adequado para a aplicação ou destinação dos referidos excedentes. A explicação dada por Coimbra, Meira e Starling para este fato, apesar de ser eminentemente econômica, ou talvez por isso mesmo, revela elementos

objetivos, concretos e palpáveis da escolha da escola como espaço preferido da alocação desses excedentes.

A explicação, embora pouco desenvolvida, destaca um aspecto, que é econômico, pouco explorado pelos estudos do tema, mais preocupados com as determinações políticas que incidem sobre o problema da merenda escolar. Embora não se possa, absolutamente, negar a importância dos aspectos políticos e ideológicos implicados na questão, fundamentais para o entendimento das complexas relações entre o Estado Brasileiro e o Estado Americano, parecem ter sido decisiva na escolha da escola como espaço preferido para a alocação do excedente econômico norte americano os fatos postos na citação abaixo. Isto porque se está falando de um excedente muito particular: leite em pó, produto alimentício perecível. Dizem os autores:

Além de ser uma população sabidamente carente em termos nutricionais, como, aliás qualquer outra nos países subdesenvolvidos, ela oferecia a vantagem da aglomeração, permitindo uma distribuição de gêneros com rapidez e economias de escala relevante. Tanto a existência de uma ampla rede de postos de distribuição, quanto a possibilidade de usar pessoal do sistema de ensino e, ainda por cima, a legitimação técnica do programa, pela conexão entre alimentação e aprendizado, tudo apontava para que fosse ela a preferida, no momento em que era urgente colocar os excedentes. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 337).

Fica claro, no decorrer da análise da bibliografia sobre o tema, que, por um lado, o financiamento da política de merenda escolar sofre variações de acordo com os ciclos da própria economia americana, sobretudo do setor agro-industrial. Por outro lado, fica também evidente que, não fosse pela possibilidade de poder administrar seus excedentes econômicos, transferidos via programas, como o da merenda, para países como o Brasil, a atividade econômica americana não teria se sustentado. A dependência é recíproca, como indicaram Coimbra, Meira e Starling (1982, p. 337).

Foi em função dos excedentes transferidos pelos EUA, principalmente, apesar das implicações que esta transferência acarretou, que a merenda, neste primeiro momento, se publicizou, ou seja, passou a ser financiada única e exclusivamente pelo Estado. Tanto que, sempre que a transferência desses excedentes ficou comprometida, pesou a ameaça de que o ônus do financiamento da merenda pudesse ser transferido novamente para a sociedade civil.

Portanto, de modo algum se descarta aqui a possibilidade de que, com tais relações de intercâmbio, os americanos tenham, também, tentado submeter aos seus interesses políticos a política educacional do Brasil.

Outra mudança importante: a constituição da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). É preciso atinar para o sentido do termo “Campanha” que dá idéia de um movimento temporário e transitório. Na prática, a Campanha tornou-se permanente, tendo durado até 1979.¹³ A criação da Campanha representou a primeira tentativa de dar alcance nacional à política de merenda. Vale lembrar que, antes de constituir uma política, a merenda escolar conheceu um longo processo que foi do reconhecimento da alimentação da criança e do escolar, como objeto de preocupação da sociedade, até a organização da Campanha.

Duas questões precisam, segundo a análise feita neste trabalho, ser consideradas no estudo das condições que tornaram possível o surgimento da Campanha e sua conseqüente transformação em política pública: a) o surgimento das fontes de recursos e b) a criação de uma agência especializada para executá-la em âmbito nacional. Este último elemento é fundamental para a caracterização da primeira fase da ação estatal como de caráter centralizador.

Nos doze anos subseqüentes a 1954 houve, no País, profundas mudanças que, no plano político, acabaram por gerar um quadro de instabilidade marcado pelo fato de que ocorreu, no período, uma grande alternância de poder. Foram sete presidentes da República, três primeiros ministros e quinze ministros de educação¹⁴. Isto explica a sucessão de superintendentes que a Campanha conheceu neste período. Foram 12 entre 1954 e 1966.

Ainda que a preocupação política com o problema da merenda não tenha nascido em 1954, com a criação da Campanha Nacional, subordinada ao Ministério

¹³ Para efeito de esclarecimento, vale destacar a ordem com que os programas e campanhas foram criados. Em 1953-1954 foi criado o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), como um órgão da Divisão Extra-Escolar do Ministério da Educação e Saúde. Em 1959, o PNME se desvincula do Departamento Nacional de Educação ao qual aquela Divisão pertencia, ganha autonomia e se transforma em Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). Em 1966, as ações da CNME alcançam o território nacional e, novamente, o órgão muda de nome, passando, então, a ser designado por Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Em 1981, a CNAE passa a ser gerida pelo Instituto Nacional de Assistência ao Estudante, quando a CNAE transforma-se, finalmente, em Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), designação que dura até os dias atuais. (Cf. DE LAMARE, p. 213).

¹⁴ Os sete presidentes são Getúlio Vargas, Café Filho, Carlos Luz, Nereu Ramos, Juscelino Kubsticheck, Jânio Quadros, e João Goulart. Os primeiros Ministros: Brochado da Rocha, Hermes Lima e Tancredo Neves. Os Ministros da Educação: Simões Filho, Antônio Balbino, Edgar Santos, Cândido Mato Filho, Abgar Renoult, Clóvis Salgado, Monir de Bitencourt, Brígido Tinoco, Oliveira Brito, Roberto Lira, Darci Ribeiro, Paulo e Tarso, Julio Sambaquy. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 343).

da Educação e Cultura, foi com esta que os esforços, neste campo, se institucionalizaram no interesse de tornar plena a oferta de merenda para o conjunto da população escolar. Devem, segundo Coimbra, Meira e Starling (1982), ser citados os nomes de Josué de Castro e Salvador Julianelli, tendo sido este último o primeiro Superintendente da Campanha. Eles foram agentes importantes do processo de institucionalização da merenda.

Não que tenha sido na CNA que pela primeira vez se falou em programa nacional de alimentação escolar. Como vimos, Dante Costa se batia pela idéia desde muito antes, segundo ele mesmo, desde o início dos anos quarenta. O próprio Instituto de Nutrição já defendia tal proposta em 47 e até apresentava o esboço de uma estrutura organizacional para executá-la. Mas foi apenas no começo da década de 50 que se deu uma tal reunião de circunstâncias que permitiu concretamente o lançamento de um programa com essa finalidade. (COIMBRA, MEIRA e STARLING, p. 346)

Alguns fatores determinaram esta “reunião de circunstâncias” de que falaram os autores. Entre eles, a existência de um discurso institucional que defende a necessidade de suplementação da alimentação da criança e do escolar, antes encontrado apenas entre médicos e nutrólogos. Depois, a constituição de uma equipe técnica para operacionalizar a política de alimentação escolar.

Um terceiro fator refere-se à presença dos organismos internacionais no financiamento dos programas e das ações. “Com ela a alimentação da criança deixava de ser uma pura mensagem evangélica lançada à sociedade e podia aspirar a ser uma coisa real e concreta. Em outras palavras, havia agora comida para os programas de alimentação”. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 347)

Por força desses fatores todos é que nasceu, em 1953-1954, o primeiro programa com pretensões de abrangência nacional, o Programa Nacional de Merenda Escolar.¹⁵

É preciso considerar que a participação americana na organização da política de alimentação escolar não se restringiu ao aporte financeiro (transferência de recursos). Como já mencionado anteriormente, os norte-americanos, através dos termos dos convênios e dos acordos, por meio dos quais se oficializavam as

¹⁵ O programa é concebido em 1953 e posto em execução, experimentalmente, em 1954. (DE LAMARE, p. 213).

remessas de alimentos, foram impondo sua mentalidade no que diz respeito à organização do serviço da merenda.

Do ponto de vista técnico, influíram decisivamente no planejamento e na execução da política. Esta influência se deu na forma de cursos ou orientações acerca de rotinas de operação, acompanhamento, controle, distribuição e armazenagem de produtos.

No entendimento desse trabalho, é equivocada a avaliação que Coimbra, Meira e Starling (1982, p. 419) fizeram da influência americana, quando afirmaram não ter havido participação do FISI na determinação da política de alimentação escolar do Governo Brasileiro. É estranha tal afirmação uma vez que, como os próprios autores informam, o FISI não só, atendendo pressões políticas circunstanciais, favoreceu este ou aquele estado brasileiro com remessas extras de leite em pó, como, por causa da grande quantidade de leite que fez chegar ao Brasil, mudou o padrão alimentar das crianças brasileiras. É difícil pensar numa influência menos decisiva.

Para avaliar com precisão o grau dessa influência seria necessária uma análise de toda a documentação dos acordos e convênios e, até mesmo, uma comparação entre a organização da merenda no Brasil e o que havia nos EUA, coisa que escapa aos objetivos deste trabalho.

O nutrólogo Walter Santos, por exemplo, um dos encarregados do planejamento e da execução do Programa, militante da questão da merenda desde a década de 40, fez, a mando do Governo Brasileiro, inúmeras viagens aos EUA, de onde, como ele próprio reconheceu, veio a inspiração para a constituição do Programa.

As palavras de Walter Santos dão uma idéia do caráter da política pública de merenda escolar, no momento em que é lançado o Programa Nacional.¹⁶ Apesar do reconhecimento de que a merenda não pode ter apenas um caráter assistencial,¹⁷ mas também um caráter formativo (educação alimentar, de formação da civilidade), revela preocupação com os limites do atendimento, pois que ela ainda não alcançava a totalidade da população escolar, e com o financiamento, uma vez que

¹⁶ É a partir da década de 1950 que a expressão “merenda” passa a ser comumente usada na designação da alimentação recebida pela criança na escola. A evolução dos programas e campanhas demonstra a preocupação com a mudança de nome de “merenda” para “alimentação”. Tal mudança de nomenclatura não significou, apesar disso, mudança de enfoque na organização do serviço da merenda.

¹⁷ Na prática, a merenda ainda hoje conserva este caráter assistencialista.

há, “[...] sobretudo deficiência de recursos financeiros disponíveis”. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 352).

A solução para este último problema, segundo Santos, seria a criação de um fundo destinado exclusivamente ao financiamento da merenda.

O Programa Nacional que a CNA pretende executar visa, justamente, racionalizar os programas de merenda escolar já existentes e estendê-los a todo o país, dando-lhes orientação técnica e assistência econômica. Esta última deverá ser atendida através dos recursos de um Fundo Nacional de Merenda Escolar, cuja criação deverá ser proposta pelo Governo. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 352).

Desde o começo, o Estado lidou, no caso da merenda, com duas dificuldades básicas: gestão e financiamento. Com relação ao problema da gestão, nota-se que as primeiras soluções encontradas já apontavam para uma organização centralizada.

Ainda com relação ao fato de que o Governo Brasileiro, para sustentar o Programa, tenha sido obrigado a recorrer aos organismos internacionais, é preciso dizer que não havia, no Brasil, uma indústria alimentícia capaz, naquele momento, de bancar a oferta de produtos alimentícios na demanda requerida pelo Programa.

Além disso, as grandes empresas, entre elas multinacionais como a Nestlé, demonstravam, nesse momento – começo da década de 50 – um certo temor do não pagamento pelos produtos fornecidos. Esse temor é significativo da real incapacidade do Estado brasileiro, naquele momento, de sustentar, por si, o financiamento de um serviço da envergadura do que prometia o Programa. Isso, em parte, explica a facilidade com que o Governo Brasileiro admitiu o “auxílio” dos organismos internacionais.

Coimbra, Meira e Starling (1982, p. 358) chamaram a atenção para este aspecto no curso de todo o texto.

Pode-se dizer, portanto, que quando chegamos a 54 estava tudo pronto para lançar mesmo um Programa Nacional de Merenda Escolar. Tinha-se já um esquema de operação, o pessoal básico estava treinado, e os contatos com a indústria feitos. Falta, porém, um pequeno detalhe: o dinheiro.

O número de crianças atendidas pelo Programa, nos primeiros anos da sua execução, é desconhecido. Desde o seu início, em 1954, o Programa concentrou,

por motivos óbvios, suas atividades na Região Nordeste do Brasil, uma das mais pobres.

Em 1954, ainda que os dados tenham sido superestimados, entre 600 e 800 mil crianças teriam sido atendidas. Esse número ficou muito destoante daquele que apresentou Santos, reportando-se a um período subsequente, cerca de 85 mil crianças, 340 escolas e 137 municípios, em 1960. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 363-364).

Como se vê, são números muito aquém de um atendimento que pudesse ser considerado de caráter universal, quando se sabe que a população escolar estimada era, na época, de 06 milhões. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 363-4). Inicialmente, apenas alguns estados da federação foram atendidos de forma mais ou menos regular, destacando, neste particular, Bahia, Espírito Santo e Pernambuco. Houve, inclusive, entre os estados grande disputa pelos recursos. Houve, também, da parte do próprio FISI, principal fornecedor do leite em pó utilizado na merenda, o temor de que, por pressão política, houvesse expansão da oferta de merenda para além do que pudesse ser sustentado pelos acordos. Mais do que isso, havia a preocupação de que de “emergenciais” os “programas” financiados pelo FISI se tornassem “eternos”.

A Campanha e o Programa centralizaram todo o planejamento e operacionalização da merenda, inclusive a compra de gêneros, quando estes tinham que ser obtidos por meio de compra. As tentativas de descentralização da compra, com transferência das suas responsabilidades para os governos estaduais, resultaram, neste momento, mal sucedidas, ainda que não representassem uma cota significativa dos gêneros utilizados na composição do cardápio da merenda.

A centralização da gestão se evidenciou, entre outras coisas, pelo número de funcionários concentrados na Superintendência da Campanha, mais de 60% do total, muito mais do que havia no âmbito das representações estaduais.

Enquanto, então, nos Estados a Campanha andava como podia e seus recursos diminuía relativamente, na Superintendência as coisas passavam melhores. Lá, de fato, havia uma estrutura mínima de trabalho e, ainda que devesse esperar o inverso, a Campanha foi muito mais a Superintendência que as Representações, durante todo o período. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 339).

A partir da Segunda metade da década de 50, o Governo Federal promoveu intensa campanha de marketing, um sinal de que os recursos para o financiamento da merenda começavam a aparecer com mais facilidade.

Os poderes centralizadores da Superintendência da Campanha Nacional de Merenda Escolar, CNME, foram fortalecidos quando, em 1956, um fundo especial foi constituído com o objetivo de custear as despesas da Campanha, que, na prática, reforçou a centralização, uma vez que concentrou os poderes de gestão na figura da Superintendência.

Apesar dos poderes da Campanha terem crescidos significativamente, resultando num aumento da quantidade de pessoal e de recursos mobilizados, o serviço continuava deficitário, uma vez que a demanda cresceu numa escala muito maior relativamente ao aumento de poder da Campanha.

Coimbra, Meira e Starling (1982, p. 407-9) realizaram interessante análise dos quadros históricos que apresentaram em seu trabalho. Os quadros demonstram a evolução do serviço da merenda na década de 50 e que, demonstram que apesar de ter havido expansão da merenda escolar, medida com base no número de escolares, escolas, municípios e de merendas, os problemas essenciais da gestão não foram solucionados. O crescimento da oferta só reproduzia seus principais defeitos: **pouca cobertura** e a **irregularidade do fornecimento**.

Vale lembrar que, desde o começo da Campanha, sempre houve, aqui no Brasil, por parte da indústria do leite em pó, dominada por multinacionais, pressão política no sentido de obrigar o governo a comprar dela a matéria prima da merenda escolar. O fato de que o leite em pó, insumo básico da merenda, pudesse ser obtido, pelo menos no primeiro momento, a custo zero ou quase, impediu, evidentemente, que o Governo ou Estado atendesse o pedido da indústria. Isto comprova, mais uma vez, que o Estado atende prioritariamente os interesses do capital.

A indústria alimentícia cresceu no período pós-64, em parte pela associação imediata que passou a haver entre ela e o desenvolvimento de programas como o da merenda. Ela se modernizou do ponto de vista dos recursos tecnológicos, tornando-se mais competitiva, num mercado bastante regulado; diversificou-se nos produtos oferecidos e adotou estratégias de propaganda e marketing mais arrojadas, além de buscar acessos mais baratos ao crédito internacional, fato muito facilitado pela presença de multinacionais ou pela associação dessas com empresas nacionais. Tudo isso só foi possível porque um mercado lhe estava sendo garantido,

o mercado da alimentação escolar. Coimbra, Meira e Starling (1982, p. 596-621) salientaram, para justificar esta afirmação, o fato de que a tecnologia do leite em pó, por exemplo, só foi utilizada no Brasil, em escala industrial, a partir da década de 60.

Muitas das empresas do setor de alimentação conhecidas hoje, tais como Nestlé, Nutrimental, Matarazzo, a Roche e a Samba, para citar alguns exemplos, estabeleceram-se no Brasil, de forma definitiva, neste período e como consequência das garantias advindas da associação com os programas de merenda. A Coca Cola, empresa muito conhecida no mercado mundial, foi a primeira “sócia benfeitora” da Sociedade Brasileira de Nutrição, criada em 1971, durante o III Simpósio Brasileiro de Alimentação e Nutrição (os SIBAM’S). (COIMBRA, MEIRA e STARLING, 1982, p. 563).

Na prática, contudo, a indústria acabou por se beneficiar desta política na medida em que, com a distribuição de leite em pó em grande escala, criou-se, entre as crianças, o hábito do consumo deste produto, fato que permitiu a Salvador Julianelli, Superintendente da Campanha, diante da pressão das empresas, afirmar que, com a Campanha, o Governo estava colaborando para criação, no Brasil, de um mercado consumidor de leite em pó. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

Este fato demonstra bem a relação que, na sociedade capitalista, o Estado estabeleceu com o mercado e de como esta relação tem sido importante para o capital no sentido da administração daquela contradição entre produção e consumo de que MÉSZÁROS (1996) fala em sua obra *Produção destrutiva e Estado capitalista*. Por meio do Estado, o capital, ao regular o nível da demanda econômica, minimizou as crises cíclicas características do século XIX e primeiro terço do século XX. A expansão do Estado, ocorrida a partir da década de 1930, sobretudo entre os anos de 1940 e 1960, se fez, segundo Mézáros, no interesse de controlar as crises e, com isso, evitar o colapso do sistema econômico capitalista como um todo. Para o intelectual húngaro, a multiplicação de funções do Estado, justificada pela teoria de Keynes, se, por um lado serviu para eliminar o caráter de “colapso espetacular” das crises quando elas eram cíclicas, por outro, institucionalizou a subutilização das forças produtivas e da própria produção capitalistas. Isso, de modo algum, significa a superação das crises, mas, apenas que elas são “estendidas” no tempo e no espaço. Assim, ao invés de figurarem como uma “anormalidade” do sistema elas passam, diluídas em doses diárias menores, a figurar como “normalidade”. Diz Mézáros:

O novo sistema é caracterizado pela subutilização institucionalizada tanto de forças produtivas e de produtos, por um lado, quanto, por outro, pela crescente, antes contínua do que súbita, dissipação ou destruição dos resultados da superprodução, através da redefinição prática da relação oferta/demanda no próprio processo produtivo convencionalmente reestruturado. É precisamente esta importante mudança na relação entre produção e consumo que habilita o capital a afastar, por enquanto, os colapsos espetaculares do passado, como o dramático craque de Wall Street em 1929. Por esta via, no entanto, as crises do capital não são radicalmente superadas em nenhum sentido, mas meramente 'estendidas', tanto no sentido temporal, como no que diz respeito à sua localização estrutural no conjunto global. (MÉSZÁROS, 1996, p. 140-1).

Essa mesma lógica está contida na relação que as empresas brasileiras do setor alimentício estabelecem com o Estado no que diz respeito ao problema da merenda. É de se supor que, tão logo o ciclo da superprodução agro-industrial americana tenha sido superado, houvesse por parte do FISI dificuldades no fornecimento de leite em pó naquelas quantidades crescentes demandadas pelos países assistidos. Superada a superprodução e seu necessário efeito sobre os preços das mercadorias (maior oferta, menor o preço), ao FISI não mais foi dada a possibilidade de compra do leite pelo preço baixo da época. Por outro lado, não se pode subestimar o interesse americano em transformar a demanda de leite criada, entre os países da América Latina, num vantajoso negócio.

Para entender o papel de instituições, como o FISI e outras que surgiram no decorrer das décadas subseqüentes, é preciso compreender a natureza deste excedente econômico que será produzido no período que pode ser limitado, segundo Harvey (1995, p. 135-162), entre os anos de 1945 a 1973. São estas instituições que, entre outras coisas, regularam o uso desse excedente. É isto que caracterizou fundamentalmente o período, qualificado por Harvey como sendo de "regulação keynesiana".¹⁸

Esse excedente é resultado da grande expansão do capitalismo que ocorreu no período Pós-Guerra. Por força de um crescimento da demanda que a própria Guerra acabou por impor, as forças produtivas do capitalismo foram postas em movimento, gerando um nível de produção de riquezas sem precedentes na história da sociedade capitalista.

¹⁸ Para uma análise do legado teórico de Keynes ver SWEEZY, Paul M. *Jonh Maynard Keynes*. In: LEKACHMAN, Robert. (Coordenador). **Teoria geral de Keynes: trinta anos de debates**. Tradução de Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Ibrasa, 1968. p. 301-308.

Para permitir o desenvolvimento “equilibrado” da economia capitalista, o Estado acabou por funcionar como uma espécie de regulador desse excedente. Absorveu parte dele e o reinvestiu em setores capazes de influir sobre a demanda como um todo, ou para sustentá-la num nível elevado ou pelos menos para mantê-la em nível compatível com o da oferta da atividade produtiva.

Os dados apresentados até aqui revelam que a publicização da merenda escolar não se deu de forma automática, tão logo o Estado tenha, com a criação da Campanha, decidido, de uma vez por todas, assumir, como sua, a tarefa da alimentação suplementar da criança e do escolar. Ela foi gradativa e marcada sempre por percalços.

Por isso mesmo, a gestão centralizada impôs-se como necessária, não se limitando apenas às tarefas puramente burocráticas. O problema da distribuição dos gêneros ilustra essa afirmação. Embora confiadas a outras instituições, a distribuição dos alimentos sempre esteve sob o controle da Campanha e do Programa. É o caso do Conselho Central de Abastecimento (CCA). Esta instituição, depois de 1957, cuidou da distribuição dos gêneros utilizados na composição da merenda escolar. Diferentemente do que ocorre hoje, o Estado, por meio deste Conselho, não só coordenava as ações, como definia os Planos Regionais de Abastecimento e Assistência Técnica, os chamados PRATE.

O Estado, a partir do CCA, definia, normatizava e executava a política. Houve, inclusive, muita disputa pelo seu controle, por causa, exatamente, dos poderes que a centralização conferiu ao Programa. A criação de instituições, como o CCA, só fortaleceu o poder administrativo da Campanha.

Em 1955, o Estado brasileiro atendia, com o Programa Nacional de Merenda Escolar, pouco mais de 40% das crianças que freqüentavam as escolas públicas. É preciso considerar, na análise deste número, o fato de que o acesso à escola pública ainda não era universal. O sistema público de ensino não alcançava a totalidade das crianças brasileiras. (DE LAMARE, 1960, p. 213-214).

O poder adquirido pela Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), ao longo dos primeiros anos de seu funcionamento, reforça a tese da centralização, como decorrência do esforço em tornar, num quadro de escassez material, viável o oferecimento de um serviço cujo financiamento se revelou sempre deficitário.

Núcleos regionais e às vezes municipais tiveram que ser criados para tornar possível a operacionalização do Programa. Tais núcleos cumpriram uma função

mais ligada à distribuição dos gêneros do que de gestão administrativa. Com eles, a Campanha multiplicou sua estrutura burocrática.

Uma nova situação começou a vigorar a partir de 1960. O Governo brasileiro passou a não poder contar com o leite em pó americano, doado ou comprado. Buscou, então, outras fontes de suprimento. Esta mudança foi determinada tanto pelo fim do ciclo de superprodução da agroindústria americana que, por uma década, garantiu o suprimento de leite em pó para o Brasil, como pelo crescimento expressivo da demanda de merenda. Em 1960, perto de 3 milhões de escolares já recebia merenda, número muito diferente dos 250 mil do começo da década de 50. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, p. 443-444).

A presença dos EUA no financiamento da merenda não foi sempre encarada de forma pacífica. Se, após 1964, ela foi plenamente justificada pelo Regime Militar, no período anterior foi severamente combatida por pessoas e movimentos contrários à hegemonia dos EUA no continente americano. A “ameaça comunista”, muito presente por conta da expansão dos regimes socialistas pelo mundo, tornou, tanto da parte dos EUA quanto da parte dos grupos afinados com a sua ideologia, mais intenso o esforço pelo controle político desta que já era considerada uma importante área de sua influência.

Americanos e soviéticos disputavam, neste momento, a hegemonia política do mundo. Os norte-americanos tentaram conquistar a adesão de países latino-americanos, como o Brasil, com ações como a que foi empreendida com o nome de “Aliança Para o Progresso”. Neste momento, surgiram campanhas do tipo da que deu à merenda escolar, no Brasil, uma nova fonte de financiamento. Trata-se do “Alimentos para Paz”, programa americano cuja execução havia ficado a cargo da *Agency for International Development (AID)*, mais conhecida como USAID, instituição que, naquele período, reunia todos os instrumentos de política externa dos EUA.

Os primeiros acordos relativos à merenda escolar são assinados em 1962, quando o setor responsável por ela era dirigido por Walter Santos. A USAID foi a principal responsável pelo fornecimento de gêneros para a política de alimentação escolar brasileira na década de 60.

A fala de Josué de Castro, nutrólogo e coordenador do PNAE, dá a idéia de como os acordos com a USAID foram recebidos no Brasil. Ele acusa o Programa resultante desses acordos de paternalista; de promover uma concorrência à

“indústria nacional”; de gerar uma dependência considerada perigosa, pois que tornava o país uma presa dos excedentes americanos. O tom do discurso de Castro mostra como o debate acerca desse tema estava atravessado pelo espírito da Guerra Fria.

O Brasil quer continuar a mandar na sua miséria, na sua fome e no seu subdesenvolvimento. É capaz de, com sua economia, seu esforço e trabalho, tornar-se independente da falsa caridade das grandes potências, colonialistas, imperialistas e exploradoras da fome no mundo. (Apud COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 457).

A fala de um deputado da época, Pereira da Silva, ao combater as afirmações de Castro, é um outro exemplo.

Disse que ele (Josué de Castro) via o Programa com olhos de ‘vidro vermelho’, que era um ‘xenófobo colorido’, que aderiu ao ‘credo seráfico de Moscou’, que ‘traduziu e reeditou suas obras em russo e chinês’, e que, ao contrário do que pensava, o problema da fome não seria resolvido com sopa de *in folios*, tragos de cuba libre, salada a Che Guevara e caldo vermelho com temperos amarelos. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 457).

Apesar desse clima político, o Governo Federal Brasileiro manteve, enquanto necessário, sua postura de busca de recursos em fontes externas, sem as quais, segundo a retórica governamental, não haveria como financiar as políticas educacionais, em particular a merenda escolar.

Mas, apesar dessa “dependência”, a merenda caminhou no sentido da utilização de recursos ou gêneros produzidos no Brasil. Passo importante foi dado, nesta direção, quando, em 1962, o Governo Federal criou a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB).

Com a regulamentação das empresas públicas de armazenagem, sob o controle da SUNAB, o Governo Federal fortaleceu, com relação à merenda escolar, sua política de centralização. A SUNAB foi criada por meio de uma lei, chamada Lei Delegada nº. 5 que deu a ela e ao CNME poderes de Ministério. Na prática, a SUNAB acabou por se transformar mesmo numa espécie de ministério de coordenação e regulação da economia.

Sob o preceito de ‘indicação de administradores’, pretendia de fato controlar a COFAP, a CNA, a Comissão Consultiva e a Superintendência de Armazéns e Silos, a Comissão Consultiva do Trigo e a Comissão Executiva

dos Produtos da Mandioca, além do CNME. No mesmo dia em que era criada, recebia ainda a autorização para constituir a COBAL e a CIBRAZEM, que seriam seus braços executivos mais diretos. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, p. 465).

Decorreu disso, inclusive, a intensa luta política que houve pelo controle dessas instituições, bem como as tentativas de minimizar seus poderes por parte dos ministérios direta ou indiretamente ameaçados.

A criação dessas instituições representou o controle da política de abastecimento sobre o preço dos gêneros e sobre as ações de assistência alimentar. Uma verdadeira rede institucional foi organizada sob o comando da SUNAB, sem que, contudo, a CNME deixasse de existir. Esta situação perdurou até 1964. Apesar dos problemas operacionais, a Campanha já cobria praticamente o Brasil inteiro.

O atendimento da merenda começa a se expandir de modo a alcançar o território nacional, mas, ainda não pode ser considerado de caráter universal. As ações da CNAE se interiorizam, mas ainda não atendem a totalidade dos alunos do ensino fundamental como ocorre nos dias atuais. A palavra de ordem da “interiorização”, muito freqüente neste período, explica-se pelo fato de, até então, ter havido, além da centralização administrativa, uma concentração geográfica dos recursos.

Ao mesmo tempo em que os poderes da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) foram fortalecidos, organizaram-se as suas representações estaduais. A função das representações estaduais era meramente executiva, tanto que, neste âmbito, diferentemente do que ocorria na “sede”, não havia grandes disputas políticas.

As representações eram completamente dependentes da Superintendência, pois mais cumpriam as determinações do poder central que deliberavam. Apesar da ausência de poder entre das representações estaduais, houve pouca alternância nas suas direções.

Também no caso dos recursos obtidos, via USAID, os acordos foram feitos com relativa facilidade, fato que demonstra a aproximação existente entre o Governo Brasileiro e o Americano. Os acordos viabilizaram o fornecimento de leite em pó e outros gêneros em grandes quantidades, possibilitando uma expansão decisiva da merenda no território brasileiro.

A quantidade de gêneros, principalmente leite, prometida pelo Governo americano é imensa. Além dos gêneros, os americanos prometiam fornecer caminhões, jipes e material de cantina, fato que nunca chegou a ocorrer, não pelo menos de forma regular. Às vésperas da Ditadura Militar (1964-1984), nota-se que foram cortadas ou retraídas as remessas de gêneros feitas pela USAID, o que deixa claro a manipulação política dos estoques.

A radicalização da Guerra Fria e seus desdobramentos no Brasil, com a ascensão de movimentos populares reformistas, apoiados pelo Governo João Goulart, suscitou a reação do Governo Americano. No campo da merenda, esta reação foi marcada pela supressão do fornecimento dos gêneros citados acima. Tanto que, depois de 1964, o fornecimento de gêneros voltou a ser regular, ainda que não nas quantidades prometidas.

Após 1964, a política da merenda escolar sofreu transformações significativas. A Campanha, principal agência executora, sofreu mudanças tanto na forma da sua organização, quanto no alcance geográfico de suas ações.¹⁹

Nos primeiros anos da Ditadura Militar, os gêneros utilizados pela Campanha, na sua quase totalidade, foram fornecidos pelo *Programa Alimentos para a Paz* e *Programa Mundial de Alimentos*.

A Campanha adquire, a partir do começo da década de 70, uma abrangência de fato nacional, pois, como foi demonstrado anteriormente, embora ela tivesse sido pensada desde o começo com o objetivo de atender o conjunto da população escolar, sendo um dos problemas o financiamento, nunca pôde, realizar plenamente este atendimento. A merenda alcançou, neste momento, o estatuto de uma política social mais ampla.

Para Vieira (2001, p. 67-68), as políticas sociais como a da merenda funcionaram, nesse momento, como “políticas de controle”. Marcadas pela fragmentação, elas atenderam de modo emergencial determinados setores, no seio dos quais a Ditadura Militar buscava consolidar a sua legitimidade, ou seja, aumentar a base da sua influência e inserção política e, com isso, manter-se e sustentar-se, incorporando, de modo seletivo, reivindicações e até pressões da própria sociedade.

¹⁹ Cabe notar que se fala em uma agência executora e não em várias, dado que revela o caráter centralizador da política pública de merenda.

Vale lembrar que, recentemente, no período posterior a 1988, que é quando são concluídos os trabalhos da Constituinte brasileira, marco histórico do fim dessa “política de controle”, as políticas sociais são promovidas com o argumento de que se quer, com elas, atender “direitos sociais”. Em nome dessa suposta “bandeira”, as políticas sociais ganharam, a partir da Constituinte, uma dimensão mais abrangente, passando a cobrir outras áreas, tais como, educação, saúde, assistência, previdência social, trabalho, lazer, modernidade, infância, segurança etc. A promessa com a qual os governos justificaram tais políticas foi sempre a da melhoria das condições de vida da população excluída dos direitos da cidadania.

Embora se saiba que tais políticas não resultaram na prometida melhoria das condições de vida da população, é inegável o seu apelo social. A Ditadura Militar soube muito bem potencializar este apelo, transformando o Programa em verdadeira máquina de propaganda, subestimando, por exemplo, os dados relativos aos atendimentos.

Não é difícil supor terem os governos da Ditadura feito todo um esforço no sentido da subordinação política da Campanha aos interesses do regime que, com o Golpe de Estado de 64, os militares ajudaram a instalar. Além de se servir da Campanha como uma espécie de “cabide de emprego”, foram estreitos os vínculos dela com a macro política da Segurança Nacional.

A evidência desta ligação entre a política de merenda e da Segurança Nacional é dada, entre outras coisas, pela perseguição sofrida por muitos daqueles nutrólogos que atuaram nos primeiros anos de funcionamento da Campanha e que tinham estreitas relações com a militância comunista. Destaca-se, neste aspecto, a situação de Josué de Castro, submetido ao exílio depois de 64. Todo o primeiro escalão da Campanha, no primeiro governo do Regime Autoritário, foi composto por quadros do serviço militar. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

Durante o período da Ditadura Militar, o processo de centralização da gestão da merenda se consolidou, embora, ou por isso mesmo, tenha sido feito um esforço no sentido do fortalecimento do papel das Representações Estaduais. Porém, é preciso dizer que tal fortalecimento se deu no sentido da confirmação do papel das representações como aparelho auxiliar do órgão central. A própria qualificação das unidades federadas como “representações” indica a função cumprida por elas nesta fase da política. As representações foram meros elementos de ligação entre os

Governos estaduais e a Campanha Nacional da Merenda Escolar, não passando, portanto, de instâncias meramente executivas.

A base fundamental dessa proposta era os 'Setores Regionais'. Estas unidades, que seriam o ponto extremo da ação da Campanha, consistiriam de um certo número de entrepostos situados em municípios estrategicamente localizados, equipados de armazéns para estocagem dos alimentos e pessoal técnico treinado para supervisionar sua distribuição aos municípios jurisdicionados. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 498).

A importância que os militares deram à Campanha, como elemento estratégico da hegemonia política que almejavam, é exemplificada pelo projeto que, em 1965, desenharam para aquilo que pretendiam que fosse a sede da Campanha, local que abrigaria não só todo o aparelho burocrático da política, como armazenaria os gêneros e toda a estrutura de transporte. Tal projeto nunca saiu do papel. A sede ocuparia um terreno de 8.000 metros quadrados, na Avenida Brasil, uma das mais valorizadas do Rio de Janeiro, prevendo armazém-depósito, garagem para a guarda e manutenção de uma frota de caminhões, restaurantes e, até mesmo, um conjunto residencial para funcionários. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 499).

A intenção era a de criar uma estrutura que permitisse, já no ano seguinte, o atendimento de aproximadamente sete milhões de escolares, durante 8 meses letivos, o que correspondia a 176 dias, oferecendo uma ração²⁰ de 33 g de leite em pó *per capita*. Sobre se tal meta foi ou não cumprida, existe o inconveniente de que, como se sabe, os dados eram superestimados.

A expansão do serviço fez-se, neste período, de modo bastante desigual, com significativa concentração do atendimento nos estados do Centro-Sul e não nos de maior nível de pobreza como seria de se imaginar, se bem que tais estados, sobretudo os da Região Centro-Sul, são os que, no Brasil, possuem maior densidade populacional. A priorização dos mesmos significaria, portanto, o alcance de um contingente maior de pessoas sob a influência da política de merenda escolar, vantagem que os militares nunca deixaram de considerar. Estas ações integravam o esforço dos militares por ganhar a adesão de uma população em relação a qual suas intenções podiam ser vistas com desconfiança, buscando a "legitimação" do Regime.

²⁰ Expressão utilizada pelos nutrólogos para designar a quantidade de comida oferecida em cada refeição.

Do ponto de vista da composição, a merenda oferecida foi, gradativamente, sendo “sofisticada”. A presença, por exemplo, cada vez maior dos “alimentos formulados”, feitos a partir de farinha de trigo, milho e soja, não visava, apenas, o enriquecimento nutricional da merenda. A sofisticação, neste caso, decorreu de uma “estratégia comercial” mais ampla.

Fica perceptível que a introdução desses preparados na merenda escolar nacional não tinha apenas os propósitos declarados de enriquecimento de valor nutritivo, mas se constituíam na ponta-de-lança de uma estratégia comercial muito mais ampla, que se tornaria viável depois de testada, nos escolares, a aceitação de novos produtos derivados de soja. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 530).

A Campanha Nacional de Merenda Escolar transformou-se, então, em Campanha Nacional de Alimentação Escolar.

A Campanha em seu trabalho alcançou todo o território nacional, multiplicou os seus atendimentos e aumentou o volume, a quantidade e modalidade de suas refeições; foi natural, deste modo, a mudança do nome, passando a chamar desde 20-09-66 CAMPANHA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - CNAE, seu nome atual. (DE LAMARE, 1960, p. 213).

A mudança de nome ou de designação foi representada, no plano do discurso, como mudança de conceito. A intenção que o discurso propagava era a de ir além da “suplementação” e dar à merenda um caráter mais formativo. Apesar disso, do ponto de vista prático, esta vontade nunca ultrapassou os limites do discurso. A preocupação fundamental da gestão, neste momento, era mais quantitativa do que qualitativa.

Vale notar, inclusive, que do Governo Castelo Branco (1964-1967) para o Governo Costa e Silva (1967-1969) ocorreu um crescimento razoável do atendimento, fato que demonstra ter havido crescimento significativo da oferta de merenda, se bem que tenha ficado bem aquém do que prometiam os militares. De 17 unidades regionais de apoio, em 1964, a Campanha evoluiu para 120, em 1968, sendo que, destas, 46 foram criadas num único ano. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 523).

O episódio das “vacas mecânicas” é muito expressivo da instabilidade que marcou o processo de expansão e institucionalização da merenda no Brasil. Doadas

pelo Governo americano,²¹ serviram para a reconstituição do leite em pó. A instalação de tais máquinas esbarrou, em primeiro lugar, na ausência de estrutura adequada no interior das escolas, pois exigiam, por exemplo, instalação elétrica especial. Depois, revelou-se, na prática, extremamente anti-econômica, pois que permaneciam freqüentemente ociosas ao mesmo tempo em que, postas em funcionamento, consumiam quantidades imensas de energia elétrica. (COIMBRA, MEIRA e STARLING, p. 526-527).

A análise feita permite concluir que o financiamento da merenda escolar gira sempre em torno de três fontes: externas, provenientes dos organismos internacionais; alternativas, decorrentes da busca de gêneros de mais baixo custo e obtenção no mercado interno ou a criação de uma indústria fornecedora.

A dependência das fontes externas, ou seja, dos recursos transferidos pelos organismos internacionais, foi tanto menor quanto mais desenvolvida tornou-se a indústria do setor alimentício. Uma vez estabelecida a indústria dos gêneros que a merenda reclamava, diminuíram as transferências externas de recursos, quer na forma de doação de gêneros, quer na forma de importação. A compra dos gêneros, a partir do final da década de 60, passou a ser financiada com recursos do Estado, mas sem que previsão orçamentária fosse estabelecida em lei. A respeito disso, vale observar que foi a partir da Constituição de 1988 que o financiamento da merenda passou a ser previsto em Lei.

O Art. 208 da Constituição Federal estabelece que “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de [...] VII – atendimento ao educando, no Ensino Fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Já no Art. 212, § 4º, foram previstas as fontes dos recursos da merenda.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, previstos no Art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

²¹ O Governo Americano doou aproximadamente 2 000 vacas mecânicas. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 526-527).

A partir do começo da década de 1970, apesar de ter havido redução nas doações por parte dos programas de ajuda internacional, as grandes descontinuidades, características dos primeiros tempos da institucionalização da merenda escolar, deixaram de existir. Os recursos externos de grande expressividade foram substituídos por gêneros de origem nacional, fato que impôs uma nova racionalização administrativa para o problema da gestão da merenda. Isso foi motivado, entre outras coisas, pela crise vivida pela economia mundial neste período.²²

Houve desde o começo do processo de expansão e institucionalização da merenda escolar uma tendência à centralização administrativa, por força mesmo da necessidade de racionalização dos recursos. Tal tendência se consolidou com a Ditadura Militar, regime predominantemente centralizador.

Com a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), vinculado ao Ministério da Saúde, em 1972, toda a política de alimentação, não só a do escolar, portanto, passou a ser gerida por esta organização estatal. As indústrias de alimentação, fornecedoras de gêneros aos programas, passaram a negociar diretamente com o INAN. Esta informação é importante porque denota ou confirma a afirmação feita acima de que a centralização, no período da Ditadura, foi aprofundada de forma significativa.

O INAN não substituiu a CNAE. Por isso mesmo, passou a haver, com a criação desse Instituto, em função da sobreposição de poderes que decorreu, uma disputa política no âmbito da burocracia do Governo Federal. Embora estivesse representado no conselho do INAN, o CNAE viu-se diante da ameaça real de extinção ou redução significativa de poderes, uma vez que o papel de tal conselho não era mais o de consulta e assessoria à presidência daquele Instituto.

Como já destacado, a CNME, no período 1959-1973, desfrutou de relativa autonomia com relação ao Ministério da Educação ao qual esteve diretamente vinculada. (DE LAMARE, 1960, p. 213) É verdade que, neste período, a Campanha não desfrutava do poder que, a partir de 1973, passou a desfrutar. Havia, no período considerado (1959-1973), além da Superintendência, mais dois setores apenas, um administrativo e um outro que era técnico.

²² Para uma análise dessa crise ver CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996. p. 297-307.

Neste momento, aquele processo de transição da merenda, de privada para pública, completou-se. O financiamento passou a ser de exclusiva responsabilidade do Governo Federal. Embora os estados já pudessem movimentar mais amplamente as verbas que recebiam, o fato é que as verbas eram agora de uma única fonte: o Governo Federal. Esta relativa descentralização, que dá às representações regionais poderes para, por exemplo, fazerem as compras dos gêneros, não passou, segundo Coimbra, Meira e Starling (1982) do plano das intenções.

Mesmo a função da compra, que é de caráter operacional, era desempenhada pelas representações sob rígido controle do poder central. Para minimizar custos com transporte e distribuição de gêneros, o Governo Federal criou no começo da década de 70 as representações estaduais da Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Esta foi, pode-se dizer, uma primeira iniciativa de caráter descentralizador. Utilizando a estrutura operacional das secretarias estaduais e municipais de educação, a CNAE transferia para os estados e municípios parte do ônus relativo ao transporte e à distribuição da merenda. Os funcionários de cada uma das representações eram, inclusive, pagos pelos governos estaduais e municipais.

Essa “intenção” descentralizadora está muito longe daquela que se realizou na década de 90 e que transferiu para estados e municípios não só a responsabilidade pela gestão, como também parte do ônus do financiamento. Nos dias de hoje, os estados e municípios complementam com recursos próprios a diferença entre o que o Governo Federal transfere, em termos de recursos, e o que custam os gêneros da merenda. Apesar disso, o discurso não abandonou o apelo à questão nutricional que acompanha os documentos reguladores da política desde os seus primeiros esboços.

A expansão e a institucionalização da merenda foram sempre acompanhadas de um discurso que, em torno da questão nutricional, construiu as bases teóricas justificadoras das políticas desenvolvidas neste setor, desde a década de 40.

Num primeiro momento, o apelo à necessidade de que as crianças brasileiras fossem, na escola, atendidas com suplementação alimentar decorreu do reconhecimento de que, ao mesmo tempo em que crescia a pobreza, crescia a desnutrição da população. Era uma discussão motivada por uma questão social importante: a pobreza e a fome que, no Brasil, atingiam massas cada vez mais

expressivas da população. Esse discurso foi caracterizado, como se pode ver, por uma certa superficialidade na consideração das causas da fome. A explicação para o problema confere, e, porque não dizer, “transfere” à educação e à escola poderes que elas não têm. A pobreza e a fome resultam de causas sociais mais profundas.

Num outro momento, o discurso oficial a respeito da merenda ganha uma feição mais técnica, preocupado em encontrar fórmulas garantidoras de uma alimentação mais equilibrada do ponto de vista nutritivo, fato que está associado ao clima político que, com a Ditadura, se estabeleceu no Brasil. Na tentativa de conquistar a hegemonia política, o Governo Militar, utilizando a força, tentou interditar todo o debate político que permeava a sociedade brasileira naquele momento. Daí a ênfase nas questões técnicas e o combate a toda discussão que pudesse suscitar a partidarização das posições. Este é um fenômeno que não atinge apenas a ciência da nutrição.

No lugar de um discurso como o seu cada vez mais a nutrição e a desnutrição, se tornam problemas ‘técnicos’, que podiam, e deviam, ser resolvidos tecnicamente. Note-se que não é um fenômeno isolado e próprio da ciência da nutrição. Também em praticamente todas as áreas de conhecimento algo de semelhante ocorre no período. A economia, a medicina, a pedagogia, o urbanismo, para citar apenas alguns exemplos, que o autoritarismo absorve, serão igualmente tecnicizados e despojados de suas interrogações políticas. Todos eles se redefinem como engenharias, saberes neutros que podem ser aplicados para ajustar o edifício social a finalidades últimas que não são questionadas. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 574).

Para Coimbra, Meira e Starling (1982, p. 576), que chamaram este discurso de “discurso da nutrologia técnica”, essa forma de ver a questão representou um retrocesso em relação àquela nutrologia que tentou associar a nutrição ao ambiente social e que eles denominaram de “nutrologia política”.

Para exemplificar o que foi a referida “nutrologia técnica”, Coimbra, Meira e Starling comentaram a obra “Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira”, escrita pelo médico Alceu de Castro Romeu. Segundo os mesmos, ela expressou uma sofisticação no discurso oficial que resultou, por sua vez, numa sofisticação da própria gestão. Os critérios técnicos reguladores do serviço da merenda foram estabelecidos de forma sistemática. Daí a qualificação deste texto como a “bíblia da merenda escolar no Brasil”. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 582).

De qualquer forma, o conhecimento do discurso dos nutrólogos, agentes fundamentais do processo de expansão e institucionalização da merenda escolar, é fundamental para o entendimento da transformação desse serviço em política pública.

Afirma-se acima que a organização da merenda se sofisticou durante o período da Ditadura. Deve-se explicar em que consistiu tal sofisticação. Na organização da merenda, desde então, não pesou só a variável custo, predominante no período em que, para financiar a merenda, o Estado brasileiro contava apenas com as doações dos organismos internacionais. Além do custo, passaram a pesar, considerando que a merenda, neste momento, já era tarefa exclusiva do Estado, as variáveis palatabilidade e valor nutritivo. Isto não quer dizer que, de acordo com a conjuntura, uma ou outra variável tenha preponderado. O fato é que a questão nutricional era enfatizada. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 567-568).

Ocorreu uma sofisticação da gestão da merenda que passou a se orientar pelos critérios da referida “Caracterização Operacional”, por isso transformada em “bíblia”, produto da preocupação obsessivamente técnica que é encontrada entre os nutrólogos e gestores do período, chamados nutrólogos e gestores de “laboratório”.

[...] acontece nesses anos o desaparecimento de um dos traços mais característicos da política brasileira de alimentação escolar, que era fazer-se ela quase que exclusivamente com gêneros doados do exterior. Nos primeiros tempos, foi o FISI e, de 1962 em diante, a USAID, que se responsabilizaram pelos alimentos que seriam distribuídos, assumindo o Governo brasileiro os custos de operação. É claro que sempre houve participação nacional, especialmente através de compras diretas para complementar o leite em pó do FISI ou, nos termos dos acordos com o Governo Americano, que obrigavam a Campanha a adquirir cotas de gêneros no mercado americano.

Gradativamente, porém, vai se alterando o perfil das compras da Campanha. No que antes era de 80 ou 90% de participantes de fontes externas, começa a surgir uma crescente presença de gêneros comprados no país. Não só muda de origem, mas a composição da cesta de produtos, onde os alimentos formulados adquirem rapidamente o lugar mais importante. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 593).

Uma característica deste momento do Programa foi a presença dos “alimentos formulados” na composição do cardápio, numa tentativa de compatibilizar o aspecto nutricional com o custo. Além de baratos, os alimentos deveriam ser fáceis de serem preparados e de boa aceitabilidade.

A preocupação com a facilidade decorre, entre outras coisas, evidentemente, da necessidade de reduzir despesas com pessoal e matéria-prima, típica deste período em que o financiamento da merenda ainda era precário. Os gêneros utilizados na composição só passaram a ser fornecidos por empresas brasileiras a partir da década de 70.

Em 1979, o setor de produtos formulados já estava consolidado. Este setor do ramo de alimentação foi construído para atender a demanda produzida pela merenda escolar. O vínculo da Campanha com certos interesses de mercado foi alvo da crítica de Coimbra, Meira e Starling que admitiram ter sido possível, mesmo para a época, a escolha de produtos que fossem, ao mesmo tempo, mais apetecíveis e mais baratos que os formulados.

Em 1983, o Governo Federal ainda conserva a forma centralizada de gestão, o que se evidencia pelos poderes concentradores atribuídos à FAE, Fundação de Assistência ao Estudante, resultado da fusão da Fundação Nacional de Material Escolar com o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante. A FAE, ao subordinar o PNAE, cuidou da gestão da merenda na década de 1983-1993.

Conforme o que assegura o próprio FNDE/MEC (2001, p. 8), o Programa seguiu organizado de forma centralizada até 1993, quando começou a haver, no interior da FAE, intensa discussão sobre a descentralização da merenda.

Ao findar a década de 70, o processo histórico de constituição da merenda, enquanto política pública, está, praticamente, consolidado. Isto quer dizer que a merenda figura, a partir de então, como um dos elementos essenciais da política de educação do Estado brasileiro. Uma vez desenvolvida a merenda enquanto um serviço público, ou seja, um atributo do Estado, com a organização de um sistema público de alimentação escolar em âmbito nacional, ainda que atendendo apenas ao ensino fundamental, regulado por um conjunto de instituições que tornaram possível o financiamento regular deste serviço, não por acaso surge, então, a discussão sobre o problema da gestão.

A compreensão de como se deu o processo de expansão e institucionalização da merenda escolar, no Brasil, tal como descrito neste capítulo, permite ver que as características assumidas pela gestão da merenda na década de 90 foram historicamente produzidas. A análise do significado da descentralização da gestão da merenda deve, necessariamente, levar em conta os problemas e

necessidades herdadas do modelo baseado na centralização administrativa. Faz-se, então, no capítulo seguinte, uma análise do significado da descentralização.

CAPÍTULO III

DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DA MERENDA

3.1 O contexto em que se insere a política de descentralização

Na década de 80, sobretudo depois da abertura política e conseqüente redemocratização do país, desenvolveu-se intenso debate acerca das políticas públicas de um modo geral e, em particular, das inerentes à educação. Entre os muitos temas debatidos, destaca-se o problema da gestão do sistema público de ensino. Embora aquela década tenha ficado conhecida como “década perdida”, em função da estagnação econômica vivida pelo País e do agravamento dos problemas sociais, é preciso reconhecer que intenso esforço político foi realizado no sentido de recuperar, no interior das instituições sociais, a representatividade popular. Tentou-se desmontar a estrutura administrativa e política gerada pelo regime autoritário. Esse esforço é reconhecido, por exemplo, por Sader (1995) que diz que isto é algo que deve ser levado em consideração na hora de se avaliar aquela década.

Por outro lado, o Estado brasileiro passou a enfrentar dificuldades no financiamento de suas políticas²³, fato que tornou o ambiente político da época ainda mais favorável ao desenvolvimento de um ideário justificador de gestões públicas descentralizadas. A respeito de tais “dificuldades”, Senna (1999, p. 1) esclarece que “[...] o padrão de financiamento público não estava conseguindo garantir equilibradamente a acumulação do capital e a reprodução da força de trabalho”.

De orientação liberal ou neoliberal, este ideário postulou que o setor público devesse transferir ou dividir suas “responsabilidades administrativas” com o setor privado. O entendimento desse ideário é de que a crise do “financiamento” decorreu

²³ Tais dificuldades caracterizaram a chamada crise fiscal da década de 80. Conhecida como “década perdida”, a década de 80 se caracterizou, na visão neoliberal, pela dificuldade encontrada pelo Estado em se financiar, dados os “excessivos gastos” em políticas sociais. Segundo DRAIBE (1993, p. 90), estes gastos teriam, na visão neoliberal gerado as seguintes “perversões”: “... ampliação do déficit público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e à concorrência, com a conseqüente diminuição da produtividade, e até mesmo a destruição da família, o desestímulo aos estudos, a formação de ‘gangues’ e a criminalização da sociedade”.

do “inchamento da máquina governamental”. Assim, como observa Senna (1999, p. 1), “[...] o Estado passou [...] a priorizar a reprodução do capital e procurou diminuir e até mesmo retirar o financiamento da reprodução de bens e serviços sociais.”

Tentou-se impor ao setor público a mesma lógica do mercado, na suposição de que, num ambiente mais “competitivo”, os serviços oferecidos por ele pudessem melhorar quanto ao seu padrão de qualidade. (AZEVEDO, 1987, p. 4-17).

Esse ideário comporta um conceito de Estado²⁴ cuja crítica interessa a este trabalho. Por isso, ele será mais sistematicamente explorado adiante, quando da análise dos limites da política de descentralização da merenda tal como desenvolvida, no Brasil, na década de 1990.

Uma das mais importantes questões presentes no debate político realizado, neste momento, diz respeito à municipalização. Discutia-se a importância do município ou poder local como espaço fundamental da participação política, ou seja, presença efetiva da sociedade civil na gestão da coisa pública. No espaço do poder local, as soluções para os problemas de uma determinada comunidade ou região teriam um curso mais eficiente, porque mais imediato e rápido. Sob o regime da municipalização, os recursos podem, segundo esta perspectiva, ser transferidos diretamente para os municípios, ou seja, sem a intermediação dos estados ou unidades federadas. Assim sendo, a própria comunidade decide de forma ampla e direta a melhor solução para os seus problemas.

O fato de transferir o processo de decisão dos problemas sociais para o âmbito do poder local, torna, na perspectiva dos que defendem a municipalização, mais eficiente a tarefa do controle social dos serviços públicos, diminuindo, com isso, a possibilidade de que os recursos sejam utilizados de forma inadequada.

Há, neste momento, o reconhecimento de que, em face da estrutura centralizada e elitista produzida pela Ditadura Militar, uma nova ordem política e jurídica ou institucional teria que ser constituída. Nela, o município figura como a instância mais representativa do poder. Tal fato pode ser facilmente constatado pelo

²⁴ Estado e sociedade civil são instâncias da mesma superestrutura. Não existe, não pelo menos na perspectiva deste trabalho, o Estado, de um lado, e a sociedade civil, do outro. Esta visão dual é que caracteriza o pensamento liberal no que diz respeito ao entendimento das relações entre Estado e sociedade. Quando o pensamento neoliberal acusa o Estado de ter “intervindo demasiadamente” na economia, é preciso questionar em nome de que interesses essa intervenção foi feita; que setores da sociedade foram favorecidos com ela; que necessidades o Estado, com tal intervenção, procurou atender. (Cf. GRAMSCI, 1989, p. 10-11).

amplo debate que se deu durante o processo de elaboração da Constituição de 1988.

É no interior deste debate que a idéia acerca da necessidade de descentralização da gestão da merenda escolar vai adquirindo força. Ela é, de certo modo, um aspecto dessa reação ao regime autoritário que marcou a década de 80. É preciso dizer, porém, que esta não foi a única causa. A própria crise mencionada, apresentada como fiscal, mas que, como se sabe, afeta a economia capitalista como um todo, indica uma outra causa importante e que tem relação direta com os interesses econômicos que, naquele momento, permeavam a sociedade brasileira.

Esta forma de abordar a questão decorre de um princípio metodológico que orientou a realização dessa pesquisa. Aqui se considera que são múltiplas as determinações que incidem sobre os problemas humanos. Assim, a política de descentralização não resultou de uma única causa, mas é o resultado de um complexo conjunto de causas.

Este aspecto da questão não pode ser desconsiderado pelos que estudam o tema da descentralização, ou seja, não é possível entender a descentralização apenas como algo imposto pelo capital ou, por outro lado, só como uma conquista dos trabalhadores. Chama-se a atenção para este último aspecto porque na discussão do tema ele não tem sido considerado.

Azevedo (1988, p.49). aponta para o fato de que os trabalhadores têm inserido em suas lutas a “bandeira” da descentralização.

[...] os trabalhadores e os movimentos sociais nos países avançados têm inserido a descentralização no bojo das lutas pela permanência daquilo que foi historicamente conquistado e institucionalizado e que compreende o conteúdo da cidadania plena: o conjunto dos direitos civis, políticos e sociais.

Ainda que a descentralização da gestão da merenda escolar esteja, no Brasil, muito longe de corresponder à “cidadania plena” que reclama Azevedo, não há como negar que, em relação ao modelo de gestão dominante no período da Ditadura Militar, modelo centralizador, próprio de um regime autoritário, a forma vigente, com todos os seus problemas, representa um avanço.

Ao invés da completa negação da descentralização, é preciso ver em que medida a gestão descentralizada, transformada, pode gerar mecanismos que permitam o controle da atividade estatal pela sociedade civil.

Uma primeira iniciativa com o objetivo de descentralizar a gestão da merenda, transferindo diretamente para os municípios os recursos e dando-lhes poderes para organizar o serviço da merenda, foi realizada aqui, no Brasil, em 1986. Embora a iniciativa tenha sido do próprio Governo Federal, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ela atendia um pleito dos estados e municípios.

A idéia era a de implantar, gradativamente, a descentralização da gestão da merenda em todo o país. É interessante notar que, no Relatório de atividades da FAE (1994), referente aos anos 93/94, as palavras “municipalização” e “descentralização” são confundidas. Essa suposta confusão não é difícil de ser explicada. Descentralizar significava transferir responsabilidades para os municípios. Este primeiro projeto de descentralização começou a ser implantado a partir das capitais do país, sendo que 200 convênios foram firmados entre o Governo Federal e os municípios naquela ocasião.

O projeto não foi levado à frente. Segundo o citado Relatório da FAE, Fundação de Assistência ao Estudante (1994), isto ocorreu porque interesses econômicos e políticos prevaleceram sobre o mesmo. O documento não esclarece que interesses foram esses.

A descentralização consolidou-se como política no começo da década de 90. Em 1994, por meio de uma lei federal (Lei nº 8. 913, de 12 de julho de 1994), o Estado brasileiro determinou o repasse automático de recursos (destinados a programas de alimentação escolar) aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Na presidência do País estava Itamar Franco, político de formação social-democrata, abertamente favorável ao Estado intervencionista, embora tenha dado conseqüência ao programa de privatizações, inaugurado no Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992).

Por efeito da Lei 8. 913, de 12 de jul. de 1994, os municípios foram autorizados a cuidar do cardápio da merenda, bem como controlar a execução dos recursos. A operacionalização do serviço da merenda, no âmbito do município, passou a ser, desde então, competência das secretarias de educação. A partir de 1999, tentou-se a transferência dessas responsabilidades para os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), eleitos, assim como os instrumentos da política de descentralização.

Ocorreu em 1997 uma mudança importante no que diz respeito tanto ao financiamento como à gestão da merenda. Com a extinção da FAE (1997), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) passou a ser gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A partir de 1994, foi instituída a descentralização dos recursos, por meio de convênios firmados com os Estados, Distrito Federal e Municípios, que passaram a comprar e distribuir os recursos da merenda. Com a extinção da Fundação de Assistência ao Estudante, em 1997, o Programa passou a ser gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (É HORA DA MERENDA, 2000, p. 8).

A captação de recursos passou a ser feita por um único órgão, o FNDE, a segunda maior autarquia do país, hoje, financiando não só o PNAE, como outros programas. O Fundo, além da assistência financeira, normatiza, fiscaliza, coordena, acompanha e avalia o Programa. Ele é composto por recursos do orçamento da União (Governo Federal). Ainda que sob a responsabilidade de estados e municípios, o financiamento da merenda continuou sendo público.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é uma autarquia federal, criada em 1968, vinculada ao Ministério da Educação, responsável por captar recursos financeiros para o desenvolvimento de vários programas, que visam a melhoria da qualidade da educação brasileira, dentre esses programas, o Programa Nacional de Alimentação Escolar. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é responsável pela normalização, fiscalização, coordenação, assistência financeira, acompanhamento e avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar. (A hora da merenda, 2001, p. 7)

Os recursos utilizados pelo FNDE são captados, via de regra, junto aos organismos internacionais de crédito, por exemplo, o Banco Mundial, o FMI e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. A priorização da educação e da escola pelo Banco Mundial resultou de uma mudança de rumos na política de crédito deste organismo, ocorrida a partir de 1970, quando a educação básica passou a receber a maior parte dos investimentos em educação feitos com recursos do Banco. (TORRES, 2000, p. 128).

São estes organismos que, praticamente, financiam os programas voltados para a educação em países como o Brasil. Porém, a utilização dos recursos faz-se acompanhar da ingerência dos organismos na determinação das políticas públicas e

do discurso ideológico da educação como panacéia social. Nos termos do Banco Mundial:

A educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição [...] (Apud TORRES & CORULLÓN, 2000, p. 131)

O mesmo argumento justifica a destinação de recursos para programas como o da merenda. De acordo com a retórica dos organismos internacionais, os investimentos em educação podem influir sobre a condição econômica e social dos países beneficiados com empréstimos de recursos, desde que estes sejam aplicados diretamente na escola de modo a elevar a qualidade dos serviços que ela presta. Se a educação ou não produziu ou produz os resultados sociais esperados é porque os investimentos em educação não foram realizados da forma adequada. Partindo da constatação de que o sistema educacional é ineficaz, ineficácia expressa, por exemplo, pelos elevados índices de analfabetismo, o Banco Mundial identifica como sua causa o ambiente escolar, pouco favorável à aprendizagem, daí exigir que os recursos sejam canalizados para o setor educacional, com prioridade para a educação básica. A ineficiência da escola é explicada a partir da própria escola e não da sociedade. O trecho abaixo, extraído de documento do Banco Mundial, revela esta forma de entendimento.

A capacidade e a motivação dos alunos para aprender está **determinada pela qualidade do ambiente familiar e escolar, a situação da saúde e nutrição, as experiências prévias de aprendizagem, incluindo o nível de estímulo proporcionado pelos pais**. A aprendizagem pode ser incrementada através de programas de educação pré-escolar de alta qualidade e programas pré-escolares e escolares de saúde e nutrição que se ocupem de: a) fome de curto prazo; b) a desnutrição protéica e energética e a carência de micronutrientes; c) as deficiências auditivas e visuais; d) as doenças comuns, tais como as infecções parasitárias; e e) as práticas sanitárias e nutricionais inadequadas. Se isso for combinado com os esforços para melhorar o ambiente físico nas escolas pode aumentar consideravelmente o impacto de tais programas. (Apud TORRES, 2000, p. 174. grifo nosso).

A utilização de recursos dos organismos internacionais, via FNDE, tornou possível o financiamento da merenda em escala nacional. A partir de então, é preciso reconhecer que o fornecimento da merenda tornou-se mais regular, alcançando praticamente a totalidade dos municípios do País. A utilização dos recursos do FNDE no financiamento da merenda criou uma situação diferente daquela vista no início do processo de expansão e institucionalização da mesma, ou seja, na fase de gestão centralizada, em que, de forma freqüente, o serviço de merenda ou não alcançava o número de municípios desejados ou era interrompido pela insuficiência dos recursos.

A partir de 1994, não só se consolida o processo da descentralização da gestão da merenda, como se reforça a crença no poder da merenda enquanto instrumento capaz de, segundo o discurso oficial, melhorar a capacidade de aprendizagem, formar bons hábitos alimentares e evitar a evasão e repetência. Com esses argumentos, o PNAE é apresentado nos manuais do MEC. Um bom exemplo é o manual “É hora da merenda”, publicado em 2001 e distribuído para todos os conselhos de alimentação escolar e rede pública de ensino.

Voce sabia...

... que essa única refeição deve suprir a necessidades alimentares mínimas desses alunos?

... que a alimentação deficiente afeta a capacidade de aprender e aproveitar as novas experiências da escola?

... que uma boa merenda estimula a permanência dos alunos na escola brasileira e, desse modo, pode ajudar a diminuir os altos índices de evasão e repetência? (É HORA DA MERENDA, 2001, p. 5)

Por ora, é preciso dizer que o PNAE ainda foca sua ação no produto oferecido, ou seja, a merenda, que, na prática, figura mais como fim do que como meio emais alimenta – quando alimenta – do que educa. O PNAE ainda não perdeu seu caráter meramente assistencialista, uma vez que continua sendo tratado como uma espécie de mecanismo camuflador das condições de vida, posto que, como diz Abreu (1995, p. 11), na forma atual serve, quando muito, para “matar a fome do dia”. Para 60% dos alunos, a merenda é praticamente a única refeição.

[...] é possível deduzir que, apesar das imprecisões e mistificações do discurso oficial, a merenda escolar no Brasil – na medida em que busca suprir apenas 15% das necessidades nutricionais diárias, independente do nível sócio econômico dos alunos – na prática não pode ter outro objetivo a

não ser o de atender a chamada 'fome do dia', entendida como um entrave à concentração necessária à aprendizagem e, portanto, como obstáculo à permanência da criança na escola. (ABREU, 1995, p.11).

Um dos principais problemas enfrentados pelo Estado no processo da descentralização da gestão da merenda foi o de criar os mecanismos que, nos limites da legalidade constitucional, garantissem a transferência segura dos recursos. Na segunda metade da década de 90, esta foi uma preocupação presente no discurso do Governo Federal. No período de 1998-2000, os documentos relativos à merenda tratam da regulação dos mecanismos de transferência. As resoluções e medidas provisórias emitidas pelo Governo Federal apontam os critérios e as normas administrativas reguladoras da transferência dos recursos.

Na Resolução nº. 02, de 21 de janeiro de 1999, por exemplo, o PNAE é definido como um Programa que consiste na transferência de recursos financeiros, muito distante das definições daquelas que foram dadas nos períodos anteriores. Isto fica evidente, quando se compara, por exemplo, as atribuições dadas à Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), pelo Decreto nº. 37. 106, de 31 de março de 1955, com as que, em 1999, serão atribuídas ao PNAE pela Resolução supracitada.

Em 1955, o Governo Federal assim concebia as atribuições da CNME:

- a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam a proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira.
- b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo.
- c) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras e mediante convênios com entidades internacionais, inclusive, obter facilidades cambiais e de transportes, para a cessão a preços mais acessíveis. (Apud COIMBRA, MEIRA E STARLING, 1982, p. 378)

Já na década de 1990, o PNAE (sucedâneo da CNME) receberá um outro tratamento. Suas funções serão, vale repetir, reduzidas, no plano do discurso, à transferência dos recursos.

Art. 2º O programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – consiste na transferência de recursos financeiros em favor das Entidades Executoras

definidas no. art. 4^o, destinados a suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a melhorar o rendimento escolar, colaborando para a redução da evasão e repetência, assim como formar bons hábitos alimentares. (GOVERNO FEDERAL, Resolução no.2, de 21 de jan. de 1999)

Como se vê, a função do Governo Federal, no que diz respeito ao aspecto operacional da gestão da merenda, vai gradativamente reduzindo seu papel à captação e transferência de recursos. O que não quer dizer que, do ponto de vista político, ele tenha deixado de atuar, pois as diretrizes continuaram sendo definidas e promovidas pelo Governo Federal. Para os municípios são transferidas as responsabilidades operacionais (aquisição, distribuição dos gêneros e composição da merenda).

É o município, na condição de entidade executora, que organiza o serviço da merenda. O município define onde e como comprar os gêneros, além de decidir sobre o próprio cardápio. O Governo Federal utiliza a estrutura material e humana disponibilizada pelos estados e municípios, ao mesmo tempo em que, por meio do Conselho Deliberativo do FNDE, determina a política de merenda. Este fato revela, por si, um limite importante do processo de descentralização. Para que esta limitação seja entendida é preciso esclarecer minimamente as causas históricas da descentralização da gestão da merenda.

3.2 Descentralização da Gestão da Merenda Escolar: determinantes históricos (econômicos e políticos)

Discute-se, nesta parte do trabalho, o contexto histórico-político em que se desenvolveu a descentralização da gestão da merenda escolar. Como já foi dito, em 1994, o Governo Federal, por meio de convênios firmados com estados e municípios, institucionalizou a descentralização da gestão da merenda escolar no Brasil, com a anuência das unidades federadas e dos municípios.

Este processo, como se sabe, não ocorreu de forma isolada. Em diferentes setores, o Estado brasileiro promoveu a sua política de descentralização. Nas áreas de educação, assistência social, saúde, habitação, criança e adolescentes,

emprego, etc., os efeitos dessa política de descentralização fizeram-se sentir também. (GOHN, 2000, p. 83-4)

Dois fatores, entre outros, foram fundamentais na determinação da política de descentralização da gestão da merenda: um econômico, relacionado com o financiamento e administração do serviço; o outro, político, decorrente do modo como, por meio das ações do Estado, determinados interesses vão, neste momento, se acomodando no interior da sociedade brasileira. Os dois fatores são discutidos, a seguir.

O argumento, do ponto de vista econômico, utilizado pelo Estado para justificar a política de descentralização, apela para a idéia da racionalização administrativa. Tal argumento escora-se numa visão de administração pública marcada pela influência do neoliberalismo. Segundo Sanfelice (2000, p. 11), o neoliberalismo expressa “[...] uma ideologia burguesa, favorável à concentração de capital, orientada pelo individualismo, pelo egoísmo, pelo conservadorismo, ocultadora das opressivas relações sociais vigentes, estimuladora da competitividade desenfreada e autoritária”.

Para a concepção neoliberal, com a descentralização o Estado poderia não só melhorar a qualidade da gestão pública, como torná-la sustentável do ponto de vista econômico. Deve-se notar que a sustentabilidade econômica, neste caso, decorreria da possibilidade de poder contar, em sendo transferida a gestão para o nível do poder local, com a “interação dos recursos públicos com os não governamentais”. Nesse sentido, parece haver mesmo a intenção da parte do Governo Federal, movido que esteve e está, neste momento, por esta ideologia, de transferir o ônus, ou parte dele pelo menos, para além do próprio poder local, ou seja, para a sociedade civil. Este aspecto da descentralização é observado por Draibe (1993, p. 97), para a qual a perspectiva neoliberal é de que

[...] a descentralização é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, já que aproxima problemas e gestão. Argumenta-se ainda que, com a descentralização aumentam as possibilidades de interação, no nível local, dos recursos públicos e dos não-governamentais, para o financiamento das atividades sociais. Enfim, amplia-se a utilização de formas alternativas de produção e operação dos serviços, mais facilmente organizadas nas esferas municipais.

Como foi visto no segundo capítulo, até 1993, a gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar, principal programa público de alimentação escolar no Brasil, se dava de forma centralizada. O Governo Federal definia o cardápio escolar e transferia os recursos necessários ao financiamento da merenda aos governos estaduais. Por essa razão, o discurso oficial enfatizou o fato de que a gestão centralizada tornou-se economicamente inviável.

Segundo o discurso oficial, as dificuldades relacionadas à gestão da merenda devem ser entendidas, entre outras coisas, a partir da própria natureza deste serviço; das exigências postas por um país com dimensões e diferenças regionais muito significativas que acabaram por limitar, desde o começo, as iniciativas estatais no campo da alimentação escolar. De fato, a abrangência da alimentação escolar no Brasil sempre representou uma limitação material importante, o que se constata nos dados apresentados no decorrer deste capítulo.

Atualmente, segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a população escolar favorecida com a merenda é, no Brasil, estimada em 37 milhões de crianças e jovens. Isto somente no ensino fundamental. Esse serviço custou em 2000 aproximadamente 920 milhões de reais. (É HORA DA MERENDA, 2001, p. 5).

Por esses números, percebe-se claramente que o serviço da merenda é de grande porte, que se, por isso uma rede de interesses econômicos que em torno dele foi, ao longo do tempo, sendo construída. Setores importantes da economia capitalista foram e ainda são beneficiados pelos capitais mobilizados no financiamento da política de merenda escolar.

Os recursos repassados pelo Governo Federal ao Estado de Mato Grosso do Sul dão uma idéia concreta da magnitude do financiamento da merenda escolar em nossa época. Os números apresentados abaixo demonstram a evolução dos gastos com a merenda no âmbito do ensino fundamental em Mato Grosso do Sul, no período entre os anos de 1999 e 2002.

Os valores apresentados referem-se à “Fonte 12” que corresponde aos recursos provenientes da União. O quadro revela que, no período considerado, houve evolução discreta do volume de recursos transferidos por força do crescimento da população atendida. Para compor o quadro foram utilizados os dados fornecidos pelos dois setores da Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SEE) consultados, a saber: a Coordenadoria de Administração e

Finanças e a Coordenadoria de Programas e Projetos, esta responsável pela estatística do Censo escolar.

Para compreender os números apresentados deve-se levar em consideração a base do cálculo, ou seja, o número de alunos é multiplicado pelo valor *per capita* de R\$ 0,13 que, por sua vez, deve ser multiplicado pelo número de dias letivos que é igual a 200 (nº. de alunos X 0,13 X 200).

TABELA I – Repasses de recursos do FNDE de 1999 a 2002 as escolas Estaduais de Mato Grosso do Sul

ANO	NÚMERO DE ALUNOS ATENDIDOS	VALORES REPASSADOS (em milhões reais)
1999	229. 454	5. 965. 804
2000	220. 951	5. 744. 726
2001	225. 026	5. 850. 766
2002	232. 802	6. 052. 852
Total	908. 433	23. 614. 148

FONTES: Coordenadoria de Administração e Finanças;
Coordenadoria de Programas e Projetos;
Estatística do Censo Escolar da SEE/MS 1999-2002.

A tabela I mostra que os gastos com o Programa da Merenda Escolar representam 5,58% do total das despesas com o Programa Ensino Fundamental em 1998; 2,39% em 1999, 4,18% em 2000 e 5,64% em 2001.

A merenda atende uma população considerável, que corresponde aproximadamente a 21% da população brasileira. Além disso, os custos operacionais são influenciados diretamente pelas imensas distâncias que têm que ser percorridas para que os gêneros utilizados na composição da merenda alcancem, dos centros produtores, o sistema público de ensino. A contraposição ao primeiro momento do processo de expansão e institucionalização (1953-1979), tal como apresentado no segundo capítulo, é importante porque demonstra ter o Estado enfrentado tais dificuldades desde o começo.

Diante de números como esses, não é difícil imaginar as relações existentes entre toda a estrutura montada para a operacionalização da merenda e os setores de mercado que se alimentam dos lucros adquiridos mediante a exploração comercial de tal estrutura. Muitos desses setores passam, com o decorrer do tempo,

a subsistir basicamente das receitas obtidas com os produtos destinados à merenda. Um exemplo disso, é dado pela indústria dos alimentos formulados. Ocorre na área da merenda aquilo que Silva denuncia ocorrer na área da saúde do escolar.

O Estado (no caso deste estudo, no nível do poder municipal), ao dotar de equipamentos e de material de consumo escolas e unidades prestadoras de serviços de saúde ao escolar (atividade improdutiva), está permitindo o ganho das indústrias responsáveis por fabricar aqueles produtos (resultado do trabalho produtivo). Assim, a atenção à saúde é, também na escola, a oportunidade para que o capital alcance seus lucros nos setores produtivos. Ao consumir produtos industrializados, está contribuindo, tanto para a expansão da indústria de equipamentos médicos e odontológicos mais permanentes, quanto para a de produção de bens de consumo imediato, favorecendo a realização da mais –valia incorporada nessas mercadorias. (SILVA, 1999, p. 132)

Sobre a afirmação de que, com a descentralização da gestão, o ônus financeiro do serviço foi ou está sendo transferido para a sociedade civil, é preciso fazer, porém, algumas considerações. O processo de expansão e institucionalização da merenda foi marcado, no Brasil, pela transferência de responsabilidade, no que diz respeito ao financiamento, do setor privado para o setor público. Antes, até pelo menos o começo da década de 1970, o financiamento se fazia mediante o concurso de recursos obtidos junto aos caixas escolares, instituições filantrópicas e organismos internacionais de crédito.

A partir da década de 70, o financiamento da merenda passou a ser feito basicamente com recursos públicos, não, exclusivamente, do Governo Federal, pois os governos estaduais e municipais também passaram a colaborar, além, é claro, das fontes externas.

Com a descentralização, o Governo Federal se desobriga, principalmente, do ônus administrativo. Do ponto de vista do financiamento dos gêneros, a responsabilidade continua sendo estatal ou pública. Atualmente, são os governos federal, estaduais e municipais que financiam a merenda escolar no Brasil. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

É evidente que uma das motivações decisivas, no que diz respeito à descentralização da merenda, foi mesmo a tentativa de minimizar o ônus relativo ao financiamento. Considerando o alto custo operacional da gestão centralizada de um serviço que, no curso de aproximadamente 45 anos foi, no âmbito do ensino

fundamental, universalizado, não se pode subestimar a economia material que a descentralização representou. Isto pode ser melhor avaliado quando se consideram os números relativos ao atendimento prestado.

Ainda hoje, os valores transferidos são baseados nos seguintes cálculos: estima-se que com 350 quilocalorias, a merenda servida corresponda a 15% das necessidades nutricionais da criança. Com base neste suposto, são definidos os valores monetários a serem transferidos, que são os seguintes:

Custo do aluno/dia – *Per Capita*

Secretaria de Educação:

Alunos do Ensino Fundamental R\$ 0,13

Alunos do Pré-Escolar R\$ 0,06

Prefeituras Municipais:

Alunos do Ensino Fundamental R\$ 0,13

Alunos do Pré-Escolar R\$ 0,06

Alunos das Entidades Filantrópicas R\$ 0,06

Obs. Para as escolas federais, os valores são os mesmos.

FONTE: (FNDE, Manual do Conselho de Alimentação Escolar, 1999, p. 16).

Com estes valores, parece mesmo ser muito difícil, senão impossível, alimentar dignamente uma criança, ainda que o objetivo seja o da suplementação. De modo que, neste quadro, a complementação dos recursos por parte dos municípios é, praticamente, uma imposição. Na contabilidade do custo da merenda costuma ocorrer que o “complemento” oferecido pelas prefeituras municipais supere, às vezes, o valor transferido pelo Governo Federal.

Mesmo assim, a situação atual parece ser diferente daquela vivida no começo do processo de institucionalização da merenda escolar, em que o serviço, por força de limitação material, não podia ser oferecido com regularidade para o conjunto do sistema público de ensino. (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

É preciso considerar que, com a transferência de parte do custo operacional da gestão para os municípios, o ônus financeiro também é, em parte, transferido do Governo Federal para estados e municípios. As prefeituras municipais passaram a

complementar o financiamento da merenda. De qualquer modo, o financiamento não saiu da esfera estatal, sendo, portanto, mais adequado dizer que houve sim uma transferência parcial de ônus. No próprio discurso oficial, por vezes, as verbas federais já são apresentadas como de caráter “suplementar”. É o que se constata neste trecho de jornal do MEC (2002), que relata experiência do Estado de Goiás.

O recurso da merenda enviado pelo FNDE tem caráter suplementar. E a Secretaria sabe disso. Com recursos do Governo do estado, de R\$ 1, 6 milhão, a coordenação investe em seminários para treinamento de pessoal e aquisição de utensílios para o preparo da merenda. No ano passado o governo Marconi Perillo e a Secretária de Educação, Raquel Teixeira, entregaram as escolas estaduais 100 caminhões abarrotados de equipamentos e utensílios para o preparo dos alimentos. (Jornal do MEC, 2002, p. 15).

Com se vê, as dificuldades enfrentadas pelo Estado na organização do serviço da merenda foram, neste primeiro momento, de ordem material, embora, também, de ordem política. A capacidade de investimentos do Estado no setor da merenda esteve, como está, limitada pela sua capacidade financeira.

Para tornar possível a viabilização da merenda, num primeiro momento, e seu acesso ao conjunto da população escolar, foi preciso, como atestam os documentos oficiais da época, “concentrar” ou “centralizar” as ações do poder público. A centralização foi fundamental para “assegurar os instrumentos e condições” da assistência aos estudantes. Não se pode negar que, na época da Ditadura Militar, esta centralização tenha sido potencializada e seu uso tenha sido dirigido para finalidades outras que não a da própria gestão.²⁵

Um outro aspecto que não pode ser subestimado, na análise dos fatores que determinaram a descentralização, é a própria expansão do sistema público de ensino. À medida que o sistema público de ensino foi se expandido, com a multiplicação do número de estabelecimentos escolares e de alunos, foi se tornando, nas condições geográficas do Brasil, difícil o controle centralizado da gestão da merenda. É preciso ver que uma coisa é gerir o serviço quando o número dos atendimentos não passa dos 6 milhões, como ocorria na década de 50, outra é organizar o serviço para atender 37 milhões, como ocorre nos dias atuais.

²⁵ Sobre este aspecto do discurso oficial na época da Ditadura Militar ver LIMA, Gerson Zanetta. Saúde escolar. Perspectivas de desenvolvimento. Fracasso escolar – uma questão médica? **Caderno Cedes**. São Paulo: Cortez, 1986. p. 56-57.

De fato, não parece razoável crer que se possa administrar um serviço dessa importância, com eficiência, centralizando o processo de tomada de decisões. Por exemplo: a decisão sobre o que deve ou não ser servido no cardápio da merenda oferecida no Nordeste brasileiro não pode ser a mesma no Centro-Oeste. Isto é possível de ser percebido, no discurso oficial, pelo freqüente apelo, na defesa da descentralização, ao argumento da maior eficiência gerencial. Eficiência gerencial defendida, às vezes, pela própria escola, como evidencia a fala de uma diretora de escola do Acre, quando, em matéria da Folha de S. Paulo, é chamada a opinar sobre a descentralização.

Poderia comprar os alimentos aqui na região. Ia ser um alívio não ter de ir à Rio Branco toda vez que falta gás. Poderia comprar fruta, verdura e até carne, já não precisa estocar. E ainda estaria ajudando os pais dos meus alunos, que são agricultores. (FOLHA DE SÃO PAULO, 21 de set., de 1998, p. 4-4).

O próprio Governo Federal, em 1994, apelou para o argumento de que o desempenho “quantitativo e qualitativo” do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) depende do concurso dos municípios. (MEC/FAE, RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1994, p. 7).

É verdade que a possibilidade de poder contar com a produção agrícola local também representou uma melhoria na qualidade do serviço oferecido, pois foi possível contar com os gêneros de época, comprados mais baratos, e porque foram reduzidos significativamente os custos com o transporte. Adaptada aos hábitos e costumes de cada região, a merenda pode, além disso, tornar-se mais palatável. (ABREU, 1995, p. 129-130).

As funções e responsabilidades que o Governo Federal quis transferir, supondo que, com isso, melhoraria a qualidade dos serviços e produtos aos quais estavam referidas estas funções, ao mesmo tempo em que minimizaria os custos, foram, principalmente, as que implicavam desoneração financeira, ou seja, redução de custos e despesas.

Há, como se pode ver, estreita relação entre esta política de descentralização e a tentativa de combater a debilidade financeira do próprio aparelho estatal. Em função da estreita relação que há entre esta questão e a própria descentralização da gestão da merenda, deve-se considerá-la mais detidamente.

Na perspectiva do discurso oficial, a crise do Estado traduz-se basicamente por uma crise de financiamento. Trata-se, portanto, de uma crise financeira ou do “fundo público”. Um documento importante para efeito de análise da visão oficial é o que fundamenta a Reforma do Estado, produzido em 1995 pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Na visão que figura neste documento, a crise do Estado se apresenta sob três aspectos.

A crise do Estado define-se como uma (1) crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) como o esgotamento da estratégia estatizante da intervenção do Estado a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estadismo nos países comunistas; e (3) como a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (MARE, 1995, p. 9-10).

É preciso, inicialmente, questionar o significado dessa “crise fiscal” que o discurso alardeia. Seria ela apenas uma crise do Estado? Ou ela seria o desdobramento de uma crise mais geral que afetou o sistema produtivo capitalista como um todo? Na verdade, ao identificar a crise com o Estado, o discurso oficial separa o Estado da sociedade civil, dando a entender, com isto, que o movimento da sociedade civil independe do movimento do Estado, quando, concordando, com Gramsci,²⁶ sabe-se que estas duas instâncias condicionam-se reciprocamente. O movimento do capital é limitado pelo movimento do Estado. Quanto mais capital o Estado subtrai da atividade produtiva, na forma de impostos, taxas e contribuições, mais limita o seu movimento. Compreende-se, portanto, o interesse do capital em reduzir ao máximo as funções do Estado. Por outro lado, a necessidade de dar guarida aos trabalhadores, que de modo regular e crescente a economia capitalista exclui, determina ações cada vez mais amplas do Estado no sentido de dar a eles a necessária ‘proteção’.²⁷ Tal necessidade limita as liberdades do capital, na medida

²⁶ Vale lembrar que “Estado” e “sociedade civil” constituem, de acordo com GRAMSCI (1989), planos de uma mesma “superestrutura”. Para o intelectual italiano, sociedade civil corresponde ao “conjunto de organismos chamados comumente de ‘privados’”. Já o Estado corresponde aos mecanismos de força pelos quais o “grupo social dominante” faz valer o seu domínio. Ambos os planos são espaços de luta em que a hegemonia de uma classe sobre as outras ora se realiza por meio do consenso ora por meio da força. (GRAMSCI, 1989, p. 10-11).

²⁷ “O país logrou construir um sistema de políticas sociais – um Estado de Bem-Estar Social -, entre os anos 30 e 80, apoiado em forte capacidade regulatória do estado, chegando a apresentar, por volta desses últimos anos, um gasto social de 18% do PIB [...]”. (CF. DRAIBE, 1993).

em que restringe o mecanismo da acumulação. A referida crise significa, na prática, a dificuldade vivida pelo próprio capital diante dessa complexa equação social.

Foi com o objetivo de dar a esta equação uma solução que permitisse a reprodução do capital que, no Brasil, se tentou promover uma profunda reforma do Estado, no sentido de minimizar a sua presença no mercado. Aliás, vários países da América Latina foram submetidos, na mesma época, a semelhantes processos reformadores. Podem ser citados, como exemplos, Argentina, Uruguai, Chile, Bolívia e Colômbia. Marcados por uma orientação liberal (ou neoliberal), os governos desses países empreenderam, sob a égide dos organismos internacionais, reformas no sentido da constituição do chamado “Estado mínimo”. (Cf. SADER, 1995)

A mundialização²⁸ cada vez mais intensa da economia capitalista (que torna global, de fato, a produção e a circulação capitalistas) determina a luta pela exclusão do Estado de toda e qualquer forma de controle sobre a atividade produtiva, isto é, sobre o mercado. A redução do papel do Estado na economia é acompanhada, ao mesmo tempo, de um fortalecimento da posição do capital.

a mundialização da economia de mercado, privatizada, desregulamentada e liberalizada, está liberando ‘o capitalismo das regras, procedimentos e instituições que haviam permitido, à escala nacional, construir o ‘contrato social’ – o estado previdenciário ou welfare state. (CHESNAIS, 1996, p. 297).

No Brasil, o processo de descentralização iniciou-se no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e consolidou-se nas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999; 1999-2002). O pressuposto de que parte o referido documento do MARE é que, no Brasil, por força do “modelo de desenvolvimento” adotado, o Estado “desviou-se” de suas funções principais para intervir “demasiadamente” na atividade econômica”.

[...] o Estado, em razão do modelo de desenvolvimento adotado, desviou-se de suas funções precípua para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou

²⁸, O termo “mundialização” designa a forma assumida, hoje, pelo capital. “A palavra ‘mundial’ permite introduzir, com muito mais força do que o termo ‘global’, a idéia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar o seu movimento. Ora, isso é o que as forças que regem os destinos do mundo não querem de jeito nenhum”. (CHESNAIS, 1996, p. 24).

distorções crescentes neste último, que passou a conviver com artificialismos que se tornaram insustentáveis na década de 90. (MARE, 1995, p. 8).

O documento do MARE esboça uma forma de entendimento da relação Estado e Sociedade que, por ter implicações na justificativa que dá para a descentralização, merece uma consideração mais detalhada. Ainda que no começo do documento se diga que Estado e a sociedade formam um todo indivisível, no decorrer dele, as duas “instituições” são tratadas como distintas. Ao considerar as relações entre o Estado e o mercado (estrutura produtiva da sociedade), não os consideram como instituições que se correspondem. Isso permite ao documento tratar a crise do mercado e a do Estado como coisas distintas; ver a crise do mercado como diferente da do Estado; discutir a crise do Estado como se ela, também, não fosse uma crise do mercado, vale dizer, uma crise da ordem social capitalista como um todo.²⁹

Os reflexos dessa crise se manifestaram, entre outras coisas, por uma profunda mudança na estrutura institucional pública.

Ainda que o núcleo central das reformas tenha como premissas a (re) introdução de políticas liberalizantes, privatistas e de mercado, pode-se afirmar que as mesmas, para além da ordem econômica, foram acompanhadas de profundas mudanças na estrutura institucional, organizativa e de atuação do Estado atribuindo-se a ele, grande parte da crise do próprio capital.

Inépto, ineficaz, ineficiente, responsável pelo déficit público, são alguns dos adjetivos mais comuns que integram o discurso para designar a crise estrutural do Estado e cimentar a cultura que distorce e destrói a necessidade de sua existência. É no interior desse discurso que vem se fortalecendo a dicotomia entre “público” e “privado”, caracterizando-se por público tudo aquilo que é ineficiente, aberto ao desperdício e à corrupção, e por privado a esfera da eficiência e da qualidade. (SIMIONATTO, 2000).

Este movimento de reforma do Estado, posto em execução pelo Governo Federal, cujas diretrizes estão claramente definidas no referido documento do MARE, deu ao processo de descentralização um impulso decisivo. Não é por acaso que, em diferentes setores da administração pública, a descentralização começou a ser pensada como forma de gestão. No caso específico da merenda escolar, a

²⁹ Cf. GRAMSCI, op. cit.

descentralização se efetivou com a instituição dos conselhos de alimentação escolar (CAE).

É neste contexto que a idéia da descentralização se transforma em política e que o discurso se transforma em linha de ação. Politicamente, a descentralização significou o estabelecimento de novas exigências e obrigações decorrentes do próprio movimento do capital que, para consolidar seu poder político ou sua hegemonia, multiplicando suas áreas de influência, passou a exigir maior liberdade de movimentação. A liberalização e desregulamentação passaram a ser, nesse contexto, os critérios da relação do capital com o Estado.

Como se vê, a descentralização não foi resultado apenas de um ato de vontade do Governo Federal como se, à revelia da sociedade, estivesse impondo ou concedendo algo. Houve da parte da sociedade um reclamo no sentido de que o processo de decisão fosse, no interior da gestão pública, “democratizado” ao mesmo tempo em que, condições econômicas e políticas impuseram ao Estado uma nova ordem institucional.

Se o reclamo pela democratização do serviço da merenda foi levado às últimas conseqüências é tema para uma outra discussão. Na prática, a democratização da gestão da merenda ainda não se completou e não extrapolou o limite da formalidade para alcançar o cotidiano do ambiente escolar.

Como já foi dito, ao minimizar as funções do Estado na área social, o Governo Federal pretendeu potencializar o processo acumulativo sob o pretexto de criar condições mais favoráveis ao crescimento da economia. A minimização das funções do Estado facilitaria, de acordo com a lógica desse raciocínio liberal, pelo menos em tese, o desenvolvimento do processo acumulativo pelo fato de reduzir as despesas do setor público e permitir, como conseqüência, uma redução da carga tributária sobre o setor produtivo em crise no mundo capitalista como um todo. Apesar disso, em muitos países da Europa, a política neoliberal não foi bem sucedida, pois, a presença do Estado, tanto na tarefa regulatória quanto na de promoção de políticas sociais, continuou intensa. Mesmo porque, como é sabido, a redução do tamanho do Estado, sobretudo quando tal redução se faz eliminando políticas sociais, influi negativamente sobre a demanda econômica. De qualquer modo, a descentralização foi eleita como um dos elementos estratégicos dessa política. Neste momento, ela figura como um das principais políticas no sentido da reforma do Estado.

A descentralização da gestão da merenda escolar é, portanto, o desdobramento necessário das reformas sofridas pelo Estado capitalista nos últimos anos. O “alívio fiscal”, no que diz respeito à merenda escolar, produzido como efeito da transferência de responsabilidades do Governo Federal para estados e municípios ou mesmo para a iniciativa privada, pode, de fato, ter sido significativo, ainda que, em termos absolutos, os valores do financiamento da merenda tenham crescido. Essa é uma questão que mereceria uma investigação mais minuciosa.

A referida descentralização pode ser considerada o resultado desse movimento de reorganização do aparelho estatal. Esta associação, por exemplo, é feita por Azevedo que vê uma relação direta entre a reforma do Estado e o processo de descentralização.

Assim, no momento atual da crise internacional do capitalismo, onde os governos se deparam com a questão do déficit público, do gigantismo da máquina estatal, e com os problemas advindos da crescente demanda por equipamentos sociais (face à crise urbana) a questão da descentralização das políticas sociais está posta. (Azevedo, 1988, p. 49).

Azevedo (1988, p. 49) faz, porém, uma advertência. Citando estudiosos como Lojkine e Castells, reconhece um outro aspecto do processo de descentralização. Destaca este aspecto porque ele referenda a idéia, apresentada no começo do capítulo, de que a descentralização foi determinada por um conjunto de fatores, entre os quais, a demanda pela “democratização” da gestão.

No entanto, os trabalhadores e os movimentos sociais nos países avançados têm inserido a descentralização no bojo das lutas pela permanência daquilo que foi historicamente conquistado e institucionalizado e que compreende o conteúdo da cidadania plena: o conjunto dos direitos civis, políticos e sociais. Nesse quadro, a descentralização assume um cunho diferenciado e próprio, por ser também um dos instrumentos capazes de esgarçar os limites do que é inconciliável e que se expressa na impossibilidade de atender as demandas do trabalho, para além dos interesses do capital.

Sanfelice (2000, p. 11) destaca, com outros argumentos, esse aspecto da questão. Para ele, a descentralização se insere num contexto em que a reforma do Estado se confunde com a luta pela transformação da forma de gestão herdada da Ditadura Militar. Diz que, na consideração da bandeira pela municipalização ou descentralização, utilizada, por vezes, para fundamentar o discurso dos que

defendiam a redemocratização, é preciso atinar para o fato de que tal bandeira potencializou o movimento de desmonte do Estado. Sanfelice alerta os educadores para o perigo de que, na luta por transferir para o poder local (municipalizar) a gestão, se fortaleça essa tendência de esvaziamento das funções do Estado. Nesse sentido, adverte: “Muito do que se apregoa hoje em direção à municipalização do ensino e à sua descentralização, outra coisa não é senão a retirada estratégica do Estado desse seu compromisso”.

O autor destaca, ainda, o fato de que a oposição ao Estado autoritário acabou por gerar uma crença que, segundo o mesmo, é mistificadora da força democrática do poder local. Tal crença serviu para fortalecer a ideologia que justificou a crescente ausência e omissão do Estado no que diz respeito às políticas sociais. O que não quer dizer que a luta política pela democratização da gestão pública, naquele momento, não tenha sido legítima e progressista.

Em educação, o corolário ao antiestatismo mostrou-se presente no discurso mistificador e, portanto, ideológico, em prol do fortalecimento e da valorização da comunidade. Os destinos da educação e da escola foram, cada vez mais, atrelados à idéia de participação comunitária, à idéia de responsabilidade dos pais das famílias, à presença, acompanhamento e interferência deles na instituição escolar e nos seus fins. (2000, p. 10)

O autor esclarece, com este texto, o momento ao qual remonta a discussão sobre a descentralização. Na apresentação do texto diz:

Em um passado recente a sociedade brasileira teve motivos muito fortes para combater o Estado que, durante os governos militares, havia adquirido uma dimensão dominadora sobre as ações políticas, sobre as práticas culturais e sobre o exercício do direito de cidadania. O Estado, para muitos, converteu-se na expressão do poder perverso que pairava acima da sociedade civil.

O discurso de oposição àquela situação apontava, como perspectiva, a restauração da ordem democrática entendida, dentre outras possibilidades, como uma subversão daquela relação na qual o Estado se submetia à sociedade civil. Liberais, socialistas, comunistas e católicos, cada um a sua maneira e pró interesses distintos, eram da mesma opinião: O antiestatismo, alimentado pela prática autoritária dos governos militares, acabava de algum modo beneficiando teses neoliberais como, por exemplo, do Estado-mínimo. (2000, p 10).

Considerando o contexto de que emergiu a política de descentralização pode-se, então, avaliar o significado histórico dela. Tenta-se, na seção seguinte, explorar esse assunto de modo mais detalhado.

3.3 Descentralização da gestão da merenda e o seu significado histórico

A consideração do significado histórico da descentralização impõe alguns questionamentos. Concretamente, a descentralização da gestão da merenda escolar significou transferência de ônus do setor público para a sociedade civil? O processo de tomada de decisões, com a criação dos conselhos, instrumento da descentralização, ainda permaneceu sob o controle estatal? A função dos conselhos é política (representativa da sociedade) ou meramente fiscalizadora?

O discurso oficial evoca uma motivação democratizante, pois apela por mais participação da sociedade na gestão, revelando, assim, uma suposta vontade de tornar mais democrático o processo de gestão da merenda. Ao transferir para o poder local ou para os municípios a responsabilidade pela gestão, o Governo Federal estaria concedendo à sociedade civil os instrumentos de controle da sua atividade.

Em quase todos os documentos é comum a evocação da participação dos municípios e comunidades para a melhoria da gestão e do desempenho “qualitativo e quantitativo” do PNAE.

A Fundação de Assistência ao Estudante, entendendo que a participação efetiva dos municípios na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar é a melhor alternativa para a garantia do bom desempenho qualitativo e quantitativo do Programa, constituiu, através da Portaria nº. 044 de 28 de janeiro de 1993, um Grupo de trabalho com as finalidades de apresentar as diretrizes e estratégias para a implantação da descentralização da alimentação escolar. (FAE, 1993-1994, p. 7).

O apelo à participação da comunidade na gestão da merenda figura não só nos manuais editados pelo MEC, como, também, nos textos de propaganda produzidos e divulgados com a intenção de alardear os supostos resultados da política de descentralização. “A participação da comunidade no controle social da educação pode ser o primeiro passo para se aplicar melhor os recursos”. (MEC, BOLETIM TÉCNICO DO FUNDESCOLA, 2001, p. 8)

Além disso, o Governo Federal, com a anuência de estados e municípios,³⁰ propagou e propaga a idéia de que, no âmbito do poder local, a merenda seria

³⁰ A União dos Dirigentes Municipais de Educação participou ativamente de todo o processo de discussão da descentralização da merenda. (FAE, 1993-4, p. 7).

gerida com mais eficiência. Cada localidade poderia decidir sobre a composição do cardápio, a compra dos gêneros e a forma de distribuição.

Decorre dessa constatação outros questionamentos. A mudança na forma de gestão da merenda escolar teria sido causada, de fato, pela expansão do serviço? O atendimento em escala nacional, elemento intrínseco ao sistema da merenda, teria mesmo imposto a descentralização? Na prática, a descentralização, tal como foi implementada, resultou mesmo em democratização e maior eficiência da gestão da merenda escolar? Uma análise mais detida do processo de descentralização, considerando o papel cumprido pelos conselhos de alimentação escolar, pode indicar os elementos das possíveis respostas às questões sugeridas pelo tema.

A descentralização da gestão da merenda escolar, como aspecto da política de descentralização, encampada pelo Governo Federal na década de 90, ainda que presente no debate político travado na anterior, exigiu a criação de mecanismos por meio dos quais pudesse ser possível a transferência de responsabilidades e recursos para as unidades federadas e, sobretudo, para os municípios. Com este objetivo, foram concebidos os conselhos de alimentação escolar.

Por esta razão, cumpre esclarecer o papel dos Conselhos de Alimentação Escolar no contexto da política de descentralização da gestão do sistema educacional em geral e da merenda em particular.

O Governo Federal, através do FNDE, criou as condições para que, a partir de 1999, os recursos financeiros fossem automaticamente repassados aos estados e municípios. Surgiram, então, os conselhos escolares, organismos que, no lugar das antigas entidades executoras conveniadas, deveriam cuidar da gestão da merenda.

Quais teriam sido essas condições? Principalmente, com a criação de uma legislação própria, decorrente de um debate realizado, em 1993, com a participação dos representantes da União de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); dos Conselhos de Secretários Estaduais de Educação (CONSED); Frente Municipalista de Prefeitos; Tribunal de Contas da União (TCU); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). (FAE, 1993-1994, p. 7).

A aprovação da legislação que obriga o poder central (Governo Federal) a repassar para estados e municípios, de modo automático, os recursos da merenda escolar consolidou o processo da descentralização. Com a Lei nº 8.913, de 1994, o Governo Federal ficou obrigado a transferir diretamente os recursos da merenda para estados e municípios.

Para regulamentar a transferência dos recursos, o Governo Federal, por meio do Ministério da Educação e do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, editou, em 1999, a Resolução nº. 2, que, em complemento à Medida Provisória nº. 1.784, de 1998, estabeleceu “[...] os critérios e formas de transferência de recursos financeiros às Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, às Prefeituras Municipais e às Escolas Federais, a conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar”. (MEC, 1999, p. 24).

O Conselho de Alimentação Escolar foi criado com o objetivo de ser o instrumento fundamental da descentralização administrativa da merenda. Os CAE foram instituídos pelo Governo Federal em 1994 (Governo Federal, Lei nº. 8 913, julho de 1994), quando da gestão do presidente Itamar Franco. Com eles, o Governo finalmente encontrou, segundo o ponto de vista oficial, a solução mais adequada à gestão da merenda escolar, transferindo-a para estados e municípios.

Do ponto de vista político, os conselhos foram e são parte do processo mais amplo de reformas do Estado que, no Brasil, como no resto da América Latina, os governos, por influência do ideário neoliberal, puseram em execução. Na prática, eles cumpriram e cumprem o papel de operacionalizar a transferência de funções e responsabilidades da esfera do poder central para a do poder local. Por essa razão, tenta-se, inclusive, minimizar o papel das unidades federadas. Como evidencia Vieira (1995, p. 67-71), já havia desde a década de 80 um movimento nesse sentido, culminando na legislação de 1988 que, de certo modo, criou o ambiente institucional necessário à descentralização. A transferência de responsabilidades para o poder local seria, neste caso, uma providência estratégica. No nível do poder local, segundo a lógica neoliberal, há maiores possibilidades de interação entre os “recursos públicos” e os “não-governamentais”. Assim, concordando com Draibe (1993, p. 97-98), empreende-se, gradativamente, uma política de “privatização implícita da gestão”.

Porém, a gestão pública na forma de conselhos não constitui nenhuma novidade. Como esclarece Gohn (2001, p. 65-6), pesquisadora da Unicamp, os

conselhos são tão antigos quanto a democracia representativa. Na sociedade moderna, eles “[...] irrompem em épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicionais.” Como expressivos desses momentos, destaca: a Comuna de Paris, os conselhos dos sovietes russos, os conselhos operários de Turim e alguns conselhos na Alemanha nos anos de 1920.

Para a autora, os conselhos destacam-se pelo caráter que emprestam à gestão pública em contraste com as formas tradicionais de gestão. (2001, p. 66). Afirma que, historicamente, os conselhos constituíram:

[...] parte integrante da luta de setores oprimidos por sua emancipação econômica, política e cultural. Os conselhos operários rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder autônomo, descentralizado, com autonomia e autodeterminação. (2001, p. 67).

Afirma, ainda, que a gestão do serviço público por conselhos pode significar a reordenação das políticas públicas brasileiras na direção de formas de governo mais democráticas. É importante observar que, para a mesma, o fato de os conselhos terem sido criados no contexto das “reformas neoliberais” não os “desacreditam” enquanto “possibilidade de participação” da sociedade na gestão pública.

A autora destaca a importância dos conselhos gestores.

Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Por terem sido promulgados no contexto de uma avalanche de reformas do Estado, de caráter neoliberal, vários analistas e militantes de movimentos sociais desacreditaram os conselhos enquanto possibilidade de participação real, ativa, esquecendo-se de que eles foram reivindicados e propostos pelos movimentos em passado recente. (2001, p. 84).

Porém, os conselhos de alimentação escolar, tal como os concebe o Governo Federal, afastam-se, na prática, dessa definição teórica que lhe dá Gohn. Apresentado pelo discurso oficial como “uma grande conquista”, o conselho de alimentação escolar é definido em alguns documentos como órgão colegiado deliberativo de acompanhamento e assessoramento às Entidades Executoras do

PNAE nas aplicações dos recursos financeiros, transferidos pelo FNDE. (MEC/FNDE, MANUAL DO CONSELHO, 1999, p. 22).

O Conselho de Alimentação Escolar, órgão ligado às Entidades Executoras, existe para fiscalizá-las, acompanhá-las e assessorá-las na utilização dos recursos financeiros, transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (É HORA DA MERENDA, 2001, p. 23).

Os conselhos, considerando-se o sentido original da palavra “conselho”, são, por natureza, órgãos “colegiados” e “deliberativos”. Cury (2000) explora os sentidos da palavra conselho.

Conselho vem do latim Consilium (O autor esclarece que concilium significa convocação, assembléia, concílio.) Por sua vez, consilium provém do verbo consulo/consulere, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom Censo. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. (CURY, 2000, p. 47)

O discurso oficial, ao definir as funções dos conselhos, não se afasta do sentido original dessa palavra. Na prática, contudo, o que se observa é um distanciamento do discurso, a transformação de um órgão que, ao invés de servir como espaço de consulta e deliberação, funciona como aparelho da burocracia estatal. Gradativamente, os conselhos deixam de ser pensados como órgãos de “deliberação” para serem transformados em “órgãos de controle” da gestão.

O problema do tipo de conselho que, no Brasil, foi instituído para cuidar da merenda está em que ele, na prática, se afasta muito da forma colegiada e deliberativa. Todo conselho é, vale repetir, por natureza colegiado (composto pelo critério da representação) e deliberativo. Ao contrapor ao “colegiado” e “deliberativo” a idéia de “acompanhamento” e “assessoramento”, como aparece nos documentos citados, o caráter primordial do conselho, que é o de representar e deliberar, fica minimizado. O conselho acaba, na prática, sendo transformado em órgão da Entidade Executora, ou seja, a que recebe e executa os recursos financeiros transferidos. Esta é, na prática, a sua função.

O Governo Federal, na justificativa que dá aos conselhos, defende-os como mecanismos para a otimização da gestão da merenda e maior eficiência no controle dos recursos repassados. O Ministério da Educação (2001, p. 23) assim define o conselho: “O Conselho de Alimentação Escolar é um órgão ligado as Entidades

Executoras, que existe para fiscalizá-las, acompanhá-las e assessorá-las na utilização dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”.

O Governo considera, como se pode ver na definição dada, o conselho como órgão “ligado às entidades executoras”. A forma dessa ligação é explicada no próprio texto. O conselho “fiscaliza, acompanha e assessora” o trabalho das entidades executoras. Trata-se de uma relação que se aproxima mais da subordinação do que da autonomia, pelo menos daquela necessária para que o ato de representar e deliberar seja exercido de modo efetivo. Os conselhos, portanto, não deliberam com autonomia. Este fato reforça a tese de que, na prática, a descentralização promovida transferiu e transfere o ônus, mas não democratiza a gestão.

Subordinado aos limites postos pelas normas, o controle da gestão da merenda acaba ficando sob a responsabilidade do próprio MEC que mantém, via FNDE, os conselhos submetidos às entidades executoras. Assim, na prática, o Governo Federal acaba exercendo alguma forma de controle em todas as instâncias da gestão (Unidades Federadas, Prefeituras Municipais e Escolas Federais). Isto é feito, concretamente, por meio de um dispositivo legal que garante ao Governo Federal o efetivo controle da atividade dos CAE. As atribuições do Conselho de Alimentação escolar foram definidas em norma específica, expedida pelo Conselho deliberativo do FNDE. (Governo Federal, Medida provisória nº. 1. 784-1, 1999, Art. 4º, Parágrafo Único)

Essa afirmação parece contradizer o discurso oficial na medida em que, na determinação do modo como os conselhos devem ser compostos, a representação da sociedade civil seria relativamente maior do que a do próprio Estado. O Estado estaria, ao fazer com que a sociedade civil fosse representada na composição dos conselhos, transferindo para a mesma o controle da gestão.

É preciso esclarecer que os conselhos foram compostos pelo critério da “representação social”. Inicialmente, eles foram compostos de 5 membros. Segundo a Resolução nº 2, de jan. de 1999, essa composição seria a seguinte:

Art. 6º . O Conselho de Alimentação Escolar, em cada Entidade Executora será composto por 5 (cinco) membros, sendo 01 (um) representante de cada uma das secretarias (ou órgão equivalente) de educação, de saúde e

de agricultura, 01 (um) representante dos professores, 01 (um) representante dos pais de alunos.

É interessante observar que, na composição do conselho, não há paridade das representações. As representações do poder público (secretarias de educação, saúde e agricultura) são maioria. De modo que, praticamente, apenas duas vagas, na composição do conselho, couberam à representação da sociedade civil.

Levando ao pé da letra o que diz o Manual do Conselho de Alimentação escolar (1999, p. 35), ou seja, que “os representantes devem ter plenas condições para serem os legítimos defensores dos segmentos que representam”, haveria nessa forma de composição dos conselhos uma desigualdade de condições em prejuízo da “sociedade civil”.

Esta situação em nada se altera quando, em 2000, a composição dos conselhos muda, aumentando o número de seus representantes, de 5 para 7. Em relação à composição anterior, houve uma alteração do quadro de representantes. As representações do poder executivo, ou seja, da própria instituição estatal, que eram a maioria – três membros, um de cada uma das secretarias envolvidas, a saber, de educação, de saúde, e de agricultura –, foram suprimidas. Em seu lugar foram criadas duas representações, uma do poder executivo, e outra do poder legislativo. Além disso, as representações de professores e pais de alunos foram dobradas. Anteriormente, era um membro para cada representação. Foi, então, acrescentada a representação de outro segmento da sociedade civil

A nova composição previa: 01 representante do poder executivo, indicado pelo chefe desse poder; 01 representante do poder legislativo, indicado pela mesa diretora desse poder; 02 representantes dos professores, indicados pelos respectivos órgãos de classe; 02 representantes de pais de alunos, indicados pelos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares; 01 representante de outro segmento da sociedade civil. (GOVERNO FEDERAL. Resolução nº. 15, de 25 de agosto de 2000).

Do ponto de vista da composição, os conselhos mudaram quanto ao número de representantes da sociedade civil, porém, como não mudaram de função, não houve uma mudança política mais significativa. Os conselhos continuam atuando como órgãos das entidades executoras, cumprindo o papel de assessorar e acompanhar a execução dos recursos. A mudança de função da qual se está

falando não pode ser entendida como um fato “técnico”, trata-se de um fato político no interior do qual estão implicados interesses sociais diversos.

Os conselhos estão subordinados às entidades executoras e esvaziados de função política; no que diz respeito à gestão, é possível dizer que, com a organização dos mesmos nos moldes estabelecidos pela legislação, o efeito não é a democratização da gestão, como “pretende” o discurso oficial. Os poderes sobre a gestão permanecem concentrados na esfera do Estado. Um outro exemplo dessa tendência é a constituição de “conselhos paralelos” e com funções de deliberar sobre a merenda, como ocorre em Mato Grosso do Sul.

Em Campo Grande, (capital do Estado) por exemplo, a gestão da merenda, na prática, foi subtraída do CAE e transferida à Coordenadoria de Abastecimento Alimentar (COALI), um órgão vinculado diretamente ao gabinete do prefeito. Este órgão é que, na prática, cuida da administração dos recursos e gestão do serviço. Aliás, o próprio Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE) está vinculado diretamente ao gabinete do prefeito. A própria legislação que instituiu o CMAE o define como um órgão auxiliar do executivo municipal.

Art. 1º . Fica criado o Conselho Municipal de Alimentação Escolar, como órgão colegiado, vinculado ao Gabinete do Prefeito, com a finalidade de auxiliar o Executivo Municipal na execução do Programa de Municipalização da Alimentação Escolar nos estabelecimentos de ensino público, do Município de Campo Grande/MS.

Os vínculos políticos de subordinação do CMAE ao poder executivo municipal ficam muito claros, neste caso, quando é analisada a composição do referido conselho. De acordo com a resolução nº 15 de 25 de ag. de 2000, V, Art. 7º, que estabelece uma vaga para um representante de “outro segmento da sociedade civil”, a Lei Municipal nº 3.783, de 21 de agosto de 2000, atribui esta vaga ao membro representante da COALI.

Além disso tudo, a subordinação dos CAE ao Conselho Deliberativo do FNDE, como indicado anteriormente, significou uma maior limitação ainda de seu poder. O que faz pensar na intenção do Governo Federal de conferir ao Conselho Deliberativo do FNDE poderes plenos sobre os CAE.

A função pretendida para os CAE parece prever, também, esta relação de subordinação. A idéia, pelos menos nos documentos, como, no Manual do Conselho de Alimentação Escolar (FNDE, 1999, p. 35), é a de que a função dos CAE seria a

de acompanhar e assessorar o trabalho das entidades executoras, para saber se, de acordo com as normas estabelecidas pelo Governo Federal, os recursos da merenda estão sendo bem ou mal utilizados.

Pode-se perguntar o seguinte: se aos Conselhos competem o papel de proporcionar maior “[...] participação da comunidade no controle social da educação”, (FUNDESCOLA, Boletim técnico, 2001, p. 8) não é de supor um tanto estranha essa limitação da função dos Conselhos (acompanhar e assessorar as entidades executoras)?

Na prática, o trabalho de “acompanhamento” e “assessoramento” é feito segundo o interesse do próprio FNDE (leia-se Governo Federal). Os CAE acompanham e assessoram o quê? Para quem? São perguntas que, respondidas, ajudam a entender a questão.

O fato mesmo de haver um manual já evidencia a preocupação com o controle. O Manual prevê, passo a passo, toda a atividade dos CAE. Este mesmo caráter “pedagógico” pode ser encontrado na Legislação. A relação Governo Federal, via FNDE, e Entidades Executoras é marcada por um complexo trâmite burocrático, no interior do qual os CAE cumprem função estratégica. Todos estes fatos autorizam dizer que a autonomia dos CAE é meramente formal ou relativa.

Quem lê nos documentos as atribuições conferidas aos CAE percebe que a eles são dadas atribuições basicamente fiscalizadoras, esvaziadas, portanto, de conteúdo político. Esse caráter dos CAE evidencia-se pela descrição feita daquilo que eles devem fazer:

1. Divulgar o recebimento e o valor dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, junto às Entidades Executoras;
2. Receber, analisar, e votar, a cada ano, o plano de ação apresentado pelas Entidades Executoras;
3. Acompanhar a elaboração dos cardápios, opinando sobre a sua adequação à realidade local e fiscalizando se as escolas estão seguindo adequadamente as orientações nutricionais;
4. Cuidar para que a qualidade dos alimentos seja mantida, desde a compra até a distribuição, zelando para que sejam observadas boas práticas higiênicas e sanitárias;
5. Acompanhar o armazenamento dos alimentos nos depósitos e/ou escolas;
6. Comunicar à entidade executora, quando houver problemas com os alimentos, como perda da validade, deterioração, desvios e furtos, para que a Entidade Executora tome providências;
7. Participar da prestação de contas da Entidade Executora, recebendo, analisando e remetendo a prestação de contas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação;

8. Fazer relatórios ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, quando for pedido, e comunicá-lo sobre o descumprimento, por parte da Entidade Executora, das orientações legais, durante a execução de toda a utilização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar. (PNAE, 2001, p.26).

Do ponto de vista legal, os CAE, para efeito de fiscalização, são postos em condição de relativa igualdade com o FNDE e o TCU.

Art. 14. A fiscalização dos recursos financeiros relativos ao PNAE é de competência do FNDE, do TCU e do CAE, mediante a realização de auditorias, de inspeção e de análises dos processos que originarem as prestações de contas. (FNDE/Conselho Deliberativo, resolução n.º 15 de 25 de agosto de 2000)

A própria prestação de contas supõe certos conhecimentos especializados que não podem ser exigidos de pais ou mesmo funcionários da escola, muitas vezes pessoas simples, destituídas de saberes mais apurados sobre legislação e contabilidade, mas, perfeitamente capazes de decidir sobre os destinos do serviço. Este, talvez, seja mais um expediente para poupar gastos com recursos humanos.

O fato de sobrepor, fazendo confundir as funções, os CAE às chamadas “Entidades Executoras”, considerando o vínculo por relações de subordinação que há entre os CAE e o FNDE, só faz aumentar os poderes do Governo Federal na gestão da política de merenda escolar, reforçando o caráter operacional dos CAE e a subordinação de unidades federadas e municípios à política do FNDE/MEC.

Na legislação que organiza a gestão da merenda, não fica definido de modo preciso o que compete ao CAE e à escola que é a unidade executora. Os conselhos não têm autonomia em relação à escola, prejudicando sua atuação, pois ficam sujeitos à influência direta dos interesses imediatos dos setores que, direta ou indiretamente, se sustentam com base nos recursos da merenda. É o que ocorre, com certa freqüência, por exemplo, com os gêneros alimentícios perecíveis cuja compra compete à própria entidade executora.

As considerações até aqui apresentadas indicam os limites do papel que o Governo Federal atribui aos conselhos de alimentação escolar. Indicam, ao mesmo tempo, certas possibilidades que, neste momento, estão dadas para a transformação do serviço da merenda.

Em relação aos CAEs, por exemplo, outros atributos, menos operacionais e mais “políticos”, podem dar à gestão da merenda uma organização de melhor

qualidade. Por que, por exemplo, os CAE não podem ser, eles mesmos, os “elaboradores do plano de ação”? Certas atribuições desviam o conselheiro de uma função mais “política”, tais como as que exigem dele trabalho para o qual não está devidamente habilitado. Frequentemente, o conselheiro é chamado para cuidar, por exemplo, da fiscalização das condições nutricionais do que é servido na merenda; das práticas higiênicas e sanitárias da escola; do acompanhamento do trabalho de transporte e armazenamento dos produtos.

A limitação imposta pelo critério quantitativo deve ser superada. Mas, isso só se revelará politicamente importante se aos conselhos forem dadas atribuições políticas mais amplas. De modo que, também nos limites da localidade, por meio dos conselhos, sejam definidas as quantidades ideais da merenda servida.

As quantidades de alimentos a serem oferecidas a título de suplementação variam, também, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, de uma região para outra; por exemplo, de uma região desenvolvida e rica para uma menos desenvolvida e pobre.

Essa questão remete a uma outra, igualmente importante, a da clientela atendida. Segundo o Manual citado (FNDE, 1999, p.15), os beneficiários do PNAE devem ser, entre os alunos matriculados, os seguintes:

- a) nas escolas públicas
 - na Pré-Escola;
 - no Ensino Fundamental Regular;
- b) nas entidades filantrópicas
 - na Pré-Escola;
 - no Ensino Fundamental Regular.

Os alunos da escola noturna e do ensino médio não são contemplados. Além disso, não é oferecida suplementação alimentar no período das férias, período em que se supõe que aquela “suplementação” continua sendo necessária. Os motivos alegados para esta limitação são vários. O principal motivo diz respeito ao fato de que se quer atender às crianças na faixa de idade que vai dos 7 aos 14 anos, faixa considerada crítica, por ser aquela em que a criança está em pleno processo de formação. Outro motivo: o ônus financeiro que representaria com a oferta da merenda no ensino médio e na escola noturna. Os mesmos motivos valem para o caso da oferta da merenda nas férias escolares. Aliás, até 1993, o PNAE não oferecia merenda regular durante os 200 dias letivos, como é feito hoje, nem mesmo

para a totalidade de alunos prevista. (FAE, 1993-4, p. 11; FINEP, Resolução nº 2 de jan. de 1999; É hora da merenda/FNDE, 2001, p. 15-16).

Do exposto neste capítulo, pode-se concluir que a descentralização da gestão da merenda escolar não significou a sua efetiva democratização. Ao procurar manter sobre os CAE um rigoroso controle, o Governo Federal demonstra ter sido movido mais pelo interesse de minimizar o peso material da gestão que de democratizá-la. A democratização da gestão da merenda escolar é, portanto, tarefa que está por ser realizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redefinição histórica do papel da descentralização da gestão da merenda escolar, como este trabalho aponta, passa pelo entendimento do papel que, no contexto atual, cumprem os conselhos de alimentação escolar. Os conselhos são, na prática, os instrumentos dessa política. Ao mesmo tempo em que procura demonstrar que, atrelados aos governos, os conselhos funcionam como mais um aparelho do Estado, o trabalho tenta discutir as possibilidades de que, transformados, eles possam servir, de fato, como instrumentos do efetivo controle da atividade estatal, ou seja, do serviço público, pela sociedade civil.

Nesse sentido, foi preciso superar a idéia, muito difundida pelos pesquisadores da área de saúde, militantes na defesa da merenda como algo necessário, de que a merenda se justifica única e simplesmente pelo fato de que mata a fome da criança no período em que ela permanece na escola. A fome, algo inevitável no espaço de tempo de quatro horas, que é o período aproximado de permanência da criança no ambiente escolar, influi, dizem os pesquisadores, no ânimo e na disposição da criança, interferindo na sua participação. A alimentação seria, neste caso, um direito. Aliás, já plenamente reconhecido no mundo desenvolvido. (ABREU, 1995, p. 5-21; COLLARES e MOYSÉS, 1995, p. 33-56; HOLLANDA, 1995, p. 57-62).

Num primeiro momento, a merenda foi justificada com a idéia de que, suplementando a alimentação da criança, o problema da fome e, conseqüentemente, da desnutrição, poderia ser atenuado. Depois, com o reconhecimento de que a criança, no espaço de tempo que permanece na escola, sente fome que é uma necessidade fisiológica, passou a merenda a ser reivindicada como direito.

É evidente que, ao contrário do que ocorre no Brasil, nos países desenvolvidos a alimentação oferecida à criança não tem caráter “suplementar”. Ou seja, a alimentação escolar não é oferecida, naqueles países, com o objetivo de sanar insuficiências alimentares decorrentes da condição social das crianças. A criança recebe a alimentação por se considerar que, rica ou pobre, no espaço de quatro horas, em abstinência de comida, sentirá fome. Faminta, não executará com o mesmo ânimo suas atividades escolares.

Contudo, ainda que se reconheça a merenda como direito da criança, coisa muito diferente do entendimento da merenda como “suplementação”, tal como faz o discurso oficial, é preciso avançar no sentido do entendimento das ligações que a merenda pode ter com a função primordial da escola, que é a educação.

Essa mudança de conceito, da merenda como “suplemento alimentar” e “direito” para a merenda como “momento de educação”, passa pela reconsideração do papel dos conselhos e da concepção de gestão do serviço. Reconsideração que deve partir de uma visão que postule uma participação mais decisiva da sociedade civil no processo gestor.

Apesar das limitações impostas aos conselhos pelo próprio modo como a descentralização foi realizada no Brasil, eles apontam para uma forma de gestão que pode ser a saída para a organização de um serviço público mais eficiente. O aparelho estatal deixado por sua própria conta, ou seja, sem mecanismos “externos” de controle, é mais susceptível à influência dos interesses políticos de ocasião. No caso da merenda, isso fica muito evidente pelas recorrentes denúncias de malversação de verbas.

Dada a quantidade expressiva de verbas que mobiliza, o PNAE é alvo freqüente de corrupção, como atestam as denúncias que, de quando em quando, a imprensa veicula. Em 2000, por exemplo, uma denúncia do Jornal de Brasília apontava a merenda como um dos maiores alvos de desvios de verbas públicas.

Aproximadamente oito mil processos de prestação de contas de prefeituras e governos estaduais relativos a convênios firmados em 1998 para o repasse de recursos federais para a merenda, transporte escolar e construção e reforma de escolas públicas ainda não foram analisados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), segundo o gerente de Contabilidade, Acompanhamento e Prestação de Contas do órgão, Fernando Uchôa. Isso significa que o Governo desconhece como o dinheiro foi aplicado. (JORNAL DE BRASÍLIA, 13 de maio de 2000).

Matéria semelhante foi veiculada por jornal de circulação regional.

Onze escolas de Mato Grosso do Sul poderão ser punidas por má gestão dos recursos da merenda. É o que constatou a auditoria feita pela Secretaria Federal de Controle (SFC) em alguns estabelecimentos de ensino do Estado que recebem verba do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para custear a alimentação servida aos alunos do ensino fundamental e da pré-escola que hoje é de R\$ 0, 13 estudante/refeição. (CORREIO DO ESTADO, 14 de set. de 2000).

Tais denúncias mostram que a relação entre os conselhos e as entidades executoras, ou seja, o Estado, é marcada pela subordinação dos mesmos. Os conselhos funcionam como extensão do aparelho do Estado para o controle da gestão da merenda. Apesar da retórica oficial, não funcionam exatamente como “conselhos gestores”. Às vezes, fiscalizam a ação das Entidades Executoras e, às vezes, lhes dão suporte operacional. Eles, portanto, não são autônomos. A própria legislação que regula as atividades dos conselhos de alimentação escolar reforça essa situação ao permitir que o Governo Federal, os governos estaduais e as prefeituras municipais subordinem os conselhos aos seus interesses. Os decretos, resoluções e medidas provisórias, relativos aos CAE, editados desde 1994, pelo Governo Federal, estão marcados por essa intenção. Para efeito de análise, podem ser consultados: a) Lei nº. 8. 913, de 12 de julho de 1994, que dispõe sobre a descentralização da merenda escolar; b) Medida Provisória nº. 1.784, de 14 de dezembro de 1998 e suas reedições; c) Resolução nº. 2 do CD/FNDE, de 21 de janeiro de 1999.

Esta relação de subordinação dos conselhos perante os governos dificulta o avanço da gestão da merenda para além do seu caráter compensatório. Por isso, é que os governos mantêm os conselhos sob a sua tutela. A autonomia dos conselhos poderia, por exemplo, permitir, dentro de certos limites, que a decisão da quantidade de recursos necessários ao financiamento fosse feita em função das demandas do próprio sistema escolar.

Além disso, o caráter compensatório da merenda, expresso pela consideração da alimentação dada ao escolar apenas como “suplemento”, faz com que, por vezes, não se veja nela, na merenda, uma ligação maior com a função principal da escola que é a formação da criança. A merenda passa, então, a ser vista como algo estranho ao organismo escolar; como algo que não participa dele ou, pelo menos, das suas principais funções. O fato de a merenda ainda significar uma “interrupção” nas atividades da criança para o “lanche” indica haver um certo distanciamento dela com relação às demais atividades escolares, o que só fortalece a concepção acima referida.

O distanciamento da merenda em relação ao eixo da atividade escolar, que é o ensino, se explica pelo domínio de uma concepção da alimentação como coisa que não diz respeito à educação e à atividade da escola; que não pertence à educação formal, ou seja, ao processo de formação da criança, aspecto tão

importante quanto à própria instrução que se dá no interior da sala de aula. O próprio termo “merenda” só reforça essa distorção.

Percebe-se, pelo que ocorre com o problema da merenda, que a escola ainda concentra suas baterias na formação do intelecto da criança em detrimento dos outros aspectos do seu comportamento. A escola ainda é dominada por um entendimento que subordina suas funções à formação intelectual. Esta redução no entendimento da instituição escolar dificulta o desvelamento do potencial educativo da alimentação escolar.

A mudança de enfoque implicada nesta forma de conceber a questão impõe um entendimento da alimentação que ultrapasse o limite da discussão feita pelos pesquisadores da área de saúde, sobretudo os nutrólogos. Eles tendem a ver a alimentação do homem como algo “natural”, quando a alimentação é, concordando com Gramsci, antes de mais nada, um produto social. Diz Gramsci (1989, p. 42): “[...] na alimentação, no vestuário, na casa, na reprodução – residem elementos da vida social, nos quais, da maneira mais evidente e ampla (isto é, com extensão de massa), manifesta-se o conjunto das relações sociais”.

Além dessa questão “pedagógica” que, por si, dá ao problema da merenda uma outra dimensão, devem ser consideradas as profundas mudanças que estão alterando o perfil da instituição escolar e mudando o quadro das suas funções. Essas mudanças se expressam pela maior permanência da criança no interior da escola. Os determinantes desse fato são estudados por Alves (2001), na obra *A produção da escola pública contemporânea*.

Para Alves, a escola de educação geral, ao mesmo tempo em que expandiu sua rede, mudou o perfil das suas atividades, incorporando outras funções. Além da função primordial do ensino, a escola passou a agregar, nas últimas décadas, outras atividades. Passou a ser local de recreio, de assistência médica, odontológica, psicológica, alimentar, entre outras. Essas funções que a escola foi incorporando, ao longo de seu processo de expansão, estão relacionadas com a necessidade de abrigar a criança por um período de tempo maior.

Circunstâncias históricas determinaram esta multiplicação de atividades no interior do ambiente escolar. Entre elas, a mudança estrutural na organização do trabalho ocorrida ao longo de todo o século XX e que determinou um intenso processo de exclusão social. Essa necessidade decorreu de dois aspectos

importantes: o desemprego estrutural e a inserção da mulher no mercado de trabalho.

O autor associa o crescimento do desemprego estrutural, decorrente da modernização da produção capitalista, ao conjunto de funções que o Estado assume no século XX, particularmente no campo da educação. Para o mesmo, a expansão da escola pública resultou do desenvolvimento da função “estabilizadora” do Estado. Ao alocar parte do excedente de força de trabalho produzido por efeito daquela modernização, o Estado controlou e controla "focos de tensão que podem redundar em conflitos sociais e ameaças à ordem capitalista". (ALVES, 2001, p. 229).

Quer porque tenha excluído uma massa imensa de trabalhadores do sistema produtivo, quer porque tenha, no caso dos que nele permaneceram, aumentado a carga do trabalho, tal mudança determinou uma alteração na organização familiar que, por sua vez, acabou por impor uma maior preocupação com relação à condição da criança.

A escola passou a ser vista como uma das formas de alocação dos trabalhadores. A reivindicação por escolas se tornou, então, uma constante na sociedade. A inclusão da mulher como força de trabalho no mercado capitalista acentuou essa tendência. Ao tratar da questão, Alves reporta-se às mobilizações que, na década de 80, milhares de mães fizeram em São Paulo, no sentido de garantir creches e escolas para seus filhos.

São constantes as mobilizações semelhantes a essa, não só de trabalhadores, mas, inclusive, de integrantes das camadas médias no sentido de que sejam criadas creches e escolas para seus filhos. Essas reivindicações, que se dirigem tanto ao Estado quanto às empresas, fazem parte de um movimento mais amplo, qual seja, de tornar a mulher disponível para o trabalho. Nesse sentido, a creche e a escola são liberadoras de força produtiva. (ALVES, 2001, p. 215).

A preocupação com o desemprego e com o quadro de crise social que ele gera é claramente expressa pela quantidade de recursos que, no Brasil, o Estado mobiliza atualmente no financiamento de suas políticas sociais. Segundo a já citada matéria da Revista Veja (2001, n. 3, p. 82-93), 21% do PIB brasileiro são investidos em políticas sociais. Montante que, apesar de relevante, se considerados os números apresentados pela Revista, não tem sido capaz de minimizar o quadro da pobreza no país.

A escola passou a ser vista como instrumento fundamental dessa política de amparo à infância. Ela resultou na exigência de uma maior permanência da criança no ambiente escolar. A tendência, já claramente instituída nos países desenvolvidos, começa a se desenvolver em países, como o Brasil. (ALVES, 2001, p. 213).

Para Alves, a escola correspondente às necessidades da época atual deve ser capaz de dar abrigo em período integral às crianças. Por força desse movimento, crescem aquelas funções que Alves chama de “funções sociais complementares da escola”. Entre tais funções, Alves destaca a merenda escolar como “função inquestionável”. A escola teria, na afirmação de Lauro de Oliveira Lima, citado pelo autor, se transformado, também, em refeitório.

Depois de citar artigo de Elio Gaspari em que o articulista da Folha de S. Paulo trata da estreita vinculação entre a merenda e a freqüência das crianças na escola, Alves (2001, p. 217), conclui dizendo que:

Logo, hoje, mais do que nunca, não se afigura como um despropósito a afirmação de que a escola funciona, também, como um vasto refeitório. **Nem a sociedade como um todo deseja que ela deixe de sê-lo.** Assegurar alimentação aos escolares, em especial às crianças matriculadas no ensino fundamental passou a ser um objetivo vital da escola pública contemporânea.

É preciso, afirma Alves, construir uma nova instituição educativa. Uma mudança qualitativa profunda a respeito dos serviços oferecidos pela escola, nessa nova situação histórica, não pode ser empreendida nos marcos da forma atual de organização da escola. Concorda-se com Alves (2001, p. 246-7) quando este educador diz que uma mudança dessa natureza só pode se dar nos marcos de uma nova forma de organização da atividade escolar. Se bem que, como o mesmo observa, os elementos do novo estão contidos no velho e, ainda que presos a sua forma, já apontam para a mudança acima referida.

[...] não há como deixar de reconhecer que [...] o futuro da educação tem algumas das suas características já presentes em certas experiências contemporâneas. Considerem-se, por exemplo, a ruptura com a redução que entende o trabalho do professor como, basicamente, de transmissão de conhecimentos; a maior autonomia do educando, como decorrência, no que se refere à assimilação dos conteúdos; a eliminação do manual didático; a permeabilidade quanto a utilização dos recursos didáticos que incorporem tecnologias mais avançadas e a superação, em caso mais raros, da camisa de força representada pela seriação dos estudos.

É importante observar que a mudança na organização da escola impõe, inclusive, um repensar da própria configuração física dos prédios escolares. No caso da merenda, isto é muito evidente. Se se parte da idéia de que o momento em que a criança cuida de sua alimentação também pertence à escola, como uma de suas funções, é preciso repensar o espaço destinado às refeições escolares. Desde a cozinha e o cardápio até a composição da mesa, tudo pode servir, neste momento, para o aperfeiçoamento do gosto e da cultura alimentar. Nesse sentido, é bom que se diga que nem mesmo as cantinas podem ser dispensadas dessa orientação. O produto servido por elas também deve concorrer para este objetivo.

O espaço físico da instituição, como decorrência das necessidades formativas de crianças e jovens precisa ser concebido como espaço de vida. Nesse sentido, o próprio termo escola contém uma limitação, pois sempre se aplicou ao estabelecimento cuja razão de ser esteve centrada, historicamente, na formação intelectual. (ALVES, 2001, p. 252-3).

Por outro lado, cresce o número dos que, preocupados com a multiplicação das atividades desenvolvidas no interior da escola, temem a minimização da função pedagógica. Combatem serviços como assistência médica e alimentar, por entenderem que, com eles, o Estado capitalista apenas “compensa” as mazelas de um mercado que nega ao trabalhador as mínimas condições de subsistência.

O fato, porém, de que a tendência à multiplicação de funções da escola se manifeste em países desenvolvidos, em que as condições de vida dos trabalhadores são outras, quer pelo que ganham se estão empregados, quer pela assistência que recebem do Estado, se não estão, demonstra que as atividades agregadas à escola não são transitórias, decorrentes apenas de uma circunstancial política compensatória. Daí, ser possível dizer que a mudança no perfil dos serviços oferecidos pela escola está alterando a função social dessa instituição.

Sem considerar o mérito dos serviços oferecidos no interior da escola pública brasileira, é preciso reconhecer que, com todos os seus problemas, ela acompanha o movimento mais geral. Assim como nas escolas públicas americanas e européias, em que as crianças são favorecidas com inúmeros serviços, além do ensino, nas escolas brasileiras, ainda que de modo precário, se verifica a mesma situação.

A merenda escolar integra este quadro de funções. Como já foi discutida nos capítulos anteriores, gradativamente ela foi sendo produzida como serviço escolar. Hoje, essa função está de tal modo consolidada que fica difícil imaginar uma escola pública em que ela não seja cumprida.

É possível prever que, com a maior permanência da criança na escola, a refeição oferecida perca o seu caráter de suplemento alimentar e deixe, por isso, de ser chamada de merenda ou lanche. A escola atenderia a criança com alimentação, entendido o termo “alimentação” no seu sentido mais amplo.

Aqui, contudo, há uma limitação que precisa ser enfrentada. A merenda não pode permanecer como aquilo que atende apenas a uma necessidade fisiológica da criança. É preciso conferir à merenda um caráter verdadeiramente pedagógico.

Por meio da merenda, é preciso que a escola interfira na formação alimentar da criança; que lhe dê instrução sobre o que, onde e como comer. Esse aspecto da questão já está sendo de certo modo percebido pelos próprios educadores e gestores públicos. Para citar um exemplo, deve-se fazer referência a certa iniciativa do Governo Estadual de Minas Gerais que, em 1999, editou publicação cujo título e conteúdo apontam, ainda que superficialmente, para esta idéia. Diz o título da publicação: “Merenda: alimentação também se aprende na escola”. (SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS, 1999).

Ao manter-se nos limites da defesa da merenda como “direito”, a crítica ao discurso oficial não rompe com aquilo que o próprio discurso oficial tem de mais problemático que é a consideração da merenda ou da alimentação da criança como “suplementação”, além da completa desconsideração pela questão pedagógica implicada no assunto.

No termo “suplementação alimentar”, muito freqüente no discurso oficial, está, de certo modo, contido todo o significado da alimentação que, na rede pública de ensino, se oferece às crianças brasileiras. O caráter compensatório da merenda, tão combatido pelos críticos do discurso, acaba por ser reafirmado em outros termos.

O caráter compensatório da “merenda” só pode ser combatido por meio de uma política que, ao mesmo tempo em que reconheça a merenda como direito, a afirme como conteúdo da educação da criança; que, no lugar do “suplemento” ou “merenda”, reivindique um serviço de alimentação que, além de suprir a fome do

momento, inevitável para uma criança que passa mais de quatro horas na escola, dê às crianças uma verdadeira formação alimentar.

Na análise aqui feita, a solução para o problema da merenda e de seu caráter compensatório não está na supressão pura e simples do serviço, fato que colocaria o país na contramão do que fazem os países mais desenvolvidos, mas na sua vinculação com a função primordial da escola: a educação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Governo Federal. **Lei nº. 8.913 de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a descentralização da merenda escolar. Brasília: Diário Oficial, 1994.

_____. **Medida Provisória nº. 1.784 de 14 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre os repasses financeiros do programa Nacional de Alimentação escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dão outras providencias. Brasília: Diário oficial, 1998.

_____. Governo Federal. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº. 2 de 21 de janeiro de 1999**. Brasília: Diário oficial, 1998.

_____. Governo Federal. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº. 2 de 10 de janeiro de 2002**. Brasília: Diário oficial, 1998.

_____. Governo Federal. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº. 15 de 25 de agosto de 2000**. Brasília: Diário oficial, 1998.

_____. **Medida Provisória nº. 1.979-21 de 28 de julho de 2000**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dão outras providencias. Brasília: Diário oficial, 2000.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 2.178-36 de 24 de agosto de 2000**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº. 9. 533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providência. Brasília: Diário oficial, 2000.

_____. Ministério da Educação. **Fundescola: Boletim técnico**. Brasília: Fundescola/MEC, ano VI, n. 37, 2001.

_____. **Manual do conselho de alimentação escolar**. Brasília: MEC, 1999.

_____. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993.

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. FNDE/MEC. Programa Nacional de Alimentação Escolar. **É hora da Merenda**. Brasília: FNDE/ MEC, 2001.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE. **Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Relatório de Atividades 93/94**. Brasília: FAE, Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional, 1994. 71 p.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. Merenda: alimentação também se aprende na escola. **Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, 1999. (Série: lições de Minas)**

FONTES BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. Alimentação Escolar: combate a desnutrição e o fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? **Revista Em aberto**. Brasília: n. 67, p. 5-19, jul./set. 1995.

_____. Alimentação Escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. **Revista Em aberto**. Brasília: MEC, n. 67, p. 20-32, jul./set. 1995.

ALVES, G. L. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande, MS: UFMS; Campinas, SP: Autores Associados, 2001. 288 p.

AZEVEDO, J. M. L. As políticas sociais e a cidadania no Brasil. **Educação e Sociedade**. São Paulo: Editora Cortez, n. 28, p. 73, Dez., 1987.

_____. Impasses e perspectivas para a descentralização de políticas de educação. **Em Aberto**. Brasília: MEC, ano VII, n. 39, jul./set, 1988, p. 45-55.

_____. A Educação como política pública. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, v. 56)

CECCIM, R. B. A merenda escolar na virada do século. In: **Em Aberto**. Brasília: MEC, p. 63-71, 1995.

CHESNAY, François. **A mundialização do capital**. Trad. De Silvana Finzi Foá. São Paulo; Xamã, 1996.

COIMBRA, M.; MEIRA, J. F. P.; STARLING, M. B. de L. **Comer e Aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Belo Horizonte: INAE, 1982. 686 p.

COLLARES, C. A. L.; MOYSÉS, M. A. A.; LIMA, G.Z. Saúde escolar e merenda: desvios do pedagógico?. **Educação e Sociedade**. São Paulo: n. 20, p. 10-20, abr. 1985,

_____. Aprofundando a discussão das relações entre desnutrição, fracasso escolar e merenda. **Em Aberto**. Brasília: n. 67, p. 33-50, jul./set. 1995,

_____. **Preconceitos no cotidiano escolar: ensino e medicalização**. São Paulo: Cortez; Campinas: UNICAMP, Faculdade de Educação, 1996.

CORAGGIO, J. L. **Propostas do Banco Mundial para Educação: sentido oculto ou problemas de concepção?** In: Warde, DE Tommasi, L.; Haddad, S. (Orgs). O Banco Mundial e as Políticas Educativas. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. FERREIRA, N. S. C. F.; AGUIAR, M. A. S. (Organizadores). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. 318 p.

DE LAMARE, R. **Manual básico de alimentação escolar**. Rio de Janeiro: Victor Publicações, [s.d]. 247 p.

DRAIBE, S. M. Políticas sociais e neoliberalismo. **Revista USP**. São Paulo, n. 17, p. 96-101, 1993.

FOLHA DE SÃO PAULO. Pesquisa revela falhas da merenda escolar. Caderno 4-4 de 21 de set. 1998. p. 4

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção questões da nossa época; v. 84) 120 p.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história. 8 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. 244 p.**

_____. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. Trad. de Luiz Mário Gazzaneo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. 435 p.**

HARVEY, D. **A Condição Pós Moderna**. São Paulo: Editora Loyola, 1989.

HOLLANDA, E. A merenda pode ajudar a superação do fracasso escolar. In: **Em Aberto**. Brasília: MEC, p. 57-71, 1995.

KRAMER, S. **A Política do Pré Escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1992. (Coleção Biblioteca da Educação).

LIMA, G. Z. Saúde do escolar: perspectivas de desenvolvimento. **Cadernos CEDES**. São Paulo: Cortez, n. 15, p. 56-61, 1986.

MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. **Obras escolhidas**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, s.d. p. 21 47.

MENDONÇA, P. O paradoxo da miséria. **Revista Veja**, São Paulo, p. 82-93, 23 jan. 2002.

MÉSZÁROS, I. **Produção Destrutiva e o Estado Capitalista**. São Paulo, SP: Ensaio, 1996.

OLIVEIRA, R. T. C. de. A LDB e o Contexto Nacional: o papel dos partidos na elaboração dos projetos - 1988 a 1996. **Tese de Doutorado**. UNICAMP. Campinas - SP. 1997.

PRADO, M. C. R. M. A estatística preocupada com os pobres. In: **Gazeta Mercantil**, p. A-6, de 17 de out. de 2001.

SADER, E. e GENTILLI, P. (Org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz & Terra; Cortez, 1995.

SANFELICE, J. L. O compromisso ético e político do educador e a construção da autonomia da escola. FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA UNESP. **Nuances** (Rev. Curso de Pedagogia). Presidente Prudente: UNESP, v. VI, p. 10-13, n.6, 2000..

_____. Pós-modernidade, globalização e educação. **Globalização, pós-modernidade e educação: história, filosofia e temas transversais**. José Claudinei Lombardi (organizador). – Campinas, SP: Autores Associados HISTEDBR; Caçador, SC: UnC, 2001. (Coleção educação contemporânea).

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. 9 ed. São Paulo: Cortez, 1985. (Coleção Polêmicas do nosso tempo).

SAVIANI, D. Educação e políticas especiais. **Políticas públicas e educação**. Brasília, INEP; São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Campinas: UNICAMP, 1987. (Encontros e debates; 1) p. 9-19.

SENNA, E. **Welfare State e Capitalismo: os problemas da política Econômica e da política social**. Campo Grande-MS: 1999. (Texto mimeografado).

SILVA, L. de L. C. da. A Saúde Escolar em Campo Grande/MS: seu discurso, suas promessas. **Tese de Doutorado**. Campinas, SP. 1999.

SIMIONATTO, I. Crise , reforma do Estado e políticas públicas: implicação para a sociedade civil e as profissões. **Arquivo Gramsci**, Campinas, 2000. Disponível em: <<http://www.artnet.com.br.htm>> Acesso em: 02 set. 2001.

SODRÉ, M. Identidade, cultura e globalização. In: FRIGOTTO, Gaudêncio e Maria Chiavatta. **Teoria e educação no labirinto do capital**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001. p. 145-156.

SWEETZ, P. John Maynard Keynes. In: LEKACHMAN, Robert. (Coordenador) **Teoria geral de Keynes: trinta anos de debates**. São Paulo: Ibrasa, 1964. p. 301-308

TOMMASI, L.; WARD, M.J.; HADADD, J. (Organizadores) **O Banco Mundial e as Políticas Públicas Educacionais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 279.

TORRES, R. M. **Melhorar a Qualidade da Educação Básica? As estratégias do banco Mundial**, 2000. p. 128 e 174.

VIEIRA, E. A. As políticas Sociais e os Direitos Sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Quadrimestral de Serviço Social**, São Paulo: Editora Cortez, Ano XVIII, nº 53, p. 67-79, mar. 1977.

_____. O Estado e a Sociedade Civil perante o ECA e o LOAS. **Revista – Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano XIX, nº 56, Mar. 1998.

_____. **Democracia e política social**. São Paulo, SP: Cortez, 1992. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, V. 49).