

## As políticas públicas brasileiras de alimentação escolar: da centralização à descentralização – do assistencialismo à participação popular

## Las políticas públicas brasileñas de alimentación escolar: de la centralización a la descentralización – del asistencialismo a la participación popular

## Brazilian public policies for school feeding: from centralization to decentralization – from welfaris to popular participation

*Mariana Balestrin*

Nutricionista

Especialista em Gestão e Organização em Saúde Pública

Mestre em Educação

Responsável Técnica pela Alimentação Escolar do município de Caiçara

mari\_dalmolin@hotmail.com

*Hildegard Susana Jung*

Psicopedagoga

Mestre em Educação e Doutoranda em Educação

Integrante do Grupo de Pesquisa em Educação-URI/FW

hildegardsjung@gmail.com

*Edite Maria Sudbrack*

Docente e coordenadora do PPGEdU

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões

sudbrack@uri.edu.br

## RESUMO

Este estudo teve como objetivo identificar a gênese das políticas públicas de alimentação e nutrição no Brasil, desde o desenvolvimento das primeiras iniciativas até o delineamento da atual política social. Ademais, apresenta algumas concepções do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), um canal de participação criado no processo de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Para dar conta dos objetivos, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, além de consultas em documentos de domínio público. Em uma perspectiva histórica, os programas de alimentação e nutrição, inicialmente, possuíam um caráter assistencialista. Em meio às movimentações populares pelo combate à fome, o governo Getúlio Vargas consolidou a ideia da necessidade de uma política para alimentação. A partir daí, as diversas campanhas, comissões, programas e marcos referenciais foram corroborando para a criação e ampliação do PNAE, entre os quais destaca-se a descentralização do PNAE, que culminou com a criação dos CAE. Este representa um canal de participação local que pode assegurar a transparência e eficácia das ações do Programa dentro das normas legais da ordem democrática, zelando pela qualidade da alimentação escolar e fiscalizando o que é público.

**Palavras-chave:** Programa Nacional de Alimentação Escolar. Descentralização. Políticas Públicas Sociais. Gestão democrática. Participação.

## RESUMEN

Este estudio tuvo como objetivo identificar la génesis de las políticas públicas de alimentación y nutrición en Brasil, desde el desarrollo de las primeras iniciativas hasta el delineamiento de la actual política social. Además, presenta algunas concepciones del Consejo de Alimentación Escolar (CAE), un canal de participación creado en el proceso de descentralización del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Para atender a los objetivos, se ha realizado una investigación bibliográfica, además de consultas en documentos de dominio público. En una perspectiva histórica, los programas de alimentación y nutrición, inicialmente, poseían un carácter asistencialista. En medio a los movimientos populares por el combate al hambre, el gobierno Getúlio Vargas consolidó la idea de la necesidad de una política para alimentación. A partir de ahí, las diversas campañas, comisiones, programas y marcos referenciales fueron corroborando para la creación y ampliación del PNAE, entre los cuales se destaca la descentralización del PNAE, que culminó con la creación de los CAE. Éste representa un canal de participación local que puede asegurar la transparencia y eficacia de las acciones del Programa dentro de las normas legales del orden democrático, velando por la calidad de la alimentación escolar y fiscalizando lo que es público.

**Palabras clave:** Programa Nacional de Alimentación Escolar. Descentralización. Políticas Públicas Sociales. Gestión democrática. Participación.

## ABSTRACT

This study aimed to identify the genesis of public policies of food and nutrition in Brazil, from the development of the first initiatives to the design of the current social policy. In addition, it presents some concepts of the School Feeding Board (CAE), a channel of participation in the process of decentralization of the National School Feeding Program (PNAE). To accomplish the goals, a literature search was carried out, as well as consultations in public documents. In a historical perspective, food and nutrition programs initially had a welfarist character. Amid popular movements for fighting hunger, the government of Getúlio Vargas consolidated the idea of need for a policy for feeding. From there, many campaigns, commissions, programs and benchmarks were corroborating the creation and expansions of PNAE, among which is highlighted the decentralization of PNAE, which culminated with the creation of the CAE. This represents a channel of local participation, which can ensure the transparency and efficiency of the actions of the Program within the legal norms of democratic order, ensuring the quality of school meals and inspecting what is public.

**Key words:** National School Feeding Program. Decentralization. Social Public Policies. Democratic Management. Participation.

**Recibido / Received:** 03/04/2016

|

**Aceptado / Accepted:** 28/04/2016

## Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), é uma política pública que existe há mais de 60 anos. Hoje o PNAE atende a todos os alunos da rede básica de ensino e de jovens e adultos por meio da transferência de recursos. Para o ano de 2014, o orçamento do Programa foi de R\$ 3,5 bilhões, para beneficiar 43 milhões de estudantes (BRASIL, 2015). Essa política pública configura-se com o objetivo de contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis aos estudantes oportunizando a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável.

O PNAE pode ser considerado o maior programa de suplementação alimentar da América Latina, considerando o tempo de atuação, a continuidade, o compromisso constitucional desde 1988, o caráter universal, o número de alunos atendidos e o volume de investimentos já realizados (TURPIN, 2008). Assim, esse estudo foi motivado pela magnitude do PNAE e pela necessidade de conhecer melhor a sua história, com intenção de compor um cenário que permitisse entender a constituição do Programa como um campo de forças de poder.

Acredita-se que o resgate histórico é importante, uma vez que fornece condições para o entendimento das estruturas econômicas, sociais, políticas e ideológicas em que se vive. A partir do estudo do passado é possível entender o processo de transformação das realidades e modificar o futuro. Para melhor compreender as dimensões, desdobramentos, objetivos e perspectivas do PNAE, fez-se necessário identificar a gênese das políticas públicas de alimentação e nutrição no Brasil, desde o desenvolvimento das primeiras iniciativas até o delineamento da atual política social. Ademais, apresenta algumas concepções do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), um canal de participação criado no processo de descentralização do PNAE.

O método de trabalho utilizado nesta pesquisa foi o bibliográfico, baseado na utilização de fontes secundárias como revisão de literatura, leis, decretos e resoluções sobre as políticas de alimentação e nutrição e demais documentos pertinentes a estas políticas públicas sociais. Além da introdução, este artigo está estruturado em dois subitens e nas considerações finais. O primeiro subitem faz uma recuperação história das políticas de alimentação e nutrição no Brasil, priorizando o PNAE e pontuando as interferências neste processo. Já o subitem dois relata algumas concepções do CAE, canal de participação criado a partir da descentralização do PNAE. As conclusões do ensaio apontam um caminho possível para uma gestão mais democrática.

Desta forma, entende-se o convite ao leitor para acompanhar, por meio da narrativa da jornada histórica do Programa de Alimentação Escolar, seu processo de

descentralização. Estaria o Brasil caminhando para um maior controle desta política pública de alimentação escolar? Qual o papel dos conselhos locais neste processo?

## **1. Histórico e evolução das políticas públicas de alimentação e nutrição no Brasil**

A área de políticas públicas é relativamente recente nas pesquisas acadêmicas no Brasil; nas últimas décadas foi incorporado às pesquisas, impulsionado, em parte, pela Constituição de 1988. O desenho, a execução e a análise de políticas públicas, tanto econômicas como sociais, assim como a busca de novas formas de gestão, ganharam maior visibilidade.

A emergência da pesquisa em políticas públicas no Brasil e a popularização do tema requerem um esforço para tornar mais claras algumas questões a ela relacionadas. Na tentativa de suprir essas lacunas, privilegiaremos nesta apresentação as políticas públicas sociais de alimentação.

No início do século XX houve uma intensa mobilização, provocada pela sociedade brasileira, no combate à desnutrição de “grupos vulneráveis”. Nesse período histórico, destacam-se o “Movimento Contra a Carestia” (1914), os “Comitês de Combate à Fome” (1918) e a “Marcha da Fome” (1930) (Arruda; Almeida, 2005). Esses movimentos reivindicavam o combate à fome no país. A preocupação do Estado com as políticas de proteção social surgiu neste período de manifestações populares. A alimentação das famílias, dos escolares e dos trabalhadores de fábricas foi um dos temas centrais da proteção social na década de 1930. Nesse contexto, vê-se a importância da análise do período histórico para a compreensão das políticas públicas. Através da sua história, é possível identificar as condições econômicas, políticas e sociais do país, compreender as circunstâncias em que foram implantadas e sua relação com a sociedade e o Estado.

No cenário instalado pela Revolução de 1930, Getúlio Vargas assumiu o governo provisório criando o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MINESP). Este ministério teve, em função de destaque, a “tríade mentora da educação brasileira”, Anísio Teixeira (1900-1971), Fernando de Azevedo (1894-1974) e Lourenço Filho (1897-1970), e a dupla Josué de Castro e Dante Costa, os quais atuaram como os pioneiros no combate à fome e defesa da alimentação escolar como política estatal (Carvalho, 2009). Em face dos problemas alimentares, essas adversidades não preocupavam apenas aos brasileiros, mas também vários organismos internacionais. Um demonstrativo desse panorama mundial ocorreu na realização da Conferência de Alimentação de Hot Springs, convocada pelos Estados Unidos, em 1943, para tratar de problemas fundamentais pós-guerra. As 44 nações ali reunidas confessaram as condições reais de alimentação dos seus

povos e planejaram medidas conjuntas para extinguir o opróbrio que representava populações subnutridas e famintas (Castro, 1959).

Em meio a esse clamor, que assumiu proporções internacionais, foi necessário ampliar e intensificar os estudos sobre alimentação do mundo inteiro. Entre os estudiosos brasileiros está Josué de Castro, que desempenhou papel fundamental ao transformar o tema alimentação em assunto de interesse de Estado.

Josué de Castro escreveu vários trabalhos sobre a situação geral da fome e da desnutrição no Brasil, sobretudo na região Nordeste. Entre suas obras, sobressaem-se: *A alimentação brasileira à luz da geografia humana* (1937), *O problema da Alimentação no Brasil* (1939), *O Programa Nacional de Merenda Escolar* (1954), *Documentário do Nordeste* (1965). Pode-se observar, já em 1954, a preocupação de Castro em relação à Alimentação Escolar. Foi justamente nesse aspecto que escreveu sua obra mais conhecida, *Geografia da Fome* (1957). Os estudos feitos por Josué de Castro fazem refletir sobre a causa dos problemas decorrentes da fome e a ameaça que representava para a humanidade.

Quanto à fome, foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social – a revolução russa – na qual pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome, para que a civilização ocidental acordasse do seu cômodo sonho e se apercesse de que a fome é uma realidade demasiado gritante e extensa, para ser tapada com uma peneira aos olhos do mundo. (Castro, 1959: 21).

Ressalta-se que, anteriormente, a alimentação escolar não se constituía como um campo de intervenção do Estado, ficando a cargo de campanhas de caráter privado e beneficente que contribuíam voluntariamente:

As Caixas Escolares eram uma espécie de fundo administrado pela direção das escolas para a qual contribuía pais de alunos que possuíam algum recurso e eram destinadas a suprir as necessidades básicas de outros mais pobres, tais como uniforme, sapato, e comprar de gêneros para a merenda (Mielniczuck, 2005: 32).

Foi no governo de Vargas que a alimentação foi identificada como um problema de saúde pública e que se consolidou a ideia da necessidade de uma política para Alimentação. Na segunda metade da década de 30, o governo Vargas, como parte de sua política trabalhista, criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), com os encargos de promover a instalação de refeitórios em empresas maiores e fornecer refeições nas menores, vender alimentos a preço de custo a trabalhadores com famílias numerosas, garantir proporcional educação nutricional, formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população (Silva, 1995). O SAPS foi promulgado em 5 de agosto de 1940, pelo Decreto-Lei nº 2.478 (Brasil, 1940).

Dante Costa, chefe da Seção Técnica da SAPS, criou, entre as medidas já citadas, em 1942, um serviço de desjejum escolar. Costa era especialista em alimentação escolar e se preocupava com o atendimento às necessidades nutricionais dos alunos (Rodrigues, 2007). Aqui ficam evidentes as primeiras iniciativas públicas no campo da alimentação escolar. As políticas alimentares se direcionavam aos grupos de risco, logo, a infância passa a ser identificada como um grupo mais vulnerável, sendo a escola um local privilegiado para atender a tal grupo. Dentro desse panorama, a alimentação veiculada à educação começou a se desenvolver.

O SAPS, no decorrer de sua vigência (1940-1967), foi responsável por uma infinidade de ações no campo da nutrição (Vasconcelos, 2005). Outros dois organismos nasceram na década de 40: em 1944, o Instituto Técnico de Alimentação (ITA), subordinado à Coordenação de Mobilização Econômica; em 1945, é criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), através do Decreto-Lei n. 7.328, de 17 de fevereiro de 1945 (Arruda; Arruda, 2007). Entre as principais funções do CNA estão:

Art. 7º Caberá à Comissão Nacional de Alimentação: a) estudar e propor as normas da política nacional de alimentação; b) estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida; c) acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgar necessários ou convenientes; d) trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas; e) concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil. (Brasil, 1940: 1)

Segundo Silva (1995), em janeiro de 1946 foi criado o Instituto Nacional de Nutrição (INN), que incorporou o Instituto de Tecnologia Alimentar já citado. A nova entidade era dividida em pesquisa biológica, pesquisa social, educação alimentar e patologia clínica.

Em 1952, foi instituído um plano denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, abrangendo inquéritos alimentares, assistência alimentar a adolescentes, programas regionais, enriquecimento de alimentos básicos, apoio à indústria de alimentos e à alimentação escolar. Desse plano original, o único programa que sobreviveu foi o de Alimentação Escolar, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), atualmente UNICEF (United Nations International Children Emergency Fund) (Silva, 1995).

No período de 1950 a 1954, vários programas foram aprovados pelo FISI para beneficiar o Brasil, entre eles: assistência materno-infantil; usina de pasteurização do leite em João Pessoa e alimentação de crianças e adolescentes; equipamentos de novas instituições de proteção à maternidade e à infância e treinamentos de parteiros; alimentação de crianças gestantes; fábricas de leite em pó e bolsa de estudos

(LIMA, 2009). Segundo Arruda e Almeida (2005), o atendimento ao educando foi concretizado oficialmente, em caráter experimental, em agosto de 1954, durante o segundo governo de Getúlio Vargas, sob o título de Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME). Este programa beneficiava apenas algumas regiões mais carentes do país, como o Nordeste. No ano seguinte, o PNME tornou-se responsabilidade do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e passou a ser denominado Campanha de Merenda Escolar (CME) pelo Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955.

Dentre os objetivos da Campanha, Moyses e Collares (1997) destacam a melhoria das condições nutricionais e da capacidade de aprendizagem e consequente redução dos índices de absenteísmo, repetência e evasão escolar, além do aumento da resistência às infecções, melhoria dos hábitos alimentares e das condições de ingresso às escolas, através da proteção aos pré-escolares. Os mesmos objetivos persistem até hoje no PNAE. Moyses e Collares (1997) ressaltam que, para garantir o funcionamento da CME, o Governo Norte Americano, por meio de convênio firmado entre o MEC e o Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI), fornecia leite em pó, visando a doação dos excedentes da produção norte-americana para as nações ‘carentes’.

Em 1956, a CME passou a ser chamada de Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), ampliando sua abrangência para todo o território brasileiro. Em 1965, foi reformulada, criando-se a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), através do Decreto nº. 56.886/65 (Brasil, 1965). Nesse decreto, considerando que o Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Cultura vinha se desenvolvendo no âmbito de assistência e educação alimentar aos escolares em todo o território nacional, acrescentou-se às suas finalidades a possibilidade de estender seus programas de assistência e educação alimentar às instituições gratuitas de educação pré-primária, supletiva e de grau médio, não sendo mais um programa apenas de distribuição da alimentação escolar.

Entre 1965 a 1968, percebeu-se um afastamento gradual dos governantes em relação à Campanha em decorrência do golpe militar de 1964. É possível afirmar que a participação internacional no Programa de Alimentação Escolar brasileira foi intensa por um período de 15 anos, entre 1955 a 1970 (Lima, 2009). O programa de ajuda alimentar Norte-Americano tinha como lema “Alimento para a Paz”, no entanto, por trás desse “benefício”, havia o interesse dos Estados Unidos da América de livrar-se dos alimentos excedentes que prejudicavam o preço dos alimentos no mercado mundial.

A CNAE permaneceu até 1972, quando o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) foi criado pela Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972, um programa mais amplo, que tinha como atribuição: I) assistir o Governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição, inclusive quanto à educação nutricional; II) elaborar e propor ao Presidente da República o Programa

Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN); III) funcionar como órgão central das atividades de alimentação e nutrição.

O primeiro Pronan (1973-1974) teve sua execução prejudicada por dificuldades administrativas. O programa nem chegou a ser implantado. Já o Pronan II (1976-1979) teve mais êxito, estabelecendo critérios, tais como:

a) a população-alvo deve ser escolhida com base na vulnerabilidade social, considerando como variável determinante a renda e como limite a renda familiar de até dois salários mínimos; b) a prioridade de faixa etária deve considerar a vulnerabilidade biológica, para atendimento ao período de vida do ser humano em que ele é, por condições fisiológicas, mais vulnerável às agressões das deficiências nutricionais; c) a seleção do suplemento alimentar deve dar preferência aos alimentos tradicionais, levando em consideração que a dieta de quase todas as pessoas gira em torno de um grupo reduzido de alimentos, dos quais deriva a maior parte das calorias e proteínas; d) a opção por alimentos básicos fundamenta-se também no seu custo comparativo mais baixo, somado à necessidade de estimular os pequenos e médios produtores rurais, que constituem o núcleo de produção desses alimentos, canalizando, dessa maneira, o volume de compra dos programas de suplementação alimentar para assegurar uma demanda aos pequenos produtores e reduzir, ao mesmo tempo, os canais de comercialização do que produzem. (Arruda; Arruda, 2007: 321-322)

Nesse período, o governo brasileiro passou a assumir definitivamente todos os custos operacionais com a alimentação escolar, dispensando os bens e recursos de origem externa. No ano de 1979, a nomenclatura mudou e passou a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Finalmente, em 1983, o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE) deu lugar à Fundação de Assistência ao Educando (FAE), municipalizando o programa de reforço alimentar. Segundo pesquisa desenvolvida por Draibe (1998), os principais problemas enfrentados na ampliação do PNAE a nível nacional eram, em ordem decrescente, o atraso na chegada dos gêneros (50,9%), a falta de alimentos (46,4%) e a distribuição de produtos com data de validade vencida (26,9%).

Cabe destacar que, com as iniciativas públicas e privadas, a preocupação com a fome era constante. No governo do presidente Fernando Collor de Mello, iniciou-se a constituição do movimento social Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, liderado pelo sociólogo Hebert de Souza, o Betinho<sup>28</sup>. O movimento foi lançado oficialmente em 8 de março de 1993 (Vasconcelos, 2004).

---

28 O sociólogo Hebert José de Souza (1935-1997), o Betinho, um dos mais notáveis defensores dos direitos humanos que o país já conheceu teve sua trajetória marcada pelas distintas conjunturas políticas. Entre todas as campanhas que Betinho se envolveu, a da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida foi aquela que alcançou maior repercussão. Um dos mais importantes movimentos sociais do país na década de 1990, a Ação da Cidadania teve como objetivo tratar a fome como problema emergencial e responsabilizar toda a sociedade pela sua solução. Betinho também foi fundador da Ação Popular, militante, exilado político, criador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e ativista contra a AIDS (Pandolfi, Gazir, Corrêa, 2012).



No governo de Itamar Franco, na tentativa de melhorar a qualidade das refeições e diminuir os custos operacionais decorrentes da centralidade da gestão da alimentação escolar, promulgou-se a Lei Federal nº 8.913/94, a qual regulamentou a descentralização do PNAE (Brasil, 1994). Esse regulamento criou os Conselhos de Alimentação Escolar, decretando que os recursos financeiros destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios referentes ao PNAE só seriam repassados mediante a criação dos CAE. Desta maneira, instituiu-se a formação do CAE como uma condição para o funcionamento do PNAE, sendo um mecanismo de controle social sobre os recursos repassados aos Estados e municípios. Atualmente, a constituição do CAE ainda é uma das condicionalidades para o repasse dos recursos financeiros do FNDE.

Em 1997, a FAE foi extinta e suas funções foram incorporadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que gerencia o programa até os dias atuais. O FNDE é responsável pela normatização, assistência financeira, coordenação, acompanhamento, monitoramento, cooperação técnica e fiscalização da execução das ações (Rodrigues, 2013). Apesar da regulamentação da descentralização do PNAE, a sua consolidação aconteceu quatro anos depois, com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, quando o FNDE passou a transferir os recursos financeiros por meio do repasse direto e automático às Entidades Executoras dos Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1998). A exigência da constituição dos CAEs nos municípios brasileiros ocorreu com a Medida Provisória nº 1979-20, de 29 de junho de 2000, ficando definido que:

§ 7º Fica o FNDE autorizado a não proceder o repasse dos recursos financeiros aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, na forma estabelecida pelo seu Conselho Deliberativo, comunicando o fato ao poder legislativo correspondente, nos seguintes casos: I - não constituírem o respectivo CAE, no prazo de noventa dias, a contar de 5 de junho de 2000; II - não apresentarem a prestação de contas; III - não aplicarem testes de aceitabilidade e controle de qualidade dos produtos adquiridos com os recursos do PNAE, a ser disciplinado pelo FNDE. (Brasil, 2000: 17. Grifo nosso)

No ano de 2001, ficou estabelecida a utilização de, no mínimo, 70% dos recursos do PNAE para a aquisição de produtos básicos, priorizando-se os produtos regionais (Brasil, 2001). Assim, 30% dos recursos financeiros destinados ao Programa devem ser utilizados em gêneros alimentícios fornecidos pela Agricultura Familiar.

A partir de 2003, no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o Projeto Fome Zero<sup>29</sup> foi criado com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação adequada e em

---

<sup>29</sup> O Programa Fome Zero (PFZ) é uma política social implementada no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), em 31 de janeiro de 2003, tendo um grande respaldo tanto da sociedade civil quanto da classe política brasileira. O PFZ tinha como principal objetivo dar condições para que todas as pessoas pudessem fazer três refeições diárias. (FREITAS, 2011).

quantidades satisfatórias para todos. Esse Projeto criou condições para que a população brasileira pudesse usufruir deste direito. O PNAE, assim como muitas outras iniciativas, está integrado ao Programa Fome Zero. Josué de Castro e Betinho foram os grandes patronos do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). Este conselho procurava, com políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, proporcionar a necessária participação da sociedade civil na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas (Rodrigues, 2007). O resultado da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, deliberou a criação, em setembro de 2006, da Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN:

Art. 1o Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Art. 2o A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. (Brasil, 2006: 1)

Em 2009, com a sanção da Lei nº 11.947, de 16 de junho o PNAE redefine seus objetivos, assim conforme disposto no artigo 2º desta resolução fica definido:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, [...]; II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, [...]; III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica; IV - a participação da comunidade no controle social, [...]; V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, [...]; VI - o direito à alimentação escolar, [...]. (Brasil, 2009, p. 1).

Além disso, houve a ampliação do PNAE para todos os alunos da rede pública. Outra mudança importante ocorreu em 2013, com a inclusão do atendimento para alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado – AEE, para os da Educação de Jovens e Adultos semipresencial e para aqueles matriculados em escolas de tempo integral (Brasil, 2015). Por fim, a legislação mais recente do PNAE foi promulgada em 2013. A Resolução FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, prevê, entre outras questões já definidas na Lei nº 11.947, o fortalecimento das ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) nas escolas, com o objetivo de prevenir e combater a obesidade e as doenças a ela relacionadas. É visível, com base nesse histórico, que a questão da alimentação escolar sempre guardou estreita relação com a educação e a aprendizagem.

A seguir, apresenta-se, na Tabela 1, uma linha de tempo com marcos de referência das políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil.

*Tabela 1*  
*Linha de tempo: marcos das Políticas de Alimentação no Brasil*

*(continua)*

<b>Ano</b>	<b>Marcos de referência</b>
1914	Movimento Contra a Carestia
1918	Comitê de Combate a Fome
1930	Marcha da Fome
1940 - 1967	Criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS)
1944	Instituto Técnico de Alimentação (ITA)
1942	Serviço de Desjejum Escolar
1945	Comissão Nacional de Alimentação (CNA)
1946	Instituto Nacional de Nutrição (INN)
1952	Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil
1954	Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME)
1955	PNME tornou-se responsabilidade do Ministério da Educação e Cultura (MEC)
1955	Campanha da Merenda Escolar (CME)
1956	Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME)
1965 - 1972	Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)
1972	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN)
1973 - 1974	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição I (PRONAN I)
1976 - 1979	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição II (PRONAN II)
1979	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
1983	Gerência pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)
1993	Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida
1994	Criação do Conselho de Alimentação Escolar e Regulamentação da Descentralização do PNAE - Lei Federal nº 8.913/94
1997	Gerenciamento pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
1998	Consolidação da Descentralização do PNAE e Exigência na instituição dos CAEs – Medida Provisória nº 1.784
2000	Obrigatoriedade na instituição dos CAEs - Medida Provisória nº 1.979-19
2001	Obrigatoriedade na aplicação de 30% do recurso para a Agricultura Familiar
2003	Fome Zero
2006	Criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA)
2009	Lei nº 11.947, de 16 de junho, trouxe novos avanços ao PNAE
2013	Resolução FNDE nº 26 – Fortalecimento das ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN)

Fonte: Elaborado pelas autoras (2015)

No Brasil, as políticas sociais surgiram a partir da insegurança social que imperava na população. Os movimentos de lutas sociais foram tomando dimensões cada vez maiores e, impulsionados por necessidades pontuais, foram conquistando seu espaço no campo dos direitos sociais. A relativa ausência do Estado no campo social e a livre regulação pelo mercado permitem refletir sobre o distanciamento dessa esfera na proteção dos cidadãos. O cenário foi se transformando e a crescente mobilização da sociedade civil impulsionou a garantia da liberdade de expressão e a participação social, com conseqüente conquista de direitos sociais.

O processo de participação é fundamental no controle social das políticas públicas, assim, na análise deste trabalho, julgou-se necessário apresentar algumas características do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), um canal de participação criado no processo de descentralização do PNAE, o qual passa-se a descrever.

## **2. O Conselho de Alimentação Escolar**

A Constituição Federal de 1988 consistiu em um grande marco do processo de descentralização da gestão. Assim, como destacado preliminarmente, o processo de descentralização dos recursos financeiros destinados ao PNAE foi iniciado em 1994, resultando nas primeiras iniciativas de criação dos CAE, que se constituíram uma possibilidade de participação e controle da sociedade no processo de tomada de decisões em relação à gestão dos recursos públicos, materializando a gestão democrática. O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, instituído no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, criado para acompanhar e monitorar a utilização dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE às Entidades Executoras, bem como zelar pela qualidade da alimentação escolar (Fome Zero, 2004). Logo, o repasse dos recursos financeiros só acontece mediante a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar. Esses conselhos foram criados no processo de descentralização do PNAE para funcionar como um órgão consultivo, com a função de assessorar as Entidades Executoras na sua implementação.

A participação da comunidade local através do CAE garante a prática da cidadania, uma vez que o cidadão faz uso de seus direitos. Nota-se que a condição de agentes passivos pode se transformar em uma postura ativa que se mantém no decorrer do processo de representação. Santos (2002, p. 457) ressalta que o fortalecimento dessas experiências está “abrindo espaço para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma, para a inclusão social”. Assim, o CAE pode representar um elemento essencial para assegurar que o governo atinja seus objetivos de uma maneira transparente, eficaz, efetiva e dentro das normas legais da ordem democrática, zelando pela qualidade da alimentação escolar e fiscalizando aquilo

que é público. O controle social na aplicação dos recursos públicos colocados à disposição do Estado é um fator importante na efetivação das políticas públicas. Vale dizer que:

No Brasil, a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980. A utilização da expressão com este sentido foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantado a partir da ditadura militar. (Bravo; Correia, 2012: 127)

Nesse sentido, o controle social sobre o PNAE, traduzido pelo papel dos conselhos, reproduz um momento de relevante expressão política da sociedade ao apoderar-se da complexa função de participar da gestão de uma política pública. Diante da importância do CAE para a execução dessa política pública, salientam-se as suas atribuições, definidas na Resolução 038/2009, conforme Art. 27, na qual está previsto, aos seus membros, desempenhar as seguintes ações:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento do disposto nos arts. 2º e 3º desta Resolução; II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar; III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como à aceitabilidade dos cardápios oferecidos; IV - receber o Relatório Anual de Gestão do PNAE (anexo IX), conforme art. 34 e emitir parecer conclusivo acerca da aprovação ou não da execução do Programa (Brasil, 2009: 15-16)

É atribuído, ainda, ao CAE: I – comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, [...]; II – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado; III - realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas [...]; IV - elaborar o Regimento Interno, [...]. (Brasil, 2009, p. 15-16). Essa mesma Resolução define que o CAE deve ser integrado por segmentos de toda a comunidade, representando os vários interesses sociais.

A Resolução nº 38, de 29 de janeiro de 2009, reformulou essa composição, excluindo a representação do Legislativo na composição do CAE e acrescentando dois representantes da sociedade civil. Nessa mesma Resolução, fica definido o veto à indicação do ordenador das despesas das Entidades Executoras para compor o CAE. Essas evoluções podem ser consideradas um marco na consolidação do CAE, pois intensificaram a descentralização da gestão do PNAE, antes associada ao poder legislativo local e ao ordenador de despesas, permitindo uma melhor participação

da comunidade no acompanhamento e controle das ações do PNAE e preservando a autonomia do conselho. Diante dessa Resolução, a composição dos conselheiros pode permitir uma efetiva representação da comunidade, desde que estejam comprometidos, sejam atuantes e representem os interesses coletivos da sociedade. Entretanto, além do despreparo dos cidadãos, são tímidos os meios disponíveis na sociedade para se enfrentar esse desafio. Com efeito:

Um fator interessante destacado no discurso é a relação individual/coletivo existente nesses espaços. O movimento que se inclina à participação se inicia com base em um conjunto de interesses individuais e, a partir disso, nesses espaços, com mecanismos de consenso seriam definidas lutas prioritárias para melhoria da comunidade. A participação aparece, dessa forma, não só como meio para ganhos coletivos, mas também individuais. (Vieira, 2013: 599)

Acredita-se que os conselhos sinalizam a possibilidade de avanços na gestão democrática das políticas públicas, proposta pela Constituição Cidadã, impulsionando uma prática mais participativa e com responsabilização pública, articulada a mecanismos de prestação de contas, conhecidos como *accountability*<sup>30</sup>.

A consolidação de uma sociedade democrática, em toda a totalidade que o termo pode representar, perpassa a construção de uma realidade de direitos sociais. Parece haver uma dificuldade de efetivar a participação, o controle social e fazer valer a representação dos conselhos. Como uma utopia possível, tem-se o desafio urgente de buscar mecanismos que minimizem os efeitos deletérios de sua fragmentação e potencializem a atuação dos conselhos.

## **Considerações finais**

O propósito deste ensaio foi situar o PNAE como política pública necessária ao desenvolvimento social do país. Amparados na perspectiva história reflete-se que os programas de fornecimento de alimentação, inicialmente, possuíam caráter assistencialista, através do auxílio de entidades privadas. Em meio às movimentações populares pelo combate à fome, o governo Getúlio Vargas consolidou a ideia da necessidade de uma política para alimentação. A partir daí, as diversas campanhas, comissões, programas e marcos referência foram corroborando para a criação e ampliação do PNAE.

---

30 A possibilidade de tornar a administração pública brasileira *accountable* está diretamente relacionada às chances das seguintes ocorrências, as quais, como podem ser verificadas, guardam certa interdependência e estão diretamente relacionadas à democracia: a) organização dos cidadãos para exercer o controle político do governo; b) descentralização e transparência do aparato governamental; e c) substituição de valores tradicionais por valores sociais emergentes (Campos, 1990).

Com início na década de 30, no governo de Getúlio Vargas e sob grande influência de estudiosos como Josué de Castro, as primeiras iniciativas de assistência do Estado à alimentação aconteceram em meio à Revolução de 30, porém, consolidaram-se, em direito social e dever do Estado, somente a partir da Constituição de 1988. Apesar de as políticas sociais constituírem um foco específico e diferenciado das demais políticas públicas, são campos multidisciplinares que envolvem aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais e históricos. Assim, cumpre, pois, considerar que muito se avançou na conquista dos direitos sociais e há, ainda, muitos aspectos que carecem de maior atenção e investimento público.

Além disso, por privilegiar-se reflexão sobre o CAE, acredita-se que a atuação descentralizada dos conselhos locais permite a superação das diferenças globais das políticas, possibilitando um formato mais específico e que caminha no sentido da equidade e autonomia. O fortalecimento de canais de comunicação com a comunidade é indispensável nesses espaços, tanto para a mobilização das pessoas quanto para a articulação com as necessidades reais da comunidade, bem como processos democráticos de gestão.

Por fim, observam-se as influências que o contexto histórico, educacional, econômico e cultural destacaram-se na conquista de direitos sociais ligados à alimentação escolar, apurados pelos marcos históricos anteriormente contextualizados. Essas conquistas aconteceram gradativamente, por meio da reivindicação ao direito humano à alimentação adequada. Pôde-se notar, também, que o processo de descentralização não aconteceu sem tensões envolvendo interesses sociais, econômicos, políticos e culturais. Não obstante, os conselhos tiveram um papel crucial neste sentido, pese a que ainda muito possa ser feito para torná-los mais efetivos e verdadeiramente articulados com as demandas da comunidade local.

## Bibliografia

- Arruda, E., Almeida, C. M.** (2005). “A mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar”. *Revista do Mestrado em Educação*, 11 (22), 88-110.
- Arruda, B. K. G., Arruda, I. K. G.** (2007). “Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil”. *Revista Bras. Saúde Matern. Infant*, 7 (3), 319-326.
- Brasil** (1940). Decreto-lei nº 2.478, de 05 de Agosto de 1940. CLBR de 07/08/1940. DOU, Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/10/1943/..\..\24\1940\2478.htm>>.
- Brasil** (1965). Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965. DOU, Brasília, DF, 1965. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56886-20-setembro-1965-397151-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

- Brasil** (1994). Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. DOU, Brasília, DF, 1994. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8913-12-julho-1994-349782-publicacaooriginal-1-pl.html>>.
- Brasil** (1998). Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. DOU, Brasília, DF, 1998. Disponível em: <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=MPV&num\\_ato=00001784&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=1998&sgl\\_orgao=NI](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=MPV&num_ato=00001784&seq_ato=000&vlr_ano=1998&sgl_orgao=NI)>.
- Brasil** (2000). Medida Provisória nº 1979-20, de 29 de junho de 2000. DOU, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=122&data=30/06/2000&captchafield=firistAcess>>.
- Brasil** (2001). “Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”. Medida Provisória nº 2.178-34, de 28 de junho de 2001. DOU, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>.
- Brasil** (2006). Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. DOU, Brasília, DF, 2006.
- Brasil** (2009). Resolução FNDE/CD nº 38, de 16 de julho de 2009. DOU, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>>.
- Brasil** (2015). “Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”. Alimentação Escolar: histórico. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>.
- Bravo, M. I. S., Correia, M. V. C.** (2012). “Desafios do controle social na atualidade”. *Serviço Social & Sociedade*, 109, 126-150.
- Campos, A. M.** (1990). “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?”. *Revista de Administração Pública*, 24 (2), 30 -50.
- Carvalho, D. G.** (2009). O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008). Dissertação (Mestrado) - Curso de Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <[http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5562](http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5562)>
- Castro, J.** (1959). *Geografia da Fome*. São Paulo: Brasiliense.
- Draibe, S. M.** (1998). *Descentralização das políticas sociais: o que ensinam as experiências recentes da merenda escola, do dinheiro na escola e da TV escola*. São Paulo: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- Nepp – Unicamp.
- Fome Zero. Associação de Apoio a Políticas de Segurança Alimentar** (2004). *O Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar*. São Paulo: Eskenazi.



- Freitas, F. C.** (2011). O programa Fome Zero e a disputa discursiva entre o PT e o PFL. *Ciências Sociais Aplicadas*, 19 (2), 167-180.
- Lima, L.F.** (2009). *Merenda escolar: direito à alimentação e fruição do direito à educação*. Maceió: Edufal.
- Mielniczuck, V. B. O.** (2005). Gosto ou necessidade? Os significados da alimentação escolar no município do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) - Curso de Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <[http://r1.ufrrj.br/cpda/wp-content/uploads/2011/09/m\\_vivian\\_braga\\_2005.pdf](http://r1.ufrrj.br/cpda/wp-content/uploads/2011/09/m_vivian_braga_2005.pdf)>.
- Moysés, M. A. A., Collares, C. A. L.** (1997). “Desnutrição, fracasso escolar e merenda”. In: Patto, Maria Helena Souza, *Introdução à psicologia escolar*. São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Pandolfi, D., Gazir, A., Corrêa, L.** (2012). *O Brasil de Betinho*. Rio de Janeiro: Mórula.
- Rodrigues, J.** (2007). “Alimentação popular em São Paulo (1920 a 1950): políticas públicas, discursos técnicos e práticas profissionais”. *Revistas Científicas de América Latina*, 15 (5), 221-255.
- Rodrigues, J.** (2013). “O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão”. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* - Rbpae, 29 (1), 137-155.
- Santos, B. S.** (2002). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Silva, A. C.** (1995). “De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição”. *Estudos Avançados*, 9(23), 87-107.
- Turpin, M. E.** (2008). A Alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional. Dissertação (Mestrado) - Curso de Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- Vasconcelos, F.A.G.** (2004). “Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”. *Revista História, Ciências, Saúde*, 11 (2), 259-277.
- Vasconcelos, F.A.G.** (2005). “Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula”. *Revista de Nutrição*, 18 (4), 439-457.
- Vieira, D. R., Machado, M. L., Cervi, R. B. B., Verdi, M. I. M.** (2013). “Participação, cidadania e políticas públicas: a construção da saúde em espaços de organização popular”. *Revista Trab. educ. saúde*, 11 (3), 591-609.