

Notas sobre o programa de alimentação escolar como objeto de pesquisa

Maria Angélica Penatti Pipitone*

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. Notas sobre o programa de alimentação escolar como objeto de pesquisa. *Salusvita*, Bauru, v. 18, n. 1, p. 97-106, 1999.

RESUMO

Este trabalho apresenta dados sobre o enfoque das pesquisas relacionadas com o tema da alimentação escolar no Brasil e em outros países. Denota-se, entre muitos dos trabalhos brasileiros, o equívoco de interpretação que identifica o programa de alimentação escolar como panacéia, a um só tempo, para os problemas de desnutrição e para o fracasso escolar.

Contudo, as alterações no perfil das políticas públicas brasileiras notadamente a descentralização administrativa parecem propiciar experiências de administração do programa de alimentação escolar que associam a distribuição do poder decisório, eficientes sistemas de regulação e controle e melhor capacidade de identificação e atendimento das necessidades nutricionais dos escolares.

Unitermos: alimentação escolar, desnutrição, fracasso escolar.

INTRODUÇÃO

Uma busca de informações sobre como é desenvolvido o programa de alimentação escolar em outros países foi feita através de consulta a uma base de dados indexados internacionalmente (Fonte CAB - Abstract, 1996). Como resultados, foram encontradas 38 publicações referentes à alimentação escolar provenientes dos Estados Unidos da América, 13 do Japão, 12 da Coreia, 09 da Alemanha, 08 da Inglaterra, 05 do Brasil, 04 da Suíça, Suécia, Itália, Espanha, Rússia, China e Austrália e 01 da Nova Zelândia, Índia, França, Nigéria, Tanzânia, Noruega e Canadá.

* Departamento de Agroindústria, Alimentos e Nutrição/ESALQ/Campus USP de Piracicaba - Cx. Postal 09 - Av. Pádua Dias 11 - 13418-900 - Piracicaba - SP - e-mail: pipitone@carpa.ciagri.usp.br

A predominância de publicações concentrada nos Estados Unidos da América, Japão e Coréia aponta para o interesse demonstrado pelos países expoentes da economia de primeiro mundo com o programa de alimentação escolar.

A tônica dos trabalhos é alicerçada na melhoria do programa de alimentação escolar, na medida em que este se constitui num serviço que deve ser cada vez mais e melhor ajustado à população beneficiada, maximizando os benefícios esperados e otimizando os recursos investidos. Para melhor traduzir os temas tratados entre os trabalhos internacionais encontrados em consulta à fonte CAB 1996, estes foram englobados na TABELA 1 de acordo com temas e classificados segundo a quantidade.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. Notas sobre o programa de alimentação escolar como objeto de pesquisa. *Salusvita*, Bauru, v. 18, n. 1, p. 97-106, 1999.

Tabela 1 - Artigos relacionados ao tema da alimentação escolar - 1996.

TEMAS DOS ARTIGOS	NÚMERO
1. Merenda Escolar X Estado Nutricional do Escolar	36
1.1. Avaliação do Consumo Específico de Leite e Cereais	07
2. Utilização de Alimentos Enriquecidos e/ou Modificados na Merenda Escolar	19
3. Merenda Escolar e Educação Nutricional	12
4. Análise Econômica do Programa de Merenda Escolar (custos e benefícios)	11
5. Administração do Programa de Merenda Escolar	08
6. Controle de Qualidade de Alimentos Usados na Merenda Escolar	04
TOTAL	97

Apesar de a maioria dos trabalhos provenientes de países onde os indicadores de desnutrição e de rendimento escolar não serem os mesmos encontrados no Brasil, um fato a se destacar é a inexistência de trabalhos que se apoiem na relação da alimentação escolar com fracasso escolar, ou da merenda escolar como panacéia para desnutrição. Estas informações vêm comprovar a trajetória diferenciada traçada pelo programa de merenda escolar no Brasil sob clara influência das características políticas, sociais, econômicas e ideológicas existentes no país à época de sua criação, na década de 50.

PIPITONE, Maria
Angélica Penatti.
Notas sobre o pro-
grama de alimen-
tação escolar como
objeto de pesquisa.
Salusvita, Bauru, v.
18, n. 1, p. 97-106,
1999.

A ORIGEM DO PROGRAMA DEFININDO SUA TRAJETÓRIA

A CNME - Campanha Nacional de Merenda Escolar - foi criada em 1955, após os esforços de Josué de Castro e de um grupo de médicos ligados a ele. Este grupo galgou notoriedade científica e política, sobretudo no segundo período de governo do Presidente Getúlio Vargas (1950-1954) e, a partir daí, alavancou inúmeras iniciativas públicas tomadas no combate à fome e à desnutrição, muitas das quais sobrevivem até os dias atuais.

Castro (1977), Coimbra (1982) e L'Abbate (1982) são unânimes ao afirmar que, para este grupo de médicos e cientistas, a desnutrição não era proveniente da raça ou da degradação moral do brasileiro como pensavam os higienistas, mas sim da impossibilidade de acesso aos alimentos ocasionada pela pobreza de grande parcela da população. Com este pressuposto, a alimentação escolar serviria como um investimento direto que o Estado faria nas crianças e no futuro de um Brasil livre de misérias sociais.

Ainda que com pressupostos diferenciados aos dos higienistas das décadas de 20 e 30, os médicos ligados a Josué de Castro também postularam campanhas nacionais que ocorressem, especialmente nas escolas, tendo o professor como peça fundamental.

Josué de Castro e seus colaboradores, inspirados pela ideologia da reconstrução nacional, vivida entre os anos 40 e 50, esforçaram-se para homogeneizar o discurso dos médicos ao dos educadores, em prol da infância brasileira.

Aos educadores, que começavam a lidar com a expressão do fracasso escolar, juntaram-se os médicos que acreditavam que a criança que se alimenta bem na escola passaria a influir, favoravelmente, na alimentação da família a ponto de solucionar os problemas alimentares e nutricionais da população. A esse respeito, os Arquivos Brasileiros de Nutrição, periódicos que circularam no Brasil de 1944 a 1968 divulgando os avanços da nutrologia no país, são pródigos em artigos que corroboram o tema da alimentação escolar associado às questões da educação e pedagogia. Entre os autores, poderíamos citar, além do próprio Josué de Castro, Dante Costa, um dos maiores defensores da criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar ocorrida em 1955, Alexandre Moscoso, da Comissão Nacional de Alimentação e Angela Soutto Mayor, do Instituto de Nutrição da Universidade do Brasil. A alimentação escolar surge, portanto, em meio a concepções ingênuas baseadas na equivocada missão de resolver, a um só tempo, o fracasso escolar e os problemas nutricionais e alimentares dos escolares brasileiros.

Pode-se inferir, portanto, que a campanha nacional de merenda escolar, por força de suas características próprias, instituiu no Brasil a falsa premissa de que criança desnutrida não aprende e, conseqüentemente, de nada adianta ensinar àquele que é desnutrido. Esta premissa trouxe graves conseqüências ao meio escolar e ao trabalho dos educadores, tendo

em vista que a mesma transmite uma interpretação imobilista e fatalista do desempenho escolar de grande parcela das crianças brasileiras. Pois acreditar que a criança só vai aprender depois que deixar de ser desnutrida é transformar os educadores em agentes impotentes diante das salas de aula.

Por outro lado, despejar sobre a alimentação escolar a função de corrigir quadros de desnutrição, em tempo de salvar a infância brasileira é, por assim dizer, uma missão impossível.

Segundo Pipitone (1997), esta discussão tem permeado também o cenário dos profissionais de nutrição e saúde pública no Brasil, no meio político e algumas vezes no meio acadêmico, falar que a merenda escolar não vai interferir no desempenho cognitivo, não vai corrigir a desnutrição uma vez que o seu aporte nutricional serve apenas para suplementar ou complementar as necessidades nutricionais diárias dos escolares, chega a parecer um crime contra a infância brasileira.

A esse respeito Moysés & Collares (1995) esclarecem que:

... dizer que a Merenda não é para resolver a desnutrição nem o fracasso escolar não implica posição contra a sua existência, ou em enxergá-la como mal menor. Ao contrário, consideramos que o que se impõe é uma luta para redimensionar a merenda, deslocando-a de programa paliativo para proposta de atenção a direitos da criança. (Moysés & Collares, 1995, p. 52).

As mesmas autoras esclarecem, também, quais são os aspectos arrolados nas afirmações de que a desnutrição seria um dos principais fatores responsáveis pelo fracasso escolar:

A criança que teve desnutrição grave no início da vida raramente chega à escola, pois a maioria morre no primeiro ano de vida. A desnutrição grave pode interferir nas funções cognitivas mais complexas que o homem pode desenvolver, que não são necessários para o processo de alfabetização e nem sequer estão presentes aos 7 anos de idade. A criança que está na escola e não aprende, muitas vezes é desnutrida; porém em intensidade leve, aquela que consegue manter todo o metabolismo e fisiologia absolutamente normais às custas do sacrifício do crescimento. Seu cérebro é normal, podendo aprender o que lhe for ensinado. (Moysés & Collares, 1995, p.50-51).

As décadas subseqüentes à criação do programa de alimentação escolar mostravam que a imposição da aceitação da alimentação escolar aos educadores e à escola foi grande e fez com que houvesse uma reação contrária nesta mesma proporção. Os educadores passaram a reagir à merenda escolar julgando-a dispendiosa, assistencialista e estranha às atividades pedagógicas.

Foi necessário algum tempo para que os avanços da pesquisa no setor demonstrassem que não há razões para se justificar qualquer associação significativa entre o desempenho escolar das crianças e a alimentação escolar.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. Notas sobre o programa de alimentação escolar como objeto de pesquisa. *Salusvita*, Bauru, v. 18, n. 1, p. 97-106, 1999.

PIPITONE, Maria
Angélica Penatti.
Notas sobre o pro-
grama de alimen-
tação escolar como
objeto de pesquisa.
Salusvita, Bauru, v.
18, n. 1, p. 97-106,
1999.

A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NOS DIAS ATUAIS

A legislação mais recente do FNDE-MEC (Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério - Ministério da Educação e do Desporto) sobre a descentralização do programa de alimentação escolar, não faz mais referências explícitas à associação da merenda com o fracasso escolar e com a correção da desnutrição das crianças. Isso mostra uma evolução, em relação aos textos das legislações anteriores, que expressavam o uso político da alimentação escolar e as falsas bases científicas que alicerçavam a citada associação.

Cabe registrar que, como descentralização, preconiza-se o conceito exposto por Lobo (1990) que a define como movimento que baseia sua trajetória na busca de caminhos que aliem eficiência e eficácia das ações do Estado à participação popular. Desta forma, a descentralização pressupõe, em linhas gerais, alterações nos núcleos de poder do Estado, que levam a uma maior distribuição do poder decisório, até então centralizado em poucas mãos. Este movimento prevê, também, o envolvimento das classes populares e a revitalização do poder legislativo como canais de expressão da população quase sempre incapacitada de adaptar às exigências “tecnificadas” e burocratizadas dos aparelhos do Estado.

Nos dias atuais, parece mais defensável a consideração do programa de alimentação escolar ser visto como em outros países, especialmente nos mais desenvolvidos, como um programa que pretende atender a um direito da criança, que se expressa pela fome que sente durante o período que permanece na escola.

Aos educadores, à escola e ao conjunto da comunidade escolar, esta concepção do programa apresenta a possibilidade de supervisionar e avaliar o desenvolvimento do programa de alimentação escolar, tendo em vista a sua qualidade e a otimização dos recursos envolvidos.

Ainda sobre o programa de alimentação escolar, no Brasil e em outros países, vale destacar o trabalho de Viana et al. (1995) que realiza um balanço da situação do citado programa na América Latina. Mais precisamente, este trabalho inclui informações sobre a Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Guatemala, Nicarágua, Peru e República Dominicana.

Para Viana et al. (1995), há dois grandes blocos de características que formam dois grupos de países diferentes quanto à implementação de programas de alimentação escolar.

Num primeiro grupo, onde se enquadram Argentina, Brasil e Chile, há forte presença de complexos aparelhos estatais na operação do programa. Neste grupo, também é marcante a tradição do programa, já instituído há algumas décadas e com continuidade relativamente bem garantida por recursos nacionais de fontes regulares e independentes de ajuda externa proveniente de organismos internacionais. Vale destacar que somente o Brasil, entre os países citados, mantém o caráter universal incorporado ao programa e que prevê o atendimento com alimentação a toda criança que freqüente a escola pública de 1^o grau.

O segundo grupo, formado por Guatemala, Nicarágua, Peru e República Dominicana, demonstra um aparato estatal incipiente, não havendo complexas estruturas institucionais envolvidas com a operação do programa de alimentação escolar. Nestes países, não há tradição institucional, nem mesmo a continuidade como características do referido programa. Vale destacar, também, a existência de uma considerável participação de organismos internacionais na manutenção deste mesmo programa.

Ainda de acordo com os autores já citados, o atendimento da alimentação escolar entre os países do citado segundo grupo não é universal e sim seletivo, porém esta seletividade não vem ocorrendo em razão de um critério pré-estabelecido e sim da absoluta escassez de recursos.

Segundo os autores, a Bolívia vive hoje uma situação de transição entre os dois grupos citados.

Observe a TABELA 2 com as principais características dos programas de alimentação escolar de países da América Latina elaborado a partir de informações organizadas por Viana et al. (1995).

Entre as informações apresentadas, é possível perceber que o Brasil e o Chile se destacam quanto à autosuficiência de sua política de assistência alimentar. É natural que se conclua que a posição de destaque destes países é fortemente influenciada por suas características de desenvolvimento econômico e de consolidação da democracia.

Viana et al. (1995) registram, no modelo chileno, a experiência de descentralização da administração do programa de alimentação escolar diretamente para o mercado. Isto é, o governo se consorcia com empresas privadas para o desenvolvimento deste programa, vindo a atuar mais diretamente na administração, controle e regulação do programa de alimentação escolar. O desenvolvimento operacional dos serviços relacionados à merenda escolar são, no caso chileno, realizados por firmas de competência e idoneidade comprovadas pela administração pública.

A diferença do modelo chileno com o modelo brasileiro traz à tona, entre muitos aspectos e segundo os autores citados, uma discussão sobre: universalismo x focalização, ação compensatória x conceito de cidadania, e atividades de regulação de políticas públicas numa situação de descentralização administrativa.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. Notas sobre o programa de alimentação escolar como objeto de pesquisa. *Salusvita*, Bauru, v. 18, n. 1, p. 97-106, 1999.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. Notas sobre o programa de alimentação escolar como objeto de pesquisa. *Salusvita*, Bauru, v. 18, n. 1, p. 97-106, 1999.

TABELA 2 - Síntese de informações sobre merenda escolar em países da América Latina - 1995

País/Nome do Programa	Alimentação oferecida	Órgão Responsável	Critérios de seleção dos beneficiários	Nº de beneficiários	Fontes de Recursos
Argentina: Programa de Comedores Escolares	Copo de leite Almoço Lanche	cada província determina como vai desenvolver o programa		alunos de escolas primárias. Não há informação do número.	Fundo de co-participação federal e verbas das províncias
Bolívia: Programa de Atenção Integral ao Estudante	Desjejum	juntas escolares e municípios	focalizado para crianças com risco	1 milhão de crianças da pré-escola ao 1º grau	Programa Mundial de Alimentos; União Européia, USAID e alguns municípios
Brasil: Programa Nacional de Alimentação Escolar	Lanches e Refeições	FNDE/MEC e órgãos estaduais e municipais	universalizado	pré-escola e 1º grau 32 milhões de alunos	União, Estados e municípios
Chile: Programa de Alimentação Escolar	Desjejum ou lanche e almoço	Junta Nacional de Auxílio Escolar Y Becas	focalizado para alunos carentes	pré-escola ao ensino médio 878.267 alunos	União
Guatemala: Programa de Alimentação e Nutrição Escolar	Lanches	Ministério da Educação	focalizado	2.205.089 alunos de 4 a 13 anos	Programa Mundial de Alimentos
Nicarágua: Programa Integral de Nutrição Escolar	Lanches	Ministério da Educação	focalizado para alunos carentes	450.000 entre alunos da pré-escola ao 2º grau	União Européia e Programa Mundial de Alimentos
Peru: nada consta	Lanches	Presidência e Ministério da Educação	focalizado	950.000	nada consta
República Dominicana: Progr. de Alimentação Escolar Marginal e o Fronteiriço	Lanches	Plan Decenal de Educacion	focalizado	200.000	Banco Interamericano de Desenvolvimento; Banco Mundial, União Européia e Espanha

Cabe considerar como uma indicação comum aos dirigentes municipais e técnicos que administram o programa de alimentação escolar nos municípios brasileiros que, nesta situação de economia globalizada, todos devem estar procurando aprimorar seus instrumentos de regulação, controle e eficiência. É preciso observar, também, o que sugerem Viana et al. (1995) sobre a importância dos programas de assistência alimentar em situações de crise econômica e social. Como o Brasil vem acumulando décadas perdidas no que se refere à sua situação social é previsível que a alimentação escolar continue sendo vista como prioridade ao menos enquanto perdurarem a desnutrição infantil e agravarem-se os índices de obesidade entre a faixa etária dos escolares.

Há de se observar, como uma constante na discussão sobre o programa de alimentação escolar, o quanto ele pode contribuir para a consolidação da consciência de participação dos pais, professores, alunos, merendeiras, nutricionistas e demais técnicos que operam este programa em nível municipal.

É por esta razão, também, que qualquer inovação acrescentada ao desenvolvimento do programa de alimentação escolar perde o sentido se não respeitar os aspectos básicos da descentralização, que se referem à melhoria da qualidade de tomada de decisões acerca do programa e ao incremento do sentido de responsabilidade e participação de todos para o nível municipal, ou até mesmo para o nível da comunidade escolar a que se faz parte. Disso resulta que não há projetos de gabinete, nem experiências modernas e inovadoras que possam vir a garantir a melhoria do programa de merenda escolar se a sua comunidade beneficiária não se envolver com o mesmo e com as reais alternativas de mudança que possam ocorrer no âmbito da assistência alimentar oferecida nas escolas.

O FNDE/MEC, com sua proposta de descentralização do Programa de Alimentação Escolar (Lei 8.913 de 12/07/94), de certa forma incorpora estes pressupostos citados ao conferir, para os municípios, poderes de decisão no gerenciamento deste programa em relação direta com a comunidade escolar.

PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: INOVAÇÕES E TENDÊNCIAS

A participação da comunidade escolar, da sociedade civil organizada, da administração municipal e dos profissionais da área de nutrição tem sido fundamental na composição dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar que deverão deliberar, entre outras coisas, sobre a elaboração de cardápios e a aplicação de recursos destinados aos programas de alimentação escolar. Outras inovações têm sido implementadas pelo FNDE/MEC, ainda sem resultados analisados. Este é o caso da escolarização do programa de alimentação escolar que prevê toda a admi-

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. Notas sobre o programa de alimentação escolar como objeto de pesquisa. *Salusvita*, Bauru, v. 18, n. 1, p. 97-106, 1999.

PIPITONE, Maria
Angélica Penatti.
Notas sobre o pro-
grama de alimen-
tação escolar como
objeto de pesquisa.
Salusvita, Bauru, v.
18, n. 1, p. 97-106,
1999.

nistração do referido programa ao encargo das escolas, excluindo-se o papel intermediário das prefeituras com os seus setores de alimentação escolar.

Outra medida importante para a discussão entre os profissionais dos setores de alimentação escolar dos municípios brasileiros refere-se às alterações impostas pela municipalização da educação (Emenda Constitucional 14 de 12/09/96 que criou o Fundo de Manutenção e Valorização do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Federal 9.394/96) que decidiram que as despesas com alimentação escolar não seriam consideradas despesas relativas à manutenção e valorização do ensino público. Isto significa que os dirigentes municipais não poderão mais deduzir as despesas com alimentação escolar do orçamento destinado à educação tendo, portanto, que providenciar fontes alternativas para o custeio e manutenção do programa de alimentação escolar.

CONCLUSÕES

A discussão sobre a situação do programa de alimentação escolar no Brasil parece caminhar sobre as possibilidades de iniciativa e criatividade que os municípios, com seus dirigentes, nutricionistas e demais técnicos possam criar para encontrar alternativas de administração que assegurem distribuição do poder decisório com eficientes, rigorosos e transparentes sistemas de regulação e controle. Desta forma, a administração do programa de alimentação escolar pode estar tecnicamente preparada para estabelecer novas e proveitosas relações com o setor privado, buscando a oferta de bens e serviços, que possam incorporar mais dinamismo, melhor aplicação dos escassos recursos públicos e maior satisfação do consumidor final do programa de alimentação escolar que, neste caso, é o aluno da escola pública de 1^o grau.

Contudo, é bom que se frise, o que já foi considerado por Viana et al. (1995), que estas novas e necessárias parcerias do setor público com o setor privado devem ocorrer sobre a definição transparente e objetiva de critérios que obedeçam, não somente as leis de mercado, como também aos critérios de probidade e justiça social compatíveis com o uso dos recursos públicos.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. Notes on the school feeding program as research object. *Salusvita*, Bauru, v. 18, n. 1, p. 97-106, 1999.

ABSTRACT

This work presents data on the focus of researches related to school feeding in Brazil and in other countries. Among several Brazilian papers, one observes a mistaken interpretation in identifying school

feeding programs as a concurrent panacea for malnutrition and school failure problems.

However, alteration in the profile of the Brazilian public politics, the initiative of the administrative decentralization above all, seems to render favourable new interpretation for school feeding programs with experiences that associate the distribution of the power of decision making to efficient control systems, and better identification capacity, and meeting students' nutritional needs.

Key Words: school feeding, malnutrition, school failure.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASTRO, A. M. *Nutrição e desenvolvimento* - análise de uma política. Rio de Janeiro. Tese (Livre-docência) - UFRJ, 1977.
- COIMBRA, M., MEIRA, J. P. F., STARLING, M. B. L. *Comer e aprender: uma história de alimentação escolar no Brasil*. Brasília: Inae/Mec, 1982.
- L'ABBATE, S. *Fome e desnutrição: os descaminhos da política social*. São Paulo, 1982. Dissertação (Mestrado) - FFLCH/US, 1982.
- LOBO, T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. *Cadernos de Pesquisa*, n. 74, p. 5-10, ago. 1990.
- MEC/FAE. *Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Relatório de Atividades 1993/1994*. Brasília: D.A.A.N., 1994.
- MOYSÉS, M. A. A., COLLARES, C. A. L. Aprofundando a relação entre desnutrição, fracasso escolar e merenda. *Em Aberto*, n. 67, 1995, p. 50-52, 1995.
- PIPITONE, M. A. P. *Programa de Alimentação Escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores*. Campinas, 1997. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, UNICAMP, 1997.
- VIANA, A. L., MELHEM, C. S., FONSECA, A. M. América Latina: dois grandes modelos de políticas sociais e descrição das experiências nacionais. In: SIMPÓSIO SOBRE PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA, 1995, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: MEC/FAE/PMA, 1995.

PIPITONE, Maria Angélica Penatti. Notas sobre o programa de alimentação escolar como objeto de pesquisa. *Salusvita*, Bauru, v. 18, n. 1, p. 97-106, 1999.