



3863 - Trabalho Completo - XXIV Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste - Reunião Científica Regional da ANPEd (2018)  
GT05 - Estado e Política Educacional

O Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto das Políticas Públicas  
Marlúcia Lima de Sousa Meneses - UFPI - Universidade Federal do Piauí

## Resumo

O objetivo do artigo é investigar as políticas públicas a partir do Programa Nacional de Alimentação Escolar, identificando os elementos que o caracterizam como tal. Ancorado na concepção de Arretche (1996) e Salvador (2010), a metodologia consistiu em análise documental. Como resultado, patenteou-se que o programa é uma política pública de relevância social, existente nas escolas públicas brasileiras.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Pnae; Alimentação.

## O Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto das Políticas Públicas

Marlúcia Lima de Sousa Meneses

### 1 INTRODUÇÃO

Os problemas sociais decorrentes do modelo econômico brasileiro, que resulta em concentração de renda, exclusão social e fome, originaram a necessidade de criação de políticas capazes de amenizar os problemas nutricionais detectados no Brasil. A iniciativa pioneira, durante a década de 30, no governo Vargas, foi a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que deu grande contribuição na tentativa de resolver a problemática (SILVA CARVALHO, 1994).

Após essa iniciativa, várias ações foram entabuladas no sentido de enfrentar o problema nutricional de nosso país: criação da Coordenação de Mobilização Econômica (1942); formação da Comissão Nacional de Alimentação (1945); fundação do Instituto Nacional de Nutrição (1946); implantação do Plano Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, elaborado em 1952.

As ações supracitadas, implementadas pelo governo federal, foram insuficientes para resolução dos problemas nutricionais do país, visto que a miséria e a fome são elementos implícitos da forma social capitalista. Especificamente relacionada ao âmbito escolar, a ação federal de maior impacto foi a criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) criado em 1979, atualmente reputado pelo governo como o maior programa de alimentação escolar no mundo (BRASIL, 2017), voltado para as escolas públicas visando contribuir com o acesso e permanência de estudantes matriculados nas escolas públicas de educação básica.

O Pnae é uma política pública consolidada que pretende enfrentar a desnutrição ocasionada por fatores sociais próprios de uma sociedade capitalista – como o desemprego, o trabalho assalariado e a pobreza – que repercutem no ambiente escolar.

Em vista disto, objetiva-se aqui investigar as políticas públicas a partir do Pnae, identificando os elementos que o caracterizam como tal.

Alguns questionamentos nortearam este estudo, a saber: Quais as características de uma política pública? Quais os elementos do Pnae que permitem a sua classificação como política pública? Qual o movimento histórico do Pnae no sentido de ampliação da garantia do direito à alimentação escolar? Quais os desafios atuais para a garantia do direito à alimentação?

A presente pesquisa teve como percurso metodológico estudo bibliográfico e documental, sendo realizada a partir da análise de relatórios, legislações e artigos que discorrem sobre a temática em tela, com o propósito de responder às questões aventadas.

### 2 Conceituando Políticas Públicas

No Brasil, as desigualdades socioeconômicas e a concentração de renda acarretam problemas, como a violência, a fome, a miséria, frente às quais a ação do Estado, no campo da segurança pública, da assistência, da saúde e da educação, é insuficiente para propiciar o direito de cidadania principalmente perante a precariedade do atendimento oferecido (SALVADOR, 2010).

Embora os problemas retratados sejam intrínsecos à formação socioeconômica brasileira, eles dizem respeito diretamente ao modo de produção vigente nessa sociedade, que é capitalista e onde as desigualdades sociais demandam políticas aptas a amenizar as mazelas existentes, condição para manutenção desse sistema. Assim sendo:

Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil (BONETI, 2011, p. 18).

Essa definição é reiterada por Rodrigues (2011, p. 13) que considera as “políticas públicas como o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade, cujos interesses, valores e objetivos são divergentes, tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade.” A autora expandiu o debate revelando que uma das características mais relevantes das políticas públicas consiste no fato de elas se constituírem de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público (RODRIGUES, 2011).

Uma vez que as políticas públicas são originadas da necessidade de resolver tensões germinadas nas sociedades capitalistas, onde a essência é, necessariamente, estabelecer a sensação de bem-estar social e não de resolver de forma definitiva os conflitos sociais que são o fundamento determinante da manutenção do *status quo*, é possível conceber alguns elementos que tipificam uma política pública. Nesse cenário, Saravia e Ferrarezi (2006, p. 31) sobrelevaram quatro, a saber:

1. a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante;
2. b) decisório: a política é um conjunto sequencial de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidade;
3. c) comportamental, implica ação ou inação, fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação não apenas uma decisão singular;
4. d) causal: são produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Essas características, notabilizadas nas políticas públicas e nos programas, são essenciais para sua definição como tais, em processo natural do ciclo da política. Então, tais políticas têm como escopo amenizar ou buscar soluções para questões da sociedade, a fim de endossar determinados direitos de cidadania, em curto ou longo prazo, para dado segmento social, cultural, étnico ou econômico.

A compreensão das Políticas Públicas implica conhecer os tipos existentes. Assim, quanto à organização, as políticas podem ser descentralizadas, centralizadas, universais e focalizadas.

As políticas públicas centralizadas implicam a concentração da tomada de decisão no topo da hierarquia, enquanto a descentralizada é o contrário. As descentralizadas envolvem espaços de desenvolvimento da política. Arretche (1996) utilizou dois exemplos de políticas descentralizadas bem sucedidas, a merenda escolar e o programa do livro didático. Argumenta a autora que, nesses casos, a descentralização pode potencializar a democratização e eficiência das políticas públicas.

As políticas públicas universais são aquelas que direcionam os recursos públicos a todos os cidadãos, enquanto as focalizadas são as que direcionam os recursos públicos específicos, em geral, para os mais pobres, por meio de instrumentos que os selecionem como beneficiários diretos (KERSTENETZKY, 2006). As políticas focalizadas têm resolução imediata, enquanto nas universais, a previsão é em longo prazo.

No que se refere às políticas focalizadas, elas podem ser: 1) residual – intimamente ligada ao modelo neoliberal; 2) condicional – voltada para a boa utilização dos recursos públicos, a fim de garantir as áreas carentes; e 3) reparatória ou redistributiva – que visaria a alguns grupos, a fim de se assegurar a igualdade aos direitos sociais.

### **3 Pnae: histórico de uma política pública**

A política de alimentação escolar no Brasil, iniciada na década de 30 e consolidada em 1979, com a criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), tem por desígnio contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis nos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricionais, e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período em que permanecem na escola (BRASIL, 2015).

A trajetória do Pnae é assinalada por reformulações que levaram à ampliação do atendimento. A necessidade apareceu na agenda governamental brasileira na década de 1930, com o reconhecimento da demanda de atendimento ao educando. Naquele período, distribuída de forma tímida, tinha caráter assistencialista, com vistas a suprir a carência nutricional de estudantes (BRASIL, 2017). Foi um momento no qual se verificou o estabelecimento de parcerias com instituições internacionais para seu financiamento, mas ainda não contava com nenhum dispositivo legal para sua institucionalização como política.

Somente a partir de 1955 ocorreu maior institucionalização, por meio de decretos, que expressavam avanços na política de alimentação escolar, agora nomeando o objetivo de resolver a problemática da fome e da situação de penúria de milhares de estudantes que não tinham alimentação escolar como direito.

No entanto, somente em 1979, ocorreu um processo efetivo de consolidação da política, mediante a criação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que passou por várias modificações importantes nos anos seguintes.

Resumindo o histórico da alimentação nas escolas como política pública e a sua institucionalização, tem-se o seguinte: em 1993, a descentralização foi um passo importante para a autonomia dos municípios e dos estados, que passaram a adquirir os gêneros alimentícios, dando oportunidade para aquisição de produtos regionais. Desta forma, valorizaram-se os pequenos agricultores. Em seguida, veio a obrigatoriedade de que 70% dos recursos fossem aplicados em alimentos básicos, em respeito aos hábitos alimentares regionais.

Destaca-se a trajetória da merenda escolar com ampliação do atendimento, cujo ápice foi a inclusão de todos os estudantes de educação básica, no ano de 2009, com a Emenda Constitucional nº 59, que avalizou essa prerrogativa (BRASIL, 2009). A educação e alimentação escolar saudável e adequada são direitos sociais reconhecidos no Brasil, afiançados na Constituição Federal de 1988.

Carvalho e Castro (2009) revelam que as bases que fundamentam o Pnae afirmam que o desenvolvimento sustentável, a universalidade, a equanimidade, a descentralização, o controle social, são aspectos inescusáveis, que visam a promover o equilíbrio de diferentes dimensões socioeconômicas, culturais, territoriais, ambientais, ecológicas e político-institucionais.

A ampliação de atendimento aos estudantes teve seu ápice em 2009, quando os estudantes de ensino médio passaram a ter acesso à merenda escolar. Percebe-se, entre os anos de 2009 e 2016, que não houve um crescimento do recurso, fato devido à falta de alteração do valor do repasse, configurando praticamente oito anos de congelamento, tendo seu reajuste sido efetivado somente em fevereiro de 2017.

Entre os desafios vislumbrados, está o de fiscalizar o programa, que ainda conta com a suspeita de desvio de recursos, fraudes nas licitações, gêneros alimentícios de péssima qualidade e, como consequência, falta de merenda. Logo, faz-se necessária uma preparação

da sociedade para exercer o seu direito, supervisionando e denunciando junto aos órgãos incumbidos dessa tarefa, bem como nos meios de comunicação.

#### 4 Pnae como política pública

De acordo com Howlett e Ramesh (2013), existem cinco fases do ciclo de políticas públicas: formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. Fases verificadas no referido programa que, conforme se percebe, surgiu da necessidade nutricional dos estudantes.

Alguns elementos definem o Programa Nacional de Alimentação Escolar como Política Pública: a demanda social, que levou a sua formulação; a pauta na agenda governamental na década de 30; e a implementação e avaliação que têm sido importantes para as conquistas do Programa no que se refere ao atendimento.

O Pnae enquadra-se no âmbito da política universalizada, pois, embora o caráter de universalidade esteja presente, ele é voltado para estudantes de escolas públicas; e é descentralizado, por estar vigente em todo o país, sendo gerenciado de forma desconcentrada.

#### Conclusão

Este artigo buscou apresentar o Pnae enquanto política pública, concebendo-o como uma política universalizada, descentralizada, com características elementares. Dada a sua relevância social, a apreciação de uma política deste porte deve ser feita com a intenção de verificar o seu funcionamento, convertendo-a em uma política exitosa.

Contudo, ela requer ajustes, fato comprovado a partir de sua história. Os desafios do programa são realidades a serem enfrentadas. Destarte, deve-se incentivar a participação popular no enfrentamento de possíveis violações aos direitos, o que é observado através dos meios de comunicação, com denúncias relacionadas à merenda escolar.

#### Referências

ARRETCHE, M. 1996. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm)> Acesso em: 20 dez. 2017.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro**. 2. ed. Ijuí: Injuí, 2011.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Brasília: Senado Federal, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)> Acesso em: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** – atualizada até a Emenda Constitucional nº 96/2017. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>> Acesso em: 17 out. 2017.

CARVALHO, Daniela Gomes de; CASTRO, Vanessa Maria de. **O programa nacional de alimentação escolar – Pnae como política pública de desenvolvimento sustentável**. 2009. Disponível em: <<http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/VIII/GT4-251-130-20090722021654.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2017.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**. v. 26, n. 4 (104), out/dez, 2006. Disponível em: <<http://academico.direitorio.fgv.br/ccmw/images/7/72/Celia.pdf> .> Acesso em: 19 nov. 2017.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011. (Coleção Folha Explica).

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SARAVIA Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. ENAP, 2006.

SILVA CARVALHO, Alberto da. **De Vargas a Itamar**: políticas e programas de alimentação e nutrição. 1994. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141995000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007)>. Acesso em: 7 dez. 2017.

-