

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMERICA LATINA: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização*

Mariza Abreu**

O conhecimento e a análise crítica de experiências históricas realizadas em diferentes países poderão contribuir para a construção de novas políticas públicas, que superem o caráter de mecanismos de atendimento a carentes e se constituam em garantia dos direitos do cidadão.

Com a intenção de participar desse debate, tecemos a seguir algumas considerações sobre as políticas de alimentação escolar em países latino-americanos, a saber: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guatemala, Nicarágua, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela¹.

Programas universais ou focalizados

Os programas sociais são universais quando atendem a todos os membros da parcela da população a que se dirigem (por exemplo:

* Este artigo contém reflexões desenvolvidas no trabalho de conclusão "Políticas de Alimentação Escolar na América Latina" que apresentamos em Seminário Avançado do PPGEDU, FACED/UFRGS, em dezembro de 1995.

** Representante da FAE no Rio Grande do Sul.

¹ As reflexões que seguem baseiam-se nas informações fornecidas pelos documentos listados nas referências bibliográficas.

todas as crianças, todos os alunos ou todos os idosos) ou são focalizados quando, dentro dessas parcelas, selecionam seus beneficiários a partir de critérios socioeconômicos. Entre os países da América Latina observados, apenas o Brasil e o Uruguai desenvolvem programas universais de alimentação escolar; nos demais países, esses programas são focalizados.

Entre os países que possuem programas focalizados, Argentina e Chile desenvolveram sofisticados modelos de focalização de abrangência nacional, enquanto nas outras nações observadas predomina a utilização de regiões como critério de focalização (regiões mais pobres do país e/ou meio rural), sendo que em alguns casos combina-se a aplicação de critérios regionais com indicadores sociais.

Na Argentina, após avaliação do programa de "comedores" escolares realizada há dez anos, o governo nacional encaminhou a construção de um índice para determinar a necessidade de assistência por área ou departamento, combinando indicadores como: escolares que habitam lares pobres, escolaridade do chefe de família, tipo de habitação, crianças do primeiro ano de escolarização com baixa estatura. Com esse índice, determina-se a proporção da matrícula—traduzida num certo número de refeições—que precisa de assistência alimentar em cada região e em cada estabelecimento de ensino.

No Chile, 35,16% dos estudantes matriculados nas escolas municipais e particulares subvencionadas pelo Estado, de ensino básico e médio, recebem alimentação escolar do poder público. O governo nacional desenvolveu um modelo de focalização para determinar o número de refeições a ser oferecido em cada estabelecimento de ensino. Na escola, é o professor quem designa os alunos que devem receber esse benefício. Na educação básica,

através de informações coletadas pelo professor, é considerada uma série de variáveis relacionadas com o nível socioeconômico dos escolares, idade, antropometria, educação das mães e necessidade de alimentação estimada pelo professor. Como consequência, a alimentação escolar é servida em todo o território nacional, e 80% de seus recursos são direcionados para 40% dos alunos beneficiados e avaliados como os mais necessitados. Como meta, o governo aponta a necessidade de uma cobertura de 40% do número total de matrículas no ensino básico e médio, em lugar dos atuais 35,16%.

Na Bolívia, cerca de 300 mil crianças entre 7 e 14 anos são atendidas com refeições servidas nas escolas, em uma população em idade escolar de aproximadamente 1,5 milhão, dos quais cerca de um milhão vive em situação de risco. Hoje estão sendo atendidas, portanto, 30% das crianças que necessitam de assistência alimentar, fundamentalmente no meio rural.

Na Colômbia, para receberem alimentação escolar, as crianças de 7 a 14 anos matriculadas nas escolas primárias oficiais — rurais, urbanas e indígenas — são identificadas a partir dos seguintes critérios de seleção: pertencer a famílias com condições básicas insatisfeitas e em situação de miséria, apresentar deterioração no estado nutricional e residir distante da escola.

No Equador, a alimentação escolar é servida nas escolas rurais e urbano-marginais, pois a falta de recursos impede a ampliação do programa para a zona urbana em geral, onde também há desnutrição infantil, sendo hoje atendidas 450 mil crianças equatorianas da zona de pobreza crítica, de três regiões do país correspondentes a 20 províncias.

Na Guatemala, em 1995, foram distribuídas cerca de 1,5 milhão de *galletas* (bolachas) diariamente para alunos da escola pré-primária e primária. Nas áreas mais pobres, distribui-se também leite, o que beneficia cerca de 622 mil escolares. Para 1996, estava programada a distribuição de leite para 1,5 milhão de crianças.

Na Nicarágua, a partir de 1994, estão sendo atendidas as 450 mil crianças dos níveis pré-escolar, 1º e 2º anos do ensino primário de todas as escolas públicas do país, em uma matrícula no primário de 850 mil alunos, sendo 780 mil em escolas públicas. Assim, esse atendimento corresponde a 58% de cobertura em relação à matrícula no ensino público primário. Em municípios com situação crítica, está previsto, em caráter temporário, o oferecimento de um *desayuno* (primeira refeição do dia) escolar; para 1996, esse benefício estava previsto para 6.600 crianças.

No Peru, os programas de assistência alimentar atendem pouco mais de 60% dos escolares. A focalização ocorre por áreas geográficas: as diferentes regiões do país são classificadas como muito pobres, pobres, regulares e aceitáveis. Em 1995/1997, está em desenvolvimento um projeto através do qual se oferece uma merenda pela manhã, servida o mais cedo possível, a escolares dos três departamentos considerados economicamente os mais pobres nas zonas alto-andinas do Peru. Nos departamentos, as províncias e os distritos são selecionados a partir de indicadores de estatura dos escolares e de necessidades básicas insatisfeitas das famílias, e as escolas atendidas nesse projeto são as da zona rural.

Na República Dominicana, a alimentação escolar beneficia 200 mil das cerca de 600 mil crianças que vivem abaixo da linha da

pobreza em todo o país. Desses, 100 mil são alunos das escolas básicas urbanas, correspondendo a 16% da matrícula nessas escolas. Os outros 100 mil escolares beneficiados pelo programa residem na fronteira com o Haiti, região com os piores indicadores sociais do país, e correspondem a 48% do total de 209 mil escolares aí existentes.

Na Venezuela, desenvolvem-se diferentes atividades através das quais se distribui aos estudantes um copo de leite ou uma merenda ou um almoço, servido nos "comedores" escolares. O copo de leite é oferecido a cerca de 78% dos pré-escolares e escolares. Já a merenda é servida para 13% dos pré-escolares e 19% dos escolares, de acordo com seu estado nutricional e/ou condições socioeconômicas, privilegiando-se as áreas rurais. Em 1989, cerca de 300 mil crianças entre 7 e 14 anos em áreas de população pobre foram beneficiadas com o almoço. Os beneficiários desse subprograma, que correspondem a aproximadamente 10% da matrícula, são selecionados por apresentarem certo grau de desnutrição ou por viverem distante da escola ou em baixas condições socioeconômicas.

No que diz respeito aos países com programas universais, no Uruguai, nas escolas rurais, todas as crianças recebem almoço diário; nas escolas especiais, com oito horas diárias de jornada escolar, todos os alunos recebem *desayuno*, almoço e merenda; nas escolas urbanas, o almoço é servido de acordo com a livre demanda. Para definir a dotação de recursos financeiros para o programa, é realizado um levantamento para identificar o número de crianças que demandam a alimentação escolar. Em 1988,

foram servidas cerca de 126 mil refeições diárias em todo o país, o que corresponde a um beneficiário em cada três escolares.

No Brasil, apesar de o programa de alimentação escolar ter como objetivo o atendimento, durante o ano letivo de 180 dias, a cerca de 32 milhões de alunos da pré-escola e do 1º grau da rede pública de ensino e entidades filantrópicas, na realidade, a execução do programa não cumpre o objetivo planejado. Em primeiro lugar, os recursos do orçamento da União efetivamente aplicados no programa da merenda têm variado consideravelmente nos últimos anos, o que repercute no número de dias letivos efetivamente cobertos com alimentação escolar pela ação do governo federal. De acordo com a FAE, o atendimento da merenda escolar, que fora de 65 dias em 1991 e de 42 em 1992 (ano do *impeachment* do presidente Collor e de inúmeras dificuldades vividas pela administração federal), atingiu 118 dias em 1993 e pouco mais de 150 em 1995.

Em segundo lugar, é preciso considerar que a merenda não é servida ao conjunto dos alunos matriculados na rede pública de ensino, como prevê o programa do governo — não porque não lhes seja oferecida, mas porque nem todos recorrem ao serviço de alimentação escolar. Estaria ocorrendo no Brasil algo semelhante ao que acontece no Uruguai, ou seja, o programa tem caráter universal, porém as refeições são de fato servidas de acordo com uma "livre" demanda. Entretanto, ao contrário do Uruguai, onde essa situação é conhecida, oficializada e quantificada, no Brasil não só não se conhecem os dados, como o discurso oficial constantemente informa que são alimentados de 32 a 34 milhões de escolares em todo o País.

Financiamento, gestão e políticas de descentralização

Quanto à administração dos programas de alimentação escolar e aos recursos para seu financiamento, é possível identificar um primeiro grupo de nações latino-americanas que se caracterizam por uma significativa presença de ajuda internacional e por uma gestão fortemente centralizada. Nesses países, há aporte de recursos externos através do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas, em geral, através da doação de alimentos, como leite em pó, trigo, arroz e azeite. São os governos nacionais que, com maior ou menor participação de outras instâncias administrativas, coordenam e executam diretamente os programas de alimentação escolar, definindo, por exemplo, cardápios de abrangência nacional. Na maioria dos casos, a participação das comunidades educativas é essencial à execução do programa: professores e pais arcam com custos operacionais da alimentação escolar, complementam as refeições com gêneros alimentícios e responsabilizam-se por sua preparação e distribuição aos alunos. Nesse grupo inscrevem-se a Bolívia, Equador, Peru, Guatemala, Nicarágua e República Dominicana.

Um segundo grupo de países, no qual se incluem Colômbia, Venezuela e Uruguai, caracteriza-se por uma administração também centralizada dos programas de alimentação, embora com maior flexibilidade evidenciada, por exemplo, na implementação de variadas modalidades de refeições. Caracteriza-se, ainda, por um financiamento dos programas garantido fundamentalmente por recursos nacionais.

Na Colômbia, o governo nacional fixa políticas e elabora normas técnicas, e os municípios e as unidades escolares executam o

programa de alimentação escolar. O programa é financiado com aportes do Tesouro Nacional, dos governos regionais e municipalidades, e ainda pelas cotas de participação da comunidade. Em 1989, o custo total do programa foi de US\$ 15.715.312, dos quais 56% correspondem ao aporte do governo nacional; 11%, aos recursos departamentais e municipais; e 33%, às cotas de participação da comunidade.

Na Venezuela, o governo central é responsável pelo desenvolvimento do conjunto dos programas de proteção nutricional. As unidades operativas dos programas são os estados ou províncias. Os recursos e a administração de todos os programas são de responsabilidade integral do Estado nacional. A administração é centralizada, mas existe uma ampla margem de descentralização para viabilizar o aproveitamento dos recursos regionais e locais. Os recursos financeiros são enviados aos operadores diretos do programa nos estabelecimentos para compra local de insumos. Em 1989, estimava-se que apenas 34% do gasto direto do programa dirigiam-se à alimentação propriamente dita, pois grande parte destinava-se ao pagamento de pessoal.

No Uruguai, a administração do programa dos "comedores" escolares é centralizada. O Departamento de Alimentação do Ministério da Educação elabora as pautas técnicas e administra os recursos. Em Montevideu, esse departamento exerce supervisão direta nas escolas; no interior, sua supervisão é quase nula. O Departamento de Alimentação distribui duas vezes por ano os recursos financeiros correspondentes a cada escola. No orçamento nacional destinado à educação, constam partes fixas para a alimentação escolar. Os "comedores" são integralmente financiados pela administração central. Os pais e responsáveis

pelos alunos participam como voluntários nas tarefas de preparação dos alimentos.

No terceiro grupo de nações, incluem-se o Chile, a Argentina e o Brasil. Neles, soma-se à inexistência ou à pouca participação de recursos externos, no financiamento dos programas de alimentação escolar, uma maior complexidade vivenciada em sua administração, com a implementação de alternativas particularizadas de gestão: no Chile, a privatização dos serviços de alimentação escolar; na Argentina, a total descentralização do programa planejado e executado pelas províncias; no Brasil, a estratégia de municipalização do programa de alimentação escolar implementada a partir de 1993.

No Chile, a Junta Nacional de Auxílio Escolar y Becas (JUNAEB), vinculada ao Ministério da Educação e financiada pelo Ministério da Fazenda, é responsável pela formulação, implementação e coordenação de todos os programas de assistência aos estudantes em todos os níveis de ensino. Entre 1965 e 1979, a execução do programa de alimentação escolar era responsabilidade direta da JUNAEB, criada em 1964. A junta organizava a infra-estrutura nas escolas, dispunha de cem armazéns e cem veículos para o transporte dos gêneros, possuía cerca de 5.500 funcionários para a preparação das refeições e se constituía em um grande comprador de alimentos. Entre 1976 e 1980, foi realizada uma experiência de privatização do programa de alimentação escolar, sistema que foi implantado em nível nacional a partir de 1980. Hoje, o programa é operacionalizado por empresas privadas ou concessionárias com as quais a instituição estabelece contratos. As empresas interessadas em prestar o serviço de alimentação escolar são licitadas pela JUNAEB, através de uma proposta pública. A empresa deve entregar a alimentação diretamente nas escolas, e a

refeição deve cumprir as exigências nutricionais, possuir boa aceitabilidade pelos escolares e apresentar alimentos e infra-estrutura em condições adequadas. O controle do programa é efetuado por professores encarregados em cada escola e pelo pessoal da JUNAEB em atuação nas diferentes regiões do país. O controle de qualidade dos alimentos é executado pelos laboratórios das universidades e por empresas privadas da área técnica. De acordo com a JUNAEB, a privatização evidenciou que as vantagens da economia de escala — em que o maior volume corresponde menor custo — têm seus limites, pois, desde o início da privatização, verifica-se um equilíbrio de preços entre as grandes e médias empresas. Ainda de acordo com a JUNAEB, o principal problema da privatização refere-se à dificuldade de executar o controle da qualidade e da quantidade previstas nos contratos, sendo necessário maior controle social.

Na Argentina, enquanto o governo central exerce a coordenação do programa dos "comedores" escolares, determinando critérios gerais de funcionamento e gestão, as províncias são responsáveis pelo planejamento e gestão operativa do programa. Através de regulamentação datada de 1992, os "comedores" escolares contam, para seu financiamento, com a transferência de fundos do governo federal com destinação específica; assim, da arrecadação fiscal, cada província recebe um montante, de forma periódica e automática, que deve aplicar obrigatoriamente em prestações alimentares aos estudantes. Nas províncias, esses recursos somados aos aportes provinciais são transferidos às escolas ou aos órgãos que administram os "comedores" escolares, com periodicidade definida em cada uma delas, por exemplo, mensalmente. No projeto de reformulação dos "comedores" escolares, o governo nacional desenvolve e apresenta às províncias (que aderem livremente ao

projeto, sendo nove no final de 1995) propostas relacionadas, por exemplo, com a adoção de critérios de focalização para melhor distribuir os recursos e selecionar os beneficiários, e a determinação de metas nutricionais e critérios de qualidade das dietas a serem ministradas. Para assessorar na escolha de uma modalidade de implementação do programa, promoveu-se uma análise comparativa dos custos das cinco diferentes alternativas de implementação de "comedor" escolar². Para avaliar a eficiência operacional das diferentes modalidades de implementação e determinar seus custos, estabeleceu-se uma refeição padrão, no que se refere à cobertura de metas nutricionais e a critérios de qualidade vinculados à seleção dos alimentos, e considerou-se também aspectos operacionais que implicam custos, como combustível, equipamento, número, perfil e capacitação do recurso humano, padrões mínimos de supervisão e controle da gestão e da qualidade dos alimentos. O resultado desse estudo consiste numa matriz de custos, referida à refeição padrão, que cada jurisdição pode utilizar para ponderar vantagens e condicionantes de cada sistema de forma a, considerando a relação custo-benefício, decidir-se pela implantação de uma ou mais modalidades. Para um almoço com 700 calorias e o mesmo aporte de micronutrientes, chegou-se aos seguintes custos: sistema de compras centralizadas US\$ 0.67, comidas industrializadas US\$ 0.82 e gestão totalmente descentralizada nas escolas US\$ 0.97. A modalidade mais comum é a transferência de recursos às escolas, onde diretores, professores

Publicado neste fascículo, na seção Pontos de Vista.

Em Aberto, Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995

e, às vezes, pais executam o serviço, responsabilizando-se pela indicação dos beneficiários, uso dos recursos, determinação do cardápio, seleção dos fornecedores, compra, transporte e preparação dos gêneros e fornecimento das refeições aos alunos. Várias limitações explicam os maiores custos da modalidade totalmente descentralizada: aumento do preço em decorrência da menor escala de compras; atraso na transferência dos recursos às escolas, motivo do encarecimento dos alimentos (fornecedores cobram sobrepreços pela demora do pagamento); falta de pessoal técnico e baixa normatização para orientar as escolas a melhor organizarem a compra de insumos alimentares. Em consequência, além de um custo maior, essa modalidade produz uma grande heterogeneidade na oferta de refeições entre as escolas, e na mesma escola, e deficiências de quantidade e qualidade dos alimentos.

No Brasil, apesar das várias mudanças pelas quais passou o programa de alimentação escolar, sua história é marcada por um profundo grau de centralização. A execução centralizada do programa da merenda resultava não só no desrespeito aos hábitos alimentares regionais, com a introdução dos mesmos produtos formulados em todo o País, mas no favorecimento a grandes grupos econômicos em detrimento de pequenos produtores, com corrupção e desvios de verbas — fatos apurados por auditorias do Tribunal de Contas da União amplamente divulgados pela imprensa. Em consequência dessa situação, há mais de uma década a descentralização da merenda escolar vinha sendo insistentemente defendida.

Entre 1986 e 1989, a FAE realizou uma experiência de municipalização da merenda que, iniciando com a participação de 81 municípios, chegou a incluir no último ano 197 prefeituras.

Embora os resultados dessa iniciativa tenham sido considerados positivos, a municipalização terminou sendo desativada, devido a alterações nas prioridades políticas da FAE.

"Alegou-se, na ocasião, problemas para operacionalizar a prestação de contas e a morosidade no repasse dos recursos", como afirma Peliano.

A partir de 1993, a Fundação de Assistência ao Estudante desencadeou novamente a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, proposta definida como uma das principais ações do Plano de Combate à Fome e à Miséria do governo Itamar Franco.

Já em 1993, a regra na execução do PNAE foi a celebração de convênios entre a FAE e os estados e o Distrito Federal, com o repasse de recursos financeiros às respectivas secretarias de educação para o atendimento à merenda escolar. Entretanto, o objetivo do projeto de descentralização era a celebração de convênios com os municípios. Dessa forma, a partir do princípio de adesão voluntária do município, a FAE empreendeu o Programa de Descentralização da Alimentação Escolar em etapas: no primeiro semestre de 1993, possibilitou a adesão das capitais dos estados (24 das quais aderiram); no segundo semestre, foi a vez dos municípios com mais de 50 mil habitantes e daqueles que haviam participado da experiência da FAE em 1986/1987 (além das capitais, mais 287 municípios aderiram ao programa); e, a partir de 1994, tornou-se possível para todos os municípios brasileiros a participação na chamada municipalização da merenda. Ao final de 1995, considerando os convênios firmados

diretamente com a União e aqueles estabelecidos através dos governos estaduais, 3.380 municípios haviam municipalizado a merenda escolar entre os aproximadamente 5.000 municípios existentes no País.

Para participar do programa, a prefeitura precisa apresentar à respectiva Representação Estadual da FAE (REFAE) um plano de trabalho, acompanhado dos documentos exigidos pela legislação vigente (FGTS, INSS, declaração de, no mínimo, 25% dos impostos aplicados no ensino no ano anterior, balancete do ano anterior e orçamento do ano em curso). Quando se completam os documentos, e a prefeitura encontra-se adimplente com governo federal, o convênio é, então, assinado e publicado no Diário Oficial da União.

Na descentralização do PNAE, os recursos financeiros federais, repassados aos municípios em parcelas, destinam-se exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios. Os custos operacionais do programa — transporte, armazenagem, pessoal, material de cantina — são de responsabilidade do estado ou do município, que utiliza para isso os recursos de contrapartida, exigência da lei federal. Dessa forma, o estado ou município recebe um montante de recursos resultante da multiplicação do número de alunos a serem atendidos pelo número de dias de atendimento e pelo custo *per capita* da refeição no valor de R\$ 0,13. Em 1995, o governo Fernando Henrique anunciou que, em cerca de 310 municípios a serem beneficiados com as ações do Programa Comunidade Solidária, o valor *per capita* da merenda escolar seria majorado em 50% para possibilitar o oferecimento de uma segunda refeição, na hora da chegada da criança à escola.

Em 1994, a descentralização do PNAE deixou de ser apenas vontade política do poder executivo para se tornar determinação da sociedade brasileira, através da Lei nº 8.913/94, que "dispõe sobre a descentralização da merenda escolar".

Hoje, a descentralização da merenda enfrenta problemas operacionais: o repasse dos recursos tem atrasado em relação aos cronogramas previstos nos convênios, devido às exigências legais relativas à constante atualização de documentos, às dificuldades encontradas pelos municípios na prestação de contas de cada parcela de recursos, à demora da FAE na apreciação dessas prestações de contas e à falta da definição de uma fonte de recursos para o financiamento do programa³.

Considerações gerais

A partir da análise aqui realizada dos programas de alimentação escolar em desenvolvimento nos 12 países da América Latina em questão, é possível identificar dois grupos principais de nações⁴.

³ Para criar mecanismos facilitadores do processo de descentralização, o Plano de Metas da FAE-1995 tem como um dos seus objetivos "simplificar procedimentos e sistemas de controle necessários à celebração de convênios e à análise das prestações de contas", prevendo inclusive a necessidade de revisão das exigências legais previstas na Instrução Normativa nº 02/93 do Tesouro Nacional.

⁴ Classificação proposta por Ana Luiza D'Ávila Vianna, secretária executiva do Simpósio Programas de Alimentação Escolar na América Latina, e aqui desenvolvida. Rio de Janeiro, 19 a 22 de novembro de 1995.

No primeiro grupo, encontram-se países cujos programas de alimentação caracterizam-se por um grau profundo de focalização e por uma significativa dependência de recursos externos. As ações de alimentação escolar são direcionadas para as populações estudantis que apresentam diferenciados graus de desnutrição e vivem em precária situação socioeconômica, preferencialmente no meio rural. Nessas condições, os programas de alimentação escolar adquirem um claro sentido de combate à fome e à miséria, apresentados como uma condição para reduzir os indicadores educacionais de evasão e repetência. Apenas a Guatemala faz referência a um objetivo educacional ao incorporar conteúdos de educação alimentar e nutricional ao currículo do primário e pré-primário.

Nos países desse grupo, a ajuda internacional, concretizada principalmente através da doação de gêneros alimentícios pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas, é essencial à execução dos programas de alimentação escolar. A ausência de recursos externos inviabilizaria o desenvolvimento desses programas. Nessas condições, a principal preocupação dos países do grupo é superar a dependência externa, pois a possibilidade de suspensão do aporte desses recursos gera o perigo de descontinuidade dos projetos em desenvolvimento. Os recursos dos orçamentos nacionais aplicados aos programas de alimentação escolar são destinados basicamente para custos operacionais — transporte, armazenagem, pessoal — e para a complementação de gêneros alimentícios. Quanto à manutenção dos programas, verifica-se ainda forte tendência de transferir parte dos custos da alimentação escolar para as comunidades educativas. As famílias dos alunos passam a ser chamadas a colaborar não só com trabalho (por exemplo, na preparação das refeições), mas também com recursos, através do

aporte de bens materiais (como combustível e alimentos Complementares) ou mesmo de contribuição financeira mensal.

A gestão dos programas de alimentação escolar nos países desse primeiro grupo caracteriza-se por uma forte centralização. Com maior ou menor grau de participação de outras instâncias administrativas, os governos centrais coordenam e executam diretamente esses programas, definindo, por exemplo, cardápios de abrangência nacional. Em consequência, as políticas públicas de assistência alimentar aos estudantes são pouco sofisticadas: predomina uma única modalidade de atendimento, constituída pelo fornecimento diário de uma refeição única e muito pouco diversificada. Essa forma de implementação da alimentação escolar indica pouca preocupação em relação às preferências alimentares das crianças e ao desenvolvimento de hábitos variados e saudáveis de alimentação. Na Guatemala, por exemplo, após a ingestão de *galleta* durante cinco anos consecutivos, os escolares reagem a comer a mesma coisa todos os dias; para 1996, estava programada a produção de *galleta* com variação de formas (estrela, cachorro, lua, etc.) e de sabores (laranja, cereja, chocolate, etc).

De fato, esse primeiro grupo constitui-se de países com economias menos complexas, de base primária e menos industrializadas, países onde não existe tradição de intervenção do Estado na área social e onde há pouca sofisticação do aparelho estatal.

Esse é o caso da Bolívia, Equador e Peru, na América do Sul; da Guatemala, Nicarágua e República Dominicana, no Centro América.

Colômbia e Venezuela ocupam posição intermediária entre esse e o segundo grupo de países, constituído pela Argentina, Brasil,

Chile e Uruguai. Colômbia e Venezuela não dependem de recursos externos como os países do primeiro grupo. Entretanto, seus programas de alimentação escolar são altamente focalizados e sua administração é centralizada. Embora com maior flexibilidade de gestão e maior variedade de modalidades de atendimento e aportes nutricionais do que as verificadas no primeiro grupo de países, Colômbia e Venezuela não vivenciam experiências de descentralização, como a Argentina, Brasil e Chile, ou não implementam programas de caráter universal, como Brasil e Uruguai.

As políticas de alimentação escolar dos países do segundo grupo são decorrentes de uma longa história de atuação do Estado na área social e se caracterizam pela pouca presença de financiamento externo e pelo seu caráter de universalização ou menor focalização. São políticas sociais públicas de países com economias diversificadas, onde há significativa industrialização; países com alta tradição de intervenção estatal na sociedade e com estruturas administrativas complexas.

A questão universalização x focalização dos programas sociais constitui-se em tema central de uma análise comparativa entre esses quatro últimos países latino-americanos. Enquanto na Argentina e no Chile desenvolvem-se modelos sofisticados de focalização, através do uso de critérios científicos e recursos tecnológicos, no Brasil e no Uruguai desenvolvem-se programas universais que, hoje, entretanto, são questionados. No Uruguai, há divergências entre o pessoal técnico do Departamento de Alimentação do Ministério da Educação, que defende a focalização do programa, e o pessoal docente, que se manifesta em defesa da preservação do caráter universal do programa de alimentação escolar. No Brasil, a insuficiência de recursos em face

da extensa agenda de benefícios sociais, garantidos na Constituição Federal de 1988 e em outros documentos legais, recoloca na ordem do dia o debate sobre a focalização das ações de caráter assistencial do governo. Em relação à merenda, proposta de emenda à Constituição, enviada pela Presidência da República ao Congresso Nacional em outubro de 1995, acrescenta a expressão "com prioridade para a população de baixa renda" ao dispositivo que garante como dever do Estado "o atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde". Essa mudança não acarreta, necessariamente, mas possibilita, do ponto de vista legal, a revisão do caráter universal do programa de alimentação escolar⁵. Ao mesmo tempo, na perspectiva dos direitos da cidadania, a reação à focalização é constante, pois ela pode se apresentar, na prática, como redução de recursos públicos para a área social. Para garantir igualdade de direitos a todos os cidadãos, a universalização parece ainda ser o melhor caminho. No Chile, por exemplo, a focalização constitui-se em fator de discriminação dentro da escola, entre os que vão e os que não vão ao "comedor", existindo inclusive uma lista de espera daqueles que aguardam receber esse benefício do poder público.

Nos países do segundo grupo, central ainda é a problemática da descentralização administrativa, questão que não se coloca apenas para o Uruguai, em decorrência de suas dimensões territoriais e de sua reduzida população.

⁵ Aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada em 12 de setembro de 1996, a Emenda à Constituição nº 14, que modifica o artigo 34 e o título VIII, capítulo III, seção I da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias, não alterou o artigo 208, inciso VII, do texto constitucional de 1988.

Argentina, Brasil e Chile optaram por diferentes vias de descentralização. No Chile, país de Estado unitário, a descentralização tomou a forma de *privatização* — uma descentralização em direção ao mercado, às empresas privadas, regulada pela administração central. No Brasil, as experiências de descentralização de políticas públicas, implementadas no País a partir da década de 80, caracterizam-se pela transferência de recursos e responsabilidades para instâncias subnacionais de governo — no Estado federativo brasileiro, descentralização tomou a forma de *municipalização*. Na Argentina, a descentralização administrativa vivenciada na Federação é mais ampla que no Brasil, pois se transferiu do governo nacional para as províncias maiores margens de decisão e de capacidade normativa do que o que ocorre na relação da União com estados e municípios no caso brasileiro. Ao mesmo tempo, na Argentina, as relações entre o setor público e o setor privado são também reguladas pelas províncias—trata-se de uma regulação descentralizada e não centralizada, como no Chile.

A questão do papel pedagógico das refeições fornecidas aos alunos no ambiente institucional da escola, com preocupação das políticas públicas, coloca-se apenas no Chile. Em documento da JUNAEB, formula-se a compreensão de que toda ação desenvolvida na escola é pedagógica e que o ato de comer é social. Em conseqüência, a presença e participação do professorado na implementação dos programas de alimentação escolar são consideradas fundamentais. Esse documento não discute, entretanto, as potencialidades e limites encontrados para essa integração da alimentação ao currículo escolar nas condições em que é implementado o programa chileno, onde, por exemplo, as ações são focalizadas e, portanto, as refeições não são servidas a todos os alunos da escola, e onde, a partir de normas técnicas e nutricionais definidas pelo governo, os cardápios

são elaborados pelas empresas concessionárias, sem, portanto, a participação direta da comunidade escolar.

Na verdade, a problemática fundamental dos programas de alimentação escolar consiste na dificuldade encontrada para formular com clareza seus objetivos: essencialmente assistenciais e nutricionais? Ou também educativos?

A alimentação fornecida pelo poder público aos estudantes pode ter um caráter assistencialista, de suplementação alimentar dirigida para o combate à pobreza, como na maioria dos países pobres do chamado Terceiro Mundo. Ou pode ser compreendida como um direito do cidadão e um dever do Estado, que é responsável pelo bem-estar das crianças, inclusive por sua alimentação enquanto estão na escola, como acontece em muitos países desenvolvidos do chamado Primeiro Mundo.

A resposta a essa dicotomia conduz a outras soluções. Por exemplo, para um programa de combate à fome, a melhor estratégia é a focalização. Para um programa de alimentação com objetivos educacionais, impõe-se a universalização, pois universal deve ser a educação básica.

É a partir da definição dos objetivos preferenciais dos programas de alimentação escolar que se torna possível assumir posição e desenvolver os temas presentes na agenda da humanidade nesse final de século, traduzidos pelas questões da focalização, descentralização e privatização.

Para o Brasil, no que se refere ao programa de alimentação escolar, está colocado o mesmo dilema que vive o País no seu conjunto. No

limiar entre o Terceiro e o Primeiro Mundos, ocupando a posição de 10ª economia do planeta e de único país efetivamente industrializado do hemisfério sul e, ao mesmo tempo, de maior concentração interna da renda do mundo, as opções que agora forem feitas, em termos de desenvolvimento econômico e políticas sociais, definirão as possibilidades futuras da população brasileira.

Ou o Brasil avança na universalização dos direitos sociais ou recua com a diminuição do papel do Estado no que se refere à garantia de condições dignas de vida para a maioria de sua população. Na merenda escolar, ou se retorna a um programa focalizado ou se mantém o seu caráter universal, avançando na sua formulação. Isso implica, por exemplo, o debate sobre a necessidade de oferecer número variado de refeições e de aportes nutricionais diários para os alunos da escola pública brasileira, como forma de garantir a todos o direito a uma alimentação adequada.

Em um país com profundas desigualdades sociais como o Brasil, para garantir direitos iguais para o conjunto da população, um Estado efetivamente democrático precisa implementar medidas que visem reduzir essas desigualdades.

Referências bibliográficas

ASISTENCIALIDAD escolar: simposium latinoamericano: informe final. Santiago, JUNAEB, 1991.

CADERNOS DE ENCARGOS DAS REPRESENTAÇÕES DA FAE. Brasília: FAE, nov. 1990.

FUNDAÇÃO DE ASSISTENCIA AO ESTUDANTE. *Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Brasília, 1993.

_____, 2.ed. Brasília, 1993.

_____. _____. 3.ed. Brasília, 1994.

_____. *Descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar: relatório de atividades 1993/94*. Brasília, 1994.

.. *Relatório anual 1994*. Brasília, 1995.

_____. *Resumo das atividades*. Brasília, 1994.

_____. *Plano de metas 1995*. Brasília, 1995.

SIMPÓSIO PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA, 1995. Rio de Janeiro. *Textos e exposições*. Rio de Janeiro: FAE: Programa Mundial de Alimentos/ONU, 1995.