Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

EDUARDO DE LIMA CALDAS[*]
MÁRIO LÚCIO ÁVILA[**]

Resumo: Este artigo apresenta a trajetória da Política Nacional de Alimentação Escolar no Brasil e recorre aos elementos teóricos da continuidade de políticas públicas para construir a análise. A análise indica que a trajetória da Alimentação Escolar como Programa de Política Pública tem seus aspectos discursivos e o próprio entendimento sobre sua execução alterados ao longo do tempo. As alterações decorrem da incorporação de novos atores e da introdução de novos dispositivos. A entrada de novos atores implica na introdução de novos objetivos, mas não necessariamente na substituição dos objetivos anteriores. Assim, apesar das alterações, os objetivos maiores do Programa são mantidos.

Palavras-chaves: alimentação escolar; políticas públicas; continuidade.

Abstract: This paper presents the history of the National Policy School Food in Brazil and uses the theoretical elements of continuity of public policies to build the analysis. The analysis indicates that the trajectory of the School Food Programme like Public Policy has its own understanding and discursive aspects of its implementation changed over time. The changes result from the incorporation of new actors and the introduction of new elements. The entry of new actors implies the introduction of new goals, but not necessarily in the substitution of the above goals. Thus, despite the changes, the major objectives of the program are maintained.

Key words: school feeding; public policy; continuity.

[*] **EDUARDO DE LIMA CALDAS** é bolsista de Pós-Doutorado da CAPES no CIRAD-França. É professor em Gestão de Políticas Públicas (EACH-USP). É economista (FEA-USP), Mestre em Administração Pública e Governo (EAESP-FGV) e em Ciência Política (FFLCH-USP), e Doutor em Ciência Política (FFLCH-USP).

[**] **MÁRIO LÚCIO ÁVILA** é Professor Adjunto na Universidade de Brasília, campus Planaltina-DF. Doutor em Desenvolvimento Sustentável.

Introdução

Um argumento recorrente dos candidatos, principalmente a cargos do Poder Executivo, diz respeito à continuidade ou descontinuidade das políticas públicas. Não é por menos que, a cada dois anos, transcorridas as eleições, beneficiários, parceiros e agentes públicos envolvidos diretamente com políticas, programas e projetos de ação pública ficam inseguros com relação à continuidade das atividades das políticas, programas e projetos com as quais estão envolvidos. Será que os novos governantes, ou mesmo os antigos governantes com novas equipes (no caso de reeleição) darão continuidade às ações iniciadas?

Apesar disso, há, no Brasil, poucos estudos que procuram compreender os fatores que favorecem a continuidade e/ou a descontinuidade das políticas públicas, bem como suas consequências (COLLARES, MOYSES E GERALDI, 1999; ESTEVAM, 2010; GASPARONI, 2005; MENICUCCI E MACHADO, 2007; NOGUEIRA, 2006; ROCHA, 2011; SPINK, 1987; SPINK, 1999; SPINK, 2001; ZARPELLON, 2011). Grosso modo, essa literatura, com riqueza de estudos de caso e diferentes metodologias, procura responder questões como as seguintes:

- O que significa manter uma política, programa e projeto de política pública?
- Será que candidatos da oposição (e mesmo os da situação), se eleitos, mantêm as políticas, programas e projetos iniciados anteriormente?
- Quais os impactos da descontinuidade de uma política, programas e projetos de políticas públicas para as organizações e trabalhadores envolvidos e população beneficiada?

O texto que segue tem caráter exploratório, e está organizado em duas seções: a primeira na qual apresenta uma narrativa do longo processo de continuidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar; a segunda na qual apresenta reflexões sobre o significado de "continuidade" e sobre os fatores que poderiam justificar o longo período de continuidade.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teve sua origem na década de 40 do século XX. O Instituto de Nutrição à época defendia que o Governo Federal deveria oferecer alimentação aos escolares, porém por falta de recursos o projeto não pode ser concretizado.

Na década de 50, foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição denominado "Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil". Em 1954, ocorreu a primeira liberação de recursos do Fundo Internacional de Socorro a Infância (Fisi), atualmente denominado Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), para financiar a alimentação nas escolas[1].

Em 1955, por meio do Decreto 37.106/55, o Ministério da Educação (Governo Federal) instituiu a Campanha de "Merenda" Escolar (CME). Em 1956, por meio do Decreto 39.007/56, a Campanha de "Merenda" Escolar (CME) passa a ser chamada de Campanha Nacional de "Merenda" Escolar (CNME).

Em 1965, após o golpe militar, outro Decreto (Decreto 56.886/65) altera o nome do Programa, que passa a ser chamado de Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). O

financiamento deste programa continua contando com a colaboração internacional (americana): Alimentos para a Paz, financiada pela United States Agency for International Development (Usaid), e o Programa Mundial de Alimentos, financiado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO/ONU).

Em 1973 foi criado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) e executada sua primeira fase. Os públicos beneficiários deste programa eram gestantes, nutrizes e crianças de até sete anos na população de baixa renda e os escolares de sete a 14 anos. A segunda fase do programa, executada entre 1976 e 1979, além da alimentação escolar, também continha outros 10 programas.

Segundo Carvalho da Silva (1995), o Pronan ofereceu o primeiro modelo de uma política integrada de alimentação que de alguma forma articulava produtor e consumidor. Tratava-se de:

> "Uma política nacional incluindo suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos".

A partir de 1976, a alimentação escolar passou a ser financiada com recursos públicos alocados no Ministério da Educação (MEC). Em 1979, o nome do programa foi novamente modificado. A partir de então passou a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em 1983, foi criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, que dentre outras atribuições é, desde sua criação, responsável pela formulação, financiamento e gerenciamento da alimentação escolar.

Os processos de aquisição dos gêneros alimentícios mantiveram-se centralizados e os alimentos formulados e industrializados passaram a ser comprados por intermédio de licitações públicas. Os inconvenientes de uma política centralizada eram muitos, desde logísticos relacionados com dificuldades em armazenar e distribuir os gêneros alimentícios, até culturais relacionados às diferenças de hábitos alimentares locais.

Apesar da inconveniência da centralização da política de alimentação escolar, em 1983, quando da criação da FAE e no bojo do processo de redemocratização do país, pôde-se observar um primeiro esforço/tentativa para descentralizar a alimentação escolar.

Em 1983, pela primeira vez, tentou-se descentralizar o PNAE, por meio da municipalização da gestão da alimentação escolar nos Estados de São Paulo (governo Franco Montoro), e do Rio de Janeiro (governo Brizola). No caso específico do Estado de São Paulo, o Programa de Descentralização da Alimentação Escolar estava inserido em dois eixos de ação do governo: na chamada "Batalha da Alimentação" e na chamada "Batalha da Democracia e da Descentralização".

A FAE, entre 1986 e 1988, estimulou a descentralização do PNAE por meio de sua municipalização, firmando convênios diretos com 81 municípios do país (CARVALHO, 2009: 98). Os municípios se responsabilizavam pelo gerenciamento e pela operacionalização do programa, e fundamentalmente pela aquisição de alimentos básicos *in natura*.

Apesar dos benefícios da experiência de descentralização do PNAE, como uso de produtos regionais nos cardápios e promoção do desenvolvimento local por meio do estímulo e do aumento de demanda para os produtores locais, a experiência padeceu com a lentidão na liberação de recursos (o que implicava em intermitência operacional) e com a dificuldade na prestação de contas por parte dos municípios.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF-88), a alimentação escolar passou a ser um direito de todos os alunos matriculados no ensino fundamental, por meio de programas de suplementação alimentar a serem desenvolvidos pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal.

Segundo a CF-88, em seu artigo 208:

> "O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: VII atendimento ao educando, no ensino fundamental, a partir de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde".

Então, apesar das experiências de descentralização, por meio da municipalização do PNAE por iniciativas estaduais e pelos convênios da FAE com diversos municípios, e do direito à alimentação escolar garantido na CF-88, somente em 1993-94 se observa o que se pode chamar de consolidação de um patamar de esforços para a descentralização do PNAE.

Em 1993, o Movimento da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida conseguiu, por meio de intensa articulação da sociedade civil e pressão ao recém-empossado governo Itamar Franco, instituir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), instrumento importante para fortalecer o processo de convênios dos municípios com a FAE e para normatizar e institucionalizar o processo de descentralização. Assim, no primeiro semestre de 1993 foram firmados convênios com 26 Estados e 24 capitais de Estados (exceto São Paulo e Rio de Janeiro que já haviam municipalizado a política de alimentação escolar); e no segundo semestre do mesmo ano, com todos os municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes.

Em 1994, foi promulgada a Lei 8.913 (18/07/1994) que consagrou, institucionalizou, normatizou, oficializou o processo de descentralização do PNAE. Segundo Carvalho (2009: 103):

> "Em 1994, a descentralização do PNAE deixou de ser apenas vontade política do poder executivo para se tornar determinação da sociedade brasileira. A promulgação da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 oficializou o processo, valorizando os hábitos e práticas alimentares locais e regionais. A Lei tornou possível aos municípios brasileiros a participação na chamada "municipalização da merenda", e desde a criação da FAE em 1983, pela primeira vez, as escolas puderam contar com a alimentação escolar no mês de fevereiro".

De acordo com a Lei 8.913/94, a transferência de recursos do governo Federal para os governos municipais ficou condicionada à criação dos Conselhos de Alimentação Escolar, com funções de fiscalizar o Poder Executivo, controlar a aplicação dos recursos financeiros e acompanhar a elaboração dos cardápios.

Além disso, para a assinatura de Convênio com a FAE, as prefeituras municipais deveriam apresentar um Plano de Trabalho, Declaração Negativa do Fundo de Garantia por Tempo de

Serviço (FGTS), Declaração Negativa de Recolhimento da Seguridade Social, Declaração de aplicação dos 25% de impostos no Sistema de Ensino no ano anterior, e balancete e orçamento do ano em vigor.

Assim, além de consolidar um determinado patamar de esforços do processo de descentralização, a Lei 8.913/94 oficializa o processo de participação e controle da sociedade civil junto à política de alimentação escolar.

Em 1998, a Lei 9.649 extinguiu a FAE e transferiu suas competências para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Foi editada uma série de Medidas Provisórias (MP), dentre as quais, a MP 1.784/98, reeditada como MP 2.178-36/01, que exigia a aplicação de 70% dos recursos transferidos da União para os Municípios e Estados em produtos básicos, respeitando os hábitos alimentares locais e a vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento econômico local.

Em 2003, por meio da Resolução 15/2003 (FNDE) foi definida em âmbito nacional uma lista de 72 produtos considerados básicos, e que compreendia tanto produtos regionais como o açaí e o queijo coalho, quanto produtos nacionais como o arroz e feijão.

Finalmente, em 2009, a Lei 11.947/09 regulamentada pela Resolução 38 (FNDE), ampliou o PNAE para todo o Ensino Infantil, Educação Fundamental, Ensino Médio e Educação para Jovens e Adultos (EJA) e tornou obrigatório o gasto de pelo menos 30% dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE em aquisição de gêneros alimentícios diretamente do agricultor familiar.

De acordo com o Artigo 14 da Lei 11.947:

> "Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas".

Portanto, observa-se, a partir de 2009, um esforço para incorporar o produtor familiar à política de alimentação escolar. Se, por um lado, há políticas para organizar a oferta da produção, por meio de facilitação do crédito bancário, da qualificação técnica, do apoio técnico, dentre outras; por outro havia necessidade de organizar e direcionar a demanda governamental como forma e estratégia de apoio a agricultura familiar. Além do "mercado institucional" institucional criado, observa-se também o fortalecimento dos circuitos curtos de produção, conectando o produtor, que se apropria de forma mais plena do valor agregado no processo produtivo; com o consumidor final (comunidade escolar), a quem se garante alimentação de melhor qualidade com conhecimento de origem e procedência.

Continuidade de Políticas Públicas

O que é continuidade de uma política pública? Uma hipótese sobre as políticas que continuam é a seguinte: são aquelas que no período de transição entre um governo e outro são consideradas pelo novo governo empossado como políticas de Estado. Nesse caso, pode ocorrer que embora haja a manutenção da política não há o reconhecimento discursivo sobre a

mesma. Caso exemplar é a política econômica do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), mantida em termos de Metas de Inflação, política cambial e política monetária no governo subsequente (governo Lula), muito embora, do ponto de vista discursivo tenha sido tratada como "herança maldita".

Neste sentido, observa-se que o debate sobre a continuidade de políticas públicas pode ser desdobrado em dois níveis: o nível de ação pública e o nível da construção discursiva.

Uma política que teve continuidade na história recente do país foi a da agricultura familiar, por meio do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), iniciada também no Governo FHC. Neste caso, o que se observa é que a política foi acrescida de vários outros elementos inexistentes no primeiro momento e fortalecida pela ampliação de recursos e beneficiários.

Nesta medida, observa-se um esforço de articulação entre dispositivos[2] previamente existentes e outros criados para complementar a política já iniciada. Observa-se também a ampliação dos atores envolvidos com a política.

No caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o que se observa ao longo de mais de 60 anos de história, é um conjunto de mudanças ao longo do tempo, tanto em termos de dispositivos quanto em termos discursivos: inicialmente fora um discurso assistencialista, depois um discurso focado na descentralização, em seguida um discurso em que prevalece a democratização e finalmente um discurso relacionado à articulação entre políticas públicas.

Mesmo o substantivo "Programa" só passa a ser usado a partir dos anos 70. Pode-se observar que, inicialmente, não era um "Programa", mas um "Plano", depois "Campanha", e finalmente "Programa".

O que se observa é que de meados dos anos 40 a meados dos anos 70, a política de alimentação escolar tinha caráter assistencialista e dependente de recursos e doações internacionais.

Nos anos 70, o Programa de Alimentação Escolar consolidou-se como programa nacional, tornou-se menos focalizado e mais universalizado em termos de público, e passou a ser financiado com recursos públicos alocados no Ministério da Educação (MEC). Como muitos programa de políticas públicas estruturados e/ou reestruturados (e resignificados) ao longo dos anos 70, o Programa de Alimentação Escolar era centralizado e verticalizado, o que gerou problemas operacionais.

O gigantismo do programa, sua centralização, os problemas logísticos relacionados à compra, estocagem e transporte foram importantes fatores de desgaste do programa.

No esteio do processo de redemocratização, foram feitos esforços para a descentralização do programa. No entanto, a pressão da indústria alimentícia foi um fator de desgaste de qualquer tentativa descentralizadora e de reafirmação dos processos centralizadores, uma vez que seus interesses (interesses da indústria alimentícia) eram diretamente afetados pela descentralização dos recursos financeiros e das compras públicas[3].

Apesar da referida pressão, os esforços e as experiências subnacionais indicavam possiblidades reais de descentralização.

Tanto a descentralização quanto a exigência de formação dos Conselhos

Locais para o controle social dos recursos transferidos do governo Federal para os governos municipais foram conquistas dos anos 90. O Movimento da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida conseguiu, nos anos 90, por meio de mobilização da sociedade civil e pressão ao recém-empossado governo Itamar Franco, instituir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Finalmente, a partir do ano 2000, foram construídos novos dispositivos para essa política pública (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e inseridos outros atores ao processo. A partir desse período, percebe-se que a referida política, que começara em perspectiva absolutamente assistencialista, introduzira elementos importantes referentes à descentralização da gestão (anos 80 e 90) e à democratização e controle social (anos 90), ganhou uma dimensão sócio-econômica ao valorizar a agricultura familiar (anos 2000). Nesta medida, além de favorecer a capilaridade e a circulação de recursos financeiros no território (local/municipal), também favorece o modo de produção familiar, que contrasta com o modo de produção capitalista tradicional.

Conclusão

Spink et all (2001) apontam que os fatores políticos (compromissos de campanha), fatores técnicos (apoio da administração pública, competência técnica, resultados), parcerias com outras organizações, impacto positivo do próprio programa e pressão de grupos locais são os principais argumentos para a manutenção de programas e projetos e em poucas vezes o argumento político sozinho foi determinante para a descontinuidade. Esses fatores estão relacionados com a entrada de novos atores na execução das políticas.

Deste modo, o que se pode dizer é que a continuidade de uma política pública não implica que ela permaneça a mesma. Pode-se concluir que a continuidade de uma política pública é quando ela mantém seus objetivos iniciais. Isso não implica que não se podem agregar outros objetivos a ela, até porque para sua continuidade haverá que incorporar novos atores, provavelmente com objetivos diferentes e complementares.

Conclui-se também que manter o objetivo não implica em manter o discurso. Parece esquizofrênico, mas muitas vezes o que se observa é um discurso completamente desarticulado da prática. No caso do Programa de Alimentação Escolar o que se observa é o contrário: um discurso completamente articulado com a valorização do programa, com sua ampliação e com a agregação de novos objetivos.

Referências

BALABAN, Daniel Silva. A importância de conselhos de alimentação escola: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: SOUSA, Donaldo Bello (Org.). Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006.

BELIK, Walter e SOUZA, Luciana. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. Planejamento e Políticas Públicas. Nº33. Brasília, IPEA, julho/dezembro, 2009.

CARVALHO DA SILVA, Alberto. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. Estudos Avançados. Vol.9. Nº23. São Paulo, janeiro/abril, 1995.

CARVALHO, Daniela Gomes de. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008). 2009. 238 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSES, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. Educação continuada: a política da descontinuidade. Educ. Soc., Campinas, v.20, n 68, 1999.

ESTEVAM, D. O. A contínua descontinuidade administrativa e de políticas públicas. II Seminário de Ciências Sociais Aplicadas. UNESC. Florianópolis 2010.

GASPARONI, Meirelaine Marques et alli- Descontinuidade das ações e políticas sociais e suas repercussões no "empoderamento" das famílias – uma análise do programa de erradicação do trabalho infantil (PETI) - 2° Seminário Nacional de Estado e Políticas Sociais no Brasil. Unioeste. 2005.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; MACHADO, Moisés. Continuidade e Mudança: comparação entre as trajetórias das políticas de segurança alimentar de Belo Horizonte e Santos. XXXI Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: 2007.

MORMONT, Marc. Agriculture et environnement: pour une sociologie des dispositifs. Economie Rurale, v.236, p.28-36, 1996.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos. São Paulo: Dissertação de Mestrado em Administração da FGV, 2006.

ROCHA, Giovanna de Moura. Continuidade de Políticas Públicas: a Constitucionalização importa? Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2011.

SPINK, Peter. Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático. Cadernos Fundap, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr. 1987.

SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta; KEPPKE, Rosane. Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governança. Revista de Administração, São Paulo, v. 34, n.1, p.61 – 69, 1999.

_____. Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiros. São Paulo. 2001.

ZARPELLON. Sérgio Cristóvão. Continuidade e descontinuidade administrativa de programas e projetos econômicos e sociais: um ensaio sobre fatores que contribuem para esse fenômeno na região centro-sul do Paraná, Brasil. 3° Congresso Internacional de Educação. 2011.

Recebido em 2013-02-24
Publicado em 2013-09-06

[1] A ajuda internacional cumpria importante papel nos Estados Unidos (país doador). Segundo Belik e Souza (2009), o Public Law 480, aprovado em 1954, nos Estados Unidos, que visava à compra de excedentes de produção dos agricultores americanos para doação aos países pobres, "representava um subsídio ao agricultor e uma forma de estabilizar os preços de mercado no mercado interno".

[2] Dispositivos são entendidos como arranjos e configurações entre atores de diferentes tipos numa perspectiva de regulamentação. (MORMONT, 1996).

[3] Segundo Fialho (1993, apud CARVALHO, 2009: 101-102), "após 1992, as empresas Nutrimental (desde 1969), Nutrícia e Lioténica (desde 1978) representavam 48% do fornecimento de gêneros alimentícios encomendados pelo governo".