

ENFOQUE: Qual é a questão?

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico?*

Mariza Abreu**

A construção de políticas públicas como garantia dos direitos elementares do cidadão faz parte, hoje, da agenda de todos que estão comprometidos com a consolidação da democracia e a eliminação das injustiças presentes na sociedade contemporânea.

No campo educacional, a construção de uma escola pública de qualidade é o desafio com que se defrontam, no seu dia-a-dia, os educadores comprometidos com a superação das desigualdades sociais presentes na sociedade brasileira. Não se trata apenas de reverter os altos índices de evasão e repetência que caracterizam o sistema educacional brasileiro, mas de construir uma escola que garanta aos filhos dos setores populares acesso a conhecimentos básicos.

Ao colocar a questão da escola "possível" para as camadas populares, Miguel Arroyo (1991a) apresenta, a partir da análise de experiências concretas, alguns pressupostos que devem orientar a construção dessa escola.

* Este artigo contém reflexões desenvolvidas no trabalho de conclusão "A Escola Possível e a Merenda Escolar" que apresentamos em Seminário Avançado do PPGEDU, FAGED/UFRGS, em julho de 1995. Publicado em Coletâneas do Programa de Pós-Graduação em Educação, ano 1, n.1, jul./ago. 1995.

** Representante da FAE no Rio Grande do Sul.

Em primeiro lugar, é preciso que a escola de fato exista. Muitas vezes chamamos de escola a situação na qual uma professora, em geral leiga, leciona em sua casa ou em outro local da comunidade — igreja, galpão, etc. — a vários alunos de diferentes séries e idades, com muita frequência recebendo remuneração inferior ao salário mínimo.

Uma escola possível para o povo tem de começar por criar condições para sua existência material, sem a qual será romântico reprogramar alternativas pedagógicas inovadoras (Arroyo, 1991a, p.41).

Em segundo lugar, Arroyo afirma que é necessário profissionalizar o trabalhador do ensino, com carreira e remuneração adequadas, garantindo-se a possibilidade de dedicação exclusiva. Além disso, é central para a construção da escola "possível" reconquistar o crédito dos profissionais no seu trabalho. Para isso, é necessária a

... reconstrução da imagem das políticas sociais públicas: (...) deixarem de ser mecanismos de atendimento a carentes (...); (é preciso) recolocar essas políticas sociais como garantia de atendimento aos direitos elementares de todo cidadão... (Arroyo, 1991a, p.46).

De fato, no Brasil, como aponta Janete Azevedo (1987, p.101), as políticas públicas têm colocado o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado, e não na posição de usuário ou consumidor de um serviço ou benefício a que tem direito como cidadão.

Em terceiro lugar, a condição de trabalhador dos alunos—presente ou futura — deve ser o ponto de partida para se construir a escola "possível". Do ponto de vista do cidadão-trabalhador-estudante, a escola precisa ir além de sua função social de agência socializadora do saber sistematizado:

A escola como espaço social tem de ter uma função básica: ser o espaço sociocultural que o mundo do trabalho e a cidade negam ao trabalhador (Arroyo, 1991a, p.50).

Ao tratar dos motivos que levam os trabalhadores à escola para cursarem o supletivo à noite, Sérgio Haddad identifica que, além da expectativa de "melhorar de vida", sempre associada à melhoria salarial, os trabalhadores buscam a escola porque:

Ela é, na verdade, um grande espaço social de convivência daqueles que são sistematicamente desumanizados pelo trabalho, pelo isolamento e por suas condições de existência (Arroyo, 1991b, p.166).

Para Miguel Arroyo, a escola dos filhos das classes dirigentes tem desempenhado uma função que vai além da transmissão do saber sistematizado, ao se constituir em si mesma em espaço sociocultural. Esse algo mais é que tem sido negado ao cidadão-trabalhador. A escola precisa, pois, redefinir-se como espaço e tempo de socialização-vivência o mais plena possível, para a realização de todos como sujeitos socioculturais.

A partir desses três pressupostos — necessidade de garantir a materialidade da escola, políticas públicas orientadas para a

garantia dos direitos do cidadão e uma escola que não se restrinja à transmissão do conhecimento, mas que se constitua em um espaço de vivência global —, nosso objetivo é tecer algumas considerações sobre a(s) política(s) de alimentação escolar em desenvolvimento na escola pública brasileira.

Sempre presente nas preocupações daqueles que se dedicam a estudar as condições de escolarização dos setores populares no Brasil, a merenda escolar aparece, no entanto, de forma secundária nas preocupações desses educadores¹.

Pretendendo dar maior visibilidade à merenda, perguntamos:

Qual deve ser o papel da alimentação escolar na escola pública de qualidade para os setores populares?

Essa questão geral pode ser desdobrada nas seguintes questões:

— Em que medida a política pública de alimentação escolar pode superar o caráter assistencialista de "merenda para alunos carentes" e se constituir em garantia do direito de todos a uma alimentação adequada?

No trabalho de conclusão que apresentamos na PPGEDU, FAGED/UFRGS, analisamos como a merenda escolar aparece no livro de Marília Spósito (1993) e nos textos de Léa Paixão, Rogério Campos, Carlos Rodrigues Brandão e Sérgio Haddad, que compõem o livro *Da escola carente à escola possível*, organizado por Miguel Arroyo (1991b), bibliografia lida no seminário avançado daquele semestre letivo.

—De que forma a merenda pode incorporar-se ao currículo escolar, constituindo-se em uma atividade pedagógica de uma escola que não se restringe à transmissão de conhecimento, mas que se propõe a oportunizar uma vivência global a seus alunos?

— Qual é a materialidade necessária ao serviço de alimentação escolar no interior das escolas e do sistema público de ensino, para que ele possa desempenhar o papel que dele se deve esperar em uma escola pública de qualidade para os filhos das camadas populares?

Nosso objetivo é contribuir para a construção — necessariamente coletiva — das respostas a essas questões.

Merenda, desnutrição e fracasso escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) do governo federal, hoje sob responsabilidade da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), existe no Brasil há cerca de 40 anos. Desenvolvido a partir de 1954, inicialmente teve como objetivo atender aos estudantes carentes do Nordeste do País, através da distribuição de leite em pó. Instituído a partir dos excedentes da safra americana doados ao Brasil, quando cessaram esses donativos, o programa da merenda foi assumido financeiramente pelo governo brasileiro, em face da impossibilidade política de interrompê-lo.

Conforme os documentos legais que o regulamentaram (como os Decretos Federais n^{os} 31.106/55 e 72.034/73), o programa da merenda escolar tinha como um dos seus objetivos oficiais melhorar

as condições nutricionais das crianças e diminuir os índices de evasão e repetência, com a conseqüente melhoria do rendimento escolar.

A partir desses objetivos do programa da merenda, a primeira questão que se precisa abordar é a relação entre merenda, desnutrição e fracasso escolar. As reflexões que apresentamos a seguir têm como base vários artigos de Cecília Azevedo Lima Collares, Maria Aparecida Affonso Moysés e Gerson Zanetta de Lima, estudiosos do tema².

No Brasil, tem ocorrido um processo de "medicalização" do fracasso escolar, ou seja, a busca de causas individuais e biológicas para as dificuldades de aprendizagem dos estudantes. Eximindo-se a escola da responsabilidade pelos altos índices de evasão e repetência do sistema educacional brasileiro, chega-se à desnutrição como uma das principais responsáveis pelo fracasso escolar dos alunos.

Estudando as relações entre desnutrição e aprendizagem, os autores citados são categóricos em afirmar que não há comprovação científica para uma relação de causa e efeito. Em primeiro lugar, é preciso identificar de que desnutrição se está falando. Resultado de uma alimentação inadequada, a desnutrição é, em geral, determinada pela falta de recursos financeiros para a aquisição de alimentos na quantidade necessária ao desenvolvimento do organismo humano³.

Artigos relacionados no final deste trabalho.

Em crianças com nível socioeconômico melhor, a desnutrição pode ser resultado da presença de uma patologia orgânica grave, como cardiopatia congênica, diarreia crônica por defeitos metabólicos congênitos, etc. (Collares, Moysés, 1989, p.81).

Desnutrição grave é aquela que atinge as crianças no início da vida — do período pré-natal aos dois anos de idade —, provocando sérias lesões no sistema nervoso. Nesses casos, a maioria das crianças morre e, quando sobreviventes, raramente chegam a ingressar na escola. Quando ocorre em graus menores ou incide após os dois anos de vida, trata-se de uma desnutrição leve, que não interfere no sistema nervoso e não provoca lesões irreversíveis que impossibilitem a aprendizagem. Nesses casos, o organismo sacrifica seu crescimento para manter o equilíbrio metabólico do corpo.

Ao tentar identificar os efeitos da desnutrição sobre a aprendizagem, enfrenta-se um impasse metodológico, pois não é possível analisar esses efeitos isolando a desnutrição da realidade socioeconômica que a determina. Decorrente da pobreza, a desnutrição faz parte de um "complexo de doença social", onde a ela se somam precárias condições de habitação, saneamento básico e saúde, além dos baixos índices de escolarização dos pais.

Além disso, os estudos até então desenvolvidos apresentam dois evidentes limites: em primeiro lugar, têm se realizado avaliações em crianças pobres com instrumentos elaborados para crianças das classes média e alta, ignorando, assim, a influência do meio sociocultural sobre o desenvolvimento do indivíduo; em segundo lugar, esses estudos foram feitos em crianças que sofreram desnutrição grave nos primeiros anos de vida, e suas conclusões não podem ser estendidas às crianças com desnutrição leve. Vale lembrar que, entre os escolares no Brasil, encontram-se altas taxas de desnutridos, mas trata-se de crianças com desnutrição leve, que conseguem se manter em equilíbrio, mesmo com a falta de alimentos.

Apesar da ausência de embasamento científico, a afirmação segundo a qual a desnutrição é uma das principais causas do fracasso escolar dos pobres esteve presente no discurso oficial do período militar, justificada por autores como Nelson Chaves (apud Fischmann, 1986, p.84):

A plasticidade do cérebro, na última fase da vida embrionária e nos primeiros anos de vida, é uma realidade. As alterações, inclusive as de ordem nutricional ocorridas nessas fases, podem repercutir profundamente sobre a atividade mental, a inteligência, a lógica, a memória e a condução do impulso nervoso.

A Educação deve ser ministrada a todos, indistintamente. Entretanto, logo se estabelece a diferença de capacidade de aprendizagem, resultante da má estrutura e atividade funcional do cérebro.

Ora, com a interferência do fator nutricional agravando a deficiência existente nas camadas de nível socioeconômico mais baixo, aumenta, cada dia, a diferença intelectual entre as classes sociais. Na maior parte da população, a capacidade intelectual é reduzida, o que exige um trabalho muito mais árduo por parte dos educadores e torna o ensino e a educação mais onerosos. É provável que nos países em desenvolvimento exista um grande número de crianças excepcionais, com um Q.I. muito aquém do normal, condenadas ao fracasso na escola e à marginalização social.

Se não há comprovação da interferência da desnutrição no desenvolvimento cognitivo, sabe-se que a fome interfere na

aprendizagem. Enquanto a desnutrição grave provoca lesões no sistema nervoso, a fome é, ao contrário, uma situação transitória, ou potencialmente transitória, que não provoca lesões irreversíveis, mas que dificulta a realização de qualquer atividade do ser humano:

a fome interfere com a disponibilidade orgânica e psíquica para atividades físicas e mentais, por uma questão fisiológica de concentração sobre uma necessidade primária e do próprio déficit energético (Collares, Moysés, Lima, 1985, p.14).

E a chamada "fome do dia", com a qual é tão difícil aprender quanto com frio ou com vontade de se dirigir ao banheiro.

A partir dessas constatações, é preciso questionar a merenda escolar. Em primeiro lugar, é necessário desvinculá-la dos falsos e inatingíveis objetivos de constituir-se em solução para a desnutrição e o fracasso escolar. Recolocando o problema, precisamos superar a concepção segundo a qual a merenda existe apenas porque as crianças são pobres e podem ser desnutridas. Na verdade, a alimentação escolar precisa ser encarada, segundo Lima (Cadernos do CEDES, n.15, p.56), como

algo natural em um ambiente onde existem crianças que, por serem crianças, sentem fome.

Se não fosse assim, não poderíamos entender como o programa de merenda escolar existe em muitos países desenvolvidos, como os Estados Unidos, França, Inglaterra, Japão e Canadá — regiões onde o objetivo da merenda não é combater a desnutrição.

Nestes países, o Estado é responsável pelo bem-estar dos cidadãos de qualquer idade, o que inclui alimentar as crianças no período em que estão na escola. Não se questiona tal programa; ao contrário, a população o identifica como direito e não como um programa assistencialista, de suplementação alimentar. O Estado o assume como um dever e não o utiliza como propaganda política nem como mecanismo camuflador das condições de vida.

Além disto, nesses países, a merenda não se restringe ao caráter alimentar. É um programa integralmente incorporado às atividades pedagógicas da escola, facilitando e propiciando a vivência de relações sociais, cooperação, lazer, música e, ainda, a aprendizagem de nutrição, biologia, agricultura, etc. (Collares, Moysés, 1989, p.83).

Portanto, a merenda escolar precisa ser encarada como uma refeição para manter a criança alimentada enquanto está na escola, independente de suas condições socioeconômicas, e não instrumento para erradicar a desnutrição.

No Brasil, entretanto, o programa de alimentação escolar ganha uma dimensão social maior à medida que, em face da pobreza e da miséria de significativos contingentes da população, cresce o número de crianças que vão à escola em jejum e que se aumentam em casa com uma papa de água com farinha. Para muitos alunos das escolas brasileiras, a merenda é sua única refeição diária.

Diante dessa realidade, vários estudos demonstram que a merenda escolar pode, sem promover mudanças no estado nutricional das

crianças, influenciar positivamente no rendimento escolar, pois, agindo sobre a "fome do dia", aumenta a capacidade de concentração nas atividades escolares. Assim, a merenda permite não sentir fome durante a aula, tendo efeito saciador da fome durante o período de quatro horas em que a criança permanece na escola.

A partir dessas duas constatações — que a merenda é algo natural no ambiente escolar e que, no Brasil, ela assume uma importância social devido à situação de pobreza da população —, é preciso avaliar o programa de alimentação escolar em desenvolvimento no País e as reações dos educadores diante desse programa.

A política educacional do regime militar esvaziou a escola destinada aos setores populares de seus objetivos educacionais, transformando-a em espaço de práticas assistencialistas. Na década de 70, no dizer de Lima (Cadernos do CEDES, n.15, p.56-57), a merenda chegou a se tornar "razão de ser" da escola:

Traduzido às últimas conseqüências, o que ele (discurso de um Estado burocrático-militarista a serviço do capital internacional) diz na realidade é: o ensino dos pobres brasileiros é um fracasso porque eles são desnutridos e condenados a não aprender; a escola, pois, que abandone suas pretensões de ensinar e que seja prática, alimente estes corpos de modo a, pelo menos, preservá-los saudáveis para o trabalho braçal.

Essa política assistencialista dos últimos vinte anos desenvolveu-se em geral às expensas da educação, pois, até a Constituição de 1988, a merenda escolar era financiada com recursos destinados, nos orçamentos públicos, à educação.

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

Em resposta a essa política, os educadores reagiram muitas vezes identificando a merenda como um entrave ao ensino. "A escola não é restaurante nem centro de saúde" — é a frase que sintetiza essa reação. Em vez de lutar para redimensionar o programa da merenda, os professores muitas vezes passaram a se opor à existência do programa. Ao se posicionarem assim, não estavam percebendo a merenda como um direito da população, que independe de suas condições de vida e que, hoje, no Brasil, torna-se imprescindível. Embora se constitua em medida paliativa que não resolve o problema social da desnutrição, a merenda escolar precisa ser mantida e melhorada, pois não se pode permitir que a criança sinta fome durante as aulas e, para muitas pessoas que vivem na miséria, a merenda pode representar o limite da sobrevivência.

A luta por verbas para a educação muitas vezes transformou-se quase em uma cruzada contra a merenda. A questão do financiamento do programa foi resolvida, em nível legal, pela Constituição Federal de 1988, que dispõe:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Encaminhada a questão relativa ao financiamento da merenda, permanecem, entretanto, as ambigüidades do programa em relação a seus objetivos.

Torna-se ainda mais clara a impossibilidade do Programa da Merenda Escolar atingir seus objetivos formais (entre eles o da melhoria das condições nutricionais das crianças), quando se verifica o próprio texto legal, cuja proposta é a de atender a 15% das necessidades nutricionais diárias dos escolares matriculados na rede oficial de ensino de 1ª grau.

A partir de que dados se estabeleceu este índice? Não nos parece que a criança pobre, justamente o alvo do programa, tenha garantidos os 85% restantes de suas necessidades nutricionais diárias em sua casa. (Collares, Moysés, 1985, p.50)

Em 1990, a FAE incluía entre os objetivos do PNAE:

— Elevar os níveis alimentares e nutricionais dos estudantes (...) visando à melhoria do seu rendimento escolar e redução da evasão (...) (Cadernos de Encargos das Representações da FAE, nov. 1990, p.11).

Nas publicações da fundação datadas de 1993 e 1994, não há referência explícita ao combate à desnutrição ou à melhoria das condições nutricionais dos escolares.

A reversão do atual quadro do ensino requer atenção especial e adoção de medidas adequadas às suas cruciais necessidades (...) Entre essas medidas previstas, a alimentação escolar, como

os outros programas suplementares de material didático-escolar, transporte e assistência à saúde, é componente essencial de apoio à criança na escola. (FAE, 1993a, p.5)

O objetivo do programa é fornecer uma refeição diária ao aluno. Com esta alimentação, a FAE vem possibilitando uma melhoria do rendimento escolar e, conseqüentemente, reduzindo os índices de evasão nas escolas. (FAE, 1994b, p.5)

No Relatório Anual de 1994, a FAE volta, entretanto, a afirmar que o objetivo do PNAE é:

Aumentar os níveis de alimentação e nutrição da criança com vistas ao seu melhor rendimento escolar (...) (atendendo) 15% das necessidades nutricionais diárias. (FAE, 1995a, p.14)

A partir dessas citações, é possível deduzir que, apesar das imprecisões e mistificações do discurso oficial, a merenda escolar no Brasil — na medida em que busca suprir apenas 15% das necessidades nutricionais diárias, independentemente do nível socioeconômico dos alunos — na prática não pode ter outro objetivo a não ser o de atender a chamada "fome do dia", entendida como um entrave à concentração necessária à aprendizagem e, portanto, como obstáculo à permanência da criança na escola.

Em artigos publicados em 1985 e 1989, ao proporem a melhoria da merenda, Cecília Collares e Maria Aparecida Moysés apresentaram quatro pontos básicos para discussão. Em nossa opinião, dois deles — a desvinculação da merenda de falsos objetivos de solução para a desnutrição e o fracasso escolar e a definição de verbas para a

merenda diferenciadas das verbas para a educação — estão, ao menos, parcialmente encaminhados: o primeiro do ponto de vista teórico e o segundo do ponto de vista legal. Os outros dois referem-se à necessidade de respeitar os hábitos alimentares da população, incorporando-se à merenda alimentos *in natura* produzidos e adquiridos no local, e à importância de integrar a merenda ao processo educacional, implementando-a como uma das atividades pedagógicas desenvolvidas na escola.

Nossa hipótese é de que a descentralização do PNAE, a chamada municipalização da merenda escolar, possibilite que esses aspectos apontados pelas autoras sejam enfrentados ou, pelo menos, constituam-se em objeto de reflexão da sociedade e do poder público.

Ao contrário do que tem acontecido com outras descentralizações de programas federais, onde descentraliza-se a execução mantendo-se o planejamento e a capacidade de decisão em mãos do poder central, a descentralização do PNAE transferiu de fato para os municípios uma deliberação fundamental. A partir de orientações técnicas de ordem geral, relativas aos requerimentos nutricionais, e de uma listagem de gêneros que a FAE não aceita que sejam adquiridos com os recursos por ela repassados, são os municípios que elaboram os cardápios a serem oferecidos aos seus alunos na merenda escolar. Em conseqüência, outras decisões—relacionadas com o quando comer, onde comer, com o que comer e com quem comer — passam a ser tomadas ou podem ser revisadas pelos coordenadores do programa municipal.

Dessa forma, criam-se de fato as condições não só para o respeito aos hábitos alimentares locais e para a incorporação de alimentos *in natura* à merenda, mas também para a reflexão sobre o papel

que a alimentação escolar desempenha: elemento estranho à escola ou atividade pedagógica integrada ao currículo?

Nossa contribuição para responder a essa questão baseia-se na experiência de descentralização da merenda no Rio Grande do Sul.

Alimentação escolar como direito da criança e ato pedagógico

A partir do pressuposto de que a descentralização dos programas sociais só se justifica se vier a contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população, desde 1993, quando do início da descentralização do PNAE, tem se desenvolvido no Rio Grande do Sul um trabalho em parceria⁴ para o desenvolvimento de ações que visem à qualificação do poder público municipal na execução dos programas da FAE e visem, também, à superação de traços de assistencialismo e clientelismo ainda presentes na sociedade brasileira, através da construção de políticas públicas transparentes e afirmadoras da qualidade de vida dos cidadãos.

⁴ Parceria entre a Representação da FAE no estado, a Federação das Associações de Municípios do Estado do RS/Conselho de Secretários Municipais de Educação (FAMURS/CONSEME), a Prefeitura de Porto Alegre, a UFRGS (através da Faculdade de Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Educação Popular, com apoio da Pró-Reitoria de Extensão), a Fundação de Ciência e Tecnologia do Estado (CIENTEC), contando, a partir de 1995, também com a participação da Secretaria de Educação do Estado, da Federação das Associações dos Círculos de Pais e Mestres do Rio Grande do Sul (FACPM/RS) e de outras instituições de ensino superior.

Em 1994 e 1995, foram realizados, em Porto Alegre, seminários de abrangência estadual e encontros regionais em todo o estado, direcionados aos coordenadores municipais dos programas de assistência ao estudante, abordando tanto a saúde do escolar quanto a alimentação oferecida aos alunos das escolas públicas de ensino de 1ª grau e pré-escolar.

Em 1995, foi desenvolvido também um programa de capacitação dos gestores do programa da merenda em municípios gaúchos. Através desse programa, representantes de 70 prefeituras do Rio Grande do Sul participaram, em Porto Alegre, de uma seqüência de dias de visitas e de debates sobre a alimentação escolar. Nesses dias, realizaram-se visitas a uma escola da rede estadual e a uma da rede municipal, no momento em que a merenda era servida aos alunos.

Nas escolas então visitadas, constatamos, em primeiro lugar, que a merenda não é servida ao conjunto dos alunos matriculados na rede pública de ensino, como prevê o programa da FAE — não porque não lhes seja oferecida, mas porque nem todos os escolares recorrem ao serviço da merenda. Nas escolas estaduais visitadas, entre elas um CIEP e um CAIC, estabelecendo a relação entre o número de matrículas e o número médio de refeições servidas, encontramos uma média de 35% dos escolares atendidos, sem incluir o ensino supletivo noturno onde essa relação é mais baixa. Nas escolas municipais visitadas, essa mesma relação corresponde ao percentual médio de 70% de alunos.

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

Considerando que o número de escolas visitadas não possibilita que se chegue a conclusões definitivas⁵, é possível, entretanto, levantar hipóteses para novas investigações sobre a realidade.

Nossa primeira hipótese é que o objetivo do PNAE, de atendimento da totalidade dos escolares do 1º grau e do pré-escolar — somando mais de 31 milhões de alunos —, não corresponde às condições de execução do programa. A FAE não tem, porém, como conferir essas informações através dos instrumentos rotineiros de controle — os Relatórios de Execução Físico-Financeira da merenda escolar. Nesses documentos, de natureza mais financeira e contábil, os conveniados com a FAE costumam declarar o número oficial de alunos, independentemente do número real de beneficiários do programa, uma vez que o cálculo dos recursos a serem a eles repassados se faz com base na matrícula total cadastrada no MEC.

Além dessa constatação, é importante indagar quais são as razões dessa defasagem entre objetivo e execução do PNAE no que se refere à clientela atendida. Entre outros fatores, construímos a hipótese de que o caráter do programa da merenda, enquanto política social pública, tem consequência sobre o número de crianças que dela se utilizam. Em sua execução, o programa da alimentação escolar oscila entre dois pólos opostos: ou se caracteriza como uma prática assistencialista, como merenda para carentes, ou assume a feição de uma prática vinculada aos direitos da cidadania.

Foram visitadas 12 escolas municipais de um total de 75 unidades escolares e nove escolas estaduais de um total de 237 escolas de 1º grau e pré-escolas que o estado possui na capital.

Para avaliar em que medida a merenda servida nas escolas aproxima-se mais de um ou de outro desses pólos, precisamos responder às seguintes questões: Onde se come? Quando se come? O que se come? Como e com o que se come? Com quem se come? E, além disso, devemos compor essas respostas em uma totalidade. Através da alimentação escolar, além do aspecto nutricional, formam-se hábitos e atitudes. Mais do que isso, junto com o alimento para o corpo, a escola está passando para o aluno representações sobre comida, relações sociais, cidadania...

Nas escolas municipais de Porto Alegre, todas localizadas na periferia da cidade, em bairros e vilas populares, come-se em refeitórios, em horários destinados à alimentação, que não se confundem com as aulas ou com o recreio. Nas escolas municipais regulares de 1º grau, são oferecidas aos alunos duas refeições: uma doce e uma salgada. A doce — café com leite ou café com chocolate ou batida de leite com fruta e pão ou bolacha com manteiga/ margarina ou mel ou *schimia* — é servida na entrada da escola para os alunos da manhã e, no meio do turno, para os alunos do período da tarde. A refeição salgada — no esquema arroz-feijão-carne-salada-sobremesa — é o almoço servido ao final do turno da manhã e na entrada do período da tarde. Nas escolas infantis (0 a 6 anos) e escolas especiais, ambas com turno integral, servem-se quatro refeições. Come-se a refeição salgada em pratos com garfo e faca, no sistema de *buffet*: as crianças e adolescentes servem seus próprios pratos, aprendendo a comer e a conhecer a quantidade que lhes é necessária, inclusive com redução das sobras. Em um ano, o *buffet* estava sendo introduzido em escolas infantis da rede municipal de ensino para crianças a partir de 2 anos de idade. Em toda a rede, os alunos vão ao refeitório em escalas organizadas por turmas — comem, portanto, com seus colegas, sendo os menores acompanhados pelos professores.

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

Em Porto Alegre, verifica-se a existência de uma política de alimentação escolar construída com a participação de todos os executores desse serviço. Assim, o que acontece no fundamental em uma escola é o que ocorre no conjunto da rede de ensino: existe uma unidade desde o espaço físico e equipamentos destinados à merenda (refeitório, cozinha, depósitos, fogões, autoclaves, refrigeradores, *freezers*, etc.) e o corpo de funcionários (técnico em nutrição, cozinheiros e auxiliares de cozinha em número proporcional ao de refeições preparadas na escola) até o cardápio e a integração com os demais setores da instituição escolar⁶.

Em relação às escolas estaduais visitadas em Porto Alegre, a primeira observação a registrar é, em contraste com a rede municipal, sua extrema variedade no que se refere ao serviço de alimentação escolar. Ao contrário das escolas mantidas pela prefeitura, os estabelecimentos de ensino do estado distribuem-se em várias regiões da cidade, desde os bairros e zonas centrais até a periferia urbana.

Quanto à merenda, em primeiro lugar, constatamos que o local onde ela é servida é muito diferenciado: desde a escola onde os alunos recebem o lanche em fila, em pé, e comem no pátio, sem lugar adequado para sentar, até o refeitório adequadamente equipado, passando por várias situações intermediárias. Onde não há espaço próprio para a alimentação, surgem duas alternativas:

⁶ A realidade da alimentação escolar em Porto Alegre é resultado da experiência acumulada de três administrações municipais: governo do PDT (1985/1989) e 1ª e 2ª mandatos da Administração Popular/PT e aliados (1989/1993 e 1993/1997).

as refeições são servidas ou no pátio, saguão, em outro local de uso coletivo na escola, ou na sala de aula — opção que muitas vezes encontra a resistência dos professores, uma vez que a merenda, em sua opinião, deixa a sala suja. Cerca de 40% das escolas estaduais em Porto Alegre possuem refeitório, e esses refeitórios são, ao mesmo tempo, muito diferentes entre si: pode ser uma sala pequena com poucas mesas e cadeiras, onde algumas crianças, não todas as que merendam, entram para fazer o lanche; pode ser um amplo refeitório construído para esse fim, com móveis apropriados. Em uma escola, o refeitório deixou de existir para ser transformado em sala de aula; em outra, ao contrário, uma sala de aula foi modificada para ser refeitório. Entre as situações intermediárias, encontramos aquela onde na entrada da escola — local de passagem, espaço amplo que serve, por exemplo, para o recreio nos dias de chuva — foram colocadas mesas e bancos para o momento da merenda escolar.

À variação de refeitórios corresponde igual variedade de cozinhas e equipamentos: desde autoclaves do CIEP e câmara fria do CAIC até pequenas cozinhas domésticas. Mais constante é a falta de funcionários em número suficiente: em uma escola, uma única merendeira prepara o lanche, distribui a merenda aos alunos, higieniza o material de cantina e limpa a cozinha nos turnos da manhã e da tarde, com uma média de 224 refeições diárias.

Com exceção do CIEP e do CAIC, onde — apesar da subutilização de suas instalações — são servidas mais de uma refeição por aluno, incluindo almoço, na rede estadual de ensino em Porto Alegre predomina o atendimento da clientela com uma refeição diária servida no meio do período de permanência da criança e do jovem na escola — no intervalo ou no recreio. São refeições doces

— café com leite e bolacha, mingau, canjica, etc. — alternadas com refeições salgadas — massa com sardinha, arroz de Carreiro, galinha com polenta, etc. Predominam o uso da colher e a utilização de canecas e cremeiras, embora também se usem pratos. Em alguns estabelecimentos, a hora da merenda é um momento compartilhado com os colegas, com o acompanhamento dos regentes de classe; em outros, poucas crianças merendam sem a presença de seus professores.

Portanto, não só não há uma unidade na execução do programa da merenda nas escolas estaduais de Porto Alegre, como parece não haver a explicitação de uma política de alimentação escolar. Os procedimentos parecem repetir-se, como rotinas, sem serem questionados e sem que se dê visibilidade às razões que os fundamentam e às representações embutidas nesses atos e comportamentos. Por um lado, a merenda parece continuar funcionando tal como foi implementada em momentos anteriores, a partir do programa tradicionalmente desenvolvido sob coordenação da FAE. O número e o tipo de refeição, o horário da merenda, os gêneros alimentícios consumidos, o material de cantina usado apontam nesse sentido. Por outro lado, a ausência de uma proposta clara de trabalho formulada e coordenada pelos órgãos centrais da administração da educação faz com que a maneira como a merenda é implementada nas escolas passe a depender em grande parte da concepção, da iniciativa e até da boa vontade daqueles que são responsáveis — na ponta do processo — por sua execução. O desempenho das nutricionistas, dos professores em exercício nos cargos de direção e vice-direção e das merendeiras torna-se fundamental na definição do sentido e do papel que a merenda assume em cada unidade escolar. Nas escolas onde o envolvimento de todos garante um atendimento de melhor

qualidade, o número de refeições servidas em relação à matrícula é maior do que em outras escolas: em uma escola onde, por exemplo, há refeitório e os professores acompanham os alunos menores na hora da merenda, esse percentual atinge 78%, bem acima da média da rede estadual e no mesmo patamar das escolas municipais.

Na realidade, a ausência de política é também uma política. Talvez das mais perversas, pois transfere, em maior ou menor grau, para a comunidade de cada escola — professores, funcionários, alunos, pais — a responsabilidade pela organização e qualidade do serviço público ali oferecido. Assim, (re)inventa-se no sistema educacional a diferença legitimadora da desigualdade. Em termos gerais, a merenda escolar apenas reflete a diferenciação interna da rede estadual de ensino, onde as escolas da classe média são melhores que as escolas dos pobres, diferenças que começam pelos equipamentos — prédio, mobiliário, material didático-escolar, etc. —, passam pelos mecanismos de seleção e admissão dos alunos e chegam à qualificação do corpo docente e à qualidade do ensino ministrado. Dessa forma, ao administrar uma rede desigual e ao não formular uma política clara para garantir padrões mínimos de qualidade em todas as escolas, o poder público deixa de cumprir o papel tão repisado nos discursos oficiais de equalizador das oportunidades educacionais.

A falta de continuidade das políticas públicas em nível estadual tem dificultado a formulação e implementação de respostas conseqüentes para os problemas da educação. Essa descontinuidade explica-se pelo fato de que cada partido político no exercício do poder executivo do estado (1982-1986: PDS/PFL; 1986-1990: PMDB; 1990-1994: PDT; 1994-1998: PMDB) tem se proposto a executar seu programa de governo, com alteração substancial do que

anteriormente foi realizado e, pelo menos até agora, sem a necessária participação da sociedade, por exemplo, através de órgãos colegiados. Além disso, as dimensões da rede estadual de ensino tornam mais difíceis as iniciativas do poder público que visem à sua melhoria. A administração estadual do PDT, por exemplo, não conseguiu generalizar, nas mais de 3.000 escolas do estado, as mesmas condições materiais que construíra para o serviço de nutrição, ao dirigir as cerca de 50 escolas que então integravam a rede de ensino da Prefeitura de Porto Alegre.

Na verdade, a alimentação escolar da rede estadual parece continuar a padecer dos males de uma execução centralizada do programa, enquanto, na rede municipal, é possível constatar as novas condições criadas por uma administração descentralizada da merenda, o que começa a se verificar também em outros municípios do estado.

As visitas realizadas a escolas públicas estaduais e municipais em Porto Alegre permitem-nos aprofundar a hipótese sobre os diferentes conteúdos pedagógicos e políticos que podem em si conter o programa da merenda escolar.

"Comer massa com sardinha, servida por funcionários, em cremeiras, com colher, no meio da manhã ou da tarde, no pátio ou na sala de aula, sem a presença do professor" opõe-se a "comer arroz-feijão-carne-salada-sobremesa, em pratos, com garfo e faca, servindo-se em sistema de *buffet*, em refeitórios, próximo ao meio-dia, com acompanhamento do professor". No primeiro caso, o conteúdo simbólico servido ao aluno junto com o alimento está a lhe dizer que, porque ele é pobre e não tem comida em casa, a escola está — às vezes de forma contrariada e do jeito que pode — lhe oferecendo

uma refeição. Portanto, não importa se na nossa sociedade comida salgada se come no almoço ou no jantar, em pratos e com garfo e faca; não importa também se não lhe oferecem frutas e verduras, tal como lhe ensinam ser saudável nas aulas de ciências. Afinal, ele deve agradecer aos governantes por essa possibilidade de se alimentar e deve entender que existem cidadãos e "cidadãos" — os que têm comida em casa e os que não têm, os que têm direito de comer como se vê nas novelas da televisão e os que devem se contentar com a merenda escolar servida na maioria das escolas públicas brasileiras. Na segunda forma de tratar a merenda acima caracterizada, a alimentação escolar constrói-se como garantia dos direitos elementares do cidadão. Através dela, transmite-se de forma implícita aos alunos que todos têm direito a se alimentar adequadamente do ponto de vista nutricional e a fazer do momento da refeição um espaço sociocultural de convivência e de prazer.

Retomando a hipótese anteriormente formulada, os dados levantados parecem indicar que, quando oferecida a clientela de mesmo nível socioeconômico, quanto mais assistencialista for o caráter da merenda, quanto mais a merenda estiver carregada do valor simbólico de "comida para carentes", menor é o número de alunos que dela se serve. Ao contrário, quanto mais realizada como direito do cidadão, maior é o número de crianças e jovens que fazem refeições na escola. Essa constatação não ignora o fato de que outros fatores também podem contribuir para explicar a diferença do número de refeições servidas nas diferentes unidades da rede pública de ensino, como: nível socioeconômico da clientela, proximidade da escola em relação à residência dos estudantes, maior ou menor vinculação dos alunos e de outros membros da família — especialmente da mãe — ao mercado de trabalho.

Enquanto mecanismo de atendimento a carentes, a alimentação escolar termina por se constituir em mais um elemento de diferenciação social dentro das escolas: no mesmo momento em que os alunos pobres comem a "merenda do estado", os alunos das camadas médias levam um lanche de casa ou compram merenda no bar da escola. Quanto aos bares ou cantinas escolares, eles não existem na rede municipal de Porto Alegre e sua presença é muito diferenciada na rede estadual. Mais uma vez, formulamos a hipótese de que a existência e o tipo de serviço prestado pelos bares estão em relação direta com o sentido da merenda fornecida pelo poder público: quando a alimentação escolar caracteriza-se por garantir um direito de todos os cidadãos, reduz-se o espaço sociocultural para o bar; quando, ao contrário, a merenda é "comida de pobre", os bares proliferam. Essa realidade é preocupante do ponto de vista da saúde pública e da educação alimentar, pois, conforme informação do Departamento de Odontologia Social da UFRGS, 40% dos *candies* — balas e guloseimas — vendidos no Brasil são consumidos nas cantinas escolares.

Hoje, em face das condições de vida da maioria da população brasileira, a política da merenda escolar, para se constituir em garantia do direito elementar dos cidadãos a uma alimentação adequada, não pode se restringir aos seus objetivos tradicionalmente consagrados: não basta atender 15% das necessidades nutricionais diárias dos alunos e fornecê-la no intervalo das aulas, pois, assim, não atua adequadamente sobre a "fome do dia". Cria-se, assim, uma aparente contradição. A merenda só pode deixar de ser "comida para carente" se as políticas públicas de alimentação escolar, reconhecendo a situação de pobreza e miséria da maioria dos alunos da escola brasileira, garantirem o fornecimento de mais de uma

refeição diária, sendo uma delas administrada quando a criança entra na escola.

Mas isso ainda não é suficiente. Integrada às atividades pedagógicas da escola, a merenda precisa ser pensada em suas relações simbólicas com a pobreza, pois

A comida é o principal veículo através do qual os pobres urbanos pensam a sua condição. A primeira associação que fazem ao falarem do que comem é com a pobreza (Zaluar, 1985,p.105).

Conforme Alba Zaluar, na representação dos setores populares, pobres são os que trabalham para comer, "pobre mesmo" são os que não têm comida, enquanto "comer carne todos os dias" constitui-se em uma fronteira que separa os pobres dos não-pobres. Além disso, comer "comida variada", diariamente, caracteriza o modo de vida dos "ricos". Portanto, a pobreza não está associada apenas a baixas taxas de ingestão de nutrientes, mas também a "dietas estereotipadas e monótonas". Essas dietas não se devem, entretanto, à falta de conhecimentos gerais sobre o valor nutricional dos alimentos, que parecem estar razoavelmente socializados. Diferentes estudos demonstram que a população sabe o que se deve comer, não come porque não tem condições de comprar.

As práticas alimentares das populações de baixa renda não se constituem em comportamentos "naturais". São escolhas culturais, realizadas em determinadas condições econômicas, que precisam ser inculcadas pelos adultos nas crianças, o que não se faz sem resistência.

A afirmação de que "pobre come de tudo", "pobre come o que tiver", é sempre contradita quando as mães se referem às preferências alimentares dos filhos, que "só gostam de bobagens". Frutas, canja de galinha e biscoito foram incluídos, junto com balas e doces, na lista do que as crianças gostam de comer. (Zaluar, 1985, p.108)

Diante dessa realidade, torna-se ainda mais importante o papel da escola no que se refere à educação alimentar das crianças e jovens; mais do que informar sobre o valor dos alimentos, é necessário viabilizar o seu consumo balanceado.

A importância da alimentação oferecida aos alunos no ambiente escolar torna-se ainda mais significativa se considerarmos que, hoje, os comerciais de televisão contribuem decisivamente para a formação da cultura alimentar do conjunto da população.

De acordo com Zaida Lewim, entre os comerciais dirigidos à audiência infantil, predominam os anúncios de alimentos açucarados, tais como: balas, chicletes, biscoitos, chocolates, refrigerantes e sucos artificiais, sendo também bastante enunciado o salgadinho empacotado.

Essa aprendizagem informal tem sido muito mais eficaz no direcionamento dos hábitos alimentares das crianças e jovens em geral do que qualquer outro fator considerado isoladamente.

Em verdade, o potencial da televisão como uma fonte principal de informação sobre alimentos tende a ser maximizado pela

escassez de educação sistemática a respeito de nutrição, tanto no lar como na escola. (Lewin, 1992, p.507 e 518)

Hoje, no Brasil, para avançar na construção da escola pública de qualidade para o povo, é necessário, entre outras questões, dar continuidade a essas reflexões e implementar mudanças, formuladas a partir dessas reflexões, nas políticas públicas de alimentação escolar. A descentralização do programa da FAE, ao repassar os recursos financeiros e a elaboração dos cardápios aos municípios, cria condições não só para a melhoria da qualidade nutricional da merenda, através da incorporação de alimentos *in natura* e da garantia de uma dieta mais variada, mas também para a discussão do papel pedagógico das refeições fornecidas aos alunos no ambiente institucional da escola.

Referências bibliográficas

ARROYO, Miguel. A escola possível é possível? In: ARROYO, Miguel (Org.). *Da escola carente à escola possível*. São Paulo: Loyola, 1991a. p.11-53.

ARROYO, Miguel (Org.). *Da escola carente à escola possível*. São Paulo: Loyola, 1991b.

AZEVEDO, Janete Maria Lima. As políticas sociais e a cidadania no Brasil. *Educação e Sociedade*, São Paulo, n.28, dez. 1987.

BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Educação. *Escola plural: proposta político-pedagógica — rede municipal de educação*. Belo Horizonte, 1994. mimeo.

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

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

COLLARES, Cecília, MOYSÉS, Maria A. Educação, saúde e formação da cidadania na escola. *Educação e Sociedade*, São Paulo, n.32, p.73-87, abr. 1989.

_____. A história não contada dos distúrbios de aprendizagem. *Cadernos do CEDES*, Campinas, n.28, p.31-47, 1992.

_____. O renascimento da saúde escolar legitimando a ampliação do mercado de trabalho na escola. *Cadernos do CEDES*, Campinas, n.28, p.23-29, 1992.

COLLARES, Cecília, MOYSÉS, Maria Aparecida (Orgs.). Fracasso escolar: uma questão médica? *Cadernos do CEDES*, São Paulo, n.15, 1985.

COLLARES, Cecília, MOYSÉS, Maria Aparecida, LIMA, Gerson. *Saúde escolar e merenda: desvios do pedagógico? Educação e Sociedade*, São Paulo, n.20, p. 10-20, abr. 1995.

FISCHER et al. *O poder público e a assistência ao estudante: um processo educativo instituindo políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS, 1995. 3p. mimeo.

FISCHMANN, Roseli. *Educação, alimentação e economia: uma relação de coerência ou de contradição? Educação e Sociedade*, São Paulo, n.24, p.75-98, ago. 1986.

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

_____. _____. 2.ed. Brasília, 1993b.

_____. _____. 3.ed. Brasília, 1994a.

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

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

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

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

LEWIN, Zaida Grinberg. *A criança, os comerciais de TV e a cultura alimentar: uma análise crítica.* *Educação e Sociedade*, Campinas, n.43, p.502-523, dez. 1992.

MOYSÉS, Maria Aparecida A., LIMA, Gerson Zanetta. *Desnutrição e fracasso escolar: uma relação tão simples?* *Revista ANDE*, São Paulo, n.5, p.57-81, 1982.

PELIANO, Anna Maria (Coord.). *Propostas de política social.* Brasília: IPEA, 1992. (Documento de Política nº 12).

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Educação. *Só ensina quem aprende.* A nutrição como atividade pedagógica. Porto Alegre, 1992. mimeo.

SPOSITO, Marília Pontes. *A ilusão fecunda: a luta por educação nos movimentos populares.* São Paulo: Hucitec, 1993.

ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza.* São Paulo: Brasiliense, 1985.