

# Evolução da alimentação escolar no município de São Paulo-SP\*

## *Evolution of school feeding in the city of Sao Paulo, Brazil*

### ABSTRACT

MAGNO, M. S. O.; CYRILLO, D. C.; SARTI, F. M. Evolution of school feeding in the city of Sao Paulo, Brazil. *Nutrire: rev. Soc. Bras. Alim. Nutr.* = J. Brazilian Soc. Food Nutr., São Paulo, SP, v. 38, n. 1, p. 83-96, abr. 2013.

*The National Program for School Feeding is one of the earliest social policies still running in Brazil and the longest lasting feeding and nutrition public policy in the country. The objective of the present paper is to analyze the institutional evolution of this program, since the first initiatives at local level until its recent patterns of federal public policy with municipal operationalization. Initially formulated upon centralized actions, which disregarded regional food habits and induced food consumption patterns based on processed foods since the earliest childhood, the program has undergone numerous changes along several decades. It is possible to identify a paradigm shift from a campaign of food supply in compensatory manner to a public policy based on formative aspects of nutritional education, promotion of healthy diets and consolidation of local production. The school feeding program in the city of Sao Paulo assumes pronounced importance because of its cultural, historical and social aspects. The innovative school feeding program created at local level in Sao Paulo in the 1930's reinforced the conception of the national program in an evolutionary process marked by several advances and setbacks in terms of public management. Nevertheless, it is necessary to note the need for further research on the effectiveness and efficacy of this program. There is lack of evaluation literature on the program, associating costs incurred and benefits generated at any government level, in any period, since its creation until today.*

**Keywords:** School feeding. Public policy. Nutrition programs and policies.

**MARINA SAMBRANO DE OLIVEIRA MAGNO<sup>1</sup>;**  
**DENISE CAVALLINI CYRILLO<sup>2</sup>;**  
**FLÁVIA MORI SARTI<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Mestranda, Universidade de São Paulo – USP, Programa de Pós-graduação Interunidades em Nutrição Humana Aplicada – PRONUT.

<sup>2</sup>Docente, Universidade de São Paulo – USP, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FEA.

<sup>3</sup>Docente, Universidade de São Paulo – USP, Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH.

**Endereço para correspondência:**

Flávia Mori Sarti  
Universidade de São Paulo – USP.  
Escola de Artes, Ciências e Humanidades – EACH.  
Av. Arlindo Bétio, 1000.  
CEP 03828-000.  
São Paulo – SP – Brasil.  
E-mail: flamori@usp.br

**Agradecimentos:**  
Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

\*Trabalho realizado no Programa de Pós-Graduação Interunidades em Nutrição Humana Aplicada da Universidade de São Paulo (PRONUT-USP) como parte da Dissertação de Mestrado da aluna Marina Sambrano de Oliveira Magno.

## RESUMEN

*El Programa Nacional de Alimentación Escolar es una de las políticas sociales más antiguas vigentes en Brasil, y es la política pública de alimentación y nutrición más longeva en el país. El objetivo del presente artículo es analizar la evolución institucional del programa, desde las primeras iniciativas locales hasta su formato actual de política pública federal con operación municipal. Inicialmente formulado con base en acciones centralizadas que desconsideraban hábitos alimentarios regionales y fomentaban un padrón alimentario basado en alimentos procesados desde la infancia, el programa fue blanco de innumerables modificaciones durante varias décadas. Es posible identificar una alteración significativa de paradigma, desde una campaña de complementación alimentaria de carácter compensatorio hasta tornarse una política pública basada en aspectos formativos en educación alimentaria, promoción de la alimentación saludable y consolidación de sistemas productivos locales. Dentro de ese contexto, el programa de alimentación escolar de la ciudad de San Pablo asume mayor importancia por las características culturales, históricas y sociales que representa. El programa de alimentación escolar innovador creado a nivel local en la ciudad de San Pablo en la década de 1930 apoyó la instauración del programa nacional en un proceso evolutivo marcado por innumerables avances y retrocesos en gestión pública. Se destaca, sin embargo, la necesidad de investigaciones sobre la eficacia y efectividad del programa. Se observó ausencia de literatura sobre una evaluación del programa, asociando sus costos y beneficios, en cualquier nivel de gobierno, en cualquier periodo, desde su creación hasta hoy.*

**Palabras-clave:** Alimentación escolar. Política social. Programas y políticas de nutrición y alimentación.

## RESUMO

*O Programa Nacional de Alimentação Escolar constitui uma das mais antigas políticas sociais ainda vigentes no Brasil, sendo a política pública de alimentação e nutrição de maior longevidade no país. O objetivo do presente artigo é analisar a evolução institucional do programa desde as primeiras iniciativas, em nível local, até alcançar seu formato atual de política pública federal, com operacionalização municipal. Inicialmente pautado em ações centralizadas que desconsideravam hábitos alimentares regionais e fomentavam um padrão alimentar baseado em alimentos processados desde a infância, o programa foi alvo de inúmeras mudanças ao longo de várias décadas. É possível identificar significativa mudança de paradigma, partindo de uma campanha de complementação alimentar de caráter compensatório até tornar-se uma política pública amparada em aspectos formativos de educação alimentar, promoção de alimentação saudável e consolidação de sistemas produtivos locais. Dentro de tal contexto, o programa de alimentação escolar do município de São Paulo-SP assume importância ímpar pelos aspectos culturais, históricos e sociais que representa. O programa de alimentação escolar inovador, criado em nível local no município de São Paulo na década de 1930, ensejou a instituição do programa nacional em um processo evolutivo, permeado por inúmeros avanços e retrocessos em termos de gestão pública. Destaca-se, no entanto, a necessidade de pesquisas quanto à eficácia e à efetividade do programa. Verificou-se ausência de literatura de avaliação do programa associando custos incorridos e benefícios gerados, em qualquer nível de governo, em qualquer período, desde sua criação até atualmente.*

**Palavras-chave:** Alimentação escolar. Política social. Programas e políticas de nutrição e alimentação.

## INTRODUÇÃO

Há evidências que sugerem continuidade dos hábitos alimentares estabelecidos durante a infância em períodos posteriores da vida do indivíduo, comportamento denominado *tracking* dietético (BOULTON; MAGAREY; COCKINGTON, 1995; RESNICOW et al., 1998).

A possibilidade de consolidação de padrões alimentares saudáveis desde a infância coloca em destaque programas de alimentação e nutrição direcionados ao escolar. O ambiente escolar apresenta amplo potencial de influência na formação das práticas e escolhas alimentares da população, auxiliando na promoção de melhoria da qualidade dietética dos alimentos selecionados. Consequentemente, a escola torna-se um espaço privilegiado na adoção de ações de combate à obesidade e ao sobrepeso entre crianças e jovens, mundialmente (JAIME; LOCK, 2009; KUBIK et al., 2003; STORY, 1999).

O apoio do governo às políticas públicas de alimentação escolar propicia a oportunidade de estimular a alimentação saudável nas escolas, buscando promover a saúde infantil de forma integral (CORREIA, 2008).

Assim, a alimentação escolar produz benefícios que extrapolam o valor nutricional da refeição oferecida à criança, na medida em que envolve questões relativas ao crescimento e ao desenvolvimento econômico nacional, tendo em vista a contribuição à formação de capital humano, ou seja, geração de uma população saudável e tecnicamente preparada (MATOS, 1998; VALERIANI, 2011).

Logicamente, caso o programa de alimentação escolar seja executado à margem das recomendações nutricionais, permitindo fácil acesso a alimentos de mínimo valor nutricional, pode potencialmente constituir um empecilho à consolidação da alimentação saudável na sociedade em questão. Assim, os parâmetros nutricionais devem ser considerados uma das prioridades na instituição do programa (FRIED; SIMON, 2007; JAIME; LOCK, 2009; NELSON; LOWES; HWANG, 2007).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro é uma das mais antigas políticas sociais estabelecidas no país, sendo reconhecida tanto como política educacional (a partir dos resultados, em termos de melhoria cognitiva e redução da evasão escolar), quanto como política de saúde (dados os benefícios nutricionais à população escolar) (CORREIA, 2008; RAMPERSAUD et al., 2005; VALERIANI, 2011).

Além do Brasil, outros países, como Estados Unidos, França, Canadá, Japão e Inglaterra, consideram a alimentação escolar um dever do Estado e um direito do cidadão, a partir da provisão de alimentação e ambiente escolar saudáveis, propiciando uma oportunidade de socialização, comunicação e educação nutricional às crianças. No caso brasileiro, o Programa Nacional de Alimentação Escolar é tratado na literatura a partir de duas diferentes abordagens: direito do cidadão ou prática assistencialista (ABREU, 1995; VALERIANI, 2011).

O objetivo do presente artigo é descrever, em perspectiva comparada, a evolução institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil e no município de São Paulo-SP, desde o desenvolvimento das primeiras iniciativas de políticas públicas de alimentação infantil até o delineamento atual do Programa Nacional de Alimentação Escolar, caracterizado por descentralização da gestão da alimentação escolar em nível municipal.

## MÉTODOS

O presente estudo foi conduzido a partir de revisão bibliográfica sobre o histórico das iniciativas de políticas públicas de alimentação infantil e merenda escolar no Brasil e no município de São Paulo.

O levantamento bibliográfico realizado para construção da revisão sistemática de literatura baseou-se em pesquisa em bases de dados acadêmicas, incluindo livros e artigos científicos, utilizando-se como referência combinações dos seguintes termos: 'políticas públicas de alimentação infantil', 'políticas públicas de merenda escolar', 'Programa Nacional de Alimentação Escolar', 'Campanha Nacional de Merenda Escolar' e 'programas de alimentação infantil'.

As bases de dados pesquisadas, sem limitação de data das publicações, incluíram *Dedalus* (base de dados unificada das Bibliotecas da Universidade de São Paulo), *Scielo*, *MedlinePubmed*, *Lilacs* e *Bireme*.

Os critérios de inclusão aplicados à seleção de literatura foram: trabalho de cunho acadêmico (artigo científico, tese, dissertação ou livro publicado), documento institucional ou legislação acerca do tema 'Análise da política pública de alimentação escolar no Brasil'.

Os critérios de exclusão incluíram: artigo de divulgação, texto midiático, artigo opinativo ou análise da temática de 'alimentação escolar' somente no setor educacional privado.

## A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL

Um dos primeiros programas conjugando alimentação e educação foi iniciado em Munique, Alemanha, no ano de 1790. O programa foi proposto por Benjamin Thompson, Conde Rumford, a partir da criação do *Poor People's Institute*, fornecendo alimentação aos desempregados (crianças e adultos), a partir de combinação nutritiva de ingredientes de baixo custo. A iniciativa foi replicada, posteriormente, em diversos outros países, como Inglaterra, Escócia, França e Suíça (GUNDERSON, 2008; VALERIANI, 2011).

No esteio das iniciativas de outros países, desde o início do século XX, foram instauradas ações para suplementação da alimentação infantil nas escolas brasileiras. Tais ações, no entanto, eram majoritariamente lideradas pelas próprias escolas e sociedades filantrópicas. A partir da consolidação do conhecimento em nutrição, tais iniciativas foram alteradas, ensejando o surgimento das primeiras medidas públicas em âmbitos estadual e municipal. O papel do governo federal na alimentação escolar iniciou-se posteriormente, a partir da garantia de aporte de recursos internacionais (COIMBRA; MEIRA; LIMA, 1982; VASCONCELOS, 2005).

Assim, em termos gerais, a política nacional de saúde brasileira foi estruturada somente no início da década de 1920, a partir da formalização da prática de saúde pública no Brasil, institucionalizada pela criação do Ministério da Educação e Saúde em um país cujo processo de industrialização, ainda incipiente, apresentava centros urbanos em formação (STEFANINI, 1997; VASCONCELOS, 2005).

Na década de 1930, o primeiro inquérito alimentar no Brasil, conduzido por Josué de Castro, em Recife-PE, apresentou resultados que demonstraram hábitos alimentares monótonos, baseados em alimentos contendo alto teor de carboidratos e baixo valor biológico (CASTRO, 1957).

Posteriormente, outros inquéritos alimentares conduzidos no âmbito do Departamento Nacional de Saúde, durante a década de 1940, buscaram analisar a alimentação em diversas capitais brasileiras, frente a necessidades nutricionais padronizadas. Os resultados dos inquéritos apresentavam a precária situação alimentar da população, sem destacar, no entanto, a magnitude do problema social implícito na situação de má alimentação brasileira (COIMBRA; MEIRA; LIMA, 1982).

Paradoxalmente, a partir de 1930, políticas econômicas adotadas pelo governo brasileiro apresentavam foco específico em questões relativas à produção e à comercialização de alimentos no país, e nas condições de vida e alimentação dos trabalhadores. No ano de 1937, a criação da Comissão Reguladora de Tabelamento buscou regulamentar e fiscalizar os preços de alimentos. Em 1938, o governo federal oficializou a Lei do Salário Mínimo, a partir de parâmetros de alimentação em uma unidade familiar (BATISTA FILHO; BARBOSA, 1985).

Um dos principais marcos institucionais na política nacional de alimentação e nutrição brasileira foi instituído no ano de 1940, a partir da criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) (STEFANINI, 1997). Algumas ações desencadeadas pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social foram dirigidas às crianças, como ‘*o desjejum dos filhos dos operários*’, ‘*o copo de leite escolar*’ e as ‘*sopas escolares*’ (ROSENBERG, 1972 apud STEFANINI, 1997).

Tendo como fundamentação básica a busca pela formação de novas gerações de trabalhadores para impulsionar o crescimento econômico da nação, considerava-se que a escola representava o lócus ideal para execução das políticas públicas de combate à desnutrição infantil e de incentivo à formação de capital humano (COSTA, 1950; STURION, 2002).

A partir do Decreto Federal 37.106/55, foi instituída a Campanha Nacional da Merenda Escolar (CNME), sob o Ministério da Educação e Saúde, sendo definidas as atribuições do órgão em três diretrizes (STEFANINI, 1997):

- Incentivar, pelos meios técnicos e financeiros disponíveis, os empreendimentos públicos ou particulares destinados a facilitar a alimentação do escolar;
- Estudar e adotar providências direcionadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos; e
- Promover medidas para aquisição dos produtos nas fontes ou mediante convênios com entidades internacionais.

Era necessário atentar à provisão de proteínas e vitaminas, bem como ‘*resgatar os pobres das trevas da ignorância nutricional*’, a partir da doação de leite e, posteriormente, trigo laminado e trigo *bulgor*, excedentes de produção de países do hemisfério norte direcionados ao Brasil e a outros países em desenvolvimento (STEFANINI, 1997, p. 34).

Os alimentos utilizados na produção da alimentação escolar eram, em diversas situações, fornecidos por instituições internacionais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Ministério da Agricultura dos Estados Unidos (L’ABBATE, 1988; STEFANINI, 1997; VASCONCELOS, 1988).

Durante o período de 1964 a 1972, houve significativo incremento da cobertura da alimentação escolar no Brasil. No entanto, ‘*os grandes números de expansão observados entre 1964 e 1972 retratam*

*um salto quantitativo de grande porte, mas encobrem a permanência de problemas qualitativos já tradicionais* (COIMBRA; MEIRA; LIMA, 1982, p. 6).

A Campanha Nacional de Alimentação Escolar tornou-se parte integrante do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN) em 1976, a partir do objetivo de oferecer uma refeição para complementação parcial das necessidades nutricionais diárias dos escolares da rede pública de ensino, tendo em vista a falha na execução de ações inicialmente previstas no âmbito do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1972 (CORREIA, 2008; L'ABBATE, 1989; SANTOS et al., 2007).

Posteriormente, renomeada como Programa Nacional de Merenda Escolar, durante a década de 1970, a merenda escolar se constituiu em um dos programas de alimentação e nutrição mais abrangentes do II PRONAN. No entanto, apresentava processos burocráticos excessivamente focalizados em atividades-meio, à medida que tecnocratas assumiam a direção da política social de alimentação escolar (L'ABBATE, 1989; SANTOS et al., 2007).

O governo militar assumiu a política de merenda escolar como política social nacionalista, vislumbrando a possibilidade de alcance da área geográfica nacional e da presença do Estado em política social (CORREIA, 2008). De acordo com Stefanini (1997), a partir da década de 1970, acrescentou-se aos objetivos do Programa de Merenda Escolar a necessidade de alimentação equilibrada ao escolar.

Em 1981, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação Escolar (INAE), com três diretrizes (COIMBRA; MEIRA; LIMA, 1982; STEFANINI, 1997):

- Eficiência, especialmente amparada na descentralização do programa de alimentação escolar para os níveis estadual e municipal;
- Eficácia, baseada em uma abordagem científica para formulação nutricionalmente balanceada da alimentação escolar; e
- Envolvimento comunitário, a partir da constituição de esferas de participação popular no planejamento e na fiscalização das ações em alimentação escolar.

Surgiu, assim, um sistema de alimentação escolar que integrava instituições federativas em uma campanha nacional de nutrição infantil no âmbito da escola, descentralizando os interesses institucionais da política e desconcentrando a execução e a formulação do programa de merenda escolar (ABREU, 1995; CORREIA, 2008).

A partir do processo de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar, houve destinação exclusiva dos recursos federais para aquisição de alimentos, via repasse aos estados e municípios, enquanto os demais custos do programa tornaram-se responsabilidade dos próprios estados e municípios (ABREU, 1995).

A transição do modelo assumiu uma tendência municipalista, a cargo das secretarias de educação dos municípios, para implementação do programa (PIPITONE, 1997; PIPITONE et al., 2003; SANTOS et al., 2007).

O processo de descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar apresentou resultados relativamente satisfatórios, observando-se a operacionalização da gestão municipal em

300 municípios no ano de 1993 e alcançando 1.500 municípios no ano de 1994. Ao final de 1995, 3.380 municípios já haviam assumido a gestão do programa de alimentação escolar (STEFANINI, 1997).

As escolas, como instituições executoras do programa, assumiram a responsabilidade pelo recebimento e pela complementação dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), fundado em 1997, assim como pela execução do programa de alimentação escolar (BRASIL, 2006).

Ademais, o processo de descentralização da gestão da alimentação escolar permitiu a elaboração de refeições compatíveis com hábitos alimentares dos escolares, a inclusão de maior variedade de alimentos no preparo (especialmente *in natura*), o incentivo à economia local pela aquisição de alimentos na comunidade e a redução de custo unitário pela redução dos custos de transporte dos insumos (STEFANINI, 1997, p. 65).

Em termos de estímulo à economia local, o processo de descentralização promoveu importante incremento da participação dos produtos provenientes de fornecedores dos municípios, de localidades vizinhas ou de Estados próximos, para a elaboração da alimentação escolar, ao longo das últimas décadas (AÇÃO FOME ZERO, 2007; PECORARI, 2006; PIPITONE, 1997; PIPITONE et al., 2003).

Ao longo de sua história, importantes alterações ocorreram no Programa Nacional de Alimentação Escolar, assim como a ampliação dos recursos federais repassados para operacionalização das ações previstas. Desde 2006, o governo federal tem designado R\$0,20 ao dia por estudante da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, e R\$0,44 ao dia por aluno de comunidades indígenas e quilombolas, em uma cobertura unificada de 200 dias letivos no ano (BRASIL, 2006). Em 29 de dezembro de 2009, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (VALERIANI, 2011) definiu um novo aumento da verba federal repassada ao programa de alimentação escolar, elevando em mais de 30% o valor unitário.

Muitos aspectos foram tratados acerca do mais antigo programa de alimentação de nutrição do Brasil; no entanto, poucos são os estudos que analisam em profundidade a gestão do programa de alimentação escolar no Brasil. Em revisão sistemática sobre estudos de avaliação da efetividade de políticas públicas de alimentação escolar, nenhum artigo sobre efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro foi identificado (JAIME; LOCK, 2009).

A maioria dos estudos sobre alimentação escolar na rede pública de ensino no Brasil tem destacado aspectos de distribuição e repasse de recursos financeiros, em âmbito orçamentário ou em questões relativas à proporção do dispêndio em gêneros alimentícios (AÇÃO FOME ZERO, 2007; CUSTÓDIO; YUBA; CYRILLO, 2013; PECORARI, 2006; PIPITONE et al., 2003; SANTOS et al., 2007; SILVA, 2009).

Nos últimos vinte anos, foram realizadas pesquisas que demonstram irregularidades no repasse de recursos federais, atraso na entrega de gêneros alimentícios às escolas (SANTOS et al., 2007) e variabilidade no montante de recursos para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar (AÇÃO FOME ZERO, 2007; PECORARI, 2006; PIPITONE et al., 2003; SILVA, 2009; STURION, 2002).

A recente tendência à terceirização de serviços do setor público brasileiro alcançou também o Programa Nacional de Merenda Escolar. A prática de terceirização de atividades do setor público já era realizada no Brasil entre as décadas de 1950 e 1980; contudo, a partir da Reforma do Estado, na década de 1990, tal prática vem sendo ampliada significativamente. Em geral, considera-se apropriada a terceirização de atividades-meio como forma de promoção do foco das ações de instituições governamentais em atividades-fim (CORREIA, 2008; GONÇALVES, 2007; KIAN, 2006).

Em nível nacional, o processo de terceirização da alimentação escolar apresentou baixa aceitação entre o final da década de 1990 e meados da década de 2000, concentrando-se especialmente em municípios das Regiões Sul e Sudeste (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2004).

## **HISTÓRICO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO-SP**

Durante a evolução da política nacional de alimentação escolar no Brasil, observou-se, em diversos momentos, a apropriação de experiências dos governos estaduais e municipais, bem como das próprias escolas, pelo governo federal (STEFANINI, 1997).

A política da merenda escolar no município de São Paulo foi iniciada na década de 1930, com o surgimento dos ‘Parques Infantis’ junto à gestão de Mário de Andrade, seguindo a tendência do Estado na implantação de uma política exclusiva à classe operária via integração da alimentação, em um ‘projeto governamental de educação não-escolar’. O programa visava à assistência integral às crianças de famílias operárias, distribuindo um copo de leite para cada criança atendida nos então denominados ‘Parques Infantis’ (FARIA, 1999, p. 60).

No Estado de São Paulo, o programa de alimentação escolar foi iniciado em 1945, sob a responsabilidade da Diretoria do Serviço de Saúde Escolar. Nos três primeiros anos do programa, o número de escolas atendidas apresentou incremento considerável, partindo de 15 escolas no ano de 1945 e alcançando 82 escolas, em 1947. Nos primeiros anos, apenas 7% dos alunos eram atendidos gratuitamente na rede escolar pública; no entanto, o atendimento gratuito atingiu em torno de 34% das crianças em 1947 (COIMBRA; MEIRA; LIMA, 1982; STEFANINI, 1997).

Em 1976, a prefeitura do município inseriu-se nos parâmetros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, obtendo atribuição orçamentária própria na secretaria municipal (STEFANINI, 1997, p. 60).

A descentralização do programa no Estado de São Paulo iniciou-se em 1983, por meio da Lei Estadual 573/1983, e, a partir de 1984, surgiram os Conselhos Municipais da Merenda Escolar por iniciativa do governo estadual. A partir da descentralização da política de merenda escolar no Brasil, transferiu-se ao município a gestão do programa de alimentação aos escolares (CORREIA, 2008).

Os objetivos das mudanças de gestão no programa de alimentação escolar no município de São Paulo buscavam contribuir para a autonomia municipal, a regularidade e a melhoria da qualidade no fornecimento das refeições, o incentivo à economia regional e local, a diminuição dos custos operacionais e o estímulo à participação e ao controle social do programa via Conselho de Alimentação Escolar (CAE) (PIPITONE, 1997; SPINELLI; CANESQUI, 2002).



Em 2001, realizou-se a padronização do tipo de alimentação servida nos horários de almoço e jantar, denominada refeição (prato) nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) e Ensino Fundamental (EMEF). Após reformulações do modelo descentralizado de merenda escolar, o programa teve parte significativa do serviço terceirizada, seguindo a tendência governamental de utilizar a merenda escolar terceirizada como forma exclusiva da prestação do serviço na cidade de São Paulo (CORREIA, 2008).

Atualmente, há três modelos de gestão para produção da merenda escolar no município de São Paulo: produção direta, produção indireta terceirizada e produção indireta conveniada (CORREIA, 2008).

A produção direta, denominada 'autogestão', é realizada nas unidades escolares municipais, sendo utilizados equipamentos da escola. Na produção terceirizada, há contratação de serviços de preparo e distribuição da alimentação com provisão de alimentos, insumos, mão-de-obra qualificada e equipamentos de apoio. As empresas terceirizadas são responsáveis pelos equipamentos da cozinha e pela manutenção de equipe de nutricionistas nas escolas. No caso da 'gestão indireta conveniada', os insumos para produção das refeições são fornecidos pela Secretaria Municipal de Gestão, junto à Secretaria Municipal de Educação, responsável por firmar convênios entre entidades de ensino e empresas de fornecimento de refeições; note-se que estas empresas devem gerenciar recursos humanos e equipamentos para produção e distribuição das refeições às unidades escolares (CORREIA, 2008).

O modelo de gestão da alimentação escolar desenvolvido pela Prefeitura Municipal de São Paulo desde 2004 é denominado 'Gestão Compartilhada do Programa de Alimentação Escolar'. A proposta institucional é cumprir as diretrizes e os objetivos do programa (Portaria Interministerial 100/2006 do Ministério de Saúde e do Ministério da Educação), via oferta de uma alimentação escolar saudável em instituições públicas ou privadas, enfatizando o foco na promoção da saúde (CORREIA, 2008).

O serviço de alimentação escolar terceirizado tem sido ampliado no município de São Paulo desde 2001. Em 2007, segundo relatório da Secretaria Municipal de Gestão (SÃO PAULO, 2007), foram fornecidas cerca de 640 mil refeições em escolas e creches municipais, diariamente, via empresas terceirizadas.

Diversos modelos de terceirização têm sido aplicados na alimentação escolar do município de São Paulo, de forma a sanar problemas de gestão identificados nos primeiros contratos estabelecidos, como a ausência de '*padrões mínimos de qualidade dos insumos verificáveis pela fiscalização direta ou indireta*' (SÃO PAULO, 2007, p.47).

A gestão das empresas terceirizadas contratadas tem sido submetida ao monitoramento permanente por pais, alunos, comunidade escolar, Conselho de Escola e Centros de Educação Infantil (CORREIA, 2008).

## **A EVOLUÇÃO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO BRASIL E NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Conforme sintetizado por Carvalho e Castro (2009, p. 19):

Desde sua origem, na década de 1930, como proposta voluntária das escolas; a continuidade com as Caixas Escolares na década de 1940; a institucionalização como política pública a partir

de 1955; a nacionalização a partir de 1960; a garantia como direito em 1988; a descentralização legal em 1994, fundamentada no princípio federativo, que reconheceu o município como célula básica do Estado; a introdução como eixo da Pnsan em 2005; até o modelo de suplementação à política educacional, pode-se concluir que a alimentação escolar nas escolas públicas do País tem mais de 70 anos de história, onde a prática assistencialista foi paulatinamente substituída pela prática promotora da saúde, dinamização da economia, inclusão social, respeito à cultura e hábitos alimentares, enfim, da vinculação cada vez mais concertada com o desenvolvimento sustentável.

Comparando-se a evolução da política em nível federal às ações executadas no município de São Paulo, verifica-se o papel precursor das iniciativas locais da Prefeitura de São Paulo, ao definir a criança como um público alvo preferencial de um programa de alimentação e nutrição, assim como ao escolher a escola como ambiente propício à promoção de tais ações, ainda na década de 1930. Ou seja, mais de uma década antes do início da Campanha de Merenda Escolar em nível nacional, no ano de 1955.

Embora tendo sido influenciada pelo ideário da iniciativa paulistana, uma tendência marcante do período inicial da Campanha Nacional de Merenda Escolar foi a significativa dependência de recursos internacionais, gerando flutuações na operacionalização do programa, contrariamente ao início do processo de gestão da alimentação escolar paulistana, baseado em recursos próprios.

Ademais, a Campanha Nacional de Merenda Escolar foi inicialmente operacionalizada com base em ações intensamente centralizadas, que resultavam em desconsideração dos hábitos alimentares regionais e fomentavam um padrão alimentar baseado em alimentos processados desde a infância, no âmbito escolar, uma característica marcante da política de alimentação escolar em nível federal (ABREU, 1995).

Ao longo das décadas seguintes, a centralização da política pública na forma do Programa Nacional de Alimentação Escolar resultou no emparelhamento das ações em nível nacional, uniformizando precariamente os parâmetros de execução do programa federal aos municípios. No entanto, a irregularidade e os desequilíbrios inter-regionais na distribuição dos recursos financeiros e materiais geravam significativas desigualdades na operacionalização do programa no município de São Paulo, em relação a outras localidades.

Em meados da década de 1980, as ações da política de alimentação escolar paulistanas tornaram-se novamente pioneiras ao instituir incentivos gerenciais à adesão no processo de descentralização do programa, antes e durante o processo de redemocratização. A percepção dos resultados positivos de eficiência na gestão da alimentação escolar obtidos em São Paulo conduziu à proposição de metas de descentralização do programa no Estado de São Paulo e no restante do país, a partir de iniciativa do Ministério da Educação.

Atualmente, a partir do início do processo de terceirização do programa de alimentação escolar, entre meados da década de 1990 e meados da década de 2000, há inserção de um novo parâmetro gerencial na análise da evolução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, mecanismo que tem sido intensivamente adotado no município de São Paulo.

Entretanto, a observação de prejuízos à gestão pública, decorrentes de contratos de terceirização sem previsão de mecanismos de controle, resultou em revisão do modelo inicialmente

adotado. Na medida em que é um modelo de resultados ainda incertos, não tem sido preconizada adoção massiva da mesma prática em nível nacional, observando-se, dessa forma, pouca aderência às práticas identificadas no município de São Paulo.

## CONCLUSÃO

O presente artigo buscou realizar uma revisão da evolução das políticas de alimentação e nutrição direcionadas à alimentação escolar no município de São Paulo, em perspectiva comparada com o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil, assim como programas similares em diferentes países.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar esteve centralizado em âmbito federal desde sua criação; porém, significativos esforços foram empreendidos em direção à descentralização oficial do programa desde meados da década de 1980 até o ano de 2004, o ápice do movimento de municipalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PIPITONE, 1997; SPINELLI; CANESQUI, 2002).

A partir da revisão realizada, foi possível verificar que, em princípio, a criação do Programa de Alimentação Escolar no Brasil partiu de iniciativas internacionais já consolidadas, que foram inicialmente desenvolvidas em nível nacional a partir de ações da prefeitura do município de São Paulo, antes de sua efetiva operacionalização em nível nacional.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar foi alvo de inúmeras mudanças, que ensejaram o aperfeiçoamento da política pública em direção a um papel de protagonista na formação de capital humano no país. Em diversas situações, o motor dos avanços na política pública federal foram iniciativas provenientes das ações de gestão pública do governo paulistano em prol da eficiência na operacionalização da alimentação infantil no ambiente escolar.

A partir da provisão de complementação alimentar, inicialmente de caráter compensatório, a alimentação escolar desenvolveu-se em direção a aspectos formativos, incluindo incentivos à adoção de ações de educação alimentar, busca pela promoção de alimentação saudável e consolidação de um sistema produtivo local, a partir do estímulo gerado pela mobilização econômica dos produtores via políticas públicas de segurança alimentar.

A evolução do programa de alimentação escolar brasileiro, especialmente sob a perspectiva de uma política pública inovadora criada em nível local, no município de São Paulo, foi permeada por inúmeros avanços e retrocessos em termos de gestão pública. Partindo-se de sua concepção inicial na cidade de São Paulo, na forma de amparo nutricional aos filhos de trabalhadores com alcance incipiente, o programa de alimentação escolar apresentou contínua ampliação em termos de cobertura. A busca de universalização do atendimento resultou em *trade-off* quanto à qualidade e à quantidade da alimentação oferecida nas escolas, comprometendo a segurança alimentar e as premissas de promoção da saúde, bem como a formação de capital humano, que deveriam pautar programas sociais direcionados à nutrição infantil.

Em termos de gestão, iniciou-se localmente e, após incentivos externos, tornou-se um programa nacional de gerenciamento centralizado. As inúmeras falhas na administração centralizada de recursos em nível federal conduziram à paulatina descentralização, plenamente justificável a partir de premissas de eficiência e eficácia dos serviços públicos. A possibilidade de redução de

custos, incentivos à economia local, minimização de perdas de gêneros alimentícios e acolhimento de hábitos alimentares regionais pautava a busca pela racionalização da produção das refeições escolares.

Atualmente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma das principais políticas públicas destinadas à alimentação e à nutrição infantil no Brasil. Em nível municipal, o programa de alimentação escolar em São Paulo assumiu importância ímpar pelos aspectos culturais, históricos e sociais que representou, tendo em vista elementos relativos à educação alimentar e à promoção da saúde de sua população, durante gerações.

Destaca-se, no entanto, a necessidade de condução de pesquisas quanto à eficácia e à efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar, face aos custos gerados pela política pública na forma de financiamento pelo governo. Identificou-se ausência de literatura sobre avaliação do programa de alimentação escolar, em qualquer nível de governo, em qualquer período, desde sua criação até atualmente. Assim, é desejável a produção de evidências quanto à relação entre custos e benefícios gerados na mais antiga política de alimentação e nutrição atualmente vigente do país.

## REFERÊNCIAS/REFERENCES

- ABREU, M. Alimentação escolar na América Latina: Programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. *Em Aberto*, v. 15, n. 67, p. 21-32, 1995.
- AÇÃO FOME ZERO. *Boletim de desempenho do prêmio gestor eficiente da merenda escolar 2007*. São Paulo: Ação Fome Zero, 2007. 2 p.
- BATISTA FILHO, M.; BARBOSA, N. P. *Alimentação e nutrição no Brasil, 1974-1984*. Brasília: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, 1985. 87 p.
- BOULTON, T. J.; MAGAREY, A. M.; COCKINGTON, R. A. Tracking of serum lipids and dietary energy, fat and calcium intake from 1 to 15 years. *Acta Paediatr.*, v. 84, n. 9, p. 1050-1055, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 32, de 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 11 Ago. 2006.
- CARVALHO, D. G.; CASTRO, V. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 8., 2009, Cuiabá. *Anais...* Cuiabá: SBEE, 2009.
- CASTRO, J. *Geografia da fome*. 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957. 292 p.
- COIMBRA, M.; MEIRA, J. F. P.; LIMA, M. B. *Comer e aprender: Uma história da alimentação escolar no Brasil*. Belo Horizonte: Instituto Nacional de Alimentação Escolar, 1982. 320 p.
- CORREIA, M. S. *Análise da influência da terceirização de serviços públicos sobre o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas: O caso da merenda escolar na cidade de São Paulo*. 2008. 89 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- COSTA, D. *Tipos de merenda escolar*. 2. ed. Brasília: Ministério da Educação e Saúde, Departamento Nacional da Criança, 1950.
- CUSTÓDIO, M. B.; YUBA, T. Y.; CYRILLO, D. C. Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos. *Rev Panam Salud Publica.*, v. 33, n. 2, p. 144-150, 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S1020-49892013000200010>
- FARIA, A. L. G. A contribuição dos Parques Infantis de Mario de Andrade para a construção de uma pedagogia da educação infantil. *Educ Soc.*, v. 69, p. 60-91, 1999. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73301999000400004>

- FRIED, E.; SIMON, M. The competitive food conundrum: Can government regulations improve school food? *Duke Law J.*, v. 56, n. 6, p. 1491-1539, 2007.
- GONÇALVES, P. R. M. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. *Cad CEGET UNESP*, v. 8, n. 2, p. 55-71, 2007.
- GUNDERSON, G. W. *The national school lunch program. Background and development.* Washington: United States Department of Agriculture, 2008. 37 p.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. *Censo Escolar.* Brasília: INEP, 2004.
- JAIME, P. C.; LOCK, K. Do school based food and nutrition policies improve diet and reduce obesity? *Prev Med.*, v. 48, n. 2009, p. 45-53, 2009.
- KIAN, T. Terceirização na administração pública. *Rev Direito Púb UEL*, v. 2, n. 1, p. 1-17, 2006.
- KUBIK, M. Y.; LYTLE, L. A.; HANNAN, P. J.; PERRY, C. L.; STORY, M. The association of the school food environment with dietary behaviors of young adolescents. *Am J Public Health*, v. 93, n. 7, p. 1168-1173, 2003. <http://dx.doi.org/10.2105/AJPH.93.7.1168>
- L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I - Período de 1940 a 1964. *Rev Nutr.*, v. 1, n. 2, p. 87-138, 1988.
- L'ABBATE, S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: II - a partir dos anos setenta. *Rev Nutr.*, v. 1, n. 2, p. 7-54, 1989.
- MATOS, M. B. *A avaliação econômica de programas de merenda escolar: Gestão pública e privada.* 1998. 155 f. Dissertação (Mestrado em Nutrição Humana Aplicada)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.
- NELSON, M.; LOWES, K.; HWANG, V. The contribution of school meals to food consumption and nutrient intakes of young people aged 4-18 years in England. *Public Health Nutr.*, v. 10, n. 7, p. 652-662, 2007. <http://dx.doi.org/10.1017/S1368980007382529>
- PECORARI, R. C. F. *Uma proposta de inovação no cardápio escolar baseada na avaliação do programa de alimentação escolar, de Piracicaba - SP.* 2006. 164 f. Dissertação (Mestrado em Alimentos e Nutrição)-Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2006.
- PIPITONE, M. A. P. *Programa de alimentação escolar: Um estudo sobre descentralização, escola e educadores.* 1997. Tese (Doutorado em Nutrição)-Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.
- PIPITONE, M. A. P.; OMETTO, A. M. H.; SILVA, M. V.; STURION, G. L.; FURTUOSO, M. C. O.; OETTERER, M. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Rev Nutr.*, v. 16, n. 2, p. 143-154, 2003. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732003000200001>
- RAMPERSAUD, G. C.; PEREIRA, M. A.; GIRARD, B. L.; ADAMS, J.; METZL, J. D. Breakfast habits, nutritional status, body weight, and academic performance in children and adolescents. *J Am Diet Assoc.*, v. 105, n. 5, p. 743-760, 2005. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jada.2005.02.007>
- RESNICOW, K.; SMITH, M.; BARANOWSKI, T.; BARANOWSKI, J.; VAUGHAN, R.; DAVIS, M. 2-year tracking of children's fruit and vegetable intake. *J Am Diet Assoc.*, v. 98, n. 7, p. 785-789, 1998. [http://dx.doi.org/10.1016/S0002-8223\(98\)00177-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0002-8223(98)00177-1)
- ROSENBERG, C. P. *Merenda escolar e crescimento.* 1972. 136 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.
- SANTOS, L. M. P.; SANTOS, S. M. C.; SANTANA, L. A. A.; HENRIQUE, F. C. S.; MAZZA, R. P. D.; SANTOS, L. A. S.; SANTOS, L. S. Avaliação de políticas pública de segurança alimentar e combate a fome no período de 1995-2002 - Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cad Saúde Pública.*, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2007001100016>
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Gestão. *Por um governo à frente de seu tempo.* Um relato de políticas de gestão pública do município de São Paulo em 2005 e 2006. São Paulo: Secretaria Municipal de Gestão, 2007.
- SILVA, A. V. *Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em âmbito municipal: Subsídios para*

- o desenvolvimento de uma metodologia. 2009. 126 f. Dissertação (Mestrado em Alimentos, Nutrição e Saúde)-Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- SPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A. M. Programa de Alimentação Escolar do Estado do Mato Grosso: da centralização a descentralização. (1979-1995). *Rev Nutr.*, v. 15, n. 1, p. 101-117, 2002. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732002000100011>
- STEFANINI, M. L. R. *Merenda escolar: História, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança*. 1997. 101 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.
- STORY, M. School-based approaches for preventing and treating obesity. *Int J Obes Relat Metab Disord.*, v. 23, supl.2, p. S43-S51, 1999.
- STURION, G. L. *Programa de alimentação escolar: Avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros*. 2002. Tese (Doutorado em Alimentos e Nutrição)-Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- VALERIANI, T. S. M. *A gestão escolarizada do Programa de Alimentação Escolar no Estado de Goiás*. 2011. 125 f. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia de Alimentos)-Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2011.
- VASCONCELOS, F. A. G. A política social de alimentação e nutrição no Brasil: acumulação de capital e reprodução da fome/desnutrição. *Saúde Debate*, v. 23, p. 42-49, 1988.
- VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: Uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev Nutr.*, v. 18, n. 4, p. 439-457, 2005. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>

Recebido para publicação em 30/05/12.

Aprovado em 26/03/13.