



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Educação
Curso de Especialização em
Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça

JORDANNA MARIA NUNES COSTA

**ALIMENTAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA: avanços e
desafios**

Brasília – DF

2014

JORDANNA MARIA NUNES COSTA

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA: avanços e desafios

Monografia apresentada à Universidade de Brasília (UnB) como requisito para obtenção do grau de Especialista em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça.

Professora Orientadora: Ms. Joanne Neves Fraz

Brasília – DF

2014

Costa, Jordanna Maria Nunes.

Alimentação escolar quilombola: avanços e desafios/
Jordanna Maria Nunes Costa. - - 2014. 42f.

Trabalho de Conclusão de Curso (especialização) -
Universidade de Brasília, Faculdade de Educação,
Programa de Pós-Graduação em Educação, 2014.

1. Alimentação Escolar Quilombola
2. Quilombos.
3. Comunidades remanescentes de quilombolas

JORDANNA MARIA NUNES COSTA

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR QUILOMBOLA: avanços e desafios

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça da aluna

Jordanna Maria Nunes Costa

Professora Ms. Joanne Neves Fraz
Professora-Orientadora

Professora Dra. Analúcia Sulina Bezerra
Professora-Examinadora

Brasília, 01 de junho de 2014.

Dedico este trabalho a um ser que ainda não nasceu, mas que tem provocado grandes e profundas mudanças no meu ser, ao meu bebê.

Agradeço a Deus pelo dom da vida e de gerar vida.

Agradeço aos meus pais pela confiança e dedicação eternos em todos os momentos de minha vida pessoal e profissional.

Agradeço ao meu irmão pela admiração constante.

Agradeço ao meu marido pelo amor, carinho e paciência.

Muito obrigada a todos!

RESUMO

O presente estudo teve como finalidade analisar a política de alimentação escolar quilombola nos municípios que possuem comunidades remanescentes de quilombolas e a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no acompanhamento da política de alimentação escolar nessas localidades. Para tanto, foi realizada uma revisão de literatura, em que foram selecionados e analisados documentos oficiais do Governo Federal, bem como teses, dissertações e artigos acadêmicos acerca das temáticas: alimentação escolar quilombola, quilombos, participação social da mulher. Pela pesquisa, de cunho qualitativo, constataram-se a necessidade de o Estado fomentar a participação de representantes quilombolas nos colegiados, bem como a atuação dos CAEs nessas localidades, considerando a significativa incidência de mulheres nos conselhos de alimentação escolar.

Palavras-chave: Alimentação Escolar Quilombola. Quilombos. Comunidades Remanescentes de Quilombolas.

SUMÁRIO

1. Introdução	9
2. Referencial Teórico	11
2.1. A política de alimentação escolar quilombola como estratégia de DHAA.....	11
2.2. Ações Políticas do Governo Federal para alimentação escolar	17
2.3. A Política de Alimentação Escolar a partir de 1988.....	23
3. Métodos e Técnicas de Pesquisa.....	31
4. Resultados e Discussão	34
5. Conclusões e Recomendações	37
Referências	39

1. INTRODUÇÃO

Com o objetivo de analisar a política de alimentação escolar nas comunidades quilombolas, verificando as mudanças institucionais ocorridas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar nessas localidades, com destaque à participação das mulheres nesse colegiado, em prol da qualidade da alimentação escolar e da construção social da cidadania desses povos.

Deste modo, pretendeu-se analisar em que medida os conselhos de alimentação escolar são autônomos e independentes na atuação como canal de voz e vez da comunidade educativa quilombola, e como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) pode fomentar de representantes desses povos nos conselhos de alimentação escolar.

Assim, os fundamentos acadêmicos aqui tratados servem de alicerce para a construção de uma proposta de análise da execução da política de alimentação escolar quilombola nos municípios selecionados, frisando a importância da participação dos diversos atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Nessa perspectiva, antes de mais nada, faz-se necessária uma retrospectiva acerca do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o qual visa promover a oferta de alimentação saudável a todos os alunos sem distinção de cor, garantindo-lhes segurança alimentar e nutricional.

Nesse sentido, o presente trabalho está composto de 5 partes: introdução, referencial teórico, que estabelece a política de alimentação escolar quilombola como estratégia de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a trajetória histórica do Programa Nacional de Alimentação Escolar antes de 1988 e após a redemocratização do país. Em métodos e técnicas foram apresentados os instrumentos de análise – sistemas institucionais do FNDE – e a metodologia utilizada .

A pesquisa nos levou à constatação de uma significativa incidência de mulheres nos conselhos de alimentação escolar, todavia, não foi possível identificar a participação de representantes quilombolas nos colegiados, o que demanda ação por parte do FNDE para disponibilizar informações sobre o membro do CAE

pertencer ou não a comunidades tradicionais, bem como para fomentar a participação desse público nos respectivos conselhos de alimentação escolar.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 A política de alimentação escolar quilombola como estratégia de DHAA

Falar de quilombos no Brasil significa falar em resistência do negro escravo que buscava condições dignas de sobrevivência e de trabalho. O Brasil foi um dos últimos países do mundo a acabar com o tráfico de negros africanos, o que muito refletiu na formação de quilombos e da própria sociedade brasileira, uma vez que os negros viviam marginalizados no campo e nas eminentes cidades, permanecendo em condições subumanas de sobrevivência e de trabalho.

Um século após decretada a abolição da escravatura, em 1888, a legislação magna brasileira iniciou um processo de reconhecimento da luta e da resistência desses povos:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Art. 216, V, § 5º - Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. (BRASIL, 1988)

Dessa forma, conhecer a trajetória de luta dos negros no Brasil possibilita-nos entender o atual cenário político, social, econômico e cultural das comunidades remanescentes de quilombolas, bem como a atuação desses povos em prol da garantia de seus direitos sociais, políticos, culturais e humanos. Nesse sentido, buscar-se-á entender a relação que se estabeleceu entre os quilombolas e a sociedade brasileira, bem como conhecer a situação alimentar desses povos e os avanços e desafios da política de alimentação escolar quilombola.

O negro está presente no território brasileiro desde o século XVI, substituindo a mão de obra indígena resistente à escravidão imposta pelos portugueses, e até o fim do século XIX foi cruelmente mantido escravo e impossibilitado de adquirir terras, sua libertação somente ocorreu após o primeiro passo europeu para tal fim.

De acordo com Leite (2000), a primeira Lei de Terras, escrita e lavrada no Brasil, de 1850, exclui os africanos e seus descendentes da categoria de brasileiros, denominando-os libertos. Desde então, atingidos por todos os tipos de racismos,

arbitrariedades e violência que a cor da pele anuncia – e denuncia –, os negros foram sistematicamente expulsos ou removidos dos lugares que foram obrigados a viver, mesmo quando a terra foi comprada ou herdada de antigos senhores, por meio de testamento lavrado em cartório. A partir daí, para eles, o simples ato de apropriação do espaço para viver passou a significar um ato de luta, de guerra.

No mesmo ano, em 1850, o Brasil publicou a Lei Eusébio Queirós que findou com o tráfico negreiro para o país e deu início ao processo de abolição da escravatura. Com o fim da Guerra do Paraguai (1864-1870), os negros que voltaram do combate recusaram-se a permanecer na condição de escravo, o que teve apoio do próprio Exército e deu início a uma campanha abolicionista composta por jornalistas, políticos e escritores.

Em 1871, publicou-se a Lei do Ventre Livre, que garantia a liberdade a filhos de escravos nascidos no Brasil. A Lei dos Sexagenários, instituída em 1885, estabelecia liberdade aos negros escravos que chegavam a 65 anos de idade, o que raramente acontecia devido à elevada carga de trabalho e castigos que eram submetidos durante toda a vida, tal lei beneficiava os escravocratas que podiam se livrar de escravos velhos como pesos mortos. Essas iniciativas não traziam melhorias à vida dos negros escravizados, mas sinalizavam o fim da escravidão negra no país, mesmo que em condições precárias.

No Brasil, a razão econômica era a principal propulsora da abolição da escravatura, porque, após o fim do tráfico negreiro, o preço do negro se elevou consideravelmente, e vinham da decadente produção açucareira do Nordeste para as fazendas do Sudeste do país.

A suposta inexorabilidade na passagem do trabalho escravo para o trabalho livre no Brasil foi mais projeção das elites, numa ideologia – a da construção da nação – que produzia discursos sobre a substituição da mão-de-obra. Escravos, africanos e crioulos seriam substituídos por trabalhadores livres, imigrantes europeus. Indolência e atraso por tecnologia e aptidão; forjava-se a ideologia do trabalho livre no Brasil, criada sob os símbolos da civilização e do progresso (NEGRO; GOMES, 2006, p. 227).

Alguns abolicionistas, como Joaquim Nabuco, defendiam a libertação dos escravos, mas também a reforma agrária, afinal, os negros precisariam de um pedaço de chão para plantar e sobreviver. Porém, para os latifundiários, era melhor perder os escravos que perder terra. Assim, os negros fugidos e libertos passam a viver marginalizados, social, econômica e culturalmente excluídos, mas em busca da

construção afrodescendente da interação social, preservando a cultura, a religião, os costumes e também os hábitos alimentares, uma vez que nas senzalas a eles isso não era permitido (MAESTRI, 2005).

Nesse sentido, colonos, posseiros e trabalhadores em luta pela terra ou por direitos ao patrimônio herdado, ao identificarem-se primeiro como pretos e, em seguida, como quilombolas, tornaram-se sujeitos políticos coletivos. As transformações sociais possíveis a tais atores estiveram, entretanto, firmemente ancoradas na associação entre identidade negra e memória do cativo, seja como reminiscência familiar, estigma ou expressão festiva e cultural (MATTOS, 2011).

Na tradição popular no Brasil, há muitas variações no significado da palavra quilombo, ora associado a um lugar singular ora a um lugar coletivo em que vive um povo neste lugar, ou a manifestações populares (festas de rua), ou ao local de uma prática condenada pela sociedade (lugar público onde se instala uma casa de prostitutas), ou a um conflito (uma grande confusão), ou a uma relação social (uma união), ou ainda a um sistema econômico (localização fronteira, com relevo e condições climáticas comuns na maioria dos casos) (LOPES; SIQUEIRA; NASCIMENTO, 1987).

Na concepção de Arruti (2008), o termo *quilombo* vem sendo ressignificado pela literatura especializada e pelas entidades da sociedade civil que trabalhavam com os grupos negros em diferentes contextos e regiões do Brasil. Partindo de uma definição negativa – eles não se referem a resíduos, não são isolados, não têm sempre origem em movimentos de rebeldia, não se definem pelo número de membros, não fazem uma apropriação individual da terra – um documento do extinto Grupo de Trabalho sobre Comunidades Negras Rurais da Associação Brasileira de Antropologia (ABA), propõe que os quilombos sejam tomados como segmentos que desenvolveram práticas de resistência na preservação e reprodução de seus modos de vida num determinado lugar, cuja identidade se define por uma referência histórica comum, construída a partir de vivências e valores partilhados.

Nessa perspectiva, entra em cena a noção de quilombo como forma de organização, de luta, de espaço conquistado e mantido pelas gerações. O quilombo, na atualidade, significa para esta parcela da sociedade brasileira um direito a ser reconhecido e não propriamente e apenas um passado a ser rememorado. Inaugura uma espécie de demanda, ou nova pauta na política nacional: afrodescendentes,

partidos políticos, cientistas e militantes são chamados a definir o que vem a ser o quilombo e quem são os quilombolas (LEITE, 2000).

Assim, o Ministério da Educação, no Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afrobrasileira e africana, reconhece a luta dos movimentos sociais ao criar um conjunto de estratégias por meio das quais os segmentos populacionais considerados diferentes passaram cada vez mais a destacar politicamente as suas singularidades, cobrando que estas sejam tratadas de forma justa e igualitária, exigindo que a diversidade seja mais do que um discurso sobre a variedade do gênero humano. Nesse sentido, é na escola onde as diferentes presenças se encontram e é nas discussões sobre currículo onde estão os debates sobre os conhecimentos escolares, os procedimentos pedagógicos, as relações sociais, os valores e as identidades dos alunos e alunas (BRASIL, 2012).

Desse modo, a política de alimentação escolar não pode ficar alheia à implicação da luta das comunidades quilombolas pelo seu direito de preservação de seu povo e de sua interação social e, por isso, adentra os quilombos remanescentes do país, respeitando os hábitos alimentares, de forma a garantir-lhes segurança alimentar e nutricional, considerando o Direito Humano à Alimentação Adequada.

Atualmente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é considerado um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, por se tratar do único com atendimento universalizado, ou seja, que atende a todos os alunos matriculados nas escolas públicas – da creche ao ensino médio – indiferentemente de classe social, etnia ou religião.

Em 2004, a legislação do PNAE (Resolução CD/FNDE nº 38, de 23 de agosto de 2004) previu pela primeira vez as comunidades quilombolas como beneficiários do programa, mas somente da perspectiva financeira, em que eram destinados o dobro do valor dos alunos não pertencentes a povos e comunidades tradicionais. Dois anos mais tarde, instituiu-se a necessidade de uma atenção específica aos hábitos alimentares desses públicos, desde a elaboração do cardápio ao acompanhamento da execução da alimentação escolar. Assim, a Resolução CD/FNDE nº 32/2006, no art. 14, estabeleceu:

§ 4º A elaboração do cardápio deve ser feita de modo a promover hábitos alimentares saudáveis, respeitando-se os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos *in natura*.

§ 5º A elaboração dos cardápios da alimentação escolar destinada aos alunos das escolas e creches indígenas e quilombolas deverá ser acompanhada pelo CAE e por representantes das comunidades indígenas e quilombolas, respeitando-se os hábitos alimentares de cada etnia (BRASIL, 2006).

Entre os objetivos do PNAE destacam-se: atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula; promover a formação de hábitos alimentares saudáveis; estimular o exercício do controle social; dinamizar a economia local, contribuindo para geração de emprego e renda; respeitar os hábitos alimentares e vocação agrícola locais.

Nesse sentido, a política de alimentação escolar visa garantir a permanência dos alunos na rede pública de ensino, contribuindo para a aprendizagem e o desenvolvimento físico, motor e psíquico dos estudantes. Não à toa prevê atendimento diferenciado aos estudantes quilombolas como estratégia de DHAA, considerando a Chamada Nutricional Quilombola, estudo realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que aponta que de 2.723 crianças abaixo de cinco anos, 11,6% e 8,1% apresentaram déficit de altura/idade e de peso/idade, respectivamente (BRASIL, 2008). Assim, ressalta-se que a situação alimentar e nutricional das famílias menos abastadas financeiramente é mais desfavorável.

O estudo revela ainda que percentual significativo da população quilombola, seja adulta ou infantil, consome menos de três refeições diárias, caracterizando o estado de insegurança alimentar e nutricional. Nessa perspectiva, o Programa Nacional de Alimentação Escolar torna-se uma estratégia de enfrentamento da desnutrição e subnutrição nas comunidades quilombolas.

As diretrizes do PNAE sinalizam o respeito aos hábitos alimentares culturais e o desenvolvimento local sustentável, traduzidos nos eixos: educação alimentar e nutricional e oferta de alimentação adequada e saudável que atenda as necessidades nutricionais dos escolares durante a permanência na escola.

Desse modo, a legislação vigente do programa, Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, determina não somente o fornecimento de alimentação escolar em

comunidades quilombolas, com respeito aos hábitos alimentares locais, mas a prioridade desses povos na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

Isso porque a produção de alimentos agrícolas nas comunidades quilombolas chega a 93% das famílias, seguida pela pecuária (56%) e pela pesca (32%), sendo a maior parte dos gêneros utilizados para subsistência. Atualmente o recurso financeiro repassado para atendimento da alimentação escolar das comunidades quilombolas é diferenciado. O valor *per capita* é de R\$ 0,60 (sessenta centavos de real), o dobro do valor pago para os demais estudantes. (BRASIL, 2013).

Desse modo, observamos que o PNAE ainda possui desafios a vencer, para garantir mais qualidade à alimentação escolar quilombola, isso porque os atores sociais do PNAE (gestores, nutricionistas, manipuladores de alimentos, agricultores, conselheiros de alimentação escolar) precisam estar conscientes da necessidade de diversificação dos alimentos fornecidos aos estudantes, de forma que atenda, no mínimo, 30% das necessidades nutricionais diárias, por refeição ofertada, para os alunos matriculados em escolas localizadas em comunidades quilombolas.

Outro avanço necessário para o fomento do desenvolvimento sustentável e da agricultura familiar nas comunidades remanescentes de quilombos, e, por conseguinte, melhoria na alimentação escolar quilombola diz respeito à posse da terra a esses povos.

2.2. Ações políticas do Governo Federal para Alimentação Escolar

A política de alimentação escolar, em mais de 60 anos de existência, passou por inúmeras modificações – da forma ao conteúdo. Dessa forma, busca-se compreender como os movimentos de centralização e descentralização da alimentação escolar contribuíram para consolidar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política de Estado, na tentativa de desvelar as contradições e as mediações existentes entre os interesses do capital e os interesses do social.

A ideia de uma política de alimentação escolar fundamenta-se no fim do governo provisório de Getúlio Vargas, por meio da Constituição de 1934, que estabelece a elaboração de um Plano Nacional de Educação, a gratuidade e a obrigatoriedade do Ensino Primário. No art. 157 § 2º dispõe que

Art. 157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, 1934).

Importante ressaltar que tal ação governamental está alinhada ao cenário pós-Segunda Guerra, neste momento foi dado ênfase aos direitos humanos, mais precisamente, ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que se torna pedra angular para a política pública de alimentação escolar. O DHAA estava previsto originalmente no art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em que é discutido no contexto da promoção do direito a um padrão adequado de vida. Assim,

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio gozarão da mesma proteção social (1948).

Mas quando o Governo Vargas assume caráter ditatorial, em 1937, Getúlio Vargas elabora outra Constituição, instituindo o Estado Novo. Contudo, para não suscitar a insatisfação popular e manter o caráter populista de seu governo estabelece, na Carta Magna de 1937, o ensino profissionalizante, a obrigatoriedade de as indústrias e sindicatos criarem escolas de aprendizagem e a caixa escolar para auxiliar nas despesas educacionais.

No transcurso do Estado Novo (1937-1945), com a criação do salário mínimo, do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), verificou-se a emergência de uma política social de alimentação, sinalizando que o Estado brasileiro buscava aparelhar-se de novos instrumentos que lhe garantissem legitimidade e hegemonia, uma vez que esses programas constituem-se mecanismos de ampliação do setor internacional de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital (VASCONCELOS, 2005).

Ao longo da história, a educação tornou-se um dos pilares de sustentação para que os indivíduos tenham acesso ao conjunto de bens e serviços disponíveis na sociedade, constituindo-se em condição necessária para usufruto de outros direitos constitutivos da cidadania (OLIVEIRA, 2007). Assim, verifica-se uma expansão de ações e de políticas nacionais em várias áreas, inclusive na Educação (ABRUCIO, 2010). Amarrada à compulsoriedade e à gratuidade da educação, o direito à educação, no Brasil, compreende não só o acesso à escola, mas também a permanência nesta.

A ideia de um programa de alimentação escolar ganha força no início da década de 1940, quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o governo federal oferecer alimentação nas escolas. Todavia, por indisponibilidade de recursos financeiros, não foi possível concretizá-la.

Diante da crise mundial de distribuição de alimentos e em meio a Segunda Grande Guerra, o governo Vargas cria, no âmbito do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 17 de fevereiro de 1945, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), com as seguintes atribuições:

- a) estudar e propor as normas da política nacional de alimentação;
- b) estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida;

- c) acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgar necessários ou convenientes;
- d) trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas;
- e) concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil (BRASIL, 1945).

Com a Constituição de 1946, considerando a definição de percentuais de investimento na educação pública do país proposto por esta Carta Magna, foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, no qual, pela primeira vez, se estruturou um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade do poder público. Desse plano original, somente o Programa de Alimentação Escolar sobreviveu, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi) – Unicef – que permitiu a distribuição do excedente de leite em pó destinado, inicialmente, à campanha de nutrição materno-infantil.

A partir de 1946 ganham destaque no cenário internacional e no Brasil os discursos de combate à fome, o que provoca a propagação das primeiras organizações não governamentais (ONG) com propósitos humanitários de combate à fome (VASCONCELOS, 2005).

No entender de Vieira (2001) a política social passa por dois momentos políticos distintos e marcantes do século XX no Brasil: o período de controle da política, correspondendo à ditadura de Getúlio Vargas e ao populismo nacionalista, com influência para além de sua morte em 1954; e o período, de política do controle, cobrindo a época da instalação da ditadura militar em 1964 até a Constituinte de 1988.

Nesse contexto, ressalta-se que, de 1946 até 1964, os programas estatais de alimentação e nutrição mantiveram-se articulados às organizações internacionais e aos programas internacionais de ajuda alimentar criados no pós-Segunda Guerra Mundial (VASCONCELOS, 2005).

Em 31 de março de 1955, na gestão do presidente Café Filho, foi criada a Campanha da Merenda Escolar (CME), por meio do Decreto nº 37.106, cujas atribuições consistiam em

- a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira;
- b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo;
- c) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis (BRASIL, 1955).

Em 11 de abril de 1956, com a edição do Decreto nº 39.007, na gestão do presidente Juscelino Kubitschek, a CME passou a se denominar Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional.

No cenário internacional, em 1957, foi criada a Associação Mundial de Luta Contra a Fome (ASCOFAM), com sede em Genebra, Suíça, e sob a presidência de Josué de Castro, com vistas a promover, encorajar e organizar no mundo a luta contra a fome, desenvolvendo, realizando, direta ou indiretamente, estudos, pesquisas, iniciativas, atividades e ações de natureza a fazer conhecer, diminuir ou eliminar, direta ou indiretamente a fome no mundo, isto é, sem nenhuma limitação. Em 1959, a FAO aprovou a realização da Campanha Mundial de Combate à Fome, a ser conduzida entre 1960 e 1965 (VASCONCELOS, 2005).

No ano de 1965, durante o governo de Castello Branco, o nome CNME foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) pelo Decreto nº 56.886. Assim, as atividades do CNME não mais se restringem à distribuição de merenda, mas ampliam-se para assistência e educação alimentar aos escolares em todo o território nacional. Nesse contexto, surgiu uma série de programas internacionais de ajuda alimentar, criados no pós-Segunda Guerra, entre os quais destacavam-se o Alimentos para a Paz, financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (Usaid); o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento, voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar; e o Programa Mundial de Alimentos, da FAO/ONU (VASCONCELOS; BATISTA FILHO, 2011).

Neste período, mais especificamente em 1966, o direito humano à alimentação adequada volta a ser reafirmado, de forma mais objetiva e incisiva, no

Art. 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)¹.

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (NAÇÕES UNIDAS, 1966).

Nesse sentido, os países signatários do DHAA começam a luta contra a fome de suas populações. Nos documentos internacionais de Direitos Humanos, há duas dimensões indivisíveis do DHAA: o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada. E para realizar essas duas dimensões, o Direito Humano à Alimentação Adequada requer a garantia de todos os demais Direitos Humanos (BURITY; FRANCESCHINI, 2009).

Diante disso, o Governo Federal percebe a necessidade de assumir os custos de operação da alimentação escolar, devido à relevância política, econômica e social do programa e, na gestão Costa e Silva (1967 – 1969), foi criado, por meio da Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, o Instituto de Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), com personalidade jurídica de natureza autárquica, vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, cuja finalidade descrita em seu art. 2º, consiste em “[...] captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação” (BRASIL, 1968). E seus objetivos referem-se, essencialmente, aos

¹Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. ONU, Nova York, 1966. Ver: http://www.direitoshumanos.usp.br/counter/Onu/Sist_glob_trat/texto/texto_2.html.

aspectos de financiamento das políticas educacionais. E, em setembro de 1969, foi assinado o Decreto-Lei nº 872, que complementa a Lei nº 5.537/68, instituindo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Em 30 de novembro de 1972, foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), por meio da Lei nº 5.829, sob cuja tutela estava o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), instituído por meio do Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973, “[...] com a finalidade de acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente, contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda” (BRASIL, 1973). Porém sua vigência foi até 1974 apenas. De acordo com Silva (1995, p.90),

O primeiro Pronan (1973-1974) teve sua execução prejudicada por dificuldades administrativas. O Pronan II (1976-1979) ofereceu o primeiro modelo de uma política nacional incluindo suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos. Além da merenda, que passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar, nos anos seguintes foram implantados, sob a égide do Pronan, 10 programas e ações de alimentação e nutrição e, em 1975, foi assinado um convênio Inan-Banco Mundial em apoio ao *Programa de Nutrição Brasil*, que se destinava a testar formas e canais de intervenção, desenvolver capacidades técnica e gerencial e promover pesquisa e treinamento. (SILVA, 1995, p. 90).

Sob o governo de João Baptista Figueiredo, surge a Fundação Nacional do Estudante (FAE), criada por meio da Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983, com os objetivos básicos de melhoria da qualidade, diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários ao material escolar e didático, à alimentação escolar e às bolsas de estudo e manutenção (BRASIL, 1983). Junto a este objetivo, estabeleceu-se a coordenação da política de assistência educacional, o desenvolvimento de estudos visando a subsidiar a sua formulação e o apoio à administração dos serviços de assistência educacional dos sistemas de ensino.

Nos moldes ditatoriais, a FAE mantém o modelo centralizador da política de alimentação escolar, permanecendo as demais esferas de governo dependentes do governo federal. Desse modo, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos

alimentos em todo o território nacional, o que se tornou inviável em virtude da dimensão continental do território brasileiro e das peculiaridades alimentares locais, sem mencionar a ineficiência administrativa e desorganização da gestão educativa que, por vezes, provocaram o encaminhamento de latas de sardinhas para os estados do Norte e carne de charque para a Região Sul.

Em 15 de janeiro de 1985, ocorre a eleição e morte do presidente Tancredo Neves. Um novo momento histórico surge, denominado de Nova República, trazendo consigo a esperança de solução de problemas nacionais, sobretudo os da alimentação e nutrição, cuja área apresentou-se como prioridade política nos dois primeiros anos do pós-ditadura (VASCONCELOS, 2005). Nesse mesmo ano, três instrumentos específicos de política social foram lançados: o Plano Subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego, elaborado pela Comissão para o Plano do Governo (COPAG); as Prioridades Sociais para 1985 e 1986.

Entretanto, entre 1987 e 1989, em virtude da edição do Plano Cruzado (fevereiro de 1986), do Plano Bresser (julho de 1987) e do Plano Verão (fevereiro de 1989), observou-se certo esvaziamento técnico, financeiro e político dos programas de alimentação e nutrição (VASCONCELOS, 2005).

2.3. A Política de Alimentação Escolar a partir de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 questionou a postura centralizadora e autoritária adotada pelo Governo Federal na organização de suas políticas públicas (ABRUCIO, 2010) e impulsionou o processo de descentralização da alimentação escolar para estados e municípios. Nesse sentido, a política de alimentação escolar encontra sustentação legal no art. 208, incisos IV e VII, da Constituição Federal de 1988:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

Em 15 de março de 1990, tiveram início o governo Fernando Collor de Melo e as primeiras tentativas de implantação das ideias neoliberais de reforma do Estado. Neste cenário, houve uma redução dos recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição. Esta fragilização da política de alimentação escolar no Governo Collor e a nomeação como presidente do INAN um representante da Associação Brasileira da Indústria de Nutrição (ABIN), passou a priorizar nitidamente os interesses dos produtores de alimentos formulados (VASCONCELOS, 2005).

Em junho de 1994, por meio da Lei nº 8.913, foi instituída a municipalização da merenda escolar – mediante celebração de convênios com os municípios, e com o envolvimento das secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais delegou-se competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização – bem como a figura dos conselhos de alimentação escolar, os CAEs. Assim,

Art. 1º Os recursos consignados no orçamento da União, destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental, serão repassados, em parcelas mensais, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios

§ 1º O montante dos recursos repassados a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município será diretamente proporcional ao número de matrículas nos sistemas de ensino por eles mantidas.

§ 2º Os recursos destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos mantidos pela União serão diretamente por ela administrados.

Art. 2º Os recursos só serão repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que tenham, em funcionamento, Conselhos de Alimentação Escolar, constituídos de representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; dos professores; dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais (BRASIL, 1994).

A descentralização é um tema de grande interesse no campo da Educação. E, a luta e defesa pela municipalização (modalidade de descentralização) da educação têm por objetivos o redimensionamento das obrigações atribuídas ao Estado e maior autonomia às escolas (RODRÍGUEZ, 2004). Até porque, na trajetória política do país, a descentralização refere-se às formas mais diversas de transferência de recursos e delegação de funções administrativas, permitindo que um dado nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independente de sua autonomia política e fiscal (ARRETCHE, 2002). Embora o processo de descentralização da política de alimentação escolar tenha representado

um avanço na gestão do programa, muitos problemas inviabilizavam e, ainda, inviabilizam a qualidade da alimentação do alunado, sobretudo em comunidades quilombolas².

Nessa perspectiva, a jornada assumida pelas políticas públicas a partir do processo de redemocratização impulsionou a participação da sociedade nas decisões políticas, acompanhando e fiscalizando o desenvolvimento das ações governamentais. Dessa forma, o controle social do programa de alimentação escolar, traduzido no papel dos conselhos, retrata um momento de relevante expressão política da sociedade, ao empoderá-la na complexa função de participar das etapas de construção do PNAE, apesar das dificuldades em realizar tal feito nos pequenos municípios brasileiros, sobretudo, naqueles que possuem comunidades remanescentes de quilombolas (COSTA, 2013).

Assim, corrobora-se que o processo de redemocratização proporcionou à sociedade brasileira a participação cidadã na vida política do país. Seguindo o raciocínio de ideal democrático e participativo, em 1995, o advento da reforma administrativa estatal, no modelo gerencialista, pensado e implementado por Bresser Pereira, impulsionou a sociedade brasileira a clamar por eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos serviços essenciais prestados pelo Estado e por controle social dos recursos públicos.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, os arts. 3º e 4º, reafirmam o que prevê a Constituição Federal de 1988 em relação à permanência na escola e ao fornecimento de alimentação escolar.

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

Art. 4º - O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1996).

² Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de autoatribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (BRASIL, 2003).

Nesse sentido, em 24 de dezembro de 1996, foi assinada a Lei nº 9.424, que dispunha sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF),

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (BRASIL, 1996b).

Esses recursos destinam-se à remuneração dos profissionais do magistério e à manutenção e desenvolvimento da educação (MDE), não incluindo nesse montante verba para alimentação, conforme dispõe o art. 71 da Lei nº 9.394/1996.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social [...] (BRASIL, 1996a).

Em 27 de maio de 1998, foi assinada a Lei nº 9.649 que, em seu art. 13, redenomina o Ministério da Educação e do Desporto para Ministério da Educação e, no art. 42, transfere as atribuições da FAE para o FNDE:

Art. 42. É transferida a responsabilidade pelo pagamento dos inativos e das pensões pagas:
IV - pela Fundação de Assistência ao Estudante - FAE:
a) no Distrito Federal, para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE (BRASIL, 1998).

O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação que tem como missão prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos, almeja ser referência na implementação de políticas públicas e tem como valores: compromisso com a educação, ética e transparência; excelência na gestão, acessibilidade e inclusão social, cidadania e controle social, responsabilidade ambiental, inovação e empreendedorismo.

O governo Fernando Henrique Cardoso primou pelo processo de descentralização das políticas públicas, ainda mais pautado no neoliberalismo. Todavia, nesse período, nota-se um distanciamento dos programas de alimentação

escolar que continuaram a ser desenvolvidos nos moldes operacionais das gestões anteriores (VASCONCELOS, 2005).

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), foi aprovada a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), por meio da Portaria nº 710 do Ministério da Saúde, de 10 de junho de 1999, como estratégia da Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), órgão vinculado à Secretaria de Políticas de Saúde do Ministério da Saúde, criado em 1998, o qual passou a desempenhar as competências, direitos e obrigações do extinto INAN, no sentido de estabelecer diretrizes específicas de alimentação e nutrição na área de saúde (VASCONCELOS, 2005).

Busca-se então consolidar o controle social da política de alimentação escolar, instituindo, em cada município brasileiro, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do programa, o que ocorreu por meio da reedição da Medida Provisória nº 1.784/98, em 2 de junho de 2000, sob o número 1979-19.

Assim, os CAEs passaram a ser formados por membros da comunidade, professores, pais de alunos e representantes dos poderes Executivo e Legislativo (BRASIL, 1998); todavia, devido a inúmeros entraves, não conseguem, em muitos casos, atuar de forma autônoma e independente do poder público local comprometendo a eficiência, a eficácia, a efetividade e a do controle social.

O fato de o PNAE se tratar de uma ação de Estado, haja vista sua trajetória histórica e sua dimensão político-social, cultural, econômica e de direitos humanos, visto que a escola pode ser entendida como um dos espaços que interferem na construção da identidade negra (GOMES, 2002), a comunidade educativa tem sentido a necessidade de acompanhar e participar da execução e fiscalizar os resultados desse programa, que se destaca como componente dos critérios de qualidade da educação pública.

Em 2001, com vistas a melhorar a qualidade dos alimentos servidos nas escolas públicas do país e bem como a fomentar o desenvolvimento da economia local, determinou-se, por meio da Medida 2.178, de 28 de junho, parágrafo único do art. 6º e art. 7º, que

Parágrafo único - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão, no mínimo, setenta por cento dos recursos do PNAE na aquisição dos produtos básicos.

Art. 7º Na aquisição dos gêneros alimentícios, terão prioridade os produtos da região, visando a redução dos custos. (BRASIL, 2001).

Em 31 de janeiro de 2003, no início do mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi lançado o Programa Fome Zero, uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil que significou a reinserção do discurso e prática dentro da lógica do pacto social, combate à fome e à miséria, direito à alimentação e segurança alimentar como prioridades da agenda pública brasileira para os próximos quatro anos. Nesse sentido, busca-se denotar à sociedade a realidade sobre a fome no país, bem como compartilhar a responsabilidade por esse mal que assola há anos parcela significativa da população.

Dessa forma, tendo em vista a dinâmica da economia agrícola nos municípios brasileiros e a participação da sociedade civil no tocante à qualidade das refeições servidas nos estabelecimento de ensino, firmou-se parceria com o Conselho Federal de Nutricionistas (CFN), por meio da Resolução CFN nº 358, de 18 de maio de 2005, a fim de que a alimentação escolar atendesse a critérios técnicos, respeitando as vocações agrícolas de cada região. De acordo com a Resolução,

Art. 2º. Os cardápios do Programa de Alimentação Escolar (PAE), sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão elaborados por nutricionista habilitado na forma da Lei nº 8.234, de 17 de setembro de 1991.

Art. 3º. Compete ao nutricionista, no exercício de atividades profissionais no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE), programar, elaborar e avaliar os cardápios, observando o seguinte:

I - adequação às faixas etárias e aos perfis epidemiológicos das populações atendidas;

II - respeito aos hábitos alimentares de cada localidade e à sua vocação agrícola;

III - utilização de produtos da região, com preferência aos produtos básicos e prioridade aos produtos semi-elaborados e aos *in natura* (BRASIL, 2005).

Em 19 de dezembro de 2006, com a Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao Fundef, formado, na quase

totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 2007).

Em virtude do volume de recursos federais destinados à política de alimentação escolar, da quantidade de alunos da educação básica atendidos e da necessidade de se monitorar e avaliar políticas públicas, em 14 de dezembro de 2006, a Resolução CD/FNDE nº 042 dispôs, em seu art. 5º, que

O monitoramento e a avaliação das ações de acordo com objetivos e metas previamente estabelecidos, assim como do impacto da implementação das ações junto ao público-alvo, serão feitos pela PNAE/FNDE, por meio de visitas periódicas às localidades e instituições conveniadas e/ou da análise de relatórios das atividades realizadas, conforme cada caso específico e considerados os mecanismos definidos para tanto no Plano de Trabalho aprovado (BRASIL, 2006).

Nessa perspectiva, percebe-se que o processo de descentralização da política de alimentação escolar estimula a participação cidadã e, por conseguinte, maior controle estatal dos recursos financeiros destinados ao programa. Deste modo, pretende-se analisar a participação dos conselhos de alimentação escolar em municípios quilombolas e como o FNDE pode fomentar tal participação.

Para garantir o cumprimento dos objetivos do PNAE, bem como a segurança alimentar e nutricional dos estudantes quilombolas, a política de alimentação escolar conta com a atuação dos conselhos de alimentação escolar (CAE)³, órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, o qual hoje é composto por, no mínimo, sete membros titulares e sete membros suplentes, podendo em Entidades Executoras com mais de cem escolas da Educação Básica, esse número ser até três vezes maior, obedecida a proporcionalidade definida nos incisos I a IV do artigo 18 da Lei nº 11.947/2009.

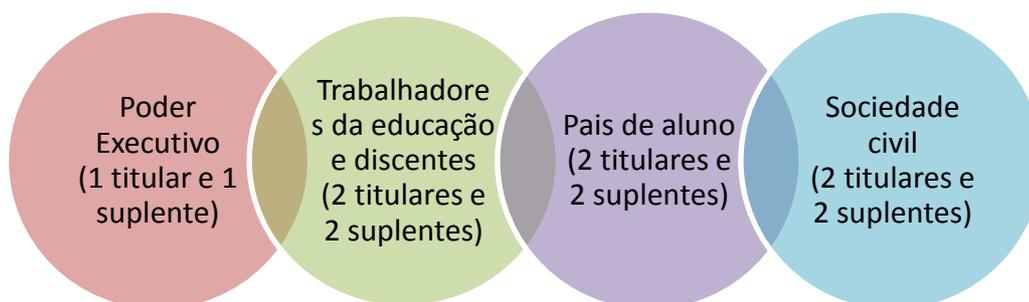
Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:
I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

³ A Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, recomenda em seu artigo 34, § 8º, a participação de representantes de povos e comunidades tradicionais no Conselho de Alimentação Escolar de municípios quilombolas

- II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
- III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
- IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica (BRASIL, 2009).

Numa visão mais explicativa, a Figura 1 nos mostra a composição do CAE:

Figura 1 – Composição do CAE



Fonte: BRASIL, 2009 (Imagem da autora, 2013).

O controle social do programa de alimentação escolar, traduzido no papel dos conselhos (composto conforme Figura 1), retrata um momento de relevante expressão política da sociedade, ao empoderá-la na complexa função de participar de todas as etapas de construção do PNAE. Desse modo,

[...] a sociedade civil se refere à participação cidadã num sentido mais amplo. Pode-se, portanto, concluir que a sociedade civil é a representação de vários níveis de como os interesses e os valores da cidadania se organizam em cada sociedade para encaminhamento de suas ações em prol de políticas sociais e públicas, protestos sociais, manifestações simbólicas e pressões políticas (SCHERER-WARREN, 2006, p. 111).

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A presente pesquisa, de abordagem qualitativa e cunho descritivo, teve como objetivo analisar a política de alimentação escolar quilombola nos municípios que possuem comunidades remanescentes de quilombolas, bem como a atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar nessas localidades.

A pesquisa descritiva tem por objetivo identificar situações, eventos, atitudes ou opiniões que estão manifestos em uma dada população, descrevendo as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis (GIL, 2012). Nesse sentido, este estudo apresenta características descritivas, visto que busca compreender a participação de mulheres nos conselhos de alimentação escolar, bem como a atuação destes em municípios com comunidades remanescentes de quilombolas.

Este estudo também está alinhado à *pesquisa survey*, apropriada como método quando se quer responder questões do tipo “o quê?”, “por quê?”, “como?” e “quanto?”, ou seja, quando o foco de interesse é sobre “o que está acontecendo” ou “como e por que isso está acontecendo”; quando o objeto de interesse tem lugar no presente ou no passado recente (HEILBORN et al, 2011). Desse modo, nesse tipo de pesquisa, tem-se o propósito de certificar se a percepção dos fatos está em consonância ou não com a realidade, ou seja, o estudo permitiu verificar a necessidade de o Estado (FNDE, estados e municípios) fortalecer a atuação dos conselhos de alimentação escolar em municípios quilombolas.

Nesse sentido, esta pesquisa teve como propósito responder as seguintes questões norteadoras:

- Por que a existência de uma política de alimentação escolar quilombola?
- Como o controle social atua na alimentação escolar das comunidades remanescentes de quilombolas?

Realizou-se uma revisão de literatura, um levantamento e seleção de documentos oficiais do Governo Federal, bem como teses, dissertações e artigos

acadêmicos acerca das temáticas: alimentação escolar quilombola, quilombos, e, ainda, participação social da mulher.

Nesse sentido, a análise documental pode se configurar em uma valiosa técnica de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja revelando novos aspectos de um tema ou problema (LÜDKE; ANDRÉ, 1986). Isso porque os documentos persistem ao longo dos anos, auxiliando a contextualização dos fatos, sobretudo, nos dias de hoje, em que o acesso à informação está facilitado devido à rede mundial de computadores, a internet.

Ademais, buscou-se informações em sistemas de consulta disponibilizados na internet e nas instituições Fundação Cultural Palmares (FCP), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Nesse sentido, buscou-se na FCP e também no FNDE a relação de localidades que declaram possuir comunidades remanescentes de quilombos nos respectivos territórios. Embora a FCP disponha de maior número de municípios quilombolas, no presente momento, apenas 508 constam como beneficiários do Programa Nacional de Alimentação Escolar, oriundos de 24 unidades da federação.

Dessa forma, por meio do Sistema CAE Virtual⁴ do FNDE, foram verificados os status de validade de cada colegiado que variam de vencido a válido, passando por em análise e diligenciado. Vencido ocorre quando o mandato do CAE não é renovado na data estipulada pela entidade executora (EEx); em análise, quando ocorre a EEx renova o mandato e a documentação exigida está sendo analisada por técnicos do FNDE; diligenciado, após análise da documentação, verifica-se pendência a ser sanada por parte da EEx; e válido, quando a EEx renova o mandato e a documentação enviada atende as exigências legais do programa.

Após a verificação da situação do colegiado, primeiro passo para entender a atuação dos CAEs, buscou-se a composição dos conselhos, para verificar a incidência de homens e mulheres nos conselhos.

⁴ Disponível em <https://www.fnde.gov.br/pnaeweb/publico/consultaEspelhoCae.do>. Acesso em 24 abr 2014.

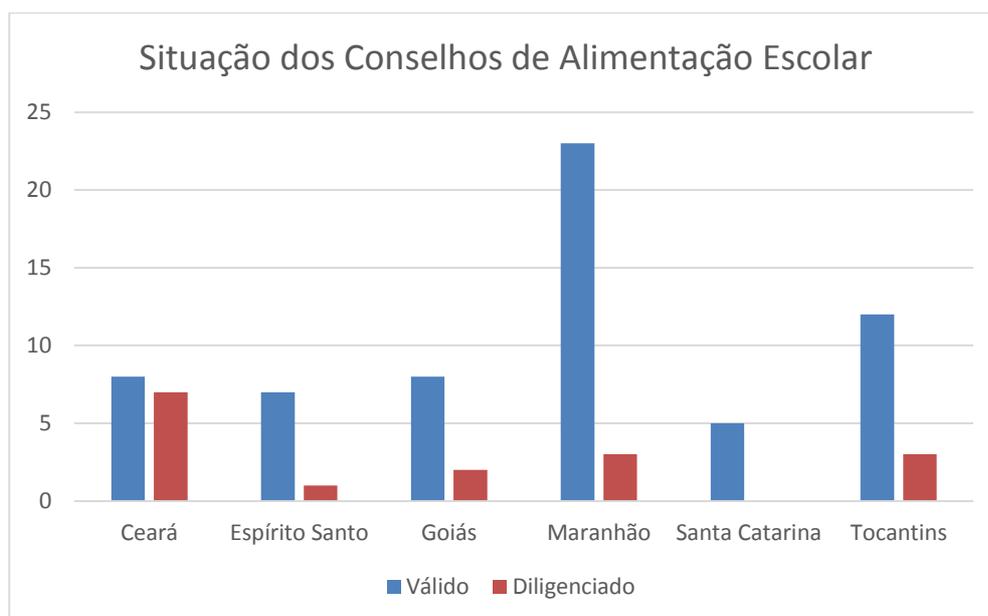
O acompanhamento do PNAE é bastante complexo em virtude da dimensão territorial do país, do contexto político de cada região, estado, município e da própria dinamicidade da política. Desse modo, por meio dos sistemas virtuais de prestação de contas do FNDE – Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC Contas *on line*) e Sistema de Gestão de Conselhos (Sigecon) – foi possível analisar a situação da prestação de contas dos municípios quilombolas selecionados, primordial para o acompanhamento da execução do Programa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta pesquisa analisou a composição dos conselhos de alimentação escolar de todos os municípios quilombolas dos estados do Ceará, Espírito Santo, Goiás, Santa Catarina, Tocantins. No Estado do Maranhão, foram analisados apenas 37% dos municípios, visto que o número de localidades com comunidades remanescentes de quilombos chega a 70.

Ao todo, foram 79 análises, o que corresponde a 15% dos municípios quilombolas beneficiários do Programa Nacional de Alimentação Escolar: 15 do Ceará; 8 do Espírito Santo; 10 de Goiás; 26 do Maranhão, 5 de Santa Catarina; e 15 do Tocantins, dos quais 63 encontravam-se em situação válida e 16 diligenciados. Dessa forma, quase 80% dos CAEs analisados encontram-se legitimados para atuar no acompanhamento da política de alimentação escolar, ou seja, estão devidamente constituídos perante a legislação do PNAE, para atuar no acompanhamento da política, sobretudo no cumprimento dos pilares do Direito Humano à Alimentação Adequada: fim da fome e da má nutrição e alimentação adequada (BURITY; FRANCESCHINI, 2009).

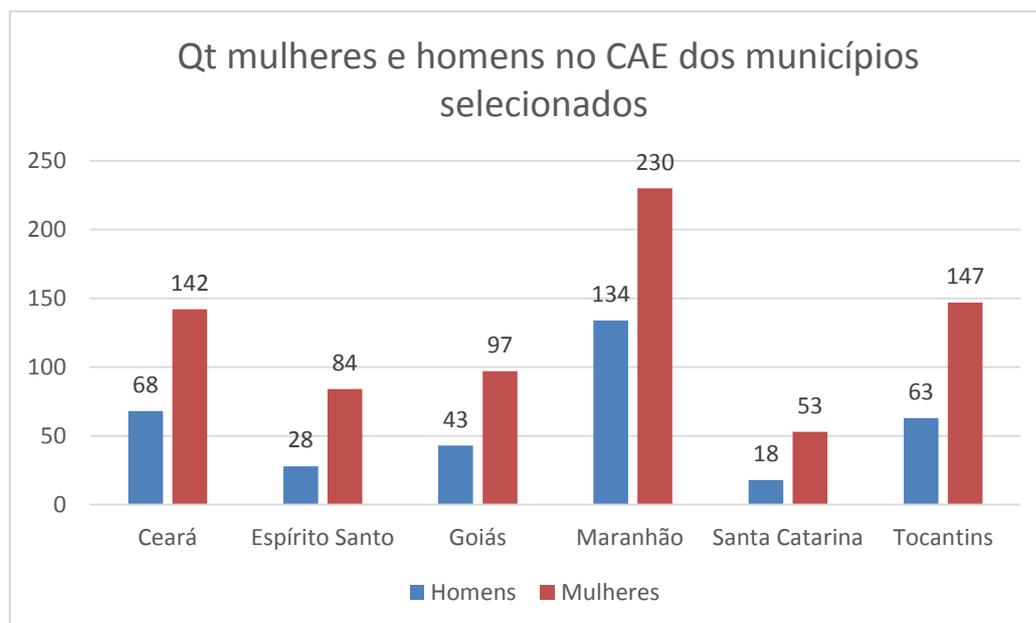
Gráfico 1



Fonte: FNDE (Sistema CAE Virtual), 2014.

Na análise da composição dos CAEs, verificamos significativa representatividade de mulheres nos colegiados, chegando ao dobro do número de homens conselheiros, conforme gráfico 2 abaixo, o que se deve também ao crescimento social, político, econômico e cultural da mulher nos últimos anos.

Gráfico 2



Fonte: FNDE (Sistema CAE Virtual), 2014.

Desse modo, tem-se a segunda metade do século XX como marco temporal da revolução feminina em relação às amarras sociais, à dependência dos homens e a si mesma, pois passa a se enxergar não como propriedade, mas como autora da própria história. Com isso, buscou a equidade de direitos e oportunidades, tendo a consciência de que o caminho para o sucesso contra a discriminação de gênero (e sobretudo de raça) gira em torno da Educação, por isso, a cada dia domina mais os espaços físicos e virtuais de aprendizagem e, conseqüentemente, os espaços da política, da economia, da cultura, da educação e também dos conselhos de controle social.

Porém, cabe o questionamento se a legitimidade garante a governança dos conselhos de alimentação escolar. Assim, como em outras áreas da sociedade, confirmamos maior presença feminina nos conselhos de alimentação escolar; porém a atuação da sociedade civil como instância fiscalizadora dos gastos públicos,

embora legítima, ainda não tem governança, haja vista a dependência de estrutura que os CAEs têm do Poder Público, a falta de conhecimento técnico para atuar nas políticas e, sobretudo, a ausência de credibilidade social das instituições públicas brasileiras.

Nessa perspectiva, ressalta-se que o sistema de cadastro do CAE não nos fornece a informação sobre a representatividade ou não de membros de comunidades remanescentes de quilombos nos conselhos de alimentação escolar, o que configura uma deficiência do sistema e a necessidade de ajustes, considerando a importância desses membros nas instâncias de políticas públicas.

Desse modo, de acordo com os ensinamentos de Scherer-Warren (2006), a sociedade civil representa os interesses e os valores da cidadania de seus grupos para assim encaminhar suas ações em busca de políticas sociais e públicas que atendam as respectivas necessidades e anseios. Porque, em consonância com Leite (2000), a política de alimentação escolar reconhece a luta dessas comunidades como direito reconhecido e ainda as suas demandas como pauta de discussão nacional nas políticas étnico-raciais e de inclusão social.

Em análise da situação do envio da prestação de contas do PNAE dos municípios quilombolas, verificamos que 74% das localidades analisadas já enviaram a prestação de contas via sistema e 26% ainda encontram-se pendentes, seja por omissão do gestor ou do conselho de alimentação escolar, sendo que este depende daquele no processo de análise e emissão de parecer conclusivo, seja pelo fornecimento de condições de trabalho ao colegiado: sala, computador, internet e outros, seja pela dependência sistêmica do Sigecon em relação ao SiGPC, logo, se o gestor não cumprir sua obrigação, o CAE fica impossibilitado de fazer a sua.

Nesse sentido, embora a legislação do PNAE preveja a realização de monitoramento e avaliação do programa por meio de visitas técnicas, compreende-se o legítimo monitoramento da política aquele realizado pelo conselho de alimentação escolar, pela sociedade civil, principal interessada no êxito da política, na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada das crianças de seus municípios e, sobretudo, numa educação com qualidade social para todos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, ao compreender a necessidade de se criar uma política pública voltada à alimentação, o governo brasileiro firmou parcerias e acordos com organismos internacionais, para viabilizar a concretização dessa proposta, considerando as projeções pós-guerra no tocante aos Direitos Humanos, em especial, ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Assim, ocorreu a criação de uma política pública voltada para a alimentação escolar em 1955, cujas reformulações resultaram no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 1979.

O processo de descentralização possibilitou o significativo aumento dos recursos disponibilizados para atender o programa, sobretudo o valor *per capita* de alunos oriundos de povos e comunidades tradicionais, como é o caso dos quilombolas, considerando o dinamismo da economia local, o respeito aos hábitos alimentares culturais, o desenvolvimento da agricultura familiar e também maior fiscalização dos gastos públicos, via controle social.

Nesse sentido, pontuamos que cabe ao FNDE propiciar formações a esses atores e aos conselhos de alimentação escolar, acompanhar a execução da política. Constata-se, então, que diversos caminhos precisam ser traçados para se consolidar a gestão do PNAE, no tocante à oferta de alimentação escolar, ao redimensionamento do papel do alimento como ferramenta pedagógica, da educação alimentar e nutricional e, por conseguinte, do controle social do programa. Assim, observa-se a necessidade de se articular em âmbito nacional a implementação do tema Educação Alimentar e Nutricional no projeto político pedagógico, dinamizando o currículo escolar.

Nessa perspectiva, embora a maioria dos conselhos de alimentação escolar dos municípios quilombolas esteja em situação regular, ainda se faz necessária atenção por parte dos gestores e também do FNDE no sentido de regularizar as pendências existentes e, sobretudo, fomentar a participação de membros dessas comunidades nos conselhos de controle social, haja vista a situação de insegurança alimentar que, em geral, se encontram.

Diante da complexidade de gestão e acompanhamento da alimentação escolar quilombola, a análise da composição dos conselhos de alimentação escolar,

verificou-se a necessidade de fomentar a participação de membros de comunidades quilombolas nos colegiados, a incidência de mulheres nos colegiados e a importância da autonomia e empoderamento dos conselhos em prol da melhoria da execução da política de alimentação escolar quilombola.

Desse modo, entende-se a construção deste trabalho como o embrião de uma análise mais aprofundada que se faz necessário no âmbito da política de alimentação escolar quilombola, a fim de melhor conhecer a atuação dos CAEs nas comunidades remanescentes de quilombos e, por conseguinte, melhor embasar o processo político e técnico do FNDE no fomento à participação de representantes quilombolas nos conselhos. Nesse contexto, ressaltamos as parcerias que o FNDE pode firmar com outras instituições para divulgar a existência de conselhos de alimentação escolar dentro das comunidades, bem como capacitar esse público para integrar tais colegiados.

Enfim, no decorrer dos anos e dos diferentes governos, a participação cidadã vêm amadurecendo o exercício do controle social das políticas públicas não só sob a perspectiva da crítica, da oposição, mas, sobretudo, sob a ótica da construção em conjunto com o Estado do processo de formulação e execução da ação governamental e do *accountability*. Sem a pretensão de considerar o controle social pronto e acabado, busca-se a participação cidadã dialogada nas políticas públicas num avanço para a consolidação do controle social na política de alimentação escolar quilombola.

REFERÊNCIAS

ABREU, Martha; MATTOS, Hebe. Remanescentes das Comunidades dos Quilombos: memória do cativo, patrimônio cultural e direito à reparação. Anais do **XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH**. São Paulo, Julho 2011.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 23, nº 80, setembro/2002. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

ARRUTI, José Maurício. Quilombos. In: **Ra: TI, José Maurício. Quilombos..** [org. Osmundo Pinho]. ABA / Ed. Unicamp / EDUFBA, 2008.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 4 mai 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 6 mai 2014.

_____. **Decreto nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945**. Cria, no Conselho Federal de Comércio Exterior, a Comissão Nacional de Alimentação, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 6 mai 2014.

_____. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a companhia da Merenda Escolar. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/sicon/index.jsp?action=LegislacaoTextual>> Acesso em 4 mai 2014.

_____. **Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983**. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7091.htm> Acesso em 4 mai 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 5 mai 2014.

_____. **Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994**. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm> Acesso 10 mai 2014.____

____ (1996a). **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em 4 mai. 2014.

____ (1996b) **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm> Acesso em 4 mai 2014.

____. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 mai. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm> Acesso em 4 mai 2014.

____. **Medida Provisória nº 2178, de 24 de agosto de 2001**. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei no 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltados para o atendimento educacional, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de agosto de 2001. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2178-36.htm > .Acesso em 28 mai 2014.

____. **Decreto 4.487, de 20 novembro de 2003** – disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm> Acesso em 14 fev 2014.____. Conselho Federal de Nutricionistas. **Resolução CFN nº 358/2005**. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. 2005

____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 042, de 14 de dezembro de 2006**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-legislacao>> Acesso em 25 mar 2012.

____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm> Acesso em 12 mai 2014.

____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Políticas Sociais e Chamada Nutricional Quilombola**: estudos sobre condições de vida nas comunidades e situação nutricional das crianças. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, nº 9, Brasília: MDS, 2008.

____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da

educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Etnicorraciais e para o Ensino de História e Cultura Afrobrasileira e Africana**. Brasília, DF: MEC, 2012.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. Estabelece as normas para a execução do

Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís. **A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada**. ABRANDH, 2009.

CARNEIRO, Sueli. **Mulheres em Movimento**. Estudos Avançados, 2003;

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro – pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 28, nº 100 - Especial, outubro/2007, p. 921-946. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Nilma Lino. **Educação e Identidade Negra**. Universidade Federal de Minas Gerais: Aletria, 2002.

HEILBORN, Maria Luiza et al. (Orgs.). **Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça**: Módulo VI. Rio de Janeiro: CEPESC; Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011.

LEITE, Ilka Boaventura. **Os quilombos no Brasil: questões conceituais e normativas**. Etnográfica, Vol. IV (2), 2000.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

LUGONES, María. **Colonialidad y género**. Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, nº 9: 73-101, julio-diciembre 2008.

MAESTRI, Mário. **Os senhores da serra: a colonização italiana do Rio Grande do Sul**. Passo Fundo: UPF Editora, 2005. NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, de 16 de dezembro de 1966. Pacto internacional sobre os

direitos econômicos, sociais e culturais. Disponível em http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf

NEGRO, Antonio Luigi; GOMES, Flávio. Além de senzalas e das fábricas: uma história social do trabalho. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, v. 18, n. 1, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à Educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. Políticas públicas e educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análise e perspectivas. In: BITTAR, Mariluce & OLIVEIRA, João Ferreira de (org.). **Gestão e Políticas da Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 17-35. SCHERER-WARREN, Ilse. **Das Mobilizações às redes de movimentos sociais**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 21, n.1, p. 109-130, jan./abr. 2006. SCHWARTZMAN, S. Neopatrimonialismo e a questão do Estado. In: _____. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988, p. 39-51.

SILVA, Alberto Carvalho da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estud. Av. [online]**. 1995, vol.9, n.23, pp. 87-107. ISSN 0103-4014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000100007>. Acesso: maio/2014.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Rev. Nutr. [online]**. 2005, vol.18, n.4, pp. 439-457. ISSN 1415-5273. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-52732005000400001>. Acesso em: 10 jun. 2014.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de; BATISTA FILHO, Malaquias. **História do campo da alimentação e nutrição em saúde coletiva no Brasil**. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2011, vol.16, n.1, pp. 81-90. ISSN 1413-8123. Acesso em 17 mai 2014.