Centro
de Referência
Paulo Freire

Este documento faz parte do acervo
do Centro de Referência Paulo Freire

acervo.paulofreire.org

InstitutoPauloFreire

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS–GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

UMA ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA BOLÍVIA, NO BRASIL E NO CHILE

Porto Alegre
2011

Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

UMA ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA BOLÍVIA, NO BRASIL E NO CHILE

Tese apresentada ao Programa de Pós–Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof. Dra. Nalú Farenzena

Porto Alegre

2011

DADOS INTERNACIONAIS DE CATAGOLAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
BIBLIOTECA SETORIAL DE EDUCAÇÃO UFRGS. Porto Alegre, BR-RS

CIP - Catalogação na Publicação

Bittencourt, Jaqueline Marcela Villafuerte
UMA ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA BOLÍVIA, NO BRASIL E NO CHILE / Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt. -- 2011.
290 f.

Orientadora: Nalú Farenzena.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, BR-RS, 2011.

1. Programas de Alimentação Escolar. 2. Estudos Comparados. 3. Políticas Educacionais. 4. Análise de Política Públicas. 5. América Latina. I. Farenzena, Nalú , orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

UMA ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA BOLÍVIA, NO BRASIL E NO CHILE

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Profª. Drª. Nalú Farenzena – Orientadora _____

Profª Drª Nora Ruth Krawczyk – FE/Unicamp _____

Profª Drª Vera Maria Vidal Peroni – PPGedu – UFRGS _____

Profª Drª Viviani Ruffo de Oliveira – Nutrição – UFRGS _____

Para Otávio e Miguel, meus amores.

Ao concluir esta tese quero agradecer a todas as pessoas que de alguma forma apoiaram minha empreitada.

De forma muito especial a minha orientadora Nalú Farenzena, que com muita paciência e dedicação acreditou no meu trabalho.

Para os professores do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação.

Para as professoras Merion Campos Bordas e Nora Rut Krawczyk pelas contribuições trazidas quando da qualificação do projeto.

Um agradecimento carinhoso para meus amigos e colegas Cleusa, Neusa, Elena, Maria Silvia, Isabel Letícia, Fabiana, Jorge e Emilio com os quais dividi meus conflitos pessoais e intelectuais.

Para o grupo de amigos que formei na FACED, em especial os que foram meus professores e colegas.

Para Iasmim, Isadora, Leda, Rosina, Bia, Claudete meus amigos de auxílio e apoio.

Para minha família, que sempre acreditou que eu conseguiria em especial a minha irmã Edka por compartilhar sua bagagem intelectual e por abrir as portas para este trabalho.

Para a CAPES por financiar este projeto de trabalho e de vida acadêmica.

Para Alejandra Villafuerte, Virginia Roncal, Miguel e Maria Luz Mardesich (na Bolívia).

Para Cecília Alvarado e Alejandra Ortiz (no Chile).

Para as colegas do CECANE/RS que acolheram minhas ideias.

Para os gestores dos organismos internacionais que me acolheram com atenção e permitiram meu acesso aos dados e informações.

Para todos os gestores, diretores, professores, merendeiras, pais, avós e alunos das escolas que acolheram o estudo com entusiasmo e presteza nos três países.

Quando saúde e cultura caminham sozinhas, não há saúde nem há cultura. Uma é contexto da outra, e a integração
entre as duas compõe um sistema que preserva e enriquece a vida.
Dalva Rigon Leonhardt

RESUMO

Os programas de alimentação escolar na América Latina são políticas sociais públicas cujos objetivos e benefícios são múltiplos. Essas ações foram adquirindo o formato intersetorial na medida em que atendem às preocupações com saúde, educação, bem–estar social e desenvolvimento econômico. Como políticas educacionais, tornaram–se visíveis instrumentos de garantia de equidade e oportunidades para os estudantes. Eles são avaliados como um certeiro modo de ampliar o espectro educacional, ao mesmo tempo em que colaboram com a saúde. Seja sustentando formas de prevenção de doenças ligadas à alimentação, como se verifica nos países desenvolvidos, ou como um suplemento de carências alimentares, modo como é visto nos países em desenvolvimento. Este trabalho de análise de política utilizou o método comparado e levantou semelhanças e diferenças entre a Bolívia, o Brasil e o Chile na formulação e implementação das suas políticas de alimentação escolar. Foram identificadas variáveis comparativas de corte qualitativo, empregadas na abordagem dos contextos histórico, econômico, social, cultural e político. Desse modo, o objetivo da tese é realizar um estudo comparado das políticas de alimentação escolar na Bolívia, no Brasil e no Chile, analisando contextos, referenciais, objetivos, estratégias e resultados obtidos no marco de mudanças paradigmáticas estabelecidas desde a sua idealização até os nossos dias. O primeiro momento paradigmático é aquele do incentivo, impulso e indução dos programas de alimentação pelos organismos internacionais, na metade do século XX. Esse momento foi denominado de **germinação**, no sentido botânico de brotar das sementes, de nascer, ou seja, do surgimento ou não das políticas. O segundo momento foi situado em torno do ano 2000, com a vigência das Metas para o Desenvolvimento do Milênio. Nesse momento, utiliza-se os frutos dos programas implementados e suas experiências servem de base para um **novo momento de semear.** Nesse movimento identificamos a diferença entre políticas para a luta contra a fome e, na sua evolução, políticas voltadas para alimentação.

Palavras chave: Programas de Alimentação Escolar. Políticas Educacionais. Análise de Políticas Públicas. Estudos Comparados. América Latina.

RESUMEN

Los programas de alimentación escolar en América Latina son políticas sociales públicas cuyos objetivos y beneficios son múltiples. Estas acciones fueron adquiriendo el formato intersectorial en la medida en que atienden a las preocupaciones con salud, educación, bien-estar social y desarrollo económico. Cómo políticas educacionales se convirtieron en visibles instrumentos de garantía de equidad y de oportunidades para los alumnos. Ellos son evaluados como acertados colaboradores de la expansión educacional, al mismo tiempo, colaboran con la salud. Tanto como un modo de prevenir las enfermedades relacionadas con la alimentación, modo como se ve en los países desarrollados, tanto como complemento a la escasez de alimentos, modo como se ve en los países en desarrollo. Este trabajo de análisis de política utilizó el método comparado y levantó semejanzas y diferencias entre Bolivia, Brasil y Chile en la formulación e implementación de sus políticas de alimentación escolar. Fueron identificadas variables comparativas de corte cualitativo, empleando un abordaje de los contextos históricos, económicos, sociales, culturales y políticos. De este modo, el objetivo de esta tesis es realizar un estudio comparativo de las políticas de alimentación escolar en Bolivia, Brasil y Chile, analizando contextos, referenciales, objetivos, estrategias y resultados obtenidos en el marco de transformaciones paradigmáticas establecidas desde su idealización hasta nuestros días. El primer momento paradigmático es aquel del incentivo, impulso e inducción de los programas de alimentación de parte de los organismos internacionales, en la mitad del siglo XX. Este momento fue denominado de **germinación,** en el sentido botánico de brotar de las semillas, nacer, es decir, del surgimiento o no de las políticas. El segundo momento fue situado alrededor del año 2000, con la vigencia de las Metas de Desarrollo del Milenio. En este momento se utilizan los frutos de los programas implementados y sus experiencias sirven de base para un **nuevo tiempo de siembra.** En este movimiento identificamos la diferencia entre las políticas de lucha contra el hambre y, en su evolución las políticas dirigidas para la alimentación.

Palabras clave: Programas de Alimentación Escolar. Análisis de Políticas Públicas. Estudios Comparados. Políticas Educacionales. América Latina.

ABSTRACT

Latin American school feeding programs are public social policies with multiple goals and benefits. These actions have taken on a varied scope as they address concerns related to health, education, social welfare and economic development. As education policies they have become visible instruments that guarantee equality and opportunities for students. They are deemed a surefire way for expanding the educational spectrum, at the same time they bring health benefits. Whether by supporting ways to prevent food–related diseases, as seen in developed countries, or as a supplement for nutritional needs, as it is seen in developing countries. Our analysis of the policies used the comparative method and looked at the similarities and differences between Bolivia, Brazil and Chile in terms of how these countries design and implement their school meal programs. We identified comparative variables of a qualitative nature, and employed them to approach the historic, economic, social, cultural and political backdrops. Hence, the purpose of this thesis is to comparatively study school meal programs in Bolivia, Brazil and Chile, and analyze contexts, references, goals, strategies and the results obtained at the mark of paradigm shifts taking place from the time they were created up to the present time. The first paradigmatic point is that when meal programs were encouraged, boosted and instated by international agencies in the mid 20th century. That time was called **germination**, in the botanical sense of seeds sprouting, budding, that is, when policies were created or not. The second point was situated around the year 2000, as the Millennium Development Goals were set. Back then the results of the programs implemented were used, and their experiences served as the basis for **a new time to sow**. In that shift we have identified the difference between policies that fight hunger and, as they progress, policies oriented toward nutrition.

Key words: Feeding School Programs. Public Policy Analysis. Comparative Studies. Education Policies. Latin America.

LISTA DE SIGLAS

ADRA – Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales
AIDS **–** Acquired Immune Deficiency Syndrome (Sindrome de Imunidade Adquirida)
ALCSH **–** América Latina y Caribe Sin Hambre
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CECANE – Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar
CEED – Conselho Estadual de Educação
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
CIE – Conferências Ibero-americanas de Educação
CMA – Cúpula Mundial de Alimentação
CME – Conselho Municipal de Educação
CNAE – Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNE – Código Nacional de Educación
CNE – Conselho Nacional de Educação
COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos
CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAAN – Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional
DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
ECE – Estudos Comparados em Educação
ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EPT – Educação para Todos
FAE – Fundação de Apoio ao Estudante
FAO – Food and Agriculture Organization
FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FFE – Food for Education
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FHI – Food for the Hungry International
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FMSA – Foro Mundial sobre Soberania Alimentaria
FSI – Fundo Social Intenacional
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FZ – Fome Zero
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade ou Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICESCR – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
IDH – Imposto de Hidrocarburos
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INAE – Instituto Nacional de Assistência ao Educando
IISE – Instituto de Investigaciones Socio–Económicas

ILPES – Divisão de Planejamento Econômico e Social
INE – Instituto Nacional de Estadísticas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM – Índice Pobreza Multidimensional
IVE – Índice de Vulnerabilidade Escolar
JEC – Jornada Escolar Completa
JUNAEB – Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
JUNJI – Junta Nacional de Jardines Infantiles, dependiente del Ministerio de Educación
LARAE – Rede de Alimentação Escolar para América Latina
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGE – Ley General de la Enseñaza
LOCE – Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza
LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDM – Metas do Milênio
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MESA – Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar
NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMC – Organização Mundial de Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
OPS – Organização Panamericana da Saúde
PAE – Programa de Alimentação Escolar
PAHE – Plano de Ação Hemisférico sobre Educação
PAM – Programa Mundial de Alimentos
PAR – Plano de Ações Articuladas
PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF – Programa Bolsa Família
PCI – Project Concern International
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PEAE – Programa Estadual de Alimentação Escolar
PESA – Programa Especial para a Seguridade Alimentaria
PFZ – Programa Fome Zero
PIB – Produto Interno Bruto
PIDESC – Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIEB – Proyecto de Investigación Económica en Bolívia
PISA – Programme for International Student Assessment
PMA – Programa Mundial de Alimentos
PMAE – Programa Municipal de Alimentação Escolar
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PNSA – Programas Nacionais de Segurança Alimentar
PNSAN – Política Nacional Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPE – Projeto Principal de Educação
ProInfo – Programa Nacional de Informática na Educação

PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar
SAN – Segurança Alimentar e Nutricional
SEB – Secretaria de Educação Básica
SECh – Sistema de Educação no Chile
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SIMCE – Sistema de Medición de la Calidad de la Educación
SISAN – Sistema de Segu nça Alimentar e Nutricional
SNV – Serviço Holandês de Cooperação ao Desenvolvimento
STDS – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
UAN – Unidade de Alimentação e Nutrição
UCB – Universidad Católica Boliviana
UDI – Unión Democrática Independiente
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande dos Sul
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFPA – Fundo das Nações Unidas para Atividades em Matéria de População
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID – United States Agency for International Development
WFP – World Food Program

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 – Taxas de matrícula, por nível de ensino – 1970, 1980, 1990, 2000, 2004 e 2007. 96
Tabela 2.2 – População economicamente ativa: taxa de participação no mercado de trabalho segundo educação e sexo (15 a 64 anos)..... 100
Tabela 5.1 – Escolares Matriculados e Escolares Atendidos pela CNME, Brasil, 1960 – 1964 199
Tabela 5.2 – Aporte orçamentário à alimentação escolar dos municípios brasileiros, por região – 2005..... 207
Tabela 5.3 – Cobertura do Programa de Alimentação no Chile..... 215
Tabela 5.4 – Cobertura de desjejum escolar no nível inicial e do primeiro ao sexto ano, por departamento, 2004..... 226
Tabela 5.5 – Cobertura do desjejum escolar no nível primário e de sétima e oitava série por departamento, 2004..... 227
Tabela 5.6 – Cobertura nacional do desjejum nos níveis inicial e segundo ano primário, 2004 227
Tabela 6.1 – Cobertura do desjejum na Bolívia, por departamento e por município. 244
Tabela 6.2 – Aporte orçamentário dos municípios brasileiros à alimentação escolar, por região – 2004..... 246
Tabela 6.3 – Número de províncias, de municípios, de unidades educativas e de rações diárias que aportam os organismos de cooperação e as ONGs, por departamento. 247

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 – Síntese de aspectos da organização do Estado, valores fundamentais e finalidades da educação nas constituições do Brasil, Chile e Bolívia 38
Quadro 2.2 – Índice de Desenvolvimento Humano e seus componentes em 2010..... 57
Quadro 2.3 – Evolução e Tendências do Índice de Desenvolvimento Humano, 2000, 2005, 2009 e 2010. 58
Quadro 2.4 – Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à desigualdade 59
Quadro 2.5 – Programas de transferência de renda com objetivo de combate à pobreza na América Latina. 63
Quadro 2.6 – Gasto Público em Educação * 82
Quadro 2.7 – Modelos Educacionais no Desenvolvimento Histórico da América Latina 88
Quadro 2.8 – Perfil das nações sul-americanas 91
Quadro 3.1 – Modelos de Formulação e Análise de Políticas Públicas..... 131
Quadro 3.2 – Mapa estrutural das sociedades capitalistas 141
Quadro 3.3 – Formulação - elementos analíticos 142
Quadro 3.4 – Momentos paradigmáticos e suas variáveis comparativas..... 142
Quadro 3.5 – Distribuição dos níveis dos entrevistados 145
Quadro 4.1 – Organização geográfica, demográfica e indicadores econômicos – Bolívia, Brasil e Chile – 2009..... 151
Quadro 4.2 – Evolução da agenda pública chilena e a política de alimentação escolar..... 213
Quadro 6.1 – Os dez elementos chave para a instituição de programas nacionais sustentáveis de Alimentação Escolar..... 234
Quadro 6.2 – Esquema analítico dos Programas de Alimentação Escolar 237
Quadro 6.3 – Cobertura de alimentação escolar na Educación Básica e à associação com indicadores nutricionais 243
Quadro 6.4 – Percentual do tipo de refeição oferecida. 249
Quadro 6.5 – Aporte nutricional esperado em 2005. 249
Quadro 6.6 – Aporte anual governamental em 2005. 249

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Elementos da coesão social 66
Figura 2.2 – América Latina (18 Países): gasto público por estudante de "*Primaria Y Secundaria"* ou de Ensino Fundamental e Ensino Médio. 94
Figura 2.3 – Gasto Público por Estudante de Ensino Fundamental e Médio ou "*Primaria Y Secundaria*" nos países estudados 95
Figura 4.1 – Mapa Político de América do Sul. 150
Figura 4.2 – Mapa Político da República Plurinacional da Bolívia. 153
Figura 4.3 – Mapa Político do Chile. 163
Figura 4.4 – Mapa político do Brasil. 169
Figura 5.1 – Modalidade de descentralização segundo a instância responsável pela aquisição dos gêneros alimentícios – 1997 204

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 19

2 ARCABOUÇO TEÓRICO: ESTADO, POBREZA, ALIMENTAÇÃO E FOME, COESÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO 29

2.1 ESTADO 29

2.1.1 A visão do Estado – técnica contemporânea 30

2.1.2 A visão do ideário do Estado que vai acompanhando suas mudanças 31

2.1.3 A visão do papel do Estado 35

2.1.4 A visão da organização do Estado 37

2.1.5 A Visão histórica diante de elementos contextuais 39

2.2 POBREZA 52

2.3 COESÃO SOCIAL 59

2.4 ALIMENTAÇÃO E FOME 67

2.5 EDUCAÇÃO 78

2.5.1 Período das Reformas 80

2.5.2 Período 2000 a 2010 85

2.5.2.1 Contexto escolar da América Latina 85

2.5.2.2 Bolívia: Educação para sair do ciclo da pobreza 97

2.5.2.3 Brasil: entre o acesso e a qualidade 101

2.5.2.4 Chile: O desafio de melhor a qualidade da educação 104

3 ARCABOUÇO ANALÍTICO-METODOLÓGICO: OS ESTUDOS COMPARADOS E A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS 110

3.1 COMPARAR NAS CIÊNCIAS SOCIAIS 110

3.1.1 A Educação Comparada 116

3.1.2 Os Estudos Comparados na América Latina 124

3.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS 127

3.3 A ESCOLHA ANALITICA DA COMPARAÇÃO: UM CAMINHO E UM DESAFIO 139

3.3.2 Descrição metodológica – comparar e analisar políticas públicas 140

3.3.2.1 Instrumentos de pesquisa 143

3.3.2.2 As entrevistas 143

3.3.2.3 A escolha dos entrevistados 144

3.3.3 Caminhos percorridos 145

4 CONTEXTO E PECULARIEDADE DOS PAISES ESCOLHIDOS 150

4.1 ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA – UM CAMINHO SEM RUMO CERTO 152

4.1.1.Organização Escolar Boliviana 159

4.1.2 Hábitos alimentares bolivianos 160

4.2 CHILE – AS ESCOLHAS DIFÍCEIS DE MODIFICAR. 162

4.2.1 Organização Escolar Chilena 166

4.2.2 Hábitos alimentares chilenos ... *167*
4.3 BRASIL – SOB A BANDEIRA DA BUSCA DE QUALIDADE. ... 168
4.3.1 Organização da educação brasileira ... *173*
4.3.2 Hábitos alimentares brasileiros ... *174*

5 OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ... 178

5.1 AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS ... 179
5.2 OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO POLÍTICAS PÚBLICAS ... 189
5.2.1 Evolução histórica do programa de alimentação brasileiro ... *191*
5.2.2 Evolução histórica do programa de alimentação chileno ... *212*
5.2.3 Evolução histórica do programa de alimentação boliviano ... *220*

6 ANÁLISE COMPARADA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DA BOLÍVIA, DO BRASIL E DO CHILE ... 232

6.1 MOMENTO DE GERMINAÇÃO ... 237
6.1.1 Desencontro histórico ... *237*
6.1.2 Convergência de objetivos ... *240*
6.1.3 Organização dos Programas de Alimentação Escolar ... *242*
6.1.3.1 Cobertura dos Programas de Alimentação Escolar ... 243
6.1.3.2 Estrutura dos Programas de Alimentação Escolar ... 245
6.1.3.3 Seleção de Beneficiários ... 250
6.1.4 A coesão social ... *251*
6.2 NOVO TEMPO DE SEMEAR ... 255
6.2.1 Comprometimento ... *258*
6.2.2 Diagnóstico ... *260*
6.2.3 Diretrizes e Princípios ... *261*
6.2.4 Estratégia ... *262*
6.2.5 Instituição de Bases Legais ... *263*
6.2.6 Respeito à Cultura ... *264*
6.2.7 Controle Social ... *265*
6.2.8 Capacitação ... *265*
6.2.9 Sustentabilidade ... *266*
6.2.10 Avaliação Permanente ... *267*

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS ... 268

8 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA ... 271

LEGISLAÇÃO E NORMAS ... 271
LIVROS, ARTIGOS E TESES ... 273

APÊNDICE - ROTEIROS DE ENTREVISTAS AOS ATORES DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR ... 290

1 INTRODUÇÃO

Nessa época, as escolas recebiam recursos para a compra dos alimentos perecíveis, o restante dos ingredientes era adquirido pela central organizada pela JUNAEB que realizava compras com economia de escala, ou seja, volumes que abastecessem todo o país. O armazenamento e a distribuição eram realizados em galpões distribuídos pelas regiões do país. Os programas de alimentação escolar, dentro das políticas sociais, particularmente nas educacionais, tornaram-se visíveis instrumentos de garantia de equidade e oportunidades para os estudantes em diversos países. Eles são avaliados como um certeiro modo de ampliar o espectro educacional, ao mesmo tempo em que colaboram com a saúde. Seja sustentando formas de prevenção de doenças ligadas à alimentação, como se verifica nos países desenvolvidos ou como um suplemento de carências alimentares, modo como é visto nos países em desenvolvimento.

Esta investigação foca-se na análise da estratégia escolhida no desenho das políticas públicas educacionais, utilizando especificamente os programas de alimentação escolar como exemplos explicativos das soluções aos problemas de cada Estado. Este exercício de *policy analysis* abrange a relação entre instituições, os desenhos da política e os conteúdos das políticas que revelam, em última instância, a resposta dada pelo Estado para os problemas sociais, baseado no marco cognitivo e normativo próprio a cada contexto histórico, social, político e econômico (MULLER; SUREL, 2002).

Iniciamos por lembrar que as preocupações científicas com a "alimentação" são muito antigas, tanto quanto a história da própria humanidade. As ciências que dela se ocupam, como a Nutrição e a Agricultura, contudo, têm se desenvolvido de forma mais dinâmica e específica no último século. A alimentação tem sido, desde sempre, uma preocupação humana, tanto que é possível entender as organizações sociais pelo modo como se relacionam com a alimentação. A luta pelos alimentos tem motivado grandes guerras e grandes alianças, do mesmo modo como a troca de gêneros tem servido de engrenagem nas relações comerciais ao longo da história. Ao mesmo tempo, tem difundido hábitos e fortalecido construções culturais como a identidade.

No entanto, a utilização por parte dos estados de políticas específicas que protejam ou garantam a alimentação dos cidadãos são recentes. Claro que é bom lembrar que os problemas relacionados com a alimentação afetam, de maneira díspar, as diferentes nações e regiões do nosso planeta. Para entender estas diferenças, as políticas alimentares foram separadas em dois grandes grupos: os problemas de alimentação (propriamente ditos) ou má alimentação e

os problemas de falta de alimentação, ou seja, a "fome". Essa diferenciação é um dos elementos que guiaram o nosso trabalho.

É preciso lembrar que a preocupação com a alimentação ganhou um espaço considerável nas agendas dos governos e das entidades supragovernamentais no último século e, principalmente, na última década, de modo que é possível identificar claras iniciativas para equacionar o problema através da luta contra a pobreza, com a premissa inicial de cobertura alimentar básica. Reconhecendo que o déficit alimentar é a principal fonte de iniquidades sociais. Ao mesmo tempo, é possível perceber uma série de outros problemas ligados à alimentação que não são próprios de sociedades pobres, são as doenças ligadas aos maus hábitos alimentares como, por exemplo, o diabetes e a obesidade. Por esse motivo, podemos dizer que os problemas alimentares têm crescido ao mesmo ritmo do crescimento da população mundial.

Para a problemática ligada à fome, os números são sempre alarmantes. Segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)[1], o número de famintos, em 2008, aumentou de 923 milhões para 967 milhões, um aumento de 40 milhões de pessoas que vivem, na sua maioria, nos países pobres da Ásia e da África. A América Latina e o Caribe vinham com uma tendência de diminuição nos seus percentuais de famintos, no entanto, estima-se que há 51 milhões de pessoas com esta dificuldade, representando 5,3% da problemática mundial (FAO, 2008). Infelizmente, devido à crise econômica de 2009 os números aumentaram para 71 milhões. Ainda pelo informe da ONU, na América Latina e no Caribe, os mais afetados são os afrodescendentes no Brasil, Colômbia e Venezuela, e os indígenas, concentrados, sobretudo na Bolívia, onde são 62% da população, na Guatemala (41%) e no México (10%). A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) estimou que a crise econômica "impediu que entre 10 e 11 milhões de pessoas deixassem de ser pobres em 2008 e que o número de pessoas em pobreza extrema, medida comumente associada à fome, aumentará em 3 milhões, para chegar aos 71 milhões de pessoas". Nesta região o problema está menos ligado à produção de alimentos e mais à má distribuição deles, pois se trata de uma região que exporta alimentos em grandes quantidades.

No bojo dos esforços humanitários em prol do combate à fome se disseminaram as ideias que relacionam a alimentação e a educação. Essa ideia, que não é nova na América Latina, está sendo difundida por organizações multilaterais na maioria dos países periféricos

[1] FAO - Food and Agriculture Organization. A FAO é uma das quatorze organizações especializadas da ONU.

e/ou em guerra. Um deles é o PAM[2] – Programa Mundial de Alimentos – que, mediante o FFE[3] – Educação para a Alimentação – se encarrega de disseminar programas de alimentação escolar. Esses programas, quase sempre, são efetivados por organizações não-governamentais ou supragovernamentais com ajuda de voluntários; os recursos provêm de doações e financiamentos de organismos internacionais como a ONU. Nessas ações, os estados são parceiros e, em muitos casos, coadjuvantes. Neste ponto é que a crise econômica de 2008 provocou grandes retrocessos, principalmente devido à diminuição de elevados montantes de doações que sustentam as ações de organizações não–governamentais.

O elo criado entre a alimentação e a educação possui uma história na América Latina, principalmente no Brasil, e vem ganhando grande proporção na medida em que seus resultados se tornaram evidentes. Este fato pode ser verificado, por exemplo, com a abertura do portal na rede mundial de computadores denominado NUTRINET (www.nutrinet.org) em 2006, onde por convocação do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PAM), se sistematizam as informações nutricionais da América Latina e do Caribe. Este é um sítio que pretende fornecer informações, conhecimentos e boas práticas disponíveis no campo da alimentação e da nutrição.

Entretanto, a participação do Estado não é sempre ativa como no caso brasileiro e chileno, em muitos países os programas são implementados por organizações não–governamentais e, deste modo, os programas ficam longe do espectro governamental. Nesses casos os programas são, por um lado, extremamente focalizados e, por outro lado, são geridos a partir de perspectivas de resultados muito variáveis.

Alguns dos programas latino-americanos foram impulsionados no pós–guerra, no fim da década de 1940. Os primeiros programas contavam com ajuda dos excedentes de produção de alimentos nos Estados Unidos, com produtos como leite em pó e trigo. Esses programas possuíam dois objetivos. O primeiro era auxiliar na manutenção de boas relações dos Estados Unidos com os países latino-americanos e, ao mesmo tempo, minimizar os problemas da pobreza e da desnutrição. O segundo objetivo era o de ajudar os produtores americanos de alimentos que, com o fim da Segunda Guerra Mundial, perderam o mercado dos seus produtos.

A sequência da ajuda para os países latino-americanos contava com o incentivo para a ampliação dos programas nacionais. Os programas puderam utilizar o mesmo formato, ou

---

[2] WFP - World Food Programme. O Programa Mundial de Alimentos organiza há 40 anos os programas de alimentação escolar no mundo mediante o International Food for Education (FFE).

[3] FFE - Food for Education. Cuida dos programas de alimentação nos países em desenvolvimento.

seja, direcionar alimentos para as escolas, garantindo, desse modo, que a população escolar fosse o foco do atendimento. De fato, a quantidade de alimentos doados não comportava o universo da população.

A preocupação com o reconhecimento do sofrimento pela fome, que começou a ser mapeada por Josué de Castro[4] no pós-guerra, alicerçou o fortalecimento da crença de que seria possível desenhar políticas específicas para resolver esse problema. Nesse movimento, foram se aliando outros objetivos que envolviam os crescentes estudos nutricionais e, principalmente, a crença que seria possível "melhorar" as condições alimentares da população que, desde cedo, adquiriria "bons hábitos alimentares". De forma relevante, tentava-se atrair a população para a escola, oferecendo alimentação como fator qualitativo do ensino. Atualmente, o entendimento está sendo ampliado para a "alimentação adequada".

Baseados nesses objetivos, os países foram desenhando políticas próprias de alimentação escolar. Essa convergência de objetivos nas ações governamentais vem se mantendo nesses últimos anos e representa, neste estudo, outro elemento de análise.

Por outro lado, é verificável que a forma de implementação dos programas tem sido muito diversa e tem seguido o ritmo histórico de cada país. A permeabilidade das políticas depende das relações sociais e do modo como cada país e governo entende que os objetivos da alimentação escolar devam ser atingidos, ou, em outras palavras, tem relação com a coesão social. Entendendo que a coesão social refere-se à inclusão que alcança uma sociedade e ao sentimento de pertença dos atores dessa sociedade. Normalmente, isso é alcançado quando o cidadão é atendido pelas políticas públicas. Entender como essa relação se dá em cada país é outro elemento de análise.

O Brasil fez do seu Programa Nacional de Alimentação Escolar um carro chefe nas políticas educacionais e o aliou, nos últimos anos, às políticas sociais mais relevantes como é o Programa "Fome Zero". Outros países, como a Bolívia, deixaram que o trabalho fosse desenvolvido por organizações não–governamentais, em parceria com outras instituições governamentais como os ministérios da saúde, assistência social ou governos subnacionais, ou, como recentemente, pelo ministério da educação e os governos municipais. No Chile, o programa se desenvolve em conjunto entre os ministérios da educação, o da saúde e um órgão

[4] Ele é autor do livro "Geografia da Fome" que foi um dos primeiros trabalhos que para além de mostrar os estragos causados por esta catástrofe revela, também, quais as deficiências nutricionais em cada região, primeiro do Brasil, posteriormente, do mundo. Este livro foi publicado em mais de 25 idiomas, sua primeira edição foi em 1946.

dependente do ministério da educação, a Junta Nacional de Auxilio Escolar e Becas (JUNAEB).

Os programas de alimentação estão presentes em quase todos os países da América Latina e, por esse motivo, em março de 2004 foi organizada a Rede de Alimentação Escolar para América Latina (LARAE), organização que congrega representantes dos diferentes países. A missão dessa organização é consolidar e ampliar os programas de alimentação escolar saudável e segura para todas as crianças da região.

Na sua reunião de 2008, o grupo reconheceu alguns avanços importantes. No entanto, identificou que os países da região lidam, ainda, com problemas nutricionais: i) a insegurança alimentar e nutricional expressa por desnutrição infantil crônica que afeta nove milhões de crianças; ii) deficiências de micronutrientes como o ferro, resultando em 50% das crianças menores de dois anos com anemia, e que também afeta as mulheres, as mulheres em idade fértil, principalmente as mulheres grávidas; e iii) o aumento na prevalência de sobrepeso e obesidade desde a infância. Além disso, apontam que existe um paralelo entre os fatores de desnutrição e as desigualdades sociais e de renda. Esses elementos provocam exclusão social, cultural, econômica e política de vastos segmentos da população, como as comunidades rurais, indígenas e afrodescendentes (com exceção do Caribe), de forma a mascarar médias nacionais e regionais e suas disparidades.

Outro ponto tratado, foi a desnutrição crônica, com atraso no crescimento, em crianças menores de três anos, que é particularmente devastadora porque surge na fase crítica de crescimento e desenvolvimento psicomotor e cognitivo e, por conseguinte, exige prevenção e medidas de controle para evitar danos irreversíveis na criança. Esse fator foi relacionado com as limitações na capacidade de gestão de programas, com orçamentos limitados e com aumentos do preço dos alimentos, uma questão atual e global (LARAE, 2008).

No Brasil, país onde se reconhece esse programa como política de Estado, existe mobilizações em torno da qualificação dos atores que trabalham no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em 2007, foram implementados os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE), eles se desenvolvem em cinco centros: na Bahia, no Paraná, no Rio Grande do Sul, em São Paulo e em Brasília, com os objetivos de propiciar a formação e atualização de diretores, conselheiros, nutricionistas e merendeiras que são, em última instância, responsáveis pela disseminação de hábitos alimentares saudáveis aos alunos durante sua permanência na escola e de potencializar os resultados do PNAE. Esses centros estão voltados a trabalhar na capacitação dos diferentes atores da política, como diretores, merendeiras, nutricionistas e conselheiros do programa. Por outro lado, o Programa

está passando por modificações no seu arcabouço legal incluindo a sua ampliação. A partir de 2009, iniciou sua ampliação ao Ensino Médio.

Desse modo, mostramos que a alimentação escolar é uma política presente na agenda das nações latino-americanas. Em alguns países a implementação de programas de alimentação escolar é tida apenas como uma solução paliativa para resolver o grave problema da má distribuição da riqueza, mas, ao mesmo tempo, outros países utilizam esse tipo de política como instrumento estratégico na solução ou prevenção de doenças. As formas de organizar, implementar e acompanhar o programa são outros elementos de análise.

Estudos de diversas áreas relacionadas à alimentação escolar foram utilizados como suporte teórico. Na área da nutrição, por exemplo, essa temática está no bojo das suas preocupações, tanto no desenvolvimento de novas abordagens para a participação dos profissionais da área nesse programa, como na própria formação dos futuros nutricionistas que irão trabalhar aliados aos sistemas educativos. Um deles relaciona de forma especial o Programa brasileiro com a necessidade de aproveitar os espaços escolares, realizado por Costa, Ribeiro V. e Ribeiro E. (2001). Neste trabalho, mostra-se que o Programa de Alimentação Escolar é um espaço propício para desenvolver atividades de promoção da saúde, de produção de conhecimentos e de aprendizagens na escola. No trabalho, as autoras reconhecem que o programa poderia ser um espaço educativo e de diálogo com a comunidade escolar sobre os fatores que influenciam suas práticas alimentares diárias. Para as pesquisadoras, haveria espaços para tratar temas como os fatores condicionantes de práticas alimentares, crenças e tabus; cuidados de higiene pessoal e ambiental; fatores que influem na produção, na distribuição e no acesso aos alimentos; cuidados no preparo e conservação de alimentos; propostas para uma dieta de melhor qualidade. A pesquisa recomenda que para explorar essas situações o profissional responsável pela intermediação entre os saberes tenha capacidade para organizar e facilitar o encontro entre o sujeito que aprende e o conhecimento a ser aprendido, e que esteja atento e possa aproveitar as experiências no trabalho como experiências de aprendizagem. Desse modo, verificam que os atores da política, professores, merendeiras, gestores escolares, entre outros não exploram o enorme potencial que essa política proporciona.

Esta problemática foi evidenciada, também, quando da realização da minha dissertação de mestrado. Ela tratava da avaliação de efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Guaíba/ RS – Brasil. Neste estudo, foi constatado que, na percepção dos alunos, o fator Informações Nutricionais que se relacionaria com a educação alimentar, não fazia parte do currículo escolar, sendo que esse quesito obteve pior

desempenho em todas as escolas pesquisadas. Seu desempenho demonstra que a alimentação escolar é uma realidade, entretanto, a educação alimentar está distante da escola. Esse fator foi trabalhado, também, nas entrevistas coletivas, nelas, tentou–se entender se ele era tratado de forma transversal no currículo. A constatação foi que o conhecimento adquirido na escola parece não ter relação com o cotidiano, entendendo–se que a alimentação faz parte desse cotidiano. Nesse sentido, não foi surpreendente encontrar índices de avaliação tão baixos (BITTENCOURT, 2007, p. 136). Essa que poderia ser a quarta determinante da tese, não pode ser mais bem tratada pela falta de estrutura institucional que se preocupe com esse aspecto. Desse modo, ela se torna uma variável reconhecível, mas não verificável.

Outro viés das pesquisas trata a emergência do direito à alimentação escolar. Ele é anunciado nos documentos emitidos nas reuniões da LARAE. Foi enfaticamente apresentado no trabalho coordenado por Abreu (1995) e no trabalho apresentado pela FAO em 2009, denominado "*Derecho a la alimentación, políticas públicas e instituições contra el hambre*". Este tópico tem servido como horizonte na presente investigação. Através dele se pretende verificar se este direito é ou tem a possibilidade de emergir, como foi abordado em artigo já publicado (BITTENCOURT, 2008). Nele, discute-se como é possível perceber a emergência do Direito à Alimentação Escolar, situando este direito na intersecção formada entre o direito alimentar e o direito à educação. Para Valente (2002 p.37), o direito à alimentação começa pela luta contra a fome, ou seja, pela garantia a todos os cidadãos de acesso diário a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender a necessidades nutricionais básicas para manutenção da saúde. Faz parte do "direito" à alimentação ter informações corretas sobre o conteúdo dos alimentos, práticas alimentares e estilos de vida saudáveis que promovam a saúde e reduzam o número de doenças ocasionadas por uma alimentação inadequada. O direito à educação faz parte da maioria das constituições das nações, embora esse direito não tenha sido "posto no estado de natureza [...], e que somente uma sociedade mais evoluída econômica e socialmente poderia expressar" (BOBBIO, 1992, p.75);

> [...] O direito à educação é um direito do homem, isto é, tem uma significação ética. A ética do direito à educação é uma ética do maior interesse do educando, que não pode ser tratado e instrumentalizado como objecto de educação, mas deve ser considerado e respeitado sempre como sujeito do seu direito à educação. (MONTEIRO, 2003 p. 786).

Nesse marco, é possível relacionar essa série de elementos dentro de cada país, compondo um estudo comparado das políticas de alimentação escolar de Bolívia, Brasil e Chile. Como já foi visto, existem programas na maioria dos países da região, por isto é

importante destacar o motivo desta escolha. A seleção dos países responde a três ordens motivacionais. O primeiro é de ordem metodológica, posto que comparar permite conhecer o outro e auto conhecer–se; interpretar as opções de políticas locais sob outro prisma. Ao mesmo tempo, esta abrangência evita a permanência da visão etnocêntrica ou, de forma inversa, a visão universalista, com a qual é difícil construir políticas apropriadas para todas as nações (BADIE; HERMET, 1993, p. 7). Comparar também nos leva a considerar semelhanças e, de forma mais importante, considerar diferenças. Evidências oriundas de comparações podem trazer benefícios, desconstituindo certezas construídas ao longo da história, com vista a propor novos esclarecimentos, aperfeiçoamentos, correções e, assim, oferecer um atendimento qualificado disso que esperamos se consolide: o direito à alimentação escolar.

A segunda ordem se relaciona com a condição anterior, pois diz respeito às diferenças existentes entre os três países. O Chile é conhecido como um dos países com melhores índices socioeconômicos na América Latina e possui, historicamente, um perfil diferenciado na região. Seu programa de alimentação é quase que totalmente terceirizado no seu funcionamento, centralizado na sua gestão e a escolha do público alvo é altamente seletiva. A existência do programa nas escolas revela, em termos locais, grupos de estudantes carentes por deficiência de peso e estatura (ONU, 2005). O país dispõe de estatísticas e informações bem sistematizadas. O ano de 2006 foi marcado por revoltas de estudantes que, entre outras reivindicações, colocaram a necessidade de reestruturar o programa de alimentação escolar.

A Bolívia, o país mais pobre de América do Sul, não tem, ainda, um programa de alimentação nacional, possui vários programas governamentais com formatos e lógicas diversas. Com grande participação do PMA, além de contar com várias organizações não governamentais (ONGs). Os programas, todos locais, atendem aproximadamente 50% das unidades educativas e distribuem o "*desjejum*" para os alunos nas diferentes séries e modalidades, dando prioridade aos mais novos. A parte que é gerida pelo Estado é descentralizada às prefeituras que não possuem orçamento específico. Esse programa não é regular durante os 200 dias do calendário escolar (ONU, 2005). No entanto, existe uma proposta de organização de ampliação dos programas de alimentação escolar de modo a conformar um sistema nacional. Finalmente, o Brasil que possui o maior programa de alimentação escolar do mundo e é o país onde o programa é universalizado para os alunos do ensino público fundamental, da educação infantil, incluindo entidades filantrópicas, e recentemente o ensino médio. Seu financiamento é totalmente estatal e opera de forma descentralizada para estados e municípios (FNDE, 2010).

A terceira ordem, motivacional, para a elaboração da investigação, é pessoal. Como boliviana, naturalizada brasileira, sinto a responsabilidade de contribuir com o conhecimento de ambos os países, contando também com contatos pessoais prévios. O Chile, por outro lado, é uma referência, por isso seu modelo não pode ficar longe do espectro investigativo, por representar um elemento importante na amostra de conveniência que propomos. Além disso, o desenvolvimento da dissertação de mestrado oportunizou a aproximação e o aprofundamento no programa brasileiro de alimentação escolar. Ele, paralelamente, propiciou a compreensão de assuntos como: as políticas sociais, a avaliação de políticas sociais, o direito à educação, o direito à alimentação escolar e, como fio condutor, o financiamento da educação brasileira. Com este instrumental teórico pretendo fazer o movimento de me liberar do peso do etnocentrismo, ao poder olhar para a diversidade, fazendo possível uma construção menos determinista e simplista das diferenças.

O trabalho se propõe uma análise das políticas de alimentação escolar desenvolvidas nos três países, reconhecendo que analisar políticas públicas implica em verificar as ações governamentais que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (PETERS, 1986).

Desse modo, o objetivo da tese é realizar um estudo comparado das políticas de alimentação escolar na Bolívia, no Brasil e no Chile, analisando contextos, referenciais, objetivos, estratégias e resultados obtidos no marco de mudanças paradigmáticas estabelecidas desde a sua idealização até os nossos dias.

O primeiro momento paradigmático é aquele do incentivo, impulso e indução dos programas de alimentação pelos organismos internacionais, na metade do século XX. Este momento foi denominado de **germinação**, no sentido botânico de brotar das sementes, de nascer, ou seja, do surgimento ou não das políticas. O segundo momento foi situado em torno do ano 2000, com a vigência das Metas para o Desenvolvimento do Milênio. Nesse momento se utilizam os frutos dos programas implementados e suas experiências servem de base para um **novo momento de semear.**

Para identificar esses momentos foram revisados informes, tanto de instituições governamentais como não–governamentais. Foram realizadas visitas a organismos internacionais, instituições governamentais e escolas. Entrevistamos atores de diferentes níveis de envolvimento com os programas, em cada um dos países. No levantamento de informações e elaboração de caracterizações utilizamos o mapa estrutural das sociedades capitalistas proposta por Santos (2006). A lógica da análise dos programas de alimentação escolar como políticas públicas sociais foi orientada pela abordagem cognitiva e normativa

das políticas públicas; utilizamos, também, outras linhas de abordagens, como o neo-institucionalismo e o incrementalismo. Há conceitos e instrumentos dessas correntes que nos serviram para analisar determinados fenômenos observados. Orientam as análises as rubricas ou elementos de verificação da existência de política pública apresentados por Muller e Surel (2002), que são: o quadro normativo da política, ou seja, sua orientação de sentido; a intervenção do poder público (como intervém, atores do processo); a ordem local constituída pela política. Finalmente, identificamos variáveis que organizaram a comparação propriamente dita.

Organizamos o trabalho em oito capítulos.[5] O primeiro é este, introdutório, em que adentramos no tema da tese e traçamos uma apresentação do trabalho. No segundo capítulo, apresentamos os conceitos que são utilizados na tese; essa explanação amplia o entendimento teórico de conceitos que permitiram uma aproximação analítica do nosso objeto de pesquisa. Desse modo, são trabalhados os conceitos de Estado, pobreza, coesão social, alimentação e fome, assim como é delineado um panorama da educação na América Latina e em cada um dos países estudados.

O terceiro capítulo tem um caráter teórico–metodológico e seu objetivo foi, na primeira parte, o de discutir a comparação e a análise de políticas públicas e evidenciar as escolhas metodológicas feitas dentro de abordagens possíveis. Na segunda parte, apresentamos as escolhas metodológicas e um relato da trajetória do trabalho empírico.

No quarto capítulo, apresentamos um levantamento dos contextos históricos e das peculiaridades de cada um dos países, dando ênfase para o panorama histórico e uma visão da organização escolar de cada país, assim como os seus hábitos alimentares mais comuns.

No quinto capítulo, apresentamos os programas de alimentação escolar. Esta caracterização que contempla uma perspectiva histórica inicia pela abordagem dos organismos internacionais envolvidos com essas políticas e, posteriormente, detalha cada um dos países.

No capítulo sexto, está a comparação propriamente dita das políticas de alimentação escolar da Bolívia, do Brasil e do Chile. Neste capítulo são enfocados os momentos paradigmáticos já referidos – germinação e novo tempo de semear – e, em cada um deles, são analisadas as variáveis explicativas e passíveis de comparação. Finalmente apresentamos as considerações finais, a bibliografia consultada e os anexos.

---

[5] Dentro do trabalho deixamos os textos em espanhol sem tradução propositalmente.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO: ESTADO, POBREZA, ALIMENTAÇÃO E FOME, COESÃO SOCIAL E EDUCAÇÃO

"Conceitos, como os indivíduos, têm sua história e são tão incapazes de escapar à devastação como os indivíduos"
Kierkegaard

Neste capítulo, apresentamos os conceitos que são utilizados na tese. Para iniciar a análise dos programas de alimentação escolar, delimitamos que eles são políticas sociais públicas e, como tais, estão inseridos nas ações dos governos nos diferentes estados/nações. Esse entendimento requer o esclarecimento de alguns conceitos para estabelecer o tipo de aproximação ao objeto de estudo. Esta explanação situa o entendimento de conceitos que permitirão uma aproximação analítica quanto à atuação do Estado na temática que envolve a alimentação escolar enquanto política social pública nos países estudados. Pertinente à discussão do Estado está a problemática da pobreza e, com ela, os desafios que são manter um bom grau de coesão social, ofertando mediante políticas um atendimento adequado as questões de alimentação e, de forma mais urgente, as que provocam a fome. Nesse sentido, está articulada a educação, que é a partir do contexto da América Latina e de cada um dos países estudados.

2.1 ESTADO

Iniciamos por esclarecer o conceito de Estado que orienta o trabalho. A Ciência Política tem tratado deste conceito largamente por se tratar de "um fenômeno político dominante do século XX" (MULLER; SUREL, 2002, p. 7). Para tanto, trazemos uma síntese de concepções de Estado, destacando-se as seguintes visões: a técnica contemporânea; a do ideário que vai acompanhando suas mudanças; a do seu papel e de suas ações; a da organização e estruturação; e a da construção histórica de cada contexto. Essas vertentes alicerçam o estudo e não se esgotam na sua parcialidade, elas apenas instrumentam o trabalho analítico.

2.1.1 A visão do Estado – técnica contemporânea

O **Estado** moderno pode ser definido como a organização política cuja finalidade é propiciar que a vida em comum possa ser possível. Sob esta ótica, os elementos que constituem o Estado são: povo, território e poder político soberano (AITH, 2006).

O **povo** é o conjunto de pessoas que mantêm um vínculo de natureza jurídico–política com o Estado. Esse conceito difere e não se confunde com os de população e nação. População é um conceito numérico que identifica as pessoas que se encontram no território de determinado Estado, sejam nacionais ou estrangeiras. **Nação** é um conceito de natureza antropológica e social, descreve o conjunto de pessoas que formam parte de uma comunidade unida por laços culturais, históricos e cuja identificação nem sempre está ligada ao território. Esta separação conceitual se torna importante neste trabalho, principalmente quando se trata o caso da Bolívia. Nesse país, essa separação está inscrita de forma notável na sua atual Carta Constitucional, pois, nela, o país declara-se um Estado Plurinacional.

O **território** é o elemento material do Estado, o espaço dentro do qual ele exerce seu poder e sua supremacia, tanto sobre as pessoas como sobre os bens nele contido. Este não é um conceito meramente geográfico, é jurídico. O **poder político soberano** é o terceiro elemento formal do Estado. Para autores como Sahid Maluf (1991), esse elemento abrange o governo e o conjunto de órgãos públicos que dão vida política ao Estado. Nessa perspectiva, fica evidente que a existência de governo não basta para identificar um poder político soberano. A lei maior dos estados soberanos contemporâneos é a "constituição", este é o documento que regula a organização político-social e a relação entre cidadãos, e limita o poder e o espectro de ação que o Estado exerce (AITH, 2006).

Por sua vez, o Estado tem como principal função a de proteger o convívio, promovendo direitos e obrigações dos cidadãos. Para Fernando Aith (2006, p. 219) "A finalidade do Estado é garantir os direitos de cada um dos seres humanos que o integram, e toda e qualquer ação desenvolvida pelo Estado deverá ser feita no sentido da proteção desses direitos".

Para alcançar essa finalidade, os estados desenvolvem políticas, programas e ações que são as políticas públicas. Neste espectro se encontram as políticas educacionais e, particularmente, os programas de alimentação escolar. No entanto, esta visão positiva do que é o Estado contemporâneo, seus elementos e funções, fica fragilizada quando se trata dos países de América Latina, onde a construção dos estados/nação está recém chegando ao seu bicentenário.

2.1.2 A visão do ideário do Estado que vai acompanhando suas mudanças

Evidentemente, o entendimento de Estado não é tão simples. Existe, na verdade, uma constelação de abordagens sobre o papel deste na sociedade. Nesta tarefa, relacionamos aqui resumidamente as teorias de Estado analisadas por Morrow e Torres (2003 e 2007). Nesse trabalho, os autores discutem a relação entre o Estado, os movimentos sociais e a educação. Para esse feito, eles relacionam algumas teorias e tradições de visão do Estado. Salientam, por exemplo, as do Estado de bem-estar social e as neoconservadoras, culminando na proposição do Estado dos movimentos sociais.

Morrow *and* Torres (2007) sistematizam a concepção liberal de Estado. Primeiro, afirmam que o senso comum liberal faz com que "a maioria das pessoas se considerem cidadãos democráticos" (MORROW; TORRES 2007, p. 92-93) (tradução nossa); esta afirmação está baseada na noção que separa o poder público entre o governo e os governados, em que os cidadãos se sentem representados no governo e, com isto, se sentem participantes do governo, mas que, simultaneamente, sabem que não fazem parte ativa disso que é chamado de Estado. Nessa perspectiva, afimam os autores: "O Estado é concebido como a suprema autoridade política sem muitos limites" (Id. 2007, p. 92-93). Para tanto, eles propõem que:

> Essa noção liberal da ciência política e da autoridade política precisa ser repensada a partir da perspectiva de análise política contemporânea, que aborda principalmente a questão da soberania do Estado e da cidadania, ou seja, a formação do cidadão e da cultura política da nação liberal (MORROW; TORRES 2007, p. 92-93) (Tradução nossa).

Eles remetem, também, à segunda tradição, da teoria democrática liberal, como sendo a mais crítica. Nesta tradição, se questionam "os problemas da representação política e prestação de contas - ou seja, como as ações de indivíduos, instituições e do próprio Estado estão sujeitos aos controles e verificações e balanços" (Id. 2007, p. 92-93). Nesse raciocinio, eles fazem referência às "ações de indivíduos, instituições, empresas e agências estatais na constituição do pacto democrático e na medida em que pode exister um dano, uma ação pouco transparente ou uma traição ao pacto democrático" (Id. 2007, p. 92-93). Nesse ponto, eles colocam em discussão o limite da representatividade que a democracia possibilita.

Para os autores, a terceira tradição liberal, é a "teoria social marxista que centra-se no poder do Estado, especialmente os aspectos relacionados à relação entre a estrutura de classes sociais e as forças e instrumentos de coerção política" (Id. 2007, p.92-93). Para eles, essa análise insere a obtenção de consenso e implementação de medidas que garantam a justa representação de interesses no "reino da persuasão, da pressão ou coerção, dentro e fora do âmbito das relações sociais de dominação e exploração" (Id. 2007, p.94). Neste modo de

analisar o sistema liberal é possível reconhecer quem explora, como se reproduz esse sistema e quem atua nessa reprodução.

Por último, eles apresentam a perspectiva da sociologia política, com a contribuição de Max Weber. Eles julgam esta como "de extrema importância" (Id. 2007, p. 94). Na sua visão, Weber contribui ao se concentrar "no estudo dos mecanismos institucionais do funcionamento do Estado, e especialmente sobre o exercício da autoridade do Estado e as relações, entre os estados-nação". Esta perspectiva colabora para o entendimento do 'corpus' do Estado que são as instituições e suas relações entre atores" (Id. 2007, p.94).

Soma-se a esse conjunto de linhas de pensamento liberais a perspectiva da teoria crítica da propriedade. Ela faz a ligação entre o neo-marxismo e os *insights* weberianos. Os autores afirmam que:

> o Estado é também uma arena de confronto de projetos políticos conflitantes. Como uma arena de confrontação, não apenas reflete as vicissitudes das lutas sociais e as tensões inerentes aos acordos e desacordos entre as forças sociais, mas também reflete as contradições e dificuldades na realização de acções unificadas e coerentes que estão dentro dos parâmetros de um projeto político específico (MORROW; TORRES 2007, p. 94) (Tradução nossa)

Assim, toda política pública, embora sofra com as tensões inerentes à própria sociedade civil, refletirá as contradições de costurar acordos e de se nutrir, também, de desacordos (MORROW; TORRES 2007).

Este corte proposto pelos autores serve, neste trabalho, para acomodar e explicar as relações entre o Estado, a educação e o surgimento dos programas de alimentação escolar. Por outro lado, trata-se de temáticas frequentemente utilizadas para analisar os sistemas educacionais. Devemos esclarecer que esses modos predominam em diferentes momentos da história contemporânea e que não podem ser encontrados em estado puro e, obviamente, permeiam o senso comum. Eles são: o Estado de bem–estar social ou estado–providência (*welfare state);* o estado neoconservador (*neoconservative state*) ou neoliberal e o estado dos movimentos sociais. Morrow e Torres (2007, p. 82):

> O Estado de bem–estar representa um pacto social entre trabalho e capital. Suas origens podem ser encontradas na reorganização institucional do capitalismo no início do século XX na Europa, especialmente nas democracias sociais, como as dos países escandinavos. Recentemente, o New Deal, ou novo pacto social, estruturado na administração de Franklin Roosevelt nos Estados Unidos, representa uma forma de governo em que os cidadãos podem aspirar a atingir níveis mínimos de bem–estar social, incluindo educação, saúde, seguridade social, emprego, moradia. Tais disposições são consideradas como direitos do cidadão ao invés de caridade (Tradução nossa).

O importante é sublinhar que, nesse tipo de Estado, a função atribuída à educação seguiu as premissas do Estado liberal do século XIX. No marco do Estado liberal, a educação pública teria como finalidade formar um indivíduo pedagogicamente disciplinado. Nessa perspectiva, tanto a formação dos professores como a ideologia transmitida através dos textos didáticos destacam a necessidade de formar indivíduos que vivam socialmente em conformidade como o ideário liberal. Essas premissas ainda orientam muitas práticas reproduzidas nas escolas, tais práticas estão imbricadas no ideário curricular e, em muitos casos, ainda não foram discutidas, ou alteradas para se adaptar à realidade local (MORROW; TORRES, 2007).

Durante o florescimento do Estado liberal, no final do século XIX e início do século XX, a educação e a saúde são relacionadas, do que é exemplo o fato de alguns países optarem por criar ministérios reunindo educação e saúde. No ideário do Estado liberal, presente estava o desejo de contar com indivíduos que pudessem ser cidadãos sadios, limpos e letrados. Sob este pensamento se desenvolvem políticas públicas educacionais com o objetivo de ensinar as noções básicas de limpeza e o modo "correto de se alimentar". É nesse tipo de Estado que se inicia os programas de alimentação, utilizando–se as escolas como canal certo para a disseminação deste ideário. Nesse contexto, o Estado é responsável por impulsionar a formação de mão de obra, necessária para sustentar o desenvolvimento industrial exigido, assumindo, também, a formação de trabalhadores capazes de obter ganhos que lhes garantam subsistência e, principalmente, capazes de pagar impostos para garantir o funcionamento do próprio Estado.

Lembramos que na America Latina este ideário impôs a marginalização de grupos étnicos e a imposição do uso de línguas e costumes europeus como modelos a serem copiados e alcançados mediante a educação.

O Estado neoliberal se disseminou nas últimas décadas. O ideário neoliberal parte do princípio de que as estruturas governamentais provocam crise nos sistema econômico e social das nações. Com esse argumento, sugere que o "mercado" ocupe os espaços das relações com a sociedade. Assim, os seus mentores propuseram a diminuição da participação do Estado em diversas tarefas, algumas relacionadas à proteção dos direitos como, por exemplo, a educação. Esse entendimento do papel do Estado fez com que muitos países da América Latina aplicassem medidas de ajuste que se traduziram em "reformas". Seu espectro de mudanças alterou as relações trabalhistas e fragilizou os sistemas de ensino que, mesmo sendo precários, tiveram de enfrentar novos conflitos. Este paradigma ideológico se baseia no individualismo, na competição e na crença de que o **mercado** seria capaz de regular e manter um equilíbrio. É

de sublinhar a força com que este ideário permeou o senso–comum, capturando–o como instrumento–chave de difusão, aliado, é claro, a políticas fortemente sustentadas nessas crenças (MORROW; TORRES, 2007).

A abertura de mercados criou um crescimento da globalização e da mundialização do comércio e da circulação de capital financeiro que rege hoje todos os aspectos do nosso cotidiano. Através deste movimento, o capitalismo financeiro tem exercido sua hegemonia, embora tenhamos observado, com os últimos capítulos da crise econômica, que o "mercado" tem mostrado, por um lado, sua face de vilão e, por outro lado, sua fragilidade e necessidade de estar ancorado num Estado forte.

O neoliberalismo, tanto seu ideário quanto políticas implementadas, afetou a educação de vários modos. Um primeiro deles foi o modo como os sistemas escolares dependentes do Estado vão perdendo espaço para as iniciativas privadas que vão se destacando na sociedade como as que oferecem maior rendimento aos estudantes. As escolas privadas vão se constituindo em centros de excelência onde o acesso está reservado para os que podem pagar. Essa meia verdade sustenta o pressuposto da ineficiência do Estado. Um segundo modo de alterar a educação se dá mediante a necessidade "performática", ou seja, as medições dos desempenhos são colocadas como objetivos de funcionamento de muitos sistemas educacionais. Medir a *performance* de alunos, professores e das próprias escolas alimenta objetivos competitivos que, em muitos casos, independem da aquisição de conhecimentos ou da preparação para o futuro, o importante é aparecer com um bom índice. A criação de índices se dá no nível local e no nível internacional, como, por exemplo, o *Programme for International Student Assessment* (PISA), que estima um índice que narra de certo modo o desempenho escolar de estudantes, proposta essa gerida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Um terceiro foi a estratégia de deixar frágeis os movimentos de professores, que perderam em termos salariais, mas, de pior modo, perderam a sua relevância e o seu poder de influência social, este fato fez com que, por exemplo, cada vez menos estudantes sejam atraídos pela carreira de professor. Este fenômeno de desempoderamento dos professores tem se refletido na sala de aula, onde a importância do professor é colocada em dúvida. Finalmente está o modo como o Estado vai efetivando as políticas públicas, ou seja, "trata-se da emergência de formas de ação através de contratos de ação pública" (PIRES, 2007 p. 79), nesta modalidade o Estado transfere a sua capacidade de ação e fica com a tarefa de mediador, perdendo a sua centralidade na implementação de políticas. Esse novo modo de gestão utiliza os conceitos de descentralização, desconcentração e terceirização para transferir, mediante contratos, as suas responsabilidades. Dentro dos

sistemas escolares esses movimentos provocam uma fragmentação de metas e objetivos dos novos atores, muitas vezes eles são concorrentes e realizam atividades similares. É claro que, tais alterações, não foram ocorrendo rapidamente, elas vão acontecendo lentamente e tornaram–se muito evidentes nesse tipo de Estado contemporâneo.

O Estado dos Movimentos Sociais é a teoria proposta por Morrow e Torres (2007) que incide nos contextos macrossociais. Eles apresentam as três posições básicas que foram influentes: do pluralismo clássico e do neopluralismo; da classe elitista, centrada nas teorias clássicas de Estado; e do marxismo e do neomarxismo. A partir desta última perspectiva, a sociedade civil assume um papel de ator importante na arena central do debate democrático e da mudança. Os movimentos sociais possuem a dinamicidade capaz de criar a possibilidade de desafiar o Estado, eles são frequentemente sustentados por vários tipos de organizações não–governamentais que se tornaram atores importantes em contextos educativos e outros espaços (MORROW; TORRES, 2007).

Essa concepção de Estado está, de certa forma, voltada para questões mais universais e para o resgate dos grupos marginalizados. As propostas vão de políticas públicas amplas, como as educacionais que procuram, por exemplo, a erradicação do analfabetismo, até as políticas focadas como na inclusão das meninas na escola. Sob esta visão, a participação da sociedade vai ganhando papel relevante mediante conselhos de acompanhamento e fiscalização ou por organizações não–governamentais.

Na educação, a participação da comunidade na gestão da escola foi um dos mais importantes efeitos na concepção deste novo Estado. As participações de órgãos consultivos compostos por membros da comunidade impulsionam ações dentro e fora da escola tentando imprimir transparência. As políticas públicas educacionais que possuem esses mecanismos ganham importância e legitimidade. Por exemplo, a implementação de Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs), que são uma instância de acompanhamento dos programas de alimentação nos municípios e estados brasileiros.

2.1.3 A visão do papel do Estado

O Estado pode, também, ser analisado levando em conta o seu papel. Obviamente, esta perspectiva está povoada de diversas linhas de pensamento. No entanto, levantamos algumas que têm sido utilizadas para discutir a relação entre o papel do Estado com a educação, especialmente na América Latina.

A América Latina está inserida no sistema capitalista. De outra parte, com maior ou menor consolidação, os estados adotaram regimes democráticos representativos. A educação aparece dentro desses estados como uma das principais funções na crença de que a educação é o caminho ao desenvolvimento.

Existe uma linha de pensamento que sustenta que o papel do Estado é o de formular e executar políticas que harmonizem as relações entre a sociedade e o mercado. Para Casassus (1995, p. 57) um Estado pode ser reconhecido "pela maneira como formula e exerce a regulação dos diversos subsistemas da sociedade"; para este autor, essa visão substitui a do Estado como um ente **reprodutor** da dominação de classe, pois o Estado é concebido como **regulador** da acumulação e dos conflitos. Obviamente, esta nova forma de regulação precisa ser legitimada para ser durável (CASASSUS, 1995).

Essa nova definição do papel do Estado esteve muito presente no final do século XX. Nesse período, ocorreram diversos debates acerca desta temática, aliados à discussão dos conflitos pelo poder. Sabemos que o pensamento neoliberal atribui ao Estado a produção da crise e a sua ingerência foi colocada como responsável dos desequilíbrios econômicos e sociais que abalaram a América Latina, afirmando que o "mercado" teria condições de organizar as relações econômico–sociais de forma mais eficiente.

Nesse sentido, Amelia Cohn (1995, p. 5) afirma que o papel do Estado está imbricado com a forma como emergem questões que discutem a "relação Estado/sociedade e Estado/mercado, em um contexto em que predominam, de um lado, políticas econômicas voltadas para estabilização da moeda e o ajuste estrutural da economia e, de outro, a complexa relação entre democracia política e democracia social".

Entretanto, dessa diversidade de ideias sobre o papel do Estado, é possível extrair que ele tem sido e é um ator muito importante na função de efetivar, decidir e implementar ações.

No entanto, as transformações sociais, políticas e econômicas têm favorecido que na região se imprima uma ampliação das políticas sociais; nesse movimento, é possível dizer que a atenção do Estado para com o setor da educação tem sido transcendente. Especialmente em países como o Brasil onde o acesso ao ensino fundamental está praticamente universalizado. Obviamente, os objetivos das reformas dos anos 1980 e 1990 não foram atingidos plenamente. No entanto, eles produziram impactos, avanços e retrocessos que vão paulatinamente aparecendo em diferentes tipos de resultados. Essa temática será mais bem discutida junto com "educação" nos itens a seguir.

2.1.4 A visão da organização do Estado

Sabemos que é muito temerário lançar generalizações para a América Latina, mas, ao mesmo tempo, sabemos que todas as nações possuem estruturas de Estado similares, inclusive é verificável a semelhança entre as instâncias governamentais e o regime presidencialista. Advertimos, ainda, a existência de países unitários e federativos. A grande maioria são países unitários. Os países que utilizam a estrutura federal são o Brasil, a Argentina e o México. No entanto, cada país possui características particulares de organização do Estado.

Dentro da organização dos estados a serem estudados é notável destacar que eles têm características importantes que estão presentes nas suas constituições. Parte de tais características está contida no Quadro 2.1 a seguir, que ilustra: a organização do Estado, os principais valores e como se definem diante da educação.

Este quadro está dividido em quatro partes que pinçam um pouco do espírito da organização de cada Estado. Primeiro, foram colocados os títulos introdutórios de cada documento. No caso boliviano se apresentam as *Bases Fundamentais do Estado*, já colocando no título a importância de chamar essas bases os direitos, deveres e garantias. O brasileiro vai chamar a esta parte de *Princípios Fundamentais*, pois, se tratando de um estado federativo, identifica-se como uma lei maior. O documento chileno inicia com a *Base da Institucionalidade*; com esse título o Estado reconhece seu papel plenamente regulador e não apenas reprodutor, conceito apresentado por Casassus (1995).

A segunda parte descreve a organização que sustenta cada Estado. O brasileiro como federativo, o boliviano e o chileno como sendo estados unitários, sendo que a Bolívia se descreve como um estado plurinacional e comunitário. Quanto ao *plurinacional*, o Estado reconhece a existência de nações com características culturais diferenciadas; esse, além de ser um dado novo[6], altera radicalmente a estrutura do Estado. Por outro lado, o reconhecimento como Estado comunitário remete a uma forma de governo que deverá atender à organização de pequenos grupos, dado notável, numa nação que negou a sua diversidade étnica e cultural desde a sua criação, confirmando que o Estado não conseguiu realizar uma verdadeira coesão social.

[6] Esta proposta é nova, pois nela se reconhece a existência de nações que mesmo dominadas e incorporadas na republica boliviana, elas foram ignoradas e até negadas. Este processo é discutido por Bittencourt (2010) sob a perspectiva histórica da educação.

Quadro 2.1 – Síntese de aspectos da organização do Estado, valores fundamentais e finalidades da educação nas constituições do Brasil, Chile e Bolívia

Temáticas/Países	Brasil	Chile	Bolívia
Títulos iniciais que caracterizam cada documento	Princípios Fundamentais	Bases de la Institucionalidad	Bases Fundamentales del Estado Derechos, Deberes y Garantías
Organização do Estado	A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui–se em Estado Democrático de Direito **[...]**	El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.	Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario,
Principais Valores	Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.	El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.	El Estado se declara libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.
Educação	Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.	**10º** El derecho a la educación. La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.	**Artículo 77.** I. La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla y gestionarla.

Fonte: Constituições da Bolívia, Brasil e Chile.

No terceiro item, os três países reconhecem como valores: a democracia, a soberania, a dignidade humana, o pluralismo. O Chile põe o acento no indivíduo e a Bolívia no grupo, marcando a importância da liberdade e do multiculturalismo.

No tema da educação, os três documentos reconhecem que essa é uma função do Estado e que, para tal, deve haver participação da família e da comunidade. Nas cartas, brasileira e chilena, há uma modulação no que diz respeito às famílias (a brasileira) ou ao desempoderamento dos pais (chilena). Na Constituição brasileira, a família é designada como compartilhando com o Estado o dever de educar; na Constituição chilena, é mencionado, além do dever dos pais, o direito preferencial que esses têm quanto à educação dos filhos, sendo papel do Estado proteger esse direito. A carta boliviana determina o dever do Estado para com a educação – incluindo o financiamento, a garantia de oferta e a gestão – e, inclusive, que este setor terá prioridade econômica, elemento esse muito interessante para esta tese.

2.1.5 A Visão histórica diante de elementos contextuais

Na história recente dos estados latino-americanos, são verificáveis processos políticos que registram variações entre a inércia democrática e a democracia participativa. Inclusive, é possível verificar que as democracias de alguns países da região vão se consolidando, enquanto outras ficam instáveis e, ainda estão as que iniciaram um processo que pode ser chamado de neo–democracia. Esses processos não são autônomos, e, por esse motivo, os países da região são denominados "dependentes". Os processos econômicos não são muito diferentes, uma vez que os tecidos econômicos de desenvolvimento dependem do movimento de outras economias e, obviamente, há economias melhor estruturadas que outras (BAQUERO, 2007).

Nessa perspectiva, os regimes democráticos são qualificados como frágeis, por terem relativa curta história (os regimes militares terminaram em 1990 no Chile, 1985 no Brasil e 1982 na Bolívia) e, de forma muito marcada, por estarem sustentados por fortes laços com regimes patrimonialistas e neopatrimonialistas. Assim sendo, suas instituições democráticas possuem características tanto tradicionais como modernas (FREY, 2000).

Todo esse movimento econômico se reflete no tecido social. Nele, a pobreza, a estagnação ou aumento de desemprego, o aumento da desigualdade de renda e o declínio dos investimentos na área social foram termos muito comuns para definir a agenda dos estados-nações da América Latina dos anos 1990 (BAQUERO, 2007). Tal diagnóstico não se

modificou na intensidade que se esperava, no novo milênio. Há que ressaltar, contudo, que as tendências dos anos 2000 foram muito mais alentadoras que antes. De fato, a fragilidade das economias foi colocada em xeque novamente, na última crise econômica de 2008. Soma-se a esse contexto o fato de que a "América Latina oferece a prova empírica de que a região, na sua totalidade, pode crescer significativamente, criando, ao mesmo tempo, uma concentração de riqueza e uma pobreza maciça" (JACKELEN, 2006, p. 1). Isso, quando se analisa a matriz de produção da região. Para esse autor, mesmo o Estado aplicando grandes esforços na educação e na saúde, não consegue fazer o suficiente para superar as condições precárias dos cidadãos desta parte do continente, inclusive porque o seu crescimento populacional não é acompanhado do desenvolvimento humano necessário para atingir certa igualdade. Obviamente, esse fenômeno está relacionado com o formato de como o capitalismo se adaptou à América Latina e não somente ao modo como o Estado implementa as suas políticas.

Essas dificuldades, como já foram revisadas, são de várias ordens. No entanto, para ampliar o entendimento desses problemas, elencamos elementos que influenciam as ações dos estados/nações latino-americanos. Eles serão denominados de elementos de contexto. Eles são: a globalização, o desenvolvimento tecnológico e a interculturalidade. Cada um dos elementos vem alterando o modo como os estados se relacionam entre estados, com a sociedade e, particularmente, como tratam a educação.

A América Latina, nas décadas de 1980, 1990 e 2000, vive um período de muitas crises, mas, de forma significativa, sai de um obscuro e duro momento de ditaduras e ingressa num, não menos fácil, processo democrático. Esse movimento, naturalizado com o passar do tempo, foi resultado de muita agitação política, econômica e social.

O processo de redemocratização não chegou aos países de forma tranquila, a passagem de um momento para outro foi sempre pressionada por crises, conflitos, períodos de transição que marcaram e transformaram cada nação na sua estrutura econômica, social, e política. O produto desta equação trouxe diversas relações entre o Estado e a sociedade e, naturalmente, sua dinâmica educacional (LAMPERT, 2002).

Para Baquero (2007, p. 7) esse processo na América Latina "apresenta um paradoxo no qual se verifica a convivência entre democracia formal e desigualdade social"; esse fato é, para esse sociólogo, o desafio que move as análises e estudos dos que desejam uma democracia socialmente eficiente. Evidentemente, esse paradoxo não tem raízes isoladas. A dissociação entre as questões sociais e econômicas é constatada dentro das políticas governamentais. Não menos importantes, são as práticas e as relações sociais tradicionais

fundadas em princípios clientelistas, patrimonialistas e de caráter coorporativo. No caso brasileiro, essa temática foi discutida por diversos autores[7] que levantam esse traço na formação do Estado brasileiro e salientam que o peso dessa longa tradição está presente nas práticas administrativas, políticas e sociais.

No entanto, a entrada no período democrático foi um avanço significativo para os países da região, embora não signifique que haja um desenvolvimento econômico capaz de elevar a qualidade de vida dos latino-americanos Na verdade, as desigualdades sociais e econômicas ficaram muito evidentes, mostrando a dificuldade em lutar contra esse fenômeno. De certo modo, as desigualdades econômico–sociais persistem de maneira estável e os esforços por minimizá–las são uma tarefa muito mais difícil do que parece. Nos anos 1980, de certa forma, houve um fortalecimento institucional baseado em ciclos de reformas de todos os tipos e em todas as áreas. Os avanços não foram proporcionais ao grau de mudanças imprimidas. Para Baquero (2007, p. 8), "os chamados estoques de capital social são escassos", motivo pelo qual o esforço econômico não conseguiu que se realizassem as promessas de equidade entre os cidadãos. Em muitos países, o Estado e suas instituições são organizados com base em relações, hábitos, costumes e crenças que, em muitos casos, valorizam a informalidade e fortalece a corrupção, fato que desestrutura as relações sociais como um todo.

Desse modo, as diferenças sociais são aprofundadas, piorando a distribuição de renda. Esse fato é constatável nas análises de La Fuente e Sáinz (2002, p. 61), quando comentam que esse desequilíbrio, embora histórico na América Latina, se agravou nos anos 1980 e 1990, em grande parte, por causa da estratificação ocupacional, que reflete níveis diferenciados de renda nos setores produtivos. Tudo isso, após uma grande migração para áreas urbanas nas décadas anteriores. Nesses novos conglomerados se constatam incoerências entre a expansão da abundante oferta de mão–de–obra e a incapacidade das economias para absorvê–las de forma adequada, provocando um desequilíbrio social e cultural. Esses acontecimentos justificam, em parte, o fato dos estados terem realizado esforços para a ampliação de oferta escolar sem que, em contrapartida, a demanda possa ser atendida de forma equitativa, homogênea e qualitativa.

Por outro lado, nesta última década, solidificou–se a noção de que a educação é o fator mais importante para o desenvolvimento das nações. Na América Latina, foi aberta uma série de discussões sobre o desafio de criar políticas sociais que, em junção com a educação, ajudem a superar a pobreza. Jorge Alberto Rodriguez (2006, p. 37) assevera que, no fim do

[7] Entre outros, os autores que já trataram este tema são Holanda, 1933; Faoro, 1958; Schwartzman, 1988; Adorno, 1988; Fedozzi, 1999, Chaves Batista, 2002.

século XX, a América Latina e o Caribe estiveram operacionalizando iniciativas internacionais que objetivaram a expansão e melhoria da educação: Projeto Principal de Educação - PPE; Educação para Todos - EPT; O Plano de Ação Hemisférico sobre Educação (PAHE), e as Conferências Ibero-americanas de Educação (CIE).

Antes disto, organizações internacionais como a UNESCO através do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE), propugnavam, em 1979, a pedido de ministros de educação e ministros encarregados de planejamento e economia, a necessidade de acolher diagnósticos realizados por esse organismo, e, posteriormente, desenharem políticas de desenvolvimento dos países alicerçadas em investimentos em educação (UNESCO, 2002).

Dessa iniciativa, o resultado foi a indução ao aumento de gastos dos estados na área, esse esforço ajudou a alavancar outros objetivos, como a universalização da educação ou a diminuição significativa de índices de repetência, atraso e evasão escolar. Todos esses objetivos estão ainda na agenda.

Em quase todos os países foram implementadas reformas e contra–reformas (a serem discutidas mais adiante, no item "educação") educacionais marcadas por grandes desafios do contexto mundial diante de três elementos contextuais marcantes: a globalização, o forte avanço tecnológico e, com muita força na região, a questão da interculturalidade.

A globalização tem provocado alterações em todas as sociedades, algo assim como um choque que desestabilizou alicerces de princípios político–sociais historicamente conformados na modernidade. Na educação, a escola, por exemplo, foi alvo de questionamentos e reformas que afetaram os níveis de gestão e de organização do dia–a–dia da sala da aula.

Autores como Casassus (2001) reconhecem que o processo de globalização foi iniciado com o descobrimento da América. Estaríamos, então, vivendo uma ampliação dos setores afetados pela globalização, que não apenas a economia, a produção, as finanças e o comércio. De maneira muito especial no plano da identidade e da cultura (CASASSUS, 2001).

Neste novo formato da globalização, utilizamos o conceito genérico formulado por Held (2000, p. 56) que entende globalização como "os processos que encarnam a mudança na organização espacial das relações e transações sociais, gerando fluxos e redes transcontinentais e inter–regionais de atividade, interação e exercício de poder [...]". Nesse movimento, o próprio Estado-nação é colocado como responsável pela crise que sacode as estruturas econômicas. Com esse diagnóstico, as políticas de diminuição do Estado e de

implementação de políticas educacionais focalizadas têm provocado efeitos de todas as ordens. Para Brunner (2002) os impactos podem ser analisados em quatro dimensões: decisional, institucional, distributivo e estrutural.

A dimensão *decisional* se relaciona com o processo de globalização que altera os custos e benefícios relativos das opções políticas adotadas pelos governos, corporações, coletividades ou famílias. A dimensão *institucional* tem a ver com a forma como as forças e condições da globalização condicionam a agenda de opções disponíveis para as decisões políticas. A dimensão *distribucional* tem relação com a forma como a globalização incide na configuração das forças sociais (grupos, classes, coletividades) dentro das sociedades e dos países. Por último, a dimensão *estrutural* condiciona a curto, médio e longo prazo, os padrões de organização e comportamento políticos, econômicos e sociais de uma sociedade, como produto dos conflitos que se produzem ao redor da adaptação ou resistência às forças da globalização.

No caso da América Latina, os efeitos globalizadores foram sentidos, principalmente, após o "Consenso de Wanshington".[8] Esse foi um dos momentos em que as decisões das nações foram direcionadas sob o diagnóstico dos impactos de crescentes dívidas externas, estagnação econômica, inflação ascendente, recessão e desemprego. As conclusões desse encontro representavam uma corrente de pensamento na defesa de um conjunto de medidas técnicas em favor da economia de mercado que visava, em tese, a recuperação econômica dos países latino-americanos.

Tal diagnóstico foi realizado sob o ideário neoliberal que permeava aquele contexto. O neoliberalismo já tinha inspirado as reformas adotadas, por exemplo, pelo governo de Margareth Thatcher, a partir dos anos 1980. O consenso teve como eixo central o combate ao poder dos sindicatos e a redução do papel do Estado na economia (Estado mínimo), utilizando dez regras básicas: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas), direito à propriedade intelectual.

Com esse receituário, o capital financeiro se tornou hegemônico e foi dizimando processos contrários. Para Paulo Cannabrava Filho (2003, p. 3), nesse movimento

---

8 Consenso de Washington - Documento produzido na capital americana em novembro 1989 no International Institute for Economy, por funcionários do governo dos EUA, de organismos internacionais e economistas latino-americanos. A discussão envolvia o conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento.

> ...não tivemos desenvolvimento, sufocamos a democracia, sucateamos a infra–estrutura industrial e aumentamos o fosso entre a riqueza e a pobreza. Hoje 140 milhões de pessoas, um terço da população da América Latina, (quase um Brasil inteiro) estão abaixo do nível de pobreza, vivendo com renda inferior a 2 dólares diários; 80 milhões na extrema miséria, ou seja, com renda individual inferior a um dólar diário. 60% dos pobres do continente vivem em áreas rurais, mas o que produzem participa de apenas 8% do PIB. É bom anotar que esses dados foram fornecidos pelos autores do dissenso[9].

Após vários anos e muitas economias quebradas, as instituições internacionais, entre elas o BID, qualificam o resultado dos remédios aplicados como "desalentadores" principalmente nas questões sociais. A Argentina, por exemplo, desarticulou a sua indústria de alta tecnologia fundada na exportação de alimentos e transformou sua capital, Buenos Aires, considerada a capital cultural da América Latina, numa cidade empobrecida. No seu conjunto, é uma nação que já dá sinais de perdas de capital cultural e profundas dificuldades estruturais, que vão da falta de energia à falta de bem–estar mínimo da sua população. "Lá não havia analfabetos nem mendigos que hoje são maioria" (CANNABRAVA, 2003, p. 4).

Há países que poderiam gozar de conforto econômico, como o Equador, que possui petróleo, é o maior exportador de bananas, produz e exporta café, camarões, atum. Ao seguir o modelo do Consenso, no final da década de 1990, sua situação se agravou, o desemprego ficou superior a 20%; duas mil empresas fecharam as portas, enquanto, a inflação corroeu a economia.

Mais simbólico é o caso da Bolívia. Lá foram aplicadas todas as recomendações sugeridas no modelo do Consenso na década de 1990, ignorando o povo boliviano, sua história e suas profundas diferenças étnico–sociais. Lá os governos foram sucessivamente escorraçados, até que, em 2006, toma posse o presidente Evo Morales, primeiro indígena democraticamente eleito com uma maioria significativa, que tenta descontinuar as políticas onde o capital era hegemônico. O governo boliviano, ao exemplo de Venezuela e Equador, alterou a Constituição Política do Estado. No caso boliviano, há discussões de várias ordens: econômica, principalmente entre as regiões que lutam pela autonomia e a descentralização

---

[9] **O dissenso:** o próprio John Willianson (quem cunhou o termo Consenso de Washington), em 1996, publicou artigo em que pedia a revisão do tal consenso. No ano seguinte Joseph Stiglitz, com a autoridade de economista chefe do Banco Mundial e ex-assessor da presidência dos Estados Unidos, sistematizou as críticas. Analisando o pós-consenso ele criticava a submissão incondicional ao mercado e os processos de privatização que criaram novos monopólios. O artigo tem mais de 30 laudas, mas o conteúdo resumido pelo próprio autor dá bem ideia de seus objetivos. Trata-se, como sempre, de propor caminhos para a sobrevivência do sistema, sobrevivência com lucros sempre maiores. (Cannabrava Filho, 2003)

financeira do Estado; na ordem social existe uma luta pela hegemonia étnica, problemática que está sendo encarada pela primeira vez; a ordem política envolve a própria organização do Estado e a sua distribuição geográfica.

No Brasil, a receita foi seguida, no governo Collor e no governo Cardoso. No entanto, a guinada esperada na administração Lula da Silva foi perceptível no seu segundo mandato. Nesse período, tentou–se imprimir mudanças alinhadas com objetivos a médio e longo prazos. Ações como o Plano de Desenvolvimento da Educação alimentam esperanças de concretizar um novo modo de organizar as velhas práticas.

Já o Chile foi o país que melhor seguiu a receita sugerida, ou melhor, foi fonte e laboratório do neoliberalismo. Ele foi sempre tratado, pelos defensores dessas ideias, como o país exemplar, ele aplicou todas as sugestões e exportou seu "case" para muitas nações emergentes. No entanto, o caminho escolhido revelou que o remédio amargo funcionou por força de um consistente aparelho repressivo, durante o período da ditadura, momento em que se institucionalizou a lógica vigente, fato que impediu, inclusive, os governos da Concertação[10], de realizar profundas transformações no sistema político e econômico.

Por outro lado, a força da globalização afetou, também, as instâncias culturais das sociedades. Elementos culturais, como a vestimenta e a alimentação, sofreram influências diversas. Elementos que conformavam as identidades nacionais e regionais estão se diluindo e provocando transformações importantes. É o caso da identidade nacional, cuja configuração foi sendo alterada na medida em que as nações se organizam em blocos. Para Casassus (2001, p.8) a "configuração de blocos comerciais e culturais é claramente perceptível na Europa e na Ásia. Na América Latina, o MERCOSUL e a Coordenação Econômica da América Central são expressões desse processo".

No âmbito educacional, a globalização passou de um pano de fundo para uma nova condição de uma série de políticas educacionais, demonstrando a força do processo de regionalização. Evidentemente, as questões globais exigem mudanças de ordem curricular, organizacional e, de forma mais precisa, no desenho de políticas educacionais que atendam às contradições das sociedades globais que são apontadas por Marchesi (2002, p. 101) quando comenta o que a sociedade exige da educação neste contexto:

> Espera-se que a escola possa resolver, praticamente, todos os problemas que suscitam preocupação. Há violência: a escola deve combatê-la e reduzi-la;

[10] Os governos da "Concertación" promoveram a transição democrática e trouxeram mudanças culturais. A transição chilena, não deixou a sociedade de mercado criado na ditadura, trouxe sim uma semitransição democrática. O termo concertación pode ser traduzido ao português como "pacto" (KRAWCZYK, 2000, p. 7).

> aparecem novas doenças: a escola deve preparar seus alunos para evitá-las; há desigualdades, xenofobia, acidentes de tráfego, ataques ao meio ambiente, etc.: a escola é responsável pela diminuição dessas atitudes e comportamentos. Mas, além disso, devem os alunos ser bons cidadãos, humanistas, leitores interessados, falantes de várias línguas, hábeis no manejo de novas tecnologias e com espírito crítico. Finalmente, a escola deve conseguir que todos estes objetivos cheguem a todos os alunos, entre os quais se incluem os grupos que, tradicionalmente, têm dificuldade de se integrarem a ela.

A nova organização do Estado baseou–se na descentralização. Essa estratégia foi adotada tanto nos países com organização federativa como nos de organização unitária. Há que considerar, contudo, como alerta Casassus (2001), que o processo decisório, no que se refere às grandes diretrizes nacionais, continuou centralizado, como nos aspectos que dizem respeito a currículo, disposição de normas, avaliação e financiamento, embora, no caso brasileiro, o financiamento da educação básica seja, majoritariamente, fundado no orçamento estadual e municipal e a descentralização já seja um modo de trabalho dos sistemas educacionais.

Vale a pena lembrar que a descentralização implica na transferência não só de responsabilidades de execução, mas, principalmente, de poder de ação, de recursos e de autonomia na tomada de decisões. Assim, é possível afirmar que a descentralização não foi integral nem plena. De outra parte, a descentralização, quando chegou à escola, foi requerendo a participação da família e da comunidade. Assim, as ações das escolas e dos governos foram se tornando visíveis para a sociedade. No caso Chileno a privatização da escola foi explicada como sinônimo de descentralização.

Outro objetivo a ser analisado, é o da qualidade da aprendizagem dos alunos. Em 1995, foi criado o Laboratório Latino Americano de Avaliação de Qualidade da Educação, coordenado pela UNESCO, cujo papel era o de implementar sistemas nacionais de avaliação. Em muitos países esses sistemas serviram como base para a elaboração de programas e políticas compensatórias de discriminação positiva. Houve alterações curriculares consistentes, como no caso da Bolívia, onde foram incluídos aspectos interculturais e de participação. Alguns países, como o Chile, utilizaram os sistemas de avaliação para focalizar medidas de reforço educacional. Na Argentina, Brasil, El Salvador e México foram desenhados programas de aceleração de estudos e de combate ao atraso escolar.

Pode-se dizer que as reformas realizadas na América Latina foram, em grande parte, dirigidas à gestão. Nesse deslocamento de foco, ficaram relegados ao segundo plano outros âmbitos da educação escolar, como os processos pedagógicos e as condições dos profissionais da educação, incluindo nível salarial, carreiras, formação e condições de trabalho. As

reformas causaram ao seu passo muitos danos quando da sua implementação, provocada pela necessidade de gradualismo e flexibilidade que acompanhasse a requalificação dos profissionais na adequação ao novo cenário proposto com as reformas.

> Vale ressaltar que nem sempre o desejo de transformar encontrou nas reformas e/ou nos reformistas um eco coincidente e, ao mesmo tempo, as reformas e/ou os reformistas encontraram (ou geraram) obstáculos às mesmas mudanças que desejavam introduzir (FRIGERIO, 2001, p. 194).

Não obstante, as reformas propostas, como é o caso de todas as reformas, foram, na prática, ressignificadas, traduzidas, as políticas implementadas foram e são permeadas pelas características dos tecidos sociais e educacionais. No entanto, isso não garante o sucesso ou fracasso diante dos objetivos traçados. Na verdade "as escolas nunca perderam a capacidade legislativa (criaram as suas próprias normas, ainda que nem todas tenham sido escritas) e nunca deixaram de criar jurisprudência (interpretando o espírito das leis e das normas que estruturam os sistemas educativos e de suas instituições)" (FRIGERIO 2002, p. 193).

O segundo elemento que vem exigindo modificações na organização do Estado e na sua implementação de políticas para a educação é, sem dúvida, o extraordinário e vertiginoso progresso científico. Esse fator requer que a escola conte com infra–estrutura mais qualificada, seja ela física ou em termos de formação e atuação dos profissionais da educação.

Desse modo, os saberes passíveis de apropriação através da educação escolar se acumulam de forma crescente, formando verdadeiras avalanches de informações que requerem ser filtradas, organizadas e selecionadas pela mediação didático–pedagógica.

Para Jorge Allende (2002, p. 77) o conhecimento humano vai aumentando a um ritmo que se "duplica a cada quatro anos", gerando novas tecnologias que, por sua vez, possibilitam o progresso mais veloz da ciência e o desenvolvimento de novos produtos, serviços e, consequentemente, problemas que relacionam à sustentabilidade e ao desenvolvimento humano.

Contrapondo-se a essa circunstância está o desconhecimento e a ignorância da sociedade acerca de boa parte do que é conquistado pela ciência. Este "analfabetismo científico" tem outorgado novas formas de poder àqueles que dominam a produção e circulação do saber dito científico hoje hegemônico. Esse é o desafio da sociedade como um todo, particularmente, é o novo desafio da educação. Isso envolve manejo da tecnologia e do conhecimento, mas principalmente, da ética, diante de muitos avanços que podem colocar em risco a própria espécie humana.

Fazer do desenvolvimento técnico e cientifico um aliado é primordial. No entanto, alguns avanços se tornam complicados e difíceis de compreender e acompanhar. Por exemplo, os alimentos transgênicos surgiram como uma nova esperança no melhoramento da produção de alimentos em larga escala, especialmente num momento em que a humanidade passa por uma crise alimentar em vários pontos do globo, do mesmo modo, como se desenvolveram os alimentos formulados como o leite em pó, etc. Os produtos transgênicos trouxeram, por um lado, melhoria de algumas espécies que poderiam se defender das pragas com a utilização, cada vez menor, de agrotóxicos. Por outro lado, a sua produção atemoriza a sociedade com os efeitos colaterais que esse tipo de alimento pode acarretar na saúde humana e animal, sem esquecer os danos à própria terra. Desse modo, uma questão crítica para humanidade, que é a alimentação, parece afastada dos verdadeiros interesses que envolvem a produção de alimentos. Como este controverso assunto, existe muitos outros exemplos, como a manipulação de embriões na produção de "células tronco", o mapeamento do "genoma" humano, a produção de clones, etc. Todos requerem muita discussão à luz da ética, da moral e, principalmente, mantendo o norte de cultivar a curiosidade, que é o impulso do conhecimento humano.

Nesse sentido, fazendo uma relação com o papel da escola, Allende (2002, p. 89) afirma:

> A aprendizagem das ciências deve iniciar–se a partir dos primeiros anos de escolaridade. É fundamental que as crianças aprendam o enfoque da exploração do jogo experimental, no qual tratamos de responder perguntas sobre o homem e o universo, não memorizando as respostas, mas buscando-as com ferramentas simples, que manipulamos com nossas próprias mãos.

Nessa perspectiva, dotar as escolas de laboratórios de ciências e informática, ou capacitar os professores para o uso desses recursos, tem se tornado a nova obrigação dos gestores escolares. Aliás, as novas tecnologias já estão modificando o ensino e a organização escolar. León Trahtemberg (2002) identifica que a tela de vídeo, por exemplo, está se tornando onipresente na sociedade, ela está presente no nosso entorno, com a televisão, os computadores, os jogos de vídeo. Ela trouxe novas formas de processamento e utilização da informação, exigindo novos códigos. Essa transformação é, provavelmente, comparável à revolução ocorrida com a introdução da tecnologia da imprensa. Ela definiu a alfabetização como a habilidade para ler e escrever, conhecimento que deu cimento à educação formal.

> Consequentemente, em vez de conceituar o texto escrito como uma das muitas tecnologias de comunicação, ele foi transformando em sinônimo de educação. A tela de vídeo, contudo, está estimulando as crianças a novas

> formas de aprendizagem audiovisual, o que lhes está permitindo mobilização no novo mundo da tecnologia moderna. TRAHTEMBERG (2002, p. 256)

Nesse ponto, a América Latina tem avançado de forma considerável, embora, obviamente, de forma desigual. Países como o Chile e o Brasil, notadamente em seus grandes centros urbanos, têm alcançado altos índices de utilização de computadores.

É difícil mensurar ainda, se o intensivo uso da tecnologia tem impulsionado de forma significativa o avanço e a universalização do conhecimento e das informações. Por um lado, o uso de ferramentas tem alavancado o sistema social de sociedades como a brasileira que, por exemplo, utiliza urnas eletrônicas nas contendas eleitorais, diminuindo a desconfiança de manipulação de resultados. Por outro lado, o uso destes sistemas informatizados não tem acarretado o fim da tentativa, de alguns candidatos, de utilizar as velhas práticas eleitorais de cooptação de votos.

Esse modo social de se relacionar talvez seja fruto desse capital cultural que tem um peso significativo nos países latino-americanos. Este representa o terceiro elemento que tem potencial de se configurar no capital da região: é a interculturalidade e o multiculturalismo. Essa temática emerge na América Latina com muita força em função da necessidade de atender com políticas sociais à totalidade da população. Lembra-se que a região, antes de ser colônia ibérica, pertenceu a outros povos genericamente denominados de indígenas. Este dado atravessa as relações sociais nos países, tendo sido encarada como uma realidade impossível de ser deixada de lado nas últimas décadas.

Essa questão foi aflorando na medida em que a população indígena foi incluída como temática educacional na reunião continental convocada pela UNESCO. Em 1986, essa ação foi realizada em conjunto com o Instituto Indigenista Interamericano, instituição que já vinha desenvolvendo estudos desde a década de 1970.

Entre as décadas de 1930 e 1940 emergiu o paradigma que envolvia a necessidade de "miscigenação unificadora" e de homogeneização linguística. Desse modo poderia se consolidar uma identidade e um elo entre jovens estados latino-americanos. A inserção na "cultura[11] européia" era vista como um progresso social.

---

[11] A situação era tão certa que, nas décadas de 1930 e 1940, foram organizadas as denominadas "brigadas de aculturamento indígena", como se somente a cultura ocidental merecesse o nome de cultura. O objetivo era o de incentivar campanhas de "castelhanização". (LOPEZ, 2001)

Com os movimentos de pós–guerra mundial e o aumento dos conflitos sociais na região, iniciou–se um movimento de superação desse contexto. Esse novo momento é o paradigma da interculturalidade.[12]

No âmbito do primeiro paradigma, a escola era vista como estratégia de aculturação dos indígenas latino-americanos. No segundo, vem a ser a alternativa que respeita o modo de agir, sentir, ser e pensar dos cidadãos, respeitando suas raízes e sua bagagem cultural.

Essa recuperação da identidade indígena foi relegada a um plano coadjuvante na própria história da educação empreendida no século passado. No entanto, é impossível continuar ignorando os mais de 40 milhões de indígenas com mais de 65 línguas diferentes. Não obstante, a distribuição dessa população é muito heterogênea. Há países, como a Bolívia e a Guatemala, que possuem mais de 60% da sua população nesse grupo, enquanto que a Colômbia possui apenas 1,7%; este índice é menor que o registrado em países como o Brasil, cuja população indígena diminui a quase 300 mil no final da década de 1990. A diversidade linguística, por outro lado, é muito grande. Por exemplo, a Colômbia e o México possuem 64 e 65 línguas, respectivamente. Sem deixar de referir as línguas crioulas,[13] como o papiamento do Caribe holandês ou o francês crioulo falado no Haiti (LÓPEZ, 2005).

Os estados nacionais da América Latina, principalmente os colonizados pela Espanha, constituíram seus sistemas educativos ignorando esses grupos, quando minoritários, separando–os em sistemas: rurais e urbanos. O primeiro, para grupos indígenas e camponeses e o segundo para grupos urbanos, propriamente ditos, ou os castelhanizados. Daí que esses grupos tenham ficado excluídos e marginalizados.

> A exclusão a que nos referimos não foi só simbólica. De fato, até hoje, de forma geral, ser indígena na América Latina equivale a estar situado nas camadas mais baixas da sociedade e em zonas com maior pobreza e atraso, inclusive em termos de educação (PATRINOS; PASACHAROPOULOS, 1995; D'EMILIO, 1995, LOPEZ, 2001).

Em 2001, Luiz Enrique López descreve que, na Bolívia, um educando de fala vernácula tem o dobro de possibilidades de repetir uma determinada série em relação a seu par que só fale castelhano. Fato que determina que o tempo médio de conclusão das seis séries iniciais escolares seja de 12,8 anos.

---

[12] A intercultura refere-se a um complexo campo de debate entre as variadas concepções e propostas que enfrentam a questão da relação entre processos identitários socioculturais diferentes, focalizando especificamente a possibilidade de respeitar as diferenças e de integrá-las em uma unidade que não as anule (FLEURI, 2003)

[13] As línguas crioulas resultam do contato entre duas línguas européias ou entre um delas e línguas africanas, ou entre alguma das anteriores e uma ou mais línguas indígenas.

No Brasil, as áreas que possuem maiores índices de analfabetismo coincidem com as áreas indígenas. No entanto, a problemática ultrapassa os grupos indígenas e envolve os grupos que permaneceram marginalizados historicamente, como é o caso dos negros. Para eles os processos de inclusão social são recentes e estão baseadas em políticas afirmativas. Não se pode ignorar que os negros constituem um grupo extremamente desfavorecido quando se trata de aceder às oportunidades de escolarização e de emprego.

Outro rasgo da interculturalidade latino-americana é a inclusão da educação bilíngue de transição, por meio da qual é reconhecido o caráter diferenciado da língua materna, o que tem facilitado, parcialmente, a resolução do conflito diante da obrigatoriedade de domínio de apenas um idioma europeu, nesse processo. Sem que com isto se tenha conseguido utilizar a bagagem cultural, histórica e de tradições próprias do educando. Diante desse desafio tem sido necessário formar professores capazes de atuar no âmbito da interculturalidade. Esse fato já é uma realidade, embora parcial, em alguns países como Bolívia, México, Guatemala Equador, Nicarágua e Peru.

No entanto, isolar as questões da multietnicidade, pluriculturalidade e multilinguismo do âmbito geral da educação, mediante políticas focalizadas e isoladas, pouco colabora para a construção de estruturas sociais coesas. O ideal seria inserir a educação intercultural para todos os educandos, desse modo, indígenas e não indígenas poderiam construir uma convivência com menos preconceitos e com menos restrições. Somente dessa forma poderá se pensar na educação de um cidadão capaz de desenvolver democraticamente uma sociedade com equidade e qualidade para todos. No entanto, ainda temos a o desafio duplo de ter de atender às necessidades locais sem com isto isolar esses grupos e, por outro lado, como conviver com o processo de globalização que para além de tudo exige o uso do "inglês" como língua hegemônica do trânsito de conhecimento, principalmente acadêmico?

Por estes elementos contextuais não é possível pensar nas políticas educacionais nos países da América Latina excluindo os aspectos que envolvem tanto o multicultaralismo como a interculturalidade, assim como a tecnologia e a relação com o sistema global.

Ao mesmo tempo, a diversidade de cada país, tanto nas suas especificidades internas/locais, como no que concerne à construção histórica de cada Estado–nação, é elemento que imprime certo perfil às políticas sociais e às políticas educacionais.

Nesse apanhado de interpretações de Estado reconhecemos que não existe nenhum dos modelos vigente de forma pura ou exclusiva, na realidade os estados/nações, reagem setorialmente de modo diverso. Isso vale para a América Latina, onde se pode perceber que a relação do Estado com a sociedade tem sido atravessada pelas diferentes forças e tendências

que vão impondo arranjos particulares em cada contexto, principalmente sob as pressões dos modelos econômicos adotados nos últimos anos que tem marcado de forma variada e diferenciada os países da região. Consequentemente, a educação, como função do Estado, sofreu e obteve avanços e retrocessos diante de cada uma dessas influências, e deve-se verificar que as transformações estão em curso. Essa análise da relação do Estado e a Educação esta sendo abordada no final deste item. À continuidade abordaremos uma das feridas que os Estados não conseguiram superar, a pobreza.

2.2 POBREZA

A dependência da América Latina é substancial, por causa do seu atraso social revelado pelas profundas desigualdades que está, profundamente, evidenciado pela pobreza. Essa é uma marca deixada pelos colonizadores nos quase quinhentos anos de dominação do continente. Evidentemente, os índices de pobreza não são generalizados, eles afetam, principalmente, grupos sociais que foram constituídos historicamente, tanto os povos originários do continente quanto os povos africanos trazidos pelos colonizadores, ambos submetidos à escravidão ou à segregação. Além disso, o desenvolvimento obtido pelos países da América Latina sempre teve um caráter concentrador e excludente. Desse modo, na maioria dos países, pouco menos da metade da população participa de algum tipo de distribuição de renda. Na maioria dos casos, os grupos sociais mais pobres recebem escassos frutos do crescimento econômico, mediante políticas sociais (BAQUERO, 2007 e 1999; PUIGGRÓS, 1995; BORON, 2003).

No entanto, nos dias de hoje países em desenvolvimento estão à procura de formas estratégicas que conciliem a luta pela redução da pobreza e a da desigualdade com a implementação de políticas sociais de garantia de renda, essas ações visam, não só garantir redistribuição de riquezas como incentivar o desenvolvimento de grupos que estão abaixo da linha da pobreza (KERSTENETZKY, 2009)

A **pobreza** é uma medida utilizada nos levantamentos populacionais realizados nos diferentes países e envolve: a situação de renda, a posse de bens e a ocupação das famílias e indivíduos. Esse conjunto de indicadores aponta os números que separam as linhas de pobreza que os pesquisadores utilizam para informar a situação e o desenvolvimento social de cada país. Por exemplo, no Brasil essas informações estão contidas nos informes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio (PNAD) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE). A CEPAL é o organismo multilateral que sistematiza essas informações para América Latina.

Vamos então, esclarecer a grande diferença entre os conceitos de pobreza e fome. Muitas vezes, a fome é utilizada como uma medida da pobreza, induzindo a confundir uma com a outra, outras vezes os termos são utilizados como sinônimos. Para Walter Belik (2009, p.1) os conceitos de pobreza, fome, desnutrição e segurança alimentar estão muito próximos, embora eles sejam bastante diferentes. Por exemplo, é possível afirmar que há uma grande incidência de desnutridos entre os mais pobres, embora, "nem sempre as famílias de baixa renda abrigam pessoas desnutridas, a despeito de que essas famílias possam estar vivendo em situação de insegurança alimentar".

A **fome** é a falta de alimentos adequados. É, sem dúvida, uma manifestação da pobreza, talvez uma das mais críticas. Ela causa muito impacto nas sociedades, que pode ser medido por estados nutricionais ou de **desnutrição**, por exemplo: na mortalidade infantil, na longevidade ou na aquisição de doenças. Por esse motivo, muitas políticas públicas sociais que objetivam lutar contra a pobreza utilizam programas focados em superar os problemas ligados à fome[14].

Dentro desse espectro está, também, o conceito da segurança alimentar. Este conceito é largamente utilizado e difundido pela FAO desde 1996:

> A segurança alimentar existe quando toda pessoa, em todo momento, tem acesso físico e econômico a alimentos suficientes, inócuos e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e preferências quanto aos alimentos, a fim de levar uma vida ativa e sã (FAO, 2006, p. 2).

Esse conceito engloba três dimensões fundamentais: a quantidade de alimentos suficiente para suprir o mínimo recomendado para cada país; a qualidade e a salubridade da alimentação; e, finalmente, a garantia de acesso digno a esses alimentos (FAO, 2007).

Desde esse prisma pode-se inferir que, de certo modo, os programas de alimentação escolar são tanto instrumentos de segurança alimentar como de combate à fome e à pobreza. Sua ligação com o ambiente escolar, especificamente, com a educação, é que torna esse processo muito rico e importante. Isso, sem deixar de salientar que tais políticas se nutrem de uma ampla relação intersetorial.

Embora essa diferenciação tenha ficado clara, é bem verdade que toda vez que nos deparamos com a palavra "pobreza" sentimos que ela causa incômodo. Não, porque não a reconhecemos como uma medida econométrica, na verdade ela carrega consigo muito mais

[14] Esta temática será muito melhor trabalhada no item desta tese que busca relacionar alimentação e fome.

que informações estatísticas. Ela refere condições de vida de muitas pessoas que por ela conhecem a "humilhação, a degradação, e não apenas fome ou coisa parecida" (DEMO, 2006, p. 7).

Para Demo (2006, p.5) a pobreza é uma grandeza que "não pode ser definida apenas como carência material" nem sequer como a falta de renda. Ela não deveria representar um dado e, sim, um objetivo de superação; obviamente, assim, estamos repetindo o que tanto os estados como os organismos internacionais colocam nos primeiros parágrafos dos seus relatórios, das suas cartas de intenções e de todo e qualquer documento por eles elaborado.

Demo organiza no seu livro "Pobreza Política" de 2006, uma classificação da pobreza que emerge em função do contexto político, econômico e social pelo que atravessa a humanidade. Entre eles, dilemas como o crescimento populacional e a finitude de recursos naturais fazem pressão sobre os desejos de diminuição da pobreza, de aumento de crescimento econômico e de enfrentamento da diametral desigualdade social. Diante desse contexto a pobreza é dividida em três tipos: a pobreza absoluta, a pobreza relativa e a pobreza política.

A **pobreza absoluta** é a medida encontrada entre os próprios pobres, as camadas são divididas em segmentos que, sendo pobres, atingem um mínimo que as faz diferentes das que não atingem nem o mínimo. A **pobreza relativa** é a medida que compara a relação dos pobres com os ricos, esta é a medida das desigualdades sociais. Já a **pobreza política** é aquela que corroeu as estruturas e, de tal modo, não permite superar a própria pobreza (DEMO 2006).

Diante dessa classificação, Demo (2006) apresenta as soluções que os governos tomam para superar esse problema, quase sempre sob orientação do Banco Mundial ou de órgãos da ONU. No caso da pobreza absoluta, as soluções não são muito complicadas, já que, para um ser humano que sobrevive com menos de um dólar ao dia, qualquer ação marcará grande diferença na sua realidade. Por esse motivo, tem se aplicado políticas de renda mínima, por exemplo: o Programa Bolsa Família no Brasil ou o Programa Juancito Pinto na Bolívia, ambos atrelados à "frequência" escolar. Esses tipos de programas são, normalmente, atendidos com resíduos de capital, seus aportes não comprometem, a princípio, os outros setores da sociedade. Os resultados são muito rápidos e os beneficiários são "meros beneficiários residuais" (DEMO, P.83).

A pobreza relativa é um tipo difícil de enfrentar. Este enfrentamento implica na superação das desigualdades socioeconômicas. Essa pobreza é evidenciada pelo levantamento que o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – realiza. Esse tipo de pobreza exige que as mudanças sejam estruturais, ou seja, que setores da sociedade abram

mão dos seus excedentes de capital. Esse tipo de problema exige a manutenção de políticas sociais distributivas, redistributivas, e compensatórias e não somente políticas de assistência e muito menos, assistencialistas. Na verdade, os exemplos, tanto do Bolsa Família como do Juancito Pinto, é de políticas distributivas ou redistributivas, no entanto, na visão de Demo (2006), pecam na sua qualidade de "mínimas", já que a ideia de renda mínima, ou ajuda mínima, não significa a renda necessária. Isso, no entanto, não tira a relevância e a importância que esses programas exercem no conjunto da sociedade. No caso brasileiro, que é o que se destaca pelo seu tamanho.

Estudos recentes verificaram que houve uma redução da pobreza no Brasil, protagonizada por duas ações. A primeira tem relação com o aumento real do salário mínimo e, a segunda está relacionada diretamente com a política "Bolsa Família". Política que teve clara incidência nos grupos mais pobres, gozando de legitimidade e de chances de ser muito efetiva como política de redistribuição de riqueza, assim como, de política que impulsiona o desenvolvimento da população (HOFFMANN, 2005; SOARES, 2006; SABÓIA, 2007; KERSTENETZKY, 2009).

No entanto, em muitos momentos históricos da América Latina, a luta pela pobreza tem significado um bom negócio para diferentes segmentos. Destacam–se os que exploram os que se comovem e contribuem com causas de solidariedade, dedicando grandes esmolas, que em alguns casos instauram sistemas concorrentes às políticas públicas, alimentando um circulo de pobreza que é interessante para os intermediadores. Algumas vezes formando fortes estruturas que sob grandes patrocínios estabelecem sistemas de apoio aos setores menos favorecidos, de modo a não permitir que os beneficiários possam aceder a direitos, muitas vezes consolidados, por força de não perder tais ajudas. Na outra ponta, estão as elites, entre elas as acadêmicas, que realizam sofisticados estudos para achar as soluções para a pobreza. Não menos importantes, são alguns governos e governantes que capitalizaram poder com a luta contra a pobreza, deixando marcas de corrupção em diversas instituições ao longo do continente.

Alguns governos têm adotado o combate à pobreza absoluta com programas de renda mínima, cujos resultados são sempre rápidos, já que para quem vive com quase nada, qualquer ajuda é relevante. Por outro lado, em alguns países tem se instaurado o combate à pobreza relativa. Essas iniciativas, sim, vão provocando lentas e substanciais modificações nos diferentes tecidos sociais.

No entanto, todos os esforços, em qualquer dos sentidos, são negativos quando enfrentam o legado da pobreza política. Esta se infiltra nas estruturas governamentais e

societais e provoca descrédito, desconfiança e termina mantendo o *status–quo*. Assim, finalmente, pode-se identificar que esta é a pior pobreza. Esta pobreza é corrosiva, ela permeia os traços culturais e os modos de gestão pública. A pobreza política está, por exemplo: na cultura do "jeitinho", dos privilégios, do enriquecimento e aproveitamento pessoal, e, de forma também dolorosa, na impunidade.

De todos os tipos de pobreza, esta última é a que mais danos têm deixado nos povos da América Latina, que não conseguem aplicar verdadeiras políticas redistributivas, ou seja, aquelas que transferem recursos a todos os cidadãos que realmente necessitam e que ficam barradas pela pobreza política de alguns líderes e governantes. Essa pobreza não destitui o povo apenas materialmente, o faz moralmente de modo a transformá-lo em imbecil (DEMO, 2006).

A pobreza enquanto índice acumula informações que relacionam aspectos como os anos de expectativa de vida, os dados de escolaridade, de saúde e de padrão de vida. Os mais importantes índices são sistematizados pela ONU que, mediante o PNUD, realiza o levantamento e, cujos relatórios informam dados como: o Índice Pobreza Multidimensional (IPM)[15] o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) este mais conhecido e divulgado e, dentro dele, o coeficiente de Gini[16] que é utilizado para medir a desigualdade de renda e riqueza.

Esses índices são anualmente divulgados e revelam a dimensão da pobreza no mundo. Pelo parâmetro IDH se obteve um *ranking* que indica a posição em que cada país se encontra. Assim, temos que a América Latina está classificada entre o grupo com a maior parte dos países em desenvolvimento, sendo que o Chile e o Brasil estão no grupo denominado de desenvolvimento elevado, enquanto a Bolívia está em estágio de desenvolvimento médio.

---

[15] O Índice de Pobreza Multidimensional tem como objetivo fornecer um retrato mais amplo sobre as pessoas que vivem com dificuldades. O IPM aponta privações em educação, saúde e padrão de vida – as mesmas dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e pode ajudar a canalizar os recursos para o desenvolvimento de forma mais eficaz. Reunidos, esses itens proporcionam um retrato mais completo de pobreza do que simples indicadores de renda. Lançado pelo PNUD em conjunto com o centro de pesquisas 2010 (PNUD, 2010).

[16] O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italinao Corrado Gini, e publicada no documento "Variabilità e mutabilità" ("Variabilidade e mutabilidade" em italiano), em 1912. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100).

Nessa classificação, o Chile ocupa a posição 45, com índice de 0,783, o Brasil está em 73 com IDH de 0,699 e a Bolívia em 95 lugar com 0,643. Como pode ser observado no Quadro 2.1.

Quando relacionados com os índices do mundo e da América Latina e Caribe, podemos verificar que os três países estão acima do índice mundial, que é de 0,624. No entanto, o Chile se destaca por estar acima da média latino-americana, que é de 0,704. Outro dado importante é o que se refere à expectativa de vida da população, neste item são reveladas as diferenças entre os países, novamente o Chile está muito na frente com 78,8 anos, logo está o Brasil com 72,1. Enquanto que o vizinho boliviano terá uma esperança de somente 66,3 anos de vida.

No entanto, é na escolaridade que aparecem os desafios mais importantes, já que a Bolívia e o Chile parecem oferecer maior média de tempo de escolaridade para os seus estudantes ambos acima de 9 anos, enquanto que o Brasil está com 7,2 anos. Esses dois anos de diferença são muito importantes e representam um desafio para este país.

Quadro 2.2 – Índice de Desenvolvimento Humano e seus componentes em 2010

País ou região	Posição no IDH	Índice de Desenvol–vimento Humano (IDH)	Esperança de vida à nascença	Média de anos de escolaridade	Anos de escolaridade esperados	Rendimento nacional bruto (RNB) per capita	Posição no RNB per capita menos a posição no IDH	Valor de IDH de não–rendimento
		Valor	Anos	Anos	Anos	Dólares		Valor
Mundo		0,624	69,3	7,4	12,3	10,631		0,663
América Latina e Caribe	0	0,704	74	7,9	13,7	10,642		0,746
Chile	45	0,783	78,8	9,7	14,5	13,561	11	0,84
Brasil	73	0,699	72,1	7,2	14	11,764	–3	0,728
Estado Plurinacional da Bolívia	95	0,643	66,3	9,2	13,7	4,357	11	0,746

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2010.

Por outro lado, no Quadro 2.1, é possível verificar como os cidadãos bolivianos estão empobrecidos, isso quando analisamos o índice de rendimento bruto *per capita*, neste item eles contam com 4, 357 dólares de rendimento, valor que não é nem a metade obtida pelos brasileiros e chilenos, nem mesmo os outros países da região que possuem um rendimento de 10,642 dólares. No entanto, esses dados equivalem a uma fotografia e não contam muito sobre como a pobreza está sendo tratada em cada contexto. Esta percepção só é possível se colocamos os índices em evolução, conforme a Quadro 2.3 Sob esta visão é possível verificar que os índices estão evoluindo tanto na região como em cada um dos países. Verifica-se que o índice da América Latina avançou a um ritmo mais lento que o do resto do mundo.

Dentro deste contexto é possível constatar que os países evoluíram bastante entre 2000 e 2005. Chama a atenção o caso da Bolívia que nesse período superava os outros países e desacelerou bruscamente na segunda metade da década. Sua evolução foi de apenas 0,012 pontos, quase a metade da performance do resto da região. Já o Brasil e o Chile seguirão um ritmo parecido evidenciando, também, um ritmo menor na segunda metade desse período.

Obviamente, esses índices demonstram como a região foi afetada pela crise econômica de 2008, sendo que no Chile, país muito mais economicamente dependente dos países em crise, houve reflexos na evolução do índice neste último ano, inclusive. O caso da Bolívia é um pouco mais complexo, pois as mudanças que a nova gestão está imprimindo são de uma ordem que não pode se medir em curto prazo; as mudanças estruturais, positivas ou negativas, levam um tempo para se consolidar, embora não possamos deixar de verificar que as tendências são, sob esta perspectiva, desanimadoras.

Quadro 2.3 – Evolução e Tendências do Índice de Desenvolvimento Humano, 2000, 2005, 2009 e 2010.

País Região/ Ano	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)				Evolução na década	Evolução 2000 a 2005	Evolução 2005 a 2010
	2000	2005	2009	2010			
Mundo	0,554	0,598	0,619	0,624	0,070	0,044	0,026
América Latina e Caribe	0,660	0,681	0,699	0,704	0,044	0,021	0,023
Chile	0,734	0,762	0,779	0,783	0,049	0,028	0,021
Brasil	0,649	0,678	0,693	0,699	0,050	0,029	0,021
Estado Plurinacional da Bolívia	0,593	0,631	0,637	0,643	0,050	0,038	0,012

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2010.

Obviamente, esses índices demonstram como a região foi afetada pela crise econômica de 2008, sendo que no Chile, país muito mais economicamente dependente dos países em crise, houve reflexos na evolução do índice neste último ano, inclusive. O caso da Bolívia é um pouco mais complexo, pois as mudanças que a nova gestão está imprimindo são de uma ordem que não pode se medir em curto prazo; as mudanças estruturais, positivas ou negativas, levam um tempo para se consolidar, embora não possamos deixar de verificar que as tendências são, sob esta perspectiva, desanimadoras.

Esses índices, contudo, além de mostrar tendências, evidenciam as desigualdades, ou seja, a pobreza relativa. Esses dados são importantes, pois, sustentam a implementação de políticas redistributivas. No Quadro 2.4 estão dados que informam sobre esta evolução. Na região, há uma perda global ou um aumento de pobreza se considerado o índice ajustado às desigualdades; mesmo nesse item pode-se advertir que o Chile possui uma diferença menor

que o resto dos países da América Latina. Já o Brasil e a Bolívia estão muito distantes deste número. Este último se distancia do índice regional em mais de 10 pontos, a América Latina possui 25,1 e Bolívia 38. Por este motivo, uma realocação de posições alteraria os três países, mas, de forma mais forte, a Bolívia, 17 posições e o Brasil,15 posições. Por outro lado, o índice Gini revela o tamanho das desigualdades. Nesse item, novamente, a Bolívia traz o pior desempenho com 0,572, seguido por Brasil que obteve 0,55 e com menos desigualdades está o Chile, com índice Gini de 0,52.

Quadro 2.4 – Índice de Desenvolvimento Humano ajustado à desigualdade

País / Região	**Posição no IDH**	**Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**	**Índice de desenvolvimento Humano ajustado à desigualdade**			**Coeficiente de Gini**
		Valor	Valor	Perda global (%)	Alteração na posição	
Mundo		0,624				
América Latina e Caribe		0,704	0,527	25,1		
Chile	45	0,783	0,634	19	–10	0,52
Brasil	73	0,699	0,509	27,2	–15	0,55
Bolívia. Estado Plurinacional da	95	0,643	0,398	38	–17	0,572

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2010.

Evidentemente, neste breve levantamento não tivemos o objetivo de analisar profundamente os índices de pobreza. Na verdade, os apresentamos na perspectiva de esclarecer a complexidade que o conceito de pobreza carrega. Os índices são sinais que as políticas educacionais, de saúde e de desenvolvimento econômico refletem no seu desenvolvimento. Usando estas tendências pode-se verificar se há uma evolução, mas também, se o ritmo está coerente com o esforço que cada país realiza em de cada política especifica, evidenciando ou não a coesão social.

2.3 COESÃO SOCIAL

Nesta parte do trabalho, apresenta-se um dos elementos que perpassam a tese, trata-se da coesão social. Esse conceito vem sendo utilizado, neste período histórico nas sociedades latino-americanas, diante da necessidade de entender as relações sociais, a cultura e o modo de agir dos indivíduos. Esses aspectos estão em mutação dentro de um ambiente de fragmentação e reinvenção dos estados nacionais na era da globalização.

O termo coesão social está sendo utilizado de forma sistemática pelos cientistas sociais. Ele permite representar as ligações e forças que mantém as pessoas unidas dentro de uma sociedade. Para os sociólogos este elemento permite entender a convivência dentro de uma ordem social. Ele nasceu da preocupação com o consenso e a solidariedade e foi central no pensamento de Émile Durkheim, a quem se atribui a utilização deste elemento na sociologia. Essa preocupação foi sistematizada no seu trabalho: "Da divisão do trabalho social" de 1893.

Atualmente, esse conceito tem se tornado um elemento importante, tanto na descrição como na interpretação dos fenomenos sociais, e está sendo muito utilizado pelos organismos internacionais, especialmente a CEPAL, FAO e PAM, pela sua capacidade de explicar as diferenças econômico-sociais e a pobreza da América Latina. Este tem sido entendido como "*el proceso a través el cual las sociedades se integran y se vuelven más justas, desdibujando las inequidades que las dividen"* (CEPAL; FAO; PAM, 2009).

Esse conceito tem sido utilizado para analisar alguns fenômenos como a democracia, a corrupção, as relações trabalhistas, as mudanças culturais, entre outros. A coesão social tem servido, desse modo, para economistas, sociólogos, antropólogos e analistas de políticas públicas.

Para Cox (2009), o conceito serve para analisar e explicar os processos educacionais na América Latina, pois ajuda a entender as brechas sociais e, ao mesmo tempo, serve para identificar os pontos em que os atores sociais desenvolvem seus valores de pertença. Nessa perspectiva, há, para o autor, duas formas de análise da educação que podem ser consideradas tradicionais, uma se origina na economia e a outra na sociologia. Na perspectiva da economia, a educação serve para a formação de recursos humanos, sendo colocada no patamar dos outros fatores de produção. Na perspectiva da sociologia, como era explicado por Durkheim (1893 e 1922 pasim.), a educação constituiria a ligação, "o cimento", que participa e constitui a coesão social. Para Schwartzman e Cox (2009), as análises podem superar essas duas vertentes para avançar, ultrapassando a visão externa à educação e inserindo a visão interna que está no processo onde os atores sociais interagem cotidianamente, ou seja, na relação entre professores e alunos, observando estes como sujeitos econômicos e sociais, ao mesmo tempo.

Por outro lado, esse conceito pode ser identificado como elemento constitutivo do conceito de capital social. Nessa perspectiva, é possível identificar fatores que determinam o grau de coesão social – a identidade, a desigualdade e os interesses –. Reconhecendo que as desigualdades econômicas e sociais ferem os pressupostos para a organização de um grupo

social, a identidade carrega o sentimento de pertencimento a uma comunidade (ALBAGLI; MACIEL, 2002, P. 17).

No âmbito da coesão social, podem ser medidos os graus de inclusão que alcança uma sociedade, assim como os impactos que tal inclusão provoca no sentimento de pertencimento ao grupo que os indivíduos possuem. Essas medidas têm relação com elementos que potenciam esse avanço, como a democracia, o crescimento econômico e as condições de redistribuição dos recursos. A democracia,[17] pois, apenas nesse regime, todos têm a possibilidade de participação. O crescimento econômico, pois, é importante ter o que distribuir, de outro modo se espalha a miséria e a pobreza. Finalmente, a redistribuição é o momento em que todos têm acesso aos ganhos produzidos pela sociedade.

Os problemas atuais da América Latina estão, em diferentes graus, nesses três elementos. No primeiro, pode-se dizer que, com exceção de Cuba, todos os países vivem sob regimes democráticos. No segundo item, temos que, antes da crise de 2008, a região atravessou um período de cinco anos de crescimento sustentável na maioria dos países. Nesse período, o aumento da renda por habitante cresceu em média 3% ao ano, e houve uma importante melhora nos índices de pobreza. Houve, também, um trabalho importante, por parte dos governos em elaborar políticas sociais equalizadoras. Contudo, ainda existem mais de 52 milhões de pessoas, das quais nove milhões são crianças que não conseguem alimentos suficientes todos os dias (CEPAL, FAO e PMA, 2008). Sabe-se que este número diminui em países como Brasil, onde foram adotadas políticas específicas para este problema.

Esses dados ficam piores se relacionados com a produção de alimentos da região, entre 2001 e 2003 esse índice excedeu os 30% das necessidades de proteínas e de calorias. Mesmo assim, há quase 4,1 milhões de crianças que não chegam nem ao peso ideal nem ao tamanho ideal. Esses são indicadores que mostram a baixa coesão social, esses grupos sociais ainda não foram alcançados pela solidariedade e pela proteção.

Desse modo, a coesão social possui uma dimensão política, composta pelos pactos que se constroem nessa arena com o objetivo de harmonizar a maior inclusão social.

> Además, la dimensión política de la cohesión social implica equilibrar las posibilidades de participación y acceso a instancias deliberativas, como también implica que los distintos actores de la sociedad coinciden en usar los mecanismos propios del Estado de Derechos para procesar sus demandas (CEPAL; FAO; PMA, 2008, p.13)

[17] O PNUD mantém o Índice de Democracia Eleitoral e esse apresenta uma mudança importante na América Latina, onde se verifica uma evolução positiva: entre 1960 marcava 0,58; 1985 era 0,69; 1990 era de 0,87; 1995 – 0,88 e 2002 0,93 (sendo que o índice vai de 0 a 1 e 1 representa plena democracia).

Outra dimensão importante da coesão social tem relação com as questões de pertencimento. Os indicadores que orientam essa dimensão estão na confiança que os cidadãos depositam nas instituições e nos seus semelhantes, bem como sua expectativa de futuro; na disposição a participar com os outros em assuntos de interesse coletivo; as expectativas de mobilidade social; o sentimento de solidariedade para com o resto da sociedade.

Obviamente, é muito difícil identificar tais características nas pessoas com fome, com evidentes sinais de desnutrição ou de má alimentação. Portanto, é dever do resto da sociedade fazer este pacto de coesão social, de modo que os benefícios de uns e de outros sejam equivalentes, as sociedades com menos diferenças têm conseguido maiores ganhos em termos de qualidade de vida e paz social. Entretanto, não servem iniciativas apenas governamentais, baseadas em políticas públicas sociais de qualidade, são relevantes também "formas de organização e intervenção de baixo para cima, mais propícias ao desenvolvimento do capital social e da coesão social" (ALBAGLI; MACIEL, 2002, p. 21). Tratar–se de instâncias como organizações comunitárias, instituições científicas, redes de colaboração formadas por empresários, sindicatos, que também propiciam uma nova articulação entre Estado e sociedade, assim como a conformação de novos espaços da esfera pública, cujo papel seja, de um lado, fiscalizador e, de outro lado, parceiro e promotor da manutenção dessas iniciativas na agenda de ação governamental.

A seguir, é apresentado o Quadro 2.5, organizado por Belik (2006), que mostra os programas de transferência de renda com a finalidade de combater a pobreza na América Latina. Com ele é possível verificar o esforço de inclusão da coesão social na agenda das políticas públicas que reconhecem as iniquidades da região.

No Quadro 2.5 são apresentados os programas de transferência de renda condicionada nos diferentes países da América Latina e Caribe. Pode-se observar que esses programas estão voltados para a população que vive na extrema pobreza e tentam quebrar o círculo vicioso da fome, exclusão social, desnutrição crônica através de investimentos em saúde, nutrição e educação. Felizmente, esses não são os únicos programas existentes. Na verdade, existem outros programas destinados ao melhoramento da produtividade e não somente da renda e há programas específicos cujo objetivo é facilitar o acesso aos alimentos e, especificamente, outros orientados para o melhoramento da seguridade alimentar.

Quadro 2.5 – Programas de transferência de renda com objetivo de combate à pobreza na América Latina.

País	Programa	Valor Mensual de la Transferencia	Público beneficiario	Condicionalidad
Argentina	Familias para la Inclusión Jefas y Jefes de Hogar	150 a 275 pesos (US$50)	Familia de baja renta sin empleo con hijos menores de 18 años	Niños en la escuela y salud
Bolívia	Bonos: Dignidad Juancito Pinto Juana Azurduy	PLANE* (US$ 300 anuales) US$ 30 anuales US$ 475 divididos en 24 meses	Desempleados Ancianos Niños escolares Mujeres	Participación en "frentes de trabajo", Tener mas de 60 años Ir a la escuela, Embarazadas y en puerpério.
Brasil	Bolsa familiar	R$ 22 a R$ 200 por família Hasta (US$100)	Familias con renta per capita por debajo de los R$140	Asistencia escolar, vacunación, pré-natal, dos visitas médicas para niños no escolares.
Chile	Chile Solidario	10.500 pesos al inicio por 6 meses y reducción gradual hasta los 18 meses. Bolsa mensual hasta los 3 años.	Famílias necesitadas y ancianos	Niños en la escuela, vacunación, cursos de capacitación para los padres.
Colômbia	Familias en Acción	14 mil pesos para cada hijo en enseñanza básica; 18 mil para la enseñanza secundaria y 46,5 mil para cada hijo menor de 7 años de edad	Familias carentes de ciudades con menos de 100 mil habitantes.	Niños en la escuela y acompañamiento nutricional
República Dominicana	Solidaridad / Comer es Primero	A través de cartón de compra	Familias con niños de 6 a 16 años y personas sin documentos	Niños en la escuela
El Salvador	Red Solidaria	Ayuda nutricional	Mujeres carentes con niños	Niños en la escuela, vacunación, cursos de capacitación para padres, programas de desarrollo comunitario
Ecuador	PROLOCAL junto a otros programas	U$S 20 por familia	1,1 millones de familias necesitadas	Niños en la escuela
Honduras	PRAF II	LPS$ 80 por niño para familias hasta 3 niños por 10 meses	Familias necesitadas en un espacio geográfico definido	Educación, salud y nutrición
Jamaica	PATH	U$S 10 cada 2 meses	Embarazadas, ancianos y otros públicos en riesgo	Supervisión por administradores de parroquias
México	Oportunidades	145 pesos bimestrales + Bolsas educativas de 95 a 620 pesos + material escolar	Familias necesitadas en espacios geográficos definidos	Educación, salud y alimentación
Nicarágua	Red de Protección Social	US$ 30 por familia	22.500 familias de baja renta	n.d.
Paraguay	Tekoporá y Ñopytyvo	Las mujeres reciben el Bono	Famílias em extrema pobreza y niños en área rural	Educación y salud
Panamá	Red de oportunidades	n.d.	12.000 familias pobres	Educación y salud
Perú	Juntos	US$ 30 por familia	Familias pobres	Educación, salud y alimentación
Uruguay	PAN, Plan Alimenticio Nacional	Transferencias para la compra de alimentos	Familias pobres	n.d.
Venezuela	Bono de Alimentación para Trabajadores, Bolsa Bolivariana	Venta subsidiada o donación de alimentos	Familias pobres en el ámbito regional	n.d.

n.d. – Informação não disponível; *PLANE – Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2002–2010; **[1] Puerpério é o nome dado à fase pós–parto, em que a mulher experimenta modificações físicas e psíquicas, tendendo a voltar ao estado que a caracterizava antes da gravidez.

Fonte: BELIK, 2006 (atualização nossa).

Destaca-se que os programas apresentados no Quadro 2.5 estão focalizados para diferentes beneficiários, sendo os que mais se destacam: as famílias de baixa renda, as crianças pequenas ou em idade escolar, os idosos e as mulheres, particularmente as grávidas.

Importante destacar que os valores são muito baixos e é possível verificar que eles giram ao redor de um dólar por dia. Sendo que o programa brasileiro é o que aplica mais recursos nessa política. Dentro desses programas, destaca-se que há uma diversidade institucional muito grande. Os programas são geridos a partir das mais diversas pastas e ministérios tais como os ministérios de agricultura, educação, saúde, bem-estar social, gabinetes das primeiras damas, etc., por se tratarem de políticas multisetoriais. Esse fato gera problemas de coordenação e controle.

Não obstante, o ponto alto desses programas é que eles têm contado com a aprovação da população e eles mostram lentamente um efeito concreto na superação da fome – como no caso brasileiro, em que a fome está praticamente erradicada – e na diminuição da desnutrição infantil, verificável em países como Uruguai e México. Cabe lembrar que a quase totalidade dos programas apresentados contam com apoio de organismos supranacionais, como, por exemplo: América Latina e Caribe sem Fome, apoiada pela FAO; a Estratégia Regional sobre Nutrição na Saúde e o desenvolvimento da OPS e a "*Hacia la Erradicação de la Desnutrição Infantil"* do BID; todos eles participam como parceiras nos diversos programas.

Nesse contexto, é necessário também repensar os papéis da sociedade e do Estado no processo de geração, distribuição e apropriação de conhecimento e inovações nas políticas redistributivas. É possível verificar nesse conjunto de políticas a existência de uma grande diversidade de modos de distribuição, e, com isto, uma diversidade de condicionantes de acesso às políticas. Essas condicionalidades fazem que esses programas sejam mais ou menos eficientes e, como afirma Kerstenetzty (2009), se essas políticas não estiverem amarradas a outras estratégias sociais elas apenas ficaram como programas de **alívio à pobreza.** Com isto se impede que essas pessoas e famílias tenham "acesso às portas de saída, ao menos para as gerações futuras" (KERSTENETZTY, 2009, p.68), entendendo que sair da pobreza não é um objetivo fácil para as pessoas que vivem nessa situação. Por outro lado, trata-se de compreender que o processo de aplicar políticas de redistribuição de renda é um trabalho eminentemente social, no entanto, ele é apenas uma parte da solução dos conflitos, das contradições, dos pactos e conciliações presentes na implementação desse programas nas sociedades latino-americanas. Sabe-se que em todos os casos existe uma série de limitações que impedem que essas saídas dependam, unicamente, de decisões governamentais, elas são

sempre objeto de debate na sociedade sobre a sua manutenção. A primeira limitação é sempre orçamentária. Depende da generosidade e solidariedade interna dos cidadãos locais dispostos, ou não, a pagar tributos que sejam direcionados para este fim. A segunda limitação está na capacidade de escolher o público alvo. Como é possível observar no quadro, quase todas são políticas focalizadas ou de caráter focalizado, na prática os governos não conseguem impedir de se cometer erros de exclusão e de inclusão de beneficiários. O terceiro limite é o de que os programas que abrem realmente as portas de saída – como a educação, a saúde e o emprego – são, na maioria dos casos, programas que carecem de efetividade, seja pela falta de oportunidade de acesso, seja pela falta de qualidade. Finalmente, está o vilão de quase todos os programas, que é a corrupção, assunto muito discutido por vários analistas. Esses empecilhos fazem com que tais políticas fiquem não somente muito criticadas, como também marginalizadas, da mesma forma que os seus beneficiários (KERSTENETZKY, 2009).

Por isso, é necessário discutir as políticas de transferência de renda dentro da agenda de coesão social da região, reconhecendo a importância do Estado no seu papel de instalar este tipo de políticas, dando atenção à legislação que diminua os potenciais limites, avaliando os instrumentos de financiamento e, principalmente, acompanhando que as portas sejam realmente abertas de modo de construir sociedades mais harmoniosas e coesas.

Nessa discussão apareceram conceitos importantes que vale a pena discutir. Por exemplo, se falou da focalização das políticas. Para Célia Lessa Kerstenetzky (2009, p. 64) “É perfeitamente focalizado o programa que transfere recursos para todas as pessoas elegíveis e apenas para elas”. Essa definição tem a mesma força que teríamos que adotar para a universalização, quer dizer: um programa é universal se atende a todas as pessoas elegíveis como beneficiárias.

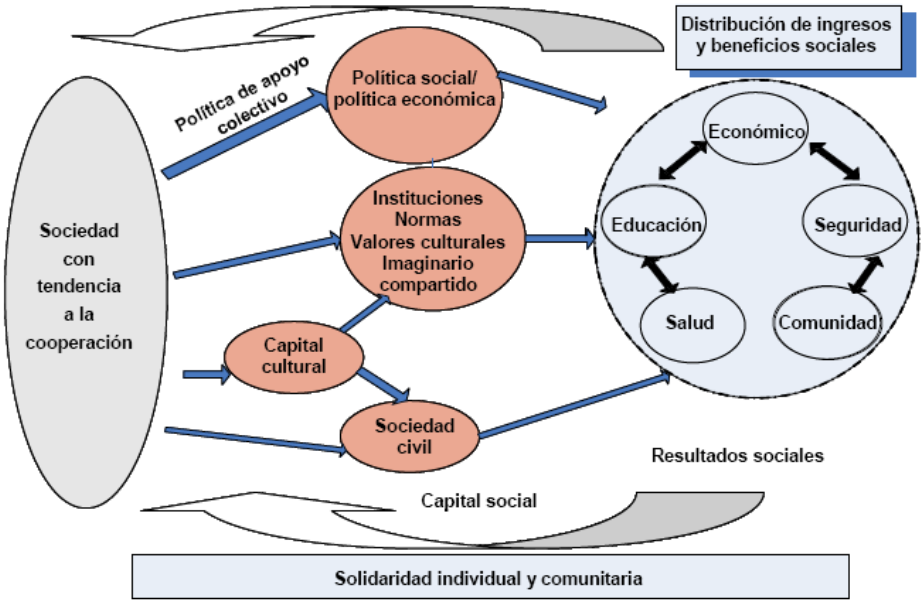
Na prática, esses extremos plenos são muito difíceis de serem verificados. Por esse motivo se utiliza o conceito secundário que é qualificar os programas como sendo de caráter focalizado ou de caráter universal. Por exemplo, no caso brasileiro é comum dizer que o Programa de Nacional de Alimentação Escolar é universal. De fato, ele conta com um arcabouço legal importante para atingir este fim, no entanto, ele não inclui da mesma forma os alunos das escolas particulares. Obviamente, a grande maioria das crianças beneficiadas pelo programa o faz por frequentar as escolas públicas, daí ele toma um formato universal. Desse modo, é possível afirmar que o programa é de **caráter universal**, sem que isto seja interpretado como um dever ou uma obrigação do programa, apenas é uma característica.

Resumindo, pode-se dizer que a coesão social, como um pacto e uma ação, está em curso em grande maioria dos países. Mesmo assim, não se pode dizer que tenham se

constituído políticas de Estado, posto que muitas ações de alimentação escolar são simples ações de governos específicos. Muitos países também não contam com instituições fortalecidas, nem jurídica nem financeiramente, ou seja, as ações dependem de fatores contingenciais. Os recursos humanos e financeiros são variáveis e muitas vezes inadequados, o que impede a instauração de um planejamento de longo prazo. As capacidades técnicas dos governos fragilizam os programas em cada período de transição e tanto planejadores como operadores, em muitos países, não fazem parte estável das organizações governamentais, havendo uma constante rotatividade de recursos humanos e, consequentemente, grande necessidade de capacitação e formação (CEPAL, 2010).

A CEPAL tem traduzido a coesão social em um conjunto de índices. Eles dividiram três grandes grupos que agrupam grupos de indicadores. Eles são: as distâncias, a institucionalidade e o sentido de pertença. As distâncias que separam as sociedades são medidas por índices: pobreza e ingressos; emprego; proteção social; saúde; e consumo de bens e serviços básicos.

Os índices de institucionalidade são: a democracia; o funcionamento do Estado de Direito; e o financiamento de políticas públicas. Os índices de sentido de pertença são: o multiculturalismo, tolerância e a não discriminação; o capital social e a participação; as expectativas de futuro; e a integração e afiliação social.



Fuente: Mapping social cohesion: The State of Canadian Research, *CPRN Study* F/03, Jane Jenson, 1998, <http://www.cprn.com/documents/15723_en.pdf>.

Figura 2.1 – Elementos da coesão social

Na Figura 2.1, podemos identificar a dinâmica como os indicadores se relacionam dando uma ideia bem clara da importância desses elementos para interpretar os problemas de coesão social. Nela podemos observar, também, que a sociedade com tendência à cooperação é tão importante como a solidariedade individual e comunitária que se conecta mediante o capital social e os resultados sociais.

No entanto, não há duvida da relevância que essa medida tem ganhado nos foros internacionais um destaque e, particularmente, a região tem demonstrado que as iniciativas são imperativas quando o objetivo é superar a pobreza sob pena de cometer novos erros históricos que omitiram a existência de grupos com grande vulnerabilidade social e econômica.

Na mesma linha, no entanto, fazendo ênfase na chaga da fome, inicia-se a discussão sobre a diferença entre ela e a alimentação. Ambos os fatores próximos, mas abismalmente diferentes.

2.4 ALIMENTAÇÃO E FOME

No item que discute a pobreza referimos alguns conceitos que estão presentes quando se trata desta temática. Desse modo, foi definido que, a **fome** é a falta de alimentos adequados. Então, a fome está presente quando está ausente a alimentação.

"A alimentação é, após a respiração e a ingestão de água, a mais básica das necessidades humanas" (CARNEIRO, 2003, p. 1). Ela tem se convertido não mais em uma simples necessidade biológica, ela tem acompanhado o desenvolvimento da humanidade formando um sistema simbólico de significados sociais, políticos, religiosos, éticos, sexuais e estéticos. "A alimentação é a luta contra a fome [...]. Fome não é apenas a sensação universal que todos possuímos antes de comer, melhor chamada de apetite, mas o estado crônico de carências nutricionais" (CARNEIRO, 2003, p. 23), embora seja muito fácil defini–la, superá–la é um desafio muito grande.

A importância de discutir a alimentação nesta parte da tese é marcar a diferença que existe entre a alimentação e a fome. A primeira está constituída de hábitos, costumes, rituais e etiquetas que marcam a história da humanidade, particularmente, a história do poder. A segunda pertence ao lado oculto que está povoado pelos que não tem voz, embora se saiba que ela já foi responsável por guerras, genocídios e dilemas políticos, éticos e religiosos ao longo

da história. Para Josué de Castro (1946/2002), o fato de a fome ter ficado fora das preocupações acadêmicas, na primeira metade do século XX no ocidente, até o segundo pós–guerra, tinha relação com os preconceitos de ordem moral, política e econômica que tornaram este tema proibido ou pelo menos desaconselhável de ser abordado, afirmando:

> Quanto à fome, foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social – revolução russa – nas quais pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome, para que a civilização ocidental acordasse do seu cômodo sonho e se apercebesse de que a fome é uma realidade demasiado gritante e extensa, para ser tapada com uma peneira aos olhos do mundo (CASTRO 1946/2002, p. 13).

Alias, é esse autor um dos mais importantes personagens na luta contra a fome. A sua obra desnudou para o mundo o problema que era vergonhosamente fomentado pelo processo colonial e que paulatinamente foi ficando insustentável. Por exemplo, no século XVII a Índia, colônia inglesa, produzia e exportava grandes quantidades de cereais, enquanto a sua população morria de fome, expondo os projetos civilizatórios colonizadores como os responsáveis pela miséria das regiões submetidas. Diante dessas evidências, criou-se a Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO – *Food and Agriculture Organization*). Instituição que foi a resposta após a conferência realizada em 1943. Josué de Castro foi presidente e conselheiro da entidade entre 1952 e 1956. Mediante essa organização, foram realizados levantamentos do tamanho da fome e foram produzidas diferentes denúncias de problemas pontuais por todo o mundo. Foram desenvolvidos métodos de medir a fome e organizar os critérios do consumo energético alimentar. Essa instituição monitora os problemas alimentares, realiza recomendações, faz denúncias aos governos, entretanto, suas ações não evitaram os genocídios por causa da fome. Na verdade, a fome contemporânea não é, somente, causada pelos cataclismos naturais, como era na antiguidade. Ela é resultado da distribuição desordenada da produção mundial. Europa, América do Norte e Japão (na Ásia) praticamente erradicaram este problema. Em contrapartida, estão na África as áreas com piores problemas de fome, do mesmo modo que em alguns países asiáticos cuja situação demográfica e socioeconômica impede que seus habitantes obtenham o alimento necessário. Na América Latina e Caribe existem ainda, regiões onde a fome causa a morte, principalmente de crianças.

Outro órgão importante para a luta contra a fome é o PMA – Programa Mundial de Alimentos –, que atua em mais de 75 países que passam por crises econômicas, pobreza, desastres naturais, guerras, a falta de infra–estrutura agrícola e a sobre-exploração do meio-

ambiente. Para o PMA há, em 2010, mais de um bilhão de pessoas passando fome ou em risco alimentar de desnutrição no mundo. “Isto significa que ao menos um de cada seis pessoas não tem alimentos suficientes para ter uma vida saudável e ativa. A fome e a desnutrição são consideradas a nível mundial o principal risco à saúde, muito mais que a AIDS, a malária e a tuberculose juntas” (PMA, 2010).

A fome pode se apresentar de três formas, não é só aquela sensação de estômago vazio. Assim, ela pode ser: aguda, crônica e oculta. A fome aguda é sazonal e, por vezes, transitória é verificável em 10% da população mundial com fome. Essa fome é produto de desastres naturais, quebras de safras, etc., por exemplo, o Haiti, que em 2010 sofreu diferentes desastres como o terremoto e a epidemia de cólera. A fome crônica é permanente, está presente em 90% das pessoas que passam fome hoje. Para essa população as carências não são, somente, de ordem alimentar, elas também carecem de serviços de saúde, água potável e saneamento básico. A fome oculta está na deficiência de micronutrientes e faz com que as pessoas estejam mais vulneráveis a doenças, elas são prejudicadas no seu desenvolvimento físico e mental e terminam com a sua capacidade laboral diminuída, correndo o risco de ter uma morte precoce ou como afirmam Lovendal e Knowles (2005, p. 6) “*son aquellas personas que hoy no tienen hambre, pero tienen alta probabilidad de padecer hambre en el futuro”*.

Esse último grupo está situado no limite entre a fome e a má alimentação, ou seja, estão imersos na transição nutricional. Este movimento tem duas vertentes, o primeiro é aquele que modificou seus hábitos alimentares baseado em dietas tradicionais por proporções inadequadas de nutrientes, isto é menor consumo de grãos, frutas e verduras, aumento de carboidratos e gorduras saturadas. O segundo grupo é o que estava vivendo na linha da pobreza e, de alguma forma, consegue melhorar suas condições econômicas, alcançando ter acesso a alimentos, muitas vezes, produtos industrializados de baixa qualidade; sem muita preocupação, as pessoas vão adquirindo hábitos pouco saudáveis, simbolicamente, usufruindo de um melhoramento de vida, por exemplo, aumentando o consumo de refrigerantes, bebidas alcoólicas, etc. Esse novo conjunto de pessoas aparece por causa do aumento da urbanização e, ironicamente, por causa da diminuição da pobreza. Eles representam um grupo de vulnerabilidade que sofre com a má “alimentação” cujos efeitos são o diabetes, a obesidade, a hipertensão e as doenças cardiovasculares.

A alimentação como fenômeno histórico foi estabelecida há quase dois séculos. Para Henrique Carneiro (2003, p. 3) houve quatro diferentes abordagens: “o biológico, o econômico, o social e o cultural. [...] dessa maneira, abrange ao menos quatro aspectos:

fisiológico–nutricional, a história econômica, os conflitos na divisão social e a história cultural". Auxiliam neste trabalho os estudos de diversas ciências que, de modo mais ou menos intencional, construíram conhecimentos deste assunto. Por exemplo, a Antropologia teceu uma relação importante com a Linguística, a Religião, e a História Geral das civilizações, analisando fontes de informação como os livros de receitas e a descrição do gosto pela culinária em diferentes épocas.

Os historiadores da alimentação, segundo Carneiro (2003, p. 3) têm focado os seguintes itens:

> a) a demanda por comida dentro de uma economia de subsistência e no interior dos mercados, as diferentes maneiras de conhecer, obter, adquirir, estocar, transportar e preservar alimentos, os diferentes tipos de mercados, os preços, etc.; b) as formas e técnicas de preparação; c) as formas de consumo; d) o ambiente sociocultural e as avaliações individuais e coletivas (diferenças entre pratos ordinários e festivos, comida como divisão social, e como ação simbólica, religiosa e comunicativa); e) os conteúdos nutritivos e as consequências para saúde.

Obviamente, essa é uma sugestão, já que é possível relacionar outras disciplinas que utilizam a alimentação, mesmo que seja, somente, na forma de metáforas alimentares. Estas fazem parte de quase todas as esferas de conhecimento, descrevendo, por exemplo, os apetites em todas as magnitudes, que vão das alimentares aos sexuais. Para Carneiro (2003), tanto sabor como saber tem origem no mesmo radical latino – *sapere*, ter gosto –, deste modo é possível encontrar esse tipo de expressões em todos os espaços do cotidiano. Com esta expectativa o autor convida para devorar o texto e digerir as ideias propostas. Neste percurso, degustaremos aperitivos das abordagens relacionadas com a alimentação em relação a diferentes ciências.

A Botânica e a Zoologia são fontes importantes, pois elas como ciências biológicas contribuem na descrição e na classificação de plantas e animais que são a fonte da alimentação. Os estudos dessas áreas deram sustento, por exemplo, à Medicina, ciência cuja fonte de remédios são as plantas, isto desde os primórdios com o trabalho dos herboristas. Hoje, os cientistas aperfeiçoam o conhecimento sobre as qualidades alimentares das plantas, testando e desenvolvendo variedades de culturas com diversas propriedades que eram inimagináveis há algumas décadas. Estudos recentes apresentam, por exemplo, a suplementação nutricional, tanto nos produtos industrializados, como também em vegetais, mediante modificações genéticas, por exemplo, feijões e batata doce. Para Amy Lockwood (2010), no caso da batata–doce, esse avanço foi desenvolvido visando à alimentação dos povos africanos, cujas necessidades vitamínicas seriam atingidas com a ingestão desses

alimentos. Esta pesquisa, como muitas outras nesta área, incorporam a ideia de provocar, ao mesmo tempo, desenvolvimento econômico da população que teria que trabalhar na agricultura para produzir esses novos alimentos.

A Nutrição é uma das ciências modernas que se desenvolveu na base das Ciências Naturais e da Medicina a partir do século XIX. Essa ciência tem um caráter interdisciplinar, seu objeto é o estudo do processo digestivo, tendo inserido e sistematizado conhecimentos sobre a dietética ideal para o metabolismo de todos os gêneros e idades. Procura achar os remédios das diferentes doenças a partir da alimentação. No entanto, tanto como na medicina, houve uma ênfase muito grande na Bioquímica, deixando em patamares menos relevantes fatores políticos, jurídicos, econômicos, geográficos e culturais. Entretanto, é muito relevante lembrar que o alimento e a alimentação não são apenas substâncias importantes que cuidam da sobrevivência, eles são fontes de prazer e de desejo, mesmo havendo algumas substâncias apontadas como nocivas ao organismo humano como o álcool, o açúcar ou as drogas coloniais como: o café, o chocolate e o chá (CARNEIRO, 2003).

Foi no século XX que a ciência desenvolveu um entendimento mais aprofundado da fisiologia dos corpos humanos, quando foram descritos os elementos que compõem os corpos humanos, que dizer que estamos compostos de 93% de três elementos químicos – oxigênio, carbono e hidrogênio – restando 7% de nitrogênio, cálcio e fósforo. A ciência também permitiu maior compreensão sobre a composição dos alimentos que o corpo requer como água, sal, carboidratos, aminoácidos, ácidos graxos, fibras, minerais e vitaminas. Esses achados se juntaram aos conhecimentos que já apontavam para os excessos ou faltas de certos tipos de alimentos como fontes de doenças. As doenças relacionadas com a alimentação mais conhecidas são: a anemia, que é a carência de ferro; o escorbuto, carência de vitamina C; o beribéri, que é a falta de vitamina B1. A distribuição regional dessas doenças foi objeto de estudo de Josué de Castro (1946) que na sua obra desenhou a “Geografia da fome”. Essas e outras descobertas ligadas diretamente à alimentação fazem parte da Nutrição. Essa ciência identificou e identifica, mediante estudos comparados e de acompanhamento em diferentes grupos humanos, como controlar essas e outras doenças. Por outro lado, as observações nutricionais serviram, também, para espalhar hábitos de consumo de alimentos chamados “bons” (CARNEIRO, 2003).

Antes, no entanto, a circulação de alimentos e a sua produção já eram motivo de preocupação econômica. Desse modo, tanto a Economia como a Agronomia trouxeram grande contribuição para entender a alimentação quanto fenômeno histórico. Situar dentro da Geografia o potencial produtivo das terras, assim como avaliar o entorno, a fim de entender os

processos de abastecimento e de consumo de alimentos sempre foi importante, tanto quanto entender os fluxos de distribuição das produções agrícolas e pecuárias. Por exemplo, o desenvolvimento das rotas comerciais teve, em grande parte, finalidades alimentares. Sejam os pescadores nórdicos que expandiram suas viagens atrás do bacalhau, atingindo terras boreais, sejam os viajantes europeus ávidos por especiarias orientais que se deslocaram pelo Atlântico desencadeando os ciclos coloniais que conformam a história. Por outro lado, se somam episódios que demonstram crescimentos populacionais intimamente relacionados com melhoramentos nutricionais, normalmente provocados pela otimização da produção e das relações comerciais das regiões, temos também as grandes crises como, por exemplo, a da quebra da safra de batatas na Irlanda em 1845 e 1847, a qual, além de matar quase um milhão de pessoas, incentivou uma grande migração populacional para diversos destinos. Desse modo, é possível verificar que o alimento é um dos fios condutores dos acontecimentos históricos ou como assevera Carneiro (2003):

> Assim, o papel do alimento localiza-se no fulcro da produção e da reprodução de uma sociedade, no nível definido por Marx como infra–estrutural. O grande historiador Fernand Braudel, na sua divisão da Economia em três níveis – o financeiro, o mercantil e o da cultura material –, situou a alimentação no último, juntamente com o vestuário e a habitação, ou seja, aqueles que dizem respeito à manutenção do corpo e à reprodução da vida cotidiana. [...] (CARNEIRO, 2003, p. 17).

Nessa vida cotidiana, é que se encontram os hábitos, particularmente os alimentares, que, na sua transformação, são objeto dos estudos sociológicos. Alias, são os hábitos que se constroem no interior das sociedades e se transferem e propagam com disputa de hegemonia. Nesse sentido, os estudos culturais sobre alimentação nutriram os trabalhos da Antropologia. Para essa ciência, os tabus da alimentação foram sempre ingredientes de estudos importantes, a ponto de ser um aspecto que identifica e qualifica as atividades humanas cujos padrões de conduta descrevem e classificam os grupos sociais.

Por outro lado, o alimento é um elemento também das práticas religiosas; diferentes culturas vetam o consumo de certos alimentos e estimulam o de outros, instituem entre seus rituais hábitos alimentares, definindo, por exemplo, horários e datas significativas para a ingestão de alimentos. Esse conjunto simbólico, mitológico e teológico enriquece os estudos etnográficos mais variados dentro da Antropologia.

Na atualidade, esse fator tem sofrido várias influências, seja pela definição de modelos alimentares ou pelo crescente conhecimento da ciência e da tecnologia de produção de alimentos. Com a mesma lógica econômica em que existe uma forte tendência à

uniformização das necessidades nutricionais humanas, uma forma de globalização cultural, principalmente, no Ocidente.

A adoção desses novos parâmetros alimentares é estimulada por padrões produtivos e tem repercussões sobre a saúde e a qualidade de vida humana.

A alimentação, assim como os outros elementos culturais, tem sido objeto de gerenciamento, conservação, controle do acesso, distribuição e investimento. Essas ações permitem dizer que ela faz parte da "economia cultural". Um caso emblemático é o do leite em pó, que substitui a amamentação de muitas crianças na época em que a indústria transformadora convencia as mães de sua praticidade e seu benefício agregado ao movimento de independência feminina. Este processo só pode ser quebrado pela ciência reprodutiva, que vem promovendo o retorno ao aleitamento materno como símbolo de saúde para a criança.

No entanto, o fenômeno da globalização está modificando todos os fatores que envolvem a alimentação nas sociedades, particularmente dentro da escola. Por um lado, as grandes redes de *fast food e* os produtores de alimentos modificam os paladares e costumes; por outro lado, há um crescente estímulo ao consumo de produtos frescos e saudáveis como uma tentativa de encontrar um equilíbrio alimentar cada vez mais distante.

É constatável que com a força da mídia e o seu apelo diário subliminar tem–se naturalizado e permitido o ingresso de alimentos ricos em açúcares, carboidratos e gorduras. Este movimento, associado aos novos hábitos de sedentarismo, tem trazido o aparecimento de novas doenças intimamente relacionadas com a alimentação, como as diversas categorias de anemias, a obesidade e, na ponta contrária, a anorexia e a bulimia.

Para Cíntia Amaral (2003), nas sociedades contemporâneas, a alimentação sofre com a necessidade socioeconômica das famílias de economizar tempo e dinheiro, introduzindo no rol das compras cotidianas hambúrgueres, pizzas, saladas pré–lavadas, legumes pré–cozidos, achocolatados e bolos prontos para o consumo, tendo como critério de escolha a comodidade. Por outro lado, a autora relaciona as representações presentes no ato de comer contemporâneo com a circulação dos significados que os cidadãos dão aos hábitos alimentares; esses determinam o pertencimento ou não a determinados grupos, ou seja, uma categoria performática. Por exemplo, a participação ou não do momento da merenda pelos alunos pode depender da aceitação ou do julgamento do grupo. Se esse considera interessante, haverá adesão, caso contrário, poderão circular com mais liberdade as balas, chicletes ou salgadinhos, produtos que ganham e dão *status* diferenciado. Isto porque a força da mídia alimentar é captada como verdadeira. Performaticamente, os alunos se classificam pelo que comem, ou seja, pela sua capacidade de consumo de produtos industrializados ou de *fast–*

food. Desse modo, os conglomerados globais dão força, ao mesmo tempo em que dependem do convencimento de massas para assegurar seus benefícios. Passando por cima de interesses até de sobrevivência das sociedades.

Os alimentos como a carne, os ovos e o leite são importantes vertentes de estudo na história da alimentação. A carne tem como principal característica ser um alimento das elites no Ocidente. As civilizações orientais são essencialmente vegetarianas. Os japoneses são ictiófagos (comedores de peixe), os indianos são totalmente vegetarianos e se beneficiam do gado somente no fornecimento de leite e como tração animal, os chineses comem todos os tipos de carne, especialmente porco, mas não possuem tradição da pecuária. Entre os europeus, o consumo de carnes assadas é mais nobre que o consumo de carnes ensopadas. Para Carneiro (2003), essa forma de pensar é muito antiga "come-se carne para fazer guerra" afirma, traçando um paralelo com os animais carnívoros, cuja natureza é mais cruel e feroz como a dos humanos que mantém este hábito.

No entanto, é no consumo de cereais que a alimentação se sustenta na humanidade. Três são os mais importantes: o arroz, o trigo e o milho, embora outros cereais, como a cevada, aveia e o centeio, tenham tido protagonismo na história da alimentação. Na atualidade, são os três cereais que possuem força econômica e nutricional, ao ponto de serem responsáveis pelo crescimento populacional das sociedades que os adotaram. É bem verdade que a soja entrou com muita força neste último século, no entanto, ela não goza, ainda, da aceitação e da tradição que os outros cereais possuem. O preço desses produtos fez com que se instituísse um mercado chamado de *commodities*, que é responsável pelo comércio de alimentos; os negócios acontecem antes de eles serem semeados ou colhidos. Fazem parte desse mercado, também, o café, o cacau, aveia, sorgo, etc.

Cada um dos alimentos possui sua própria história e a sua produção interfere diretamente no desenvolvimento das sociedades; por exemplo, o trigo é o cereal mais antigo, seu uso já era descrito em 7.000 a.C. no Delta do Nilo. Seu consumo, atualmente, chegou a todos os continentes.

Junto com os cereais surgiram as bebidas alcoólicas que deles são extraídas, como a cerveja, a vodca, o uísque, o saquê, etc. Eles são produtos da evolução no domínio da cultura dos cereais nas diferentes regiões.

Portanto, se reconhece que a alimentação, como elemento cultural, é utilizada e agenciada como recurso. Primeiro na esfera do Estado, cuja preocupação com a manutenção dos seus cidadãos é precípua. Nesse sentido, as nações cuidam da sua agricultura, pecuária e pesca como estratégia de manutenção do bem estar da sua população, instituindo políticas

públicas de proteção de culturas e de regulação de preços, criando, em alguns casos, estoques de regulação e manutenção. Cuidar da produção nacional tem sido sempre uma preocupação dos governos que controlam a exportação e importação de alimentos. O segundo argumento para verificar esse item como recurso está na esfera do mercado. Ele incorpora nos cidadãos a noção do cuidado de si próprio, da família e do grupo social, influenciando na alteração dos hábitos alimentares. A sociedade é transformada e convencida dessas novas verdades mediante os meios de comunicação que, a serviço dos grandes conglomerados, *macdonalizam* e *cocacolanizam* os gostos e prazeres ligados á alimentação (YUDICE, 2004).

Nessa perspectiva, a alimentação é um fator cultural que tem sofrido várias influências, seja na definição de modelos alimentares ou crescente conhecimento da ciência e da tecnologia de produção de alimentos, seja com o uso de poderosos fertilizantes e modernas colheitadeiras e sistemas de estocagem. Utilizando a lógica economicista, cuja tendência é a busca de uniformização das necessidades nutricionais humanas, uma forma de globalização cultural.

A adoção desses novos parâmetros alimentares é estimulada por padrões produtivos e tem repercussões sobre a saúde e a qualidade de vida humana, principalmente porque a alimentação se tornou num recurso cultural e, como tal, ela entra no rol de elementos que se relacionam às esferas cultural, política e econômica.

A alimentação, assim como outros elementos culturais, tem sido objeto de gerenciamento, conservação, controle do acesso, distribuição e investimento. Essas ações permitem dizer que ela faz parte da "economia cultural". Yúdice (2004, p. 35) afirma que este movimento de "culturalização" da economia não aconteceu naturalmente; ele foi cuidadosamente coordenada através de acordos comerciais e de propriedade intelectual, como o GATT[18] e a OMC[19]".

A questão alimentar é discutida no ocidente principalmente no pós segunda guerra mundial. Há, nesse período, dois movimentos diante de diagnósticos de pobreza e desnutrição. O primeiro, preocupado com a diminuição de conflitos futuros, preocupa-se em identificar e equalizar a distribuição e manutenção de alimentos nos diferentes países. O segundo pensa na distribuição de estoques e excedentes de alimentos provenientes do período bélico. Nascem nesse período planos nacionais de proteção à produção de alimentos e planos internacionais de ajuda e suporte a países carentes. Cabendo lembrar que Yúdice (2004, p. 33)

[18] O Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio ou Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês: General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)
[19] Organização Mundial de Comércio.

assevera que essas ações tinham como objetivo a criação de novos mercados dentro de ambientes pacíficos e seguros para investimentos.

O programa de alimentação escolar é produto desse ideário. A junção da chegada de alimentos doados e de diagnósticos nutricionais faz com que se identifique a escola como o melhor lugar para iniciar essa política.

Para Coimbra (1982), a escola era vista com um local privilegiado para a reforma dos hábitos e costumes alimentares nocivos, não entendendo que a alimentação correta é aquela que identifica cada povo. Assim, os estabelecimentos escolares que na época ofereciam alimentação, bem como internatos e pensionatos, poderiam, através da alimentação escolar, iniciar o projeto de reconstrução nacional.

No Brasil, destacam–se os trabalhos realizados por médicos nutrólogos que, em diferentes ocasiões, se referem à alimentação escolar da época, como Moscoso (1935) e Josué de Castro. Esse último aconselhava, em 1936:

> É preciso que os educadores se convençam que, como os médicos e os higienistas, não podem descurar absolutamente o problema da alimentação, cuja importância é básica na obtenção de um desenvolvimento equilibrado, físico e moral dos indivíduos jovens. Que se convençam que alimentar bem os escolares é, apesar de seu prosaísmo aparente, uma obra de cultura (CASTRO, 1936, apud COIMBRA, 1982, p. 242).

Os nutrólogos da época se dedicavam ao tema da alimentação da criança e participaram nas tentativas de criação das primeiras agências públicas do setor. Nota-se que a influência do trabalho desses profissionais na consolidação ideológica do Programa estende-se até os dias de hoje.

A discussão sobre a existência de programas de alimentação nas escolas tem sido permeada por tensões e ambiguidades. Por um lado, estão os que acreditam que não é papel da escola o dever de oferecer alimentação aos estudantes. De outro lado, estão os que acreditam que a alimentação não é um serviço ou benefício de simples assistência e sim a resposta a um direito que está em emergência. Essa discussão está sempre, velada ou explicitamente, presente nas discussões entre educadores, gestores e nutricionistas.

Desse modo, foi possível discutir diferentes aspectos da alimentação e da fome. Reconhecemos que "a alimentação é assim um fato da cultura material, da infra–estrutura da sociedade; um fato da troca e do comércio, da história econômica e social, ou seja, parte da estrutura produtiva da sociedade" (CARNEIRO, 2003, p. 166). Portanto, as políticas públicas sociais que trabalham neste sentido são políticas de alimentação, de segurança alimentar e de desenvolvimento social.

Distinto do caso da fome para a qual as políticas possuem objetivos diferenciados, já que a fome pode ser individual, coletiva, total, parcial, oculta. Seu resultado é sempre devastador, desestruturador da sociedade e, nos piores casos, irreversivelmente mortal. Daí que as ações necessárias precisam ser urgentes, pontuais e duradouras. Para isso, se estruturam as políticas de alimentação que, se baseadas no marco dos direitos humanos, consiste em garantir que todos os cidadãos tenham acesso à alimentação em qualidade e quantidade adequada (PMA, 2009).

Segue uma discussão sobre a educação, num primeiro momento estruturando um panorama geral da América Latina e, na sequência, uma exposição do que está acontecendo na atualidade em cada um dos países que são objeto do nosso estudo. Inicialmente tratamos todos os países diante da perspectiva das reformas operadas nos anos 1990. Posteriormente, focamos cada país sob a perspectiva das preocupações atuais, ou seja, através das agendas que cada país tem delineado para seu trabalho neste setor.

2.5 EDUCAÇÃO

A **educação** é um direito dos cidadãos que se concretiza entre as políticas sociais mais importantes. A educação é reconhecida como prática social que acompanha os movimentos da sociedade, tanto no seu desenvolvimento como nos seus conflitos. Essa noção segue o pensamento de Boaventura Santos (2000), que reconhece a educação como um dos elementos que formam o espelho das sociedades contemporâneas, onde o que se reflete é o que elas são. Ao mesmo tempo, hoje, de forma muito mais explícita, tem a função de alavancar o desenvolvimento social. Ela se constitui numa das "dimensões fundantes da cidadania" (CURY, 2002, p. 246), por este motivo, ela está inscrita nos textos legais da quase totalidade dos países, principalmente na modalidade básica ou elementar. Isto pode ser evidenciado no nível internacional mediante a verificação dos documentos assinados entre países diante de organismos multilaterais. É o caso da Organização das Nações Unidas, cujos pactos assinados pelos seus membros reconhecem e garantem o acesso à escola dos seus cidadãos. Faz parte desses documentos a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, cujo artigo XXVI explicita esse direito. A esse documento se seguiram outros que consolidam esse direito que setorialmente ou em blocos vão reunindo esforços para a universalização, particularmente, do ensino fundamental (CURY, 2002).

No entanto, por ser uma condição de cidadania, o direito à educação se institui ou se concretiza no mesmo ritmo do desenvolvimento da sociedade em que se insere. Por este motivo, é imprescindível a leitura do contexto em que se pretende verificar sua existência e sua efetivação. Por essa característica, é difícil encontrar esse direito atendido de forma equivalente em todos os países. Inclusive, devem–se entender quais os objetivos dos sistemas educacionais configurados historicamente.

Nesse sentido, não podemos esquecer que a educação na América Latina foi, contraditoriamente, ao longo da história, utilizada como instrumento de perpetuação do *status quo*, ou seja, os sistemas educativos organizados na região foram articulados, pensados e colocados em funcionamento pelas elites dominantes que favoreceram interesses de poder e dominação cultural (BITTENCOURT; CHAVEZ, 2007).

Contudo, nas últimas décadas, as políticas educacionais têm adquirido um caráter universal na região. Nos diferentes países nota-se a incorporação de grandes massas populacionais nos sistemas educacionais. Especialmente no sistema escolarizado da educação básica, dando ênfase aos quatro primeiros anos. Nesse processo, houve um aumento do número de escolas, abrangendo os pontos mais diversos e distantes, tanto nos centros urbanos

como nas áreas rurais. Em muitos casos, a escola representa a presença do Estado e o seu papel é ampliado, servindo como referência na comunidade e, em alguns casos, simultaneamente, ela exerce o papel do Estado, da família e da comunidade (HOFMEISTER, 2006).

Pouco a pouco a sociedade vai reconhecendo a importância do conhecimento e "o direito à educação passa a ser politicamente exigido como uma arma não violenta de reivindicação e de participação política" (CURY, 2002, P. 261). Nesse processo, a efetivação desse direito, mediante políticas públicas é, muitas vezes, colocado como um dos instrumentos governamentais de transformação da sociedade, que pode utilizar esse direito para reduzir as desigualdades e discriminações sociais.

Para Janete M. Lins de Azevedo (2004), o estudo da educação, na qualidade de uma política pública, necessariamente implica o enfrentamento da tensão entre a necessidade de uma postura objetiva nas práticas investigativas e o comprometimento político com a luta pela construção de alternativas sociais significativas, que resultem na emancipação e na felicidade humanas. As políticas educacionais são fenômenos que se produzem no contexto das relações de poder expressas no espectro das orientações gerais e fundamentos da sociedade, no contexto de relações sociais que plasmam as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram.

A educação é uma política pública. Política pública foi, tradicionalmente, definida como uma ação de uma autoridade pública ou o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental. Atualmente, entende-se uma política pública de forma mais abrangente, correspondendo a cursos de ações e fluxos de informação relacionados com um objetivo público definido de forma democrática; as políticas públicas se desenvolvem pela intervenção do setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade e do setor privado (PARADA, 2002).

Nesta relação entre o poder político e outras formas de poder "entra em cena outra distinção, aquela entre poder de direito e poder de fato" (SANTILLÁN, 2003, p. 153). O poder político envolve a legalidade do poder, que não se refere a quem tem o direito de governar, mas ao modo como o poder de governar deve ser exercido. O oposto do poder legítimo é o poder de fato. O contrário do poder legal é o poder arbitrário. (SANTILLÁN, 2003). Nessa perspectiva, cabe sublinhar que a problemática educacional sofre diante dessas tensões.

2.5.1 Período das Reformas

Tais tensões ficaram muito evidentes na década de 1980 e 1990, diante do debate da forma como o Estado desenha e aplica políticas educacionais, reconhecendo que ele é o maior ofertante desse tipo de atenção. Nesse período, são gestadas reformas, principalmente administrativas, que implicam num novo modo de regulação e domínio dos poderes públicos no sistema escolar. Essas reformas se ancoram em diferentes argumentos, resumidos por Barroso (2005, p. 726) da seguinte maneira:

> Estas medidas tanto podem obedecer (e serem justificadas), de um ponto de vista mais técnico, em função de critérios de modernização, desburocratização e combate à "ineficiência" do Estado ("*new public management")*, como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projetos neoliberais e neoconservadores, com o fim de "liberar a sociedade civil" do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e suas características específicas) (BARROSO, 2005, p. 726).

As estratégias propostas por essas reformas são, por exemplo, a descentralização/desconcentração/terceirização, o fortalecimento da autonomia das escolas e dos gestores escolares, assim como a livre escolha da escola pelos pais, o fortalecimento e a ampliação dos procedimentos de avaliação e prestação de contas, a gestão traduzida em contratualização (terceirização) e prestação de determinados serviços (BARROSO, 2005).

Esses elementos são plenamente reconhecíveis na análise dos programas de alimentação escolar dos países estudados, assim como do conjunto de nações da América Latina, onde a onda de reformas foi muito marcante.

Para Barroso (2008, p. 9), o conceito de **reforma** na educação que marcou a segunda metade do século XX, é "uma decisão política intencional planificada, tomada por uma autoridade formal, destinada a mudar duradouramente a totalidade ou uma dimensão significativa do processo educativo, em função de uma determinada concepção de futuro" As reformas são respostas a conflitos, crises e, sem dúvida, fazem parte de "processos mais amplos de transformação política, econômica e social" (BARROSO, 2008).

Para Juan Casassus (1995, p. 6), houve, nesse período, na América Latina, um processo de busca de modernização "cuja envergadura e poder de mudança para as sociedades levaram a que alguns tendam a compará–lo com processos de mudanças estruturais, tais como os produzidos pelas reformas agrárias dos anos 60".

Esses processos de mudanças profundas se caracterizaram, principalmente, por acontecer expansivamente em diferentes países da região, embora cada país tenha

denominado cada processo de forma particular; é o caso da Argentina, cujo processo foi chamado de Transformação Educativa; na Bolívia foi a Reforma Educativa; na Colômbia, o Plano Abertura Educativa; no Chile se nomeou de Equidade, Qualidade e Participação; no Equador se configurou a Proposta de Modernização Educacional; no Paraguai o Compromisso de Todos; na República Dominicana o processo foi proposto no Plano Educativo, enquanto que no Brasil foi se constituindo o Plano Educação para Todos (CASASSUS, 1995).

Essas ações na área educacional são diversas e respondem a necessidades e crenças de governantes e governados. Cada uma dessas políticas revela, portanto, orientações, conteúdos, instrumentos e mecanismos próprios e que, na maioria das vezes, modificaram as instituições, as estruturas e, de forma relativa, as práticas educacionais. Para Nora Krawczyk (2000, p. 2) essas reformas foram impulsionadas sob a justificativa de serem dadas "condições aos sistemas educacionais de cada um dos países para enfrentar os desafios de uma nova ordem econômica mundial". A nova ordem econômica, nesse contexto, era o da mundialização, a globalização e o neoliberalismo na economia, onde o conhecimento aparecia como principal variável que explicaria a necessidade de alterar estruturalmente as organizações sociais e econômicas (KRAWCZYK, 2000).

Essas novas exigências estão acompanhadas dos outros elementos que se tramam em cada contexto regional, é o caso do ciclo de reformas que foram acontecendo nas últimas décadas. Casassus (2001) considera que as mudanças se deram em ciclos. O primeiro ciclo foi na década de 1960, nesse período já se evidenciaram similitudes nas ações tomadas nos diferentes países. Esse ciclo esteve orientado à expansão dos sistemas educativos. O segundo ciclo é formado de processos complexos que têm por bases temáticas que envolvem a gestão e a qualidade. O terceiro ciclo baseado na utilização de índices e avaliações em todos os níveis, com a finalidade de melhorar a eficácia e eficiência do sistema escolar.

No estudo apresentado por Casassus (2001) envolvendo uma análise das reformas educacionais na América Latina, destacam–se três objetivos. O primeiro deles era o de colocar a educação e o conhecimento no centro da estratégia de desenvolvimento por sua contribuição nos aspectos econômico e social. Com esse propósito houve um aumento de aplicação de recursos para essa área, seja com investimentos nacionais ou com créditos e apoios financeiros internacionais.

O Quadro 2.6 mostra este movimento que representa o esforço fiscal dos países da região para atingir este objetivo. É perceptível que o financiamento público da educação caiu entre 1980 e 1990, no entanto, este tendência é melhorada de 1990 a 1996. Percebe-se um

extraordinário crescimento em países como Argentina, Colômbia, Chile, Paraguai e Venezuela, confirmando a ampliação do financiamento educacional.

O segundo objetivo das reformas educacionais era o de iniciar um desenvolvimento educacional mediante mudanças na gestão. Este objetivo se serviu do processo de descentralização. Esse conceito foi muito utilizado como sinônimo de democracia, por esse motivo ele foi fundamental para fundar as reformas. Paralelamente, esse conceito vem sustentando o novo ideário de qualidade e equidade.

Quadro 2.6 – Gasto Público em Educação *

País	1980	1990	1994	1996
Argentina	4.107.401	1.508.770	7.069.399	6.538.747
Bolívia	181.084	114.345	271.985	340.876
Brasil	–	–	–	–
Colombia	680.417	996.217	1.663.367	2.184.764
Costa Rica	332.556	250.133	314.422	378.936
Chile	947.920	762.590	1.133.602	1.410.964
Cuba	–	–	–	–
El Salvador	212.233	105.381	–	154.688
Ecuador	461.007	303.669	390.331	416.368
Guatemala	126.289	104.263	143.390	–
Honduras	72.590	122.679	119.610	130.628
México	10.006.329	9.472.004	13.747.714	13.090.327
Nicarágua	40.561	28.992	31.846	38.905
Panamá	202.221	247.649	305.202	–
Paraguai	60.797	60.487	170.264	243.445
Peru	351.490	–	507.007	428.839
República Dominicana	–	8.321	–	–
Uruguai	186.168	247.089	253.145	342.946
Venezuela	1.979.788	1.478.705	2.771.254	–

*Expresso em milhares de dólares constantes de 1990.

Fonte: Global Education Data Base e Unesco. Sistematizado por Casassus 2001, p. 14

Para Casassus (2001, p.18) "isto se traduz, principalmente em dois movimentos: abertura a novas alianças[20] e uma nova organização do Estado (descentralização)".

20 Juan Casassus (2001, p. 18 e 19) afirma que entre as diferentes formas de abertura que se criaram, estão as que são a seguir pontuadas:

- ✓ Os congressos pedagógicos, que são a forma histórica de debate social na educação. Entre eles figuram os da Argentina (1987), Bolívia (1993) e Chile (1997). Eles se abriram a diferentes forças políticas sociais e sindicais.
- ✓ Os acordos nacionais, em particular o Acordo Nacional de Educação no México (1992) e o Acordo Nacional de Educação 2000 no Equador (1993), que constituíram a assinatura dos protocolos nacionais mobilizando entidades docentes e intelectuais.
- ✓ Os planos decenais, que apareceram sob diferentes modalidades estratégicas. O Brasil passou de uma primeira etapa, ao estabelecer um Compromisso Nacional de Educação para Todos entre os representantes das três esferas da federação (1993), para a elaboração e discussão horizontal – Estado/sociedade civil – e vertical, até mesmo nas escolas, de um Plano Decenal de Educação para Todos (1994). Também em uma perspectiva participativa, a República Dominicana tem elaborado e

Para realizar a abertura a novas alianças, os países latino-americanos iniciaram diferentes acordos, tecendo novas formas de colaboração e intercâmbio de experiências. Por outro lado, foram tecidos instrumentos legais que deram sustentação a estes objetivos.

As pautas desses movimentos influenciaram (re)definições concernentes ao papel do Estado. Foram estruturados arcabouços legais passíveis de gerar evidências na análise das políticas educacionais, como avaliações (que passaram a fazer parte dos calendários), a determinação de currículos, a organização do financiamento, a gestão escolar, relações trabalhistas e planejamento educacional.

Essas mudanças impuseram, em alguns casos, alterações constitucionais. No caso do Brasil, foi fundamental a promulgação da Constituição Federal de 1988, que institui avanços importantes para a educação. Consolida a vinculação de recursos a serem aplicados no setor e distribui as responsabilidades dos entes governamentais. Nesse documento se destaca o importante ingrediente da democracia, que é fundamentação da educação sob o princípio do regime de colaboração entre os sistemas de ensino das esferas de governo.

Posteriormente, já na década seguinte, é lançada a Emenda Constitucional n.14 de 1996. É importante acrescentar que essa emenda reformou aspectos do texto constitucional original, incidindo, particularmente, na distribuição de recursos vinculados à educação, assim como nas competências das instâncias governamentais federal, estadual e municipal. O ponto alto dessa alteração foi a introdução da distribuição de recursos utilizando o FUNDEF[21].

---

implementado seu Plano Decenal desde 1990, enquanto, na Venezuela, o Conselho Nacional de Educação desenvolve linhas orientadoras do Plano Decenal mediante planos qüinqüenais (1993).

- ✓ Os fóruns públicos,dos quais participaram diferentes setores sociais. Eles podiam ser setoriais, como, por exemplo, o Fórum Permanente de Valorização do Magistério no Brasil (1994), ou geral, como o Fórum Educativo, que é uma associação civil multidisciplinar que opera desde 1992 no Peru.
- ✓ As leis de educação expressam outro âmbito de acordos, desta vez no quadro legislativo. Assim, foram criadas leis de educação na Argentina (1993), Bolívia (1994), Colômbia (1993 e 1994), Chile (1994/1997), México (1993) e Brasil (1996).
- ✓ As comissões, de tipo acadêmico, como o Comitê de Sábios na Colômbia (1994) ou de tipo intersetorial, como a Comissão Presidencial para Modernização da Educação no Chile (1995).

[21] O FUNDEF - O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto n. 2.264, de 27 de junho de 1997, compõe-se de 15% dos seguintes recursos: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), do fundo do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp) e do ressarcimento pela Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Esses recursos deveriam ser gastos exclusivamente com o ensino fundamental. Ele era constituído em cada estado e o efeito provocado pela sua constituição é o de redistribuir recursos dentro do próprio estado. Ou seja, redistribui recursos do governo estadual e prefeituras, de tal modo que uniformiza, em todo o estado, o valor gasto por estudante do ensino fundamental. Quando esse valor não atingisse um limite, que em 1998 foi de R$ 315,00, o Governo Federal fazia uma suplementação de recursos. A normatização do Fundef estabelece ainda que, no mínimo, 60% dos recursos

Atualmente, já está em vigor a política sucessora, que é o FUNDEB[22]. Esse novo fundo busca superar limites do instrumento anterior, como é o caso da excessiva focalização no ensino fundamental.

Infelizmente, as avaliações realizadas décadas após a implementação dessas reformas não foram todas muito animadoras. O insucesso desses processos foi verificável nos baixos níveis de aprendizagem dos alunos, além de evidenciar–se a fragmentação entre as etapas escolares. No entanto, houve conquistas importantes, principalmente no que tange ao crescimento do acesso à escola das crianças entre 6 e 11 anos. Em alguns países a adoção da descentralização como meio de ampliar a oferta escolar foi realizada de forma precária e revelou que este processo é muito mais complexo que o de simples transferência de responsabilidades, ele requer um apoio técnico e, principalmente, financeiro, que não foi suficiente. Por outro lado, muitos atribuem esse fracasso à falta de capacitação dos profissionais responsáveis, ou ao pouco entendimento dos verdadeiros objetivos das reformas. Na verdade isso é bem possível, pois todas as reformas foram gestadas no interior de organismos internacionais, como a CEPAL e a UNESCO. Nesse sentido Krawczyk (2000, p. 8) avaliou que:

> Passados dez anos da reforma educacional na região, novas "receitas" e imposições surgem dos organismos internacionais. De um lado, a necessidade de formação dos profissionais responsáveis pela gestão da educação nos diferentes níveis do sistema para poder fortalecer sua capacidade de gestão dos processos de reforma; de outro lado, a importância de gerar redes eficientes de informação e comunicação para facilitar a interação entre os atores e, por último, como já vimos, a necessidade de "*concertación*[23]"

O saldo desse processo histórico foi exaustivamente discutido e analisado por vários especialista nos diferentes países. Um deles foi Lisete Arelaro (2000) cujo estudo se centra na análise do momento histórico do cenário político do contexto brasileiro na década de 1990. Nesse trabalho, a autora revela as contradições e complexidades em que se gestaram as

---

do fundo devem ser gastos com o pagamento dos profissionais da educação e os restantes 40% devem se dirigir para a MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (AMARAL, 2001).

22 FUNDEB. A Emenda Constitucional Nº 53 , aprovada em 06 de dezembro de 2006, criou o Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação. Esta elevação e nova distribuição devem-se às mudanças relacionadas às fontes financeiras que o formam, ao percentual e ao montante de recursos que o compõem, bem como ao seu alcance (educação básica) . Com as modificações que o Fundeb oferece, este novo Fundo atende não só o ensino fundamental, como também a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. O Fundef, em vigor até o fim de 2006, investiu e proporcionou a universalização do atendimento apenas ao ensino fundamental nas modalidades regular e especial, ao passo que o Fundeb pretende proporcionar a garantia da Educação Básica a todos os brasileiros, da creche ao final do ensino médio. (MEC, 2008)

[23] Este conceito é utilizado por políticos e educadores latino-americanos, como a tradução de um pacto. Ele se constitui num conceito entre as estratégias de governança e se sustenta na necessidade de construir consensos.

reformas. Na sua perspectiva podem–se identificar dois fortes movimentos. O primeiro imbuído do desejo de implementar políticas sociais que atendam direitos recém conquistados. O segundo, formado por defensores da modernidade, traduzida na urgência de reformar, não só a educação, como o Estado, identificado com ideários neoliberais (ARELARO, 2000).

No conjunto de trabalhos que discutem esse momento, vale a pena considerar os argumentos utilizados por Guillermina Tiramonti (2000). Ela se aproxima desse momento histórico desde a perspectiva da Argentina, no entanto, ela consegue tecer sentido para os conceitos que as reformas educacionais latino-americanas utilizaram e faz uma projeção dos eixos de discussão que entraram na agenda do século XXI, quais sejam: a autonomia escolar, a compensação das diferenças, as políticas de discriminação positiva, a participação e ação da sociedade civil como ator importante, a redefinição de valores promovidos pela escola e a harmonização de políticas como meio de incorporar a pluralidade.

De todo modo, a apreensão da educação na América Latina só pode ser mais bem entendida se consideradas as especificidades de cada país, assim como as condições contextuais presentes. Por este motivo a apresentamos na sequência um panorama histórico da América Latina, com ênfase na última década de cada um dos países estudos.

2.5.2 Período 2000 a 2010

Antes de entrar concretamente no movimento educacional na primeira década deste novo século é preciso olhar um pouco para o contexto histórico, como foi advertido no período anterior houve grandes transformações provocadas com as reformas. No entanto, elas estiveram inseridas num contexto histórico muito importante. Por tal motivo, fazemos um resgate histórico sucinto para poder compreender de forma mais clara este novo período.

2.5.2.1 Contexto escolar da América Latina

Para realizar esse olhar panorâmico utilizamos os instrumentos organizados por diversos pesquisadores, principalmente os que já realizaram este esforço junto à UNESCO e à CEPAL. Nessas últimas décadas, seus trabalhos têm servido para sinalizar e acompanhar o desenvolvimento da educação latino-americana.

Gregório Weinberg (1986) propõe uma análise a partir de modelos educacionais que se relacionam com o desenvolvimento histórico da América Latina. Essa proposta se baseia na constatação do enriquecimento do conceito da educação. Para este autor, a evolução deste conceito está imbricada às de desenvolvimento e planejamento e, mais estritamente, aos modelos de desenvolvimento.

Por outro lado, Germán Rama (1986) aponta para diferenciação entre educação como objetivo social e educação com objetivo de desenvolvimento de recursos humanos, ele constata que de fato na região não houve preocupação com este segundo item. Na sua explanação ele afirma que isto explica, em grande parte, uma relação mais estreita com os movimentos políticos das nações do que, unicamente, com o desenvolvimento econômico e industrial. Assim, ele assevera:

> É por isso que a educação tem um valor político crescente, e, também por isso mesmo, as resistências a seu desenvolvimento são mais fortes, já que vem associada às possibilidades de uma sociedade participativa. Participação e exclusão são os dois pólos de referência do conceito de ordem que se reiteram de forma mais ou menos constantes ao longo de toda a história da América Latina [...] e a educação, que cumpre um papel central nesse debate [...], é analisada, propugnada e combatida em termos políticos, porque o que está em jogo é saber da socialização, quem são os sujeitos que devem ser socializados e quem constitui as agências sociais responsáveis pelo processo. (RAMA, 1986, p. 42)

Nessa perspectiva, German Rama (1986, p. 71) identifica ao longo da história da Educação na América Latina estilos educacionais que caracterizaram diferentes momentos. O primeiro seria o tradicional, cuja função relevante seria a de ampliar a socialização para a manutenção da ordem constituída pela classe dominante. O segundo seria a modernização social, nesse estilo haveria grande mobilização para integrar as massas para a formação de valores de participação num sistema educacional relativamente aberto às demandas dos grupos em processo de incorporação.

O terceiro, da participação cultural, insere um "código" que legitima um *status* e o ingresso num setor com relações internas igualitárias. O quarto, o estilo tecnocrático e/ou de formação de recursos humanos se concentra em dotar a economia de pessoas com uma educação limitada à preparação funcional e estratificada de recursos humanos e, em alguns casos, ideologicamente "despolitizados"; O quinto, de congelamento político, baseia-se na reimposição da autoridade e dos valores da classe dominante, desmobilização popular, inclui compartimentação educacional segundo estratificação e redução do diálogo intelectual.

O sexto estilo, embora não tenha sido levantado por Rama, seria o da gestão democrática, nele as palavras de ordem são: participação e autonomia. Paralelamente, percebe-se o crescimento de um estilo gerencialista. O gerencialismo traz o modelo empresarial para dentro da escola, nele a produtividade é a palavra de ordem.

Esses estilos estiveram presentes na história da educação na América Latina, muitas vezes de forma parcial, e em casos nacionais específicos não aconteceram, ou, ainda, acontecem apesar dos avanços ocorridos. Por outro lado, é possível realizar outro tipo de análise, como o sugerido por Weinberg (1986). Essa análise utiliza os estilos propostos por Rama e os organiza por modelos históricos. Eles contribuem para compreender algumas concepções e práticas educacionais que ainda estão vigentes. Os modelos identificados são os seguintes: pré–colonial, da ilustração, da emancipação, dos liberais e conservadores, rumo à educação popular, da etapa positivista, da ascensão das classes médias, do modelo da ditadura e da democracia.

O Quadro 2.7 pinça alguns dos aspectos relevantes da história educacional na América Latina. Não obstante, precisa-se lembrar que cada nação representa uma realidade diferenciada. A iniciar pela opção do tipo de organização política de cada estado/república implementou: federativa ou unitária. Em alguns países cresceram as classes médias e, para elas e com elas, são realizadas as escolhas políticas. Outros ainda possuem oligarquias que não abandonaram o poder em momento algum. De todo modo, é possível perceber que a diversidade de estilos de governo atuais, este é possível dentro do ambiente democrático em que estamos vivendo.

O quadro sintetiza a conjunção entre períodos históricos e modelos educacionais. As características apresentadas foram alimentadas e ampliadas por ideias provenientes de diversos autores, inclusive porque Rama não teve tempo de atualizar suas posições até o momento atual.

Quadro 2.7 – Modelos Educacionais no Desenvolvimento Histórico da América Latina

Modelo	Período	Características
Pré–colonial	Anterior à colonização	A maioria dos povos pré–colombianos possuía características próprias de criação, distribuição e consumo de conhecimentos, visando o bem estar da comunidade e o controle do seu mundo social e natural. Conhecimentos que se quebram ou foram meramente destruídos.
Ilustração	Colônia	Este modelo foi trazido pelos europeus. Os seus seguidores estavam convencidos da necessidade e da possibilidade de progresso. A educação desempenha o papel modernizador. Ela era reservada para poucos. Profundamente impregnada da religião católica que criticava o modo de vida dos nativos americanos e dos escravos trazidos da África. Os sistemas educacionais impunham novas estratégias e esquemas de socialização e transmissão de conhecimentos, incluindo novos saberes. Baseado num sistema social racista[24]. Estilo educacional tradicional.
Emancipação	Século XVIII	Emerge uma classe dominante formada por crioulos, mestiços e caciques submissos que receberam educação. Eles, sob a inspiração iluminista, não reconheceram o governo colonial. O ideário é substituir o súdito fiel pelo cidadão ativo. Abraçado por Artigas, Rivadavia, O'Higgins, San Martín e Bolívar, esbarra com a realidade indócil, a anarquia e a enorme carência de recursos humanos. A educação começa a criticar e proibir o uso de castigos corporais nas escolas, embora eles sejam parte das práticas disciplinares próprias da educação do corpo e da alma. A educação não trata dos povos nativos nem dos afrodescendentes. O referencial educacional é da Espanha, de Portugal e da Holanda. Estilo educacional de modernização.
Liberais e conservadores	Período após os gritos libertários	O ciclo independentista foi marcado por lutas armadas e guerras civis. Os conservadores conhecedores do tecido institucional retomam o poder. Estes confiavam que a educação deveria estar em mãos da igreja. O Estado tinha preocupação com a formação de exércitos e com a defesa dos interesses econômicos. Os índios são chamados para participar dos exércitos nacionais. Eles são motivo de interesses por causa da sua participação como mão de obra e como força armada. Os negros de alguns países vão ganhando a liberdade. Os liberais passam a se preocupar com a elevação do nível cultural da população do campo, constituída por peões, negros e massas de indígenas não integradas à sociedade de modo algum. Os indígenas ficaram fora da história educacional e de qualquer acesso ao saber europeu por uma exclusão linguística que os manteve no nível dos escravos negros, estes totalmente invisíveis. Inicia-se a dualidade da educação rural e da educação urbana. O referencial educacional é da França e dos Estados Unidos. Estilo educacional de participação cultural.
Rumo à educação popular	Entre 1822 e 1940	A precariedade das economias não permitia que a educação pudesse exercer seu caráter civilizatório com respaldo do Estado. A necessidade de integrar as nações esbarrava nas dificuldades de isolamento, miséria e fragmentação linguística da grande massa da população. O Estado era desprovido de instituições ou legislação que pudessem garantir recursos para

[24] Para Rama (1985, p. 79) "[...] en el modelo de estructura colonial (…) se construyó una compleja organización jurídica donde las condiciones raciales fueron clasificadas jerárquicamente en blancos, negros, indios, mestizos, mulatos, cuarterones, quinterotes, cholos y tantas denominaciones con las que se trataba de encuadrar el proceso de mestización. A cada categoría correspondía un sistema de derechos que, con relación a la educación y a la cultura, tuvieron status específico".
O tecido social estava formado por: europeus - brancos (vindos normalmente sem suas famílias), crioulos (filhos de europeus nascidos na América), mestiços (filhos de europeus com nativos), cholos (filhos de crioulos e mestiços), índios (denominação dos nativos, pela desorientação geográfica dos colonizadores), negros (escravos trazidos da África), mulatos (filhos de negros com europeus, crioulos ou mestiços).

		aplicação nesta área. Surgem os ícones da educação latino-americana: Benito Juáres (México), Domingo Faustino Sarmiento (Argentina), Jose Pedro Varela (Uruguai), Elizardo Pérez e Avelino Siñani (Bolívia). O acesso ao consumo de bens culturais europeus e de educação formal estava disponível apenas para brancos e mestiços com aval econômico. Estilo educacional de participação cultural.
Positivista	Coincide com a Revolução Industrial na América Latina	Os países latino-americanos ingressam no mercado internacional, ora como fornecedores de matérias primas, ora como produtores de alimentos com uma incipiente industrialização e, de forma crescente, como consumidores. A promoção do consumo de bens luxuosos estava disponível apenas para os poucos núcleos detentores e concentradores da riqueza. Progresso é sinônimo de acesso ao consumo de coisas cada vez mais refinadas que oferecem conforto para a parcela da população que consegue emprego nas regiões industrializadas. A América precisava de ordem política e de liberdade econômica para se encaminhar rumo à *civilização.* O papel da escola começa a ser reconhecido como socialmente transcendente ao considerar que ela é capaz de transformar a realidade das nações. A sua falta seria a raiz de problemas de todas as ordens. Estilo educacional tecnocrático e/ou de formação de recursos humanos.
Ascensão das classes médias	As décadas de 1950 a 1960	O desenvolvimento das nações é evidente, a vocação exportadora e desenvolvimentista impulsiona investimentos em infra–estrutura viária e energética em países como Brasil, Argentina, Uruguai e México. A educação vai, paulatinamente, se tornando um direito para as populações urbanas. Os sistemas educacionais são moldados para consolidar e obter uma nova classe. Os grupos tradicionais começam a sentir o crescimento da classe média, enquanto esta vai tomando consciência da sua importância e depositando suas expectativas na democracia. A educação adquire um caráter político descolado das transformações econômicas ocorridas nesse período. Por este motivo, a educação, particularmente a superior, é duramente reprimida e reestruturada na implementação das ditaduras nos países da região. Começa a se desenvolver o pensamento de Paulo Freire no Brasil. Estilo educacional tecnocrático (educação bancária).
Ditaduras	As décadas de 1960 à 1980	As ditaduras vão tomando o espaço político da região e promulgam planos educacionais de integração latino-americana com a perspectiva de abolir as culturas locais, de modo que o bloco consiga se inserir no modelo capitalista. Na luta contra o comunismo é criada a Aliança para o Progresso (ALPRO), cujo principal objetivo era desenvolver políticas assentadas na formação ideológica, social e técnica dos recursos humanos. As iniciativas estavam baseadas na crença da possibilidade de modificação de comportamentos e dinamização do processo de desenvolvimento utilizando os especialistas em educação norte–americana, assim como para reeducar as classes médias e os burocratas, formando multiplicadores da nova ordem. Os governos militares centralizam a gestão governamental. O mundo entra com força no sistema global. Estilo educacional de congelamento político.
Pós–ditadura – Democracia (ideário neoliberal)	A década de 1980 a 2000	A transição, que não foi fácil, exigiu profundas mudanças políticas. Eclodem as crises econômicas em todos os países, com a convivência com inflação desenfreada, e surgem planos econômicos variados para tentar uma "governabilidade". Os países vão atendendo aos pressupostos propostos pelo Consenso de Washington. São redigidas novas constituições e a nações iniciam as reformas das reformas. A educação conta com o apoio de instituições internacionais como a Unesco. A

[25] Na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, reunidos em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, os participantes acordaram metas e objetivos, tendo por base as seguintes considerações iniciais: *Relembrando* que a educação é um direito fundamental de todos, mulheres e homens, de todas as idades, no mundo inteiro; *Entendendo* que a educação pode contribuir para conquistar um mundo mais seguro, mais sadio, mais próspero e ambientalmente mais puro, que, ao mesmo tempo, favoreça o

		educação básica se torna objetivo principal após a reunião de Jomtien[25] em 1990[26]. A ideia de descentralização é entendida como sinônimo de democracia. A educação começa a dar prioridade à gestão e à avaliação, ao mesmo tempo desenvolvem–se políticas focalizadas. Inicia-se a disseminação da possibilidade de introduzir um estilo educacional que envolvesse a gestão democrática, no entanto, o gerencialismo vai ganhando muito espaço.
Plano do milênio à crise do capitalismo (ideário neoliberal modulado)	Anos 2000	Em vários países da América Latina assumem governos populares e se instala um período de polarização entre os países neutros ou que recebem apoio dos Estados Unidos e os socialistas que se declaram "inimigos do Império": Venezuela, Bolívia, Cuba e Equador. As metas do milênio foram fixadas, no ano 2000, por 191 países da Organização das Nações Unidas (ONU) e devem ser atingidas até 2015, envolvendo melhorias nas áreas da educação, da saúde, do meio ambiente e dos direitos das mulheres. Preocupações com a equidade lotam as agendas governamentais. O ensino, principalmente o superior, passa a ser considerado um produto globalizado, cujas questões são passíveis de serem tratadas pela Organização Internacional de Comércio (OMC). Existe uma preocupação para preservar a identidade cultural e investir numa pedagogia latino-americana. Organismos como MERCOSUL Educacional são atores importantes no intercâmbio de experiências. Explode a "bolha imobiliária americana" iniciando uma das maiores crises econômicas nos Estados Unidos. A reboque, o capitalismo em todo o mundo sofre as consequências com a falta de credibilidade e o crédito escasso. Países com agenda econômica muito dependente das grandes economias sofrem duramente, enquanto países emergentes mostram firmeza, entre eles o Brasil. Estilo educacional da gestão democrática vai ganhando espaços de discussão, no entanto, o estilo gerencialista vem sendo aplicado. Esta convivência demarca um período de muitas contradições, mas sempre com avanços singulares e significativos..

Fonte: Adaptado do texto com este título de Gregório Weinberg (1986) (atualização nossa) com aplicação de conteúdo levantado junto a Martín Carnoy, 1977 e 2003; Puiggros, 1981; Germán Vargas Callejas, 2003; Schuwartzman, 2006; Sander, 2008.

---

progresso social, econômico e cultural, a tolerância e a cooperação internacional; *Sabendo* que a educação, embora não seja condição suficiente, é de importância fundamental para o progresso pessoal e social; *Reconhecendo* que o conhecimento tradicional e o patrimônio cultural têm utilidade e valor próprios, assim como a capacidade de definir e promover o desenvolvimento; *Admitindo* que, em termos gerais, a educação que hoje é ministrada apresenta graves deficiências, que se faz necessário torná-la mais relevante e melhorar sua qualidade, e que ela deve estar universalmente disponível; *Reconhecendo* que uma educação básica adequada é fundamental para fortalecer os níveis superiores de educação e de ensino, a formação científica e tecnológica e, por conseguinte, para alcançar um desenvolvimento autônomo; e *Reconhecendo* a necessidade de proporcionar às gerações presentes e futuras uma visão. Abrangente de educação básica e um renovado comprornisso a favor dela, para enfrentar a amplitude e a complexidade do desafio, (Texto da Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, Jomtien, 1990 – UNESCO 1998, p. 3)

[26] Na década de 1990, a UNESCO estabeleceu uma sede regional do Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE) em Buenos Aires, dedicada especificamente à formação de planejadores e administradores educacionais na América Latina. A semente da ação prioritária da UNESCO na América Latina foi plantada na reunião conjunta de ministros da Educação e do Planejamento das Américas, realizada em 1979, na cidade do México, sob o patrocínio da UNESCO, da OEA e da CEPAL. Foi nessa reunião que os ministros propuseram a criação, no âmbito da UNESCO, do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe. Seus objetivos eram erradicar o analfabetismo até o final do século XX, garantir dez anos de educação básica para todas as crianças em idade escolar e elevar a qualidade e eficiência da gestão dos sistemas educacionais. O Projeto iniciou suas atividades em 1981, tornando-se o fórum regional mais importante no campo da educação latino-americana. Cumpre assinalar que a adoção do Projeto Principal da UNESCO significa que a América Latina assumiu o compromisso de promover uma educação de qualidade para todos, dez anos antes da Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia (Sander, 2008 p. 161).

Saindo da perspectiva histórica inicia-se um breve desenho do contexto latino-americano a partir de indicadores econômicos e sociais. De forma ilustrativa apresenta-se um perfil das nações sul-americanas. Aqui, é possível verificar alguns movimentos importantes nos diferentes indicadores que escolhemos. A sua leitura não vai ao encontro dos momentos históricos trabalhados acima. No entanto, não se pode esquecer que há uma intima relação, já que os dados sinalizam os reflexos diante os acontecimentos acima sistematizados.

Quadro 2.8 – Perfil das nações sul-americanas

País	População		População abaixo do nível de pobreza		Produto Interno Bruto (PIB)		Taxa de Alfabetização	
	Milhões de habitantes		% de habitantes		Bilhões de dólares		%	
	2008	**2010**	**2006**	**2008**	**2008**	**2010**	**2008**	**2010**
Argentina	40.677.348	41.343.201	23	13,9	523,7	568,2	97	97
Bolívia***	9.247.816	9.947.418	60	60	39,78	45,54	81	86,7
Brasil	191.908.598	201.103.330	31	26	1.838,00	2,1*	89	88,6
Chile	16.454.143	16.746.491	18	18,2	234,4	243,26	96	95,7
Colômbia	45.013.674	44.205.293	49	46,8	320,4	407,5	93	93
Equador	13.927,65	14.790.608	38	35,1	98,28	110,4	90	91
Guiana	770.794	748.486	NI	NI	4,06	4,87	99	91,8
Paraguai	6.831.306	6.375.830	32	19,4	26,55	28,63	93	94
Peru	29.180.899	29.907.003	45	44,5	217,5	251	82	92,9
Suriname	475.996	486.618	70	70	3,45	4,56	87	89,6
Uruguai	3.477.778	3.510.386	27	27,4	37,05	43,98	98	98
Venezuela**	26.414.815	27.223.228	38	37,9	335	348,8	93	93

Fonte: CIA – Publicações Estatísticas.
*Trilhões de dólares.
**República Bolivariana de Venezuela
***Estado Plurinacional de Bolívia

À simples vista, no Quadro 2.8 já é perceptível a diversidade dos países da região. É inevitável verificar um crescente aumento no número de habitantes na região, com exceção da Colômbia, da Guiana e do Paraguai que não seguem a tendência. Destaca-se o tamanho do Brasil, um país quatro vezes maior que a Argentina ou a Colômbia. Entre outros fatores, a dimensão continental do Brasil talvez explique toda sua diferenciação diante do resto dos países. Outro fator de diferenciação importante é a sua língua, o português. Sendo um país luso–falante ele se mantém ligeiramente isolado de tendências educacionais da América Latina, tendo sempre necessidade de tradução e adaptação e criação de soluções para atender a sua realidade; neste movimento, se processa uma espécie de filtro, muito importante. Esse fato não é percebido nos outros países hispanofalantes. Nesses países, por força da hegemonia

linguística do espanhol, as tendências chegam muito rapidamente, pois são rapidamente vertidas e adaptadas para o rápido consumo. Esse fato encobre elementos de circulação cultural que provocam alterações nos hábitos, por exemplo, de bens de consumo, sem que se pense sequer no respeito às características culturais locais.

Voltando aos dados, aparece de forma contundente o índice de número de habitantes abaixo da linha da pobreza. Essa informação é importante neste trabalho, pois tanto a educação como a implementação de programas escolares têm intima relação com a pobreza. Nesse item, o Suriname e a Bolívia possuem índices altos que são, possivelmente, comparáveis a alguns dos mais pobres países africanos. Surpreende verificar que países como Chile e Uruguai tiveram um movimento ligeiramente crescente neste quesito, o que, provavelmente, está ligado ao fato de serem países que dependem em grande parte de exportações e negócios com os países afetados pela crise dos anos 2008. Tal crise trouxe uma elevação do desemprego em diferentes países do globo, ao mesmo tempo abrindo as portas da pobreza para os cidadãos que estavam em situação de vulnerabilidade. Logo aparece a Colômbia, com 46,8%, índice que melhorou, mas, que de todo modo, é alto, significando que quase a metade da população está extremamente empobrecida. Embora Argentina, Brasil e Paraguai tenham melhorado esses dados, interessa apontar o caso brasileiro, já que, provavelmente, este movimento tem relação com a aplicação de programas redistributivos como o "Bolsa Família". Chama a atenção que tanto a Bolívia como a Colômbia são países produtores de drogas, negócio que é, visivelmente, rentável para poucos. Na outra ponta encontram–se a Argentina, com 13,9%, que obteve uma evolução muito importante, assim como o Chile, com índices 18,2%. Este último, embora tenha sofrido um retrocesso, está entre os que possuem melhor índice na região. Evidentemente, o maior número de pessoas abaixo da linha da pobreza está no Brasil, embora seu índice seja de 26% em números relativos. Este índice representa aproximadamente 52 milhões de habitantes, número de pessoas maior que o total da população da Colômbia. Outro aspecto importante é que o Equador e a Bolívia possuem os índices mais altos de população indígena. Essa população, como já foi dito antes, está sempre nas camadas pobres da população. Do mesmo modo, o Brasil possui a maioria dos habitantes afro-descendentes também relegados à pobreza.

O índice do Produto Interno Bruto, que mostra a riqueza que se produz em cada país, assinala, obviamente, que países como o Brasil, a Argentina e a Venezuela estão à frente. É importante notar que tanto o Brasil como a Argentina possuem uma indústria de transformação bem desenvolvida, enquanto que a Venezuela se sustenta pela produção de petróleo. Notadamente, o Chile é um dos países mais ricos se relacionarmos PIB e população,

e pode-se dizer, ainda, que é o mais equitativo, pelo baixo nível de pobreza, apesar de ter sofrido com a recente crise.

A taxa de alfabetização é outro parâmetro importante. Aqui, é possível verificar que a maioria dos países tem feito esforços para elevar o índice, sabe-se que este é um objetivo que faz parte dos compromissos assumidos pelos diferentes países diante da comunidade internacional. Nota-se que países como a Bolívia e o Peru possuíam em 2008 índices pouco superiores a 80%. Isso significa que quase 20% da sua população não receberam ou receberam mal esse instrumento. Não obstante, esses mesmos países são os que mais evoluíram, destaca-se o avanço do Peru que passou de uma proporção de 82% para 92,9% da sua população alfabetizada. Não pode se deixar de lado que os índices nas zonas urbanas são maiores que os que aparecem nas regiões rurais. No caso brasileiro, as regiões Sul e Sudeste, e as capitais de estados, já alcançaram índices de quase 97%. Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste contam com índices bem inferiores à média nacional.

Esse desempenho está ligado, sem dúvida, aos investimentos que foram realizados na última década. Na Figura 2.1, pode-se observar o aumento acentuado no gasto educacional por estudante. A CEPAL declara que: "entre 1990 e 2008 o PIB regional quase se duplicou (alcançou 3,4% anual e 84% em todo o período) e a expansão absoluta do gasto público em educação na região foi de 5% anual e de 140% em todo o período" (CEPAL, 2010, p. 38).

Aparece de forma contundente a atuação do Estado nesse esforço, pois o aumento do número de estudantes públicos na região aumentou quase 29 milhões, para totalizar 91,2 milhões de estudantes primários e secundários, deste modo o gasto por estudante subiu na média regional de 312 dólares para 710 dólares. A escola particular atende 18,5 milhões de estudantes (CEPAL, 2010).

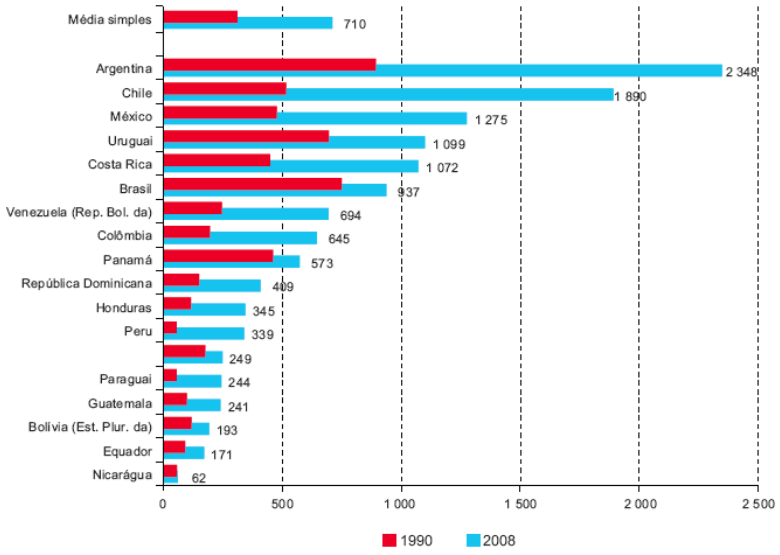
Diante desse panorama bastante animador, no ano de 2010 a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) apresentou sua proposta de desenvolvimento integral sob o nome "*La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir"* (CEPAL, 2010).

Este "novo" modo de integrar o desenvolvimento é colocado na perspectiva de direitos, com isto se pretende articular as medidas macroeconômicas que são as responsáveis pelo crescimento com o dinamismo necessário para alcançar os bons efeitos do emprego e da inclusão social. Acreditando, novamente que o desenvolvimento produtivo seja capaz de promover convergência entre setores e atores do mundo do trabalho e desse modo se constitua:

> Uma matriz produtiva diversificada com maior ênfase em inovação e conhecimento, uma matriz territorial que se expresse claramente na proteção ao trabalho, na promoção do emprego decente e nas transferências públicas com viés redistributivo e na ampliação de redes de proteção social, e um pacto fiscal que permita, por meio da expansão tributária e da remodelação de sua estrutura, dar margem à política pública para promover um desenvolvimento produtivo com mais igualdade social" (CEPAL, 2010 p. 5).

Dessa postura é possível resgatar alguns elementos importantes. O primeiro está ligado à matriz produtiva diversificada, cujo ingrediente notável é o conhecimento. Em segundo lugar está a matriz territorial que se fortalece com as políticas públicas redistributivas; isto revela uma preocupação por sarar as diferenças sociais que são verdadeiras chagas na nossa região. Entretanto, destaca-se que essa proposta discute de forma veemente a necessidade de se tratar seriamente a desigualdade social, colocando–se a premência da construção de uma coesão social que não garanta apenas o acesso, mas também o real exercício dos direitos.

De certo modo, esses desafios estão diretamente envolvidos com a educação que é, ao lado de outros serviços sociais, instrumento estratégico para conseguir "fechar as brechas" e, ao mesmo tempo, "abrir novos caminhos" como a proposta da CEPAL propugna.



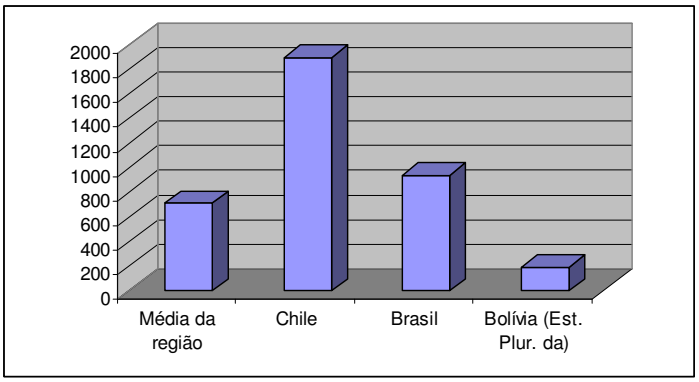
Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), com base em dados do Instituto de Estatísticas da UNESCO (UIS) e de CEPAL/*Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), "Metas educativas 2021: estudio de costos", Documentos de proyecto*, N° 327 (LC/W.327), Santiago do Chile [on-line] http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/metas-educativas-2010.pdf.2010.

[a] Ordenado segundo o gasto por estudante em 2008.

Figura 2.2 – América Latina (18 Países): gasto público por estudante de "*Primaria Y Secundaria*" ou de Ensino Fundamental e Ensino Médio.
(Em dólares de 2000)

Na Figura 2.2, é possível verificar o aumento do gasto em educação. De forma relevante, aparecem Argentina, Chile e México como os países que mais aumentaram este investimento.

Nesse sentido, apresenta-se um dado importante para diferenciar os países estudados. Na Figura 2.3 estão os gastos educacionais por aluno nos três países em relação à média da região. O Chile gasta 1.890 dólares por estudante, quase o dobro que a média latino-americana, que é 710 dólares. O Brasil está, também, um pouco acima dessa média, com 937 dólares, enquanto, muito distante, está a Bolívia, com 193 dólares. Essa característica confirma um dos motivos pelos quais não podemos analisar os países em conjunto, e sim em particular.



Fonte: CEPAL , 2010

Figura 2.3 – Gasto Público por Estudante de Ensino Fundamental e Médio ou "*Primaria Y Secundaria*" nos países estudados
(Em dólares de 2000)

Uma questão contextual muito importante é o acesso ao sistema escolar, dado que registra a quantidade da população com cobertura de matrícula. Este indicador não pode ser analisado de forma comparativa, ele descreve sistemas diferenciados, mas dá uma boa ideia da situação de cada um desses países.

Na Tabela 2.1, é possível verificar que houve um crescimento na cobertura, principalmente no primeiro nível da educação escolar. Esse fato é verificável ao longo do tempo nos três países. Destaca-se o crescente aumento no caso chileno que, embora a diminuição na terceira década retomou o crescimento. No caso brasileiro tem–se um desempenho muito importante, tanto considerando as baixas proporções iniciais como os números de estudantes a incluir no sistema educacional.

Tabela 2.1 – Taxas de matrícula, por nível de ensino – 1970, 1980, 1990, 2000, 2004 e 2007.

Taxa líquida de matrícula no primeiro nível do ensino						
País	1970	1980	1990	2000	2004	2007
Estado Plurinacional da Bolívia	...	78,9	90,7	95,0	95,0	93,7
Brasil	69,8	80,0	86,4	91,7	94,7	92,6
Chile	90,2	...	87,7	...	...	94,4
Taxa líquida de matrícula no segundo nível do ensino						
Estado Plurinacional da Bolívia)	...	16,1	29,4	...	72,7	69,9
Brasil	17,5	14,4	15,5	68,5	77,8	77,0
Chile	28,0	...	54,6	...	...	85,3
Taxa bruta de matrícula no terceiro nível do ensino						
Estado Plurinacional da Bolívia)	9,0	14,9	21,3	35,7	40,6	38,3
Brasil	4,7	11,1	11,2	16,1	23,8	30,0
Chile	9,1	12,3	20,7	37,3	43,0	52,1

Fonte: Relatório Estatístico da CEPAL 2009.

Se analisarmos o conjunto de dados, vemos que a Bolívia também tem aumentado sua trajetória, mas a diminuição operada de 2004 a 2007 requereria uma análise mais apurada. è, Neste período, contudo, a educação boliviana tem atravessado mudanças profundas, incluindo a falta de fornecimento de dados por parte das instituições responsáveis e a adoção de ajustes curriculares que ainda não foram bem incorporados pelos sistemas educativos; por outro lado, há que considerar que a população tem diminuído por força das migrações para outros países de grandes contingentes populacionais.

A seguir, é apresentada uma sintética caracterização da realidade educacional dos países sob a visão como cada país está tratando a sua problemática, neste momento será possível que já consigamos verificar as diferenças, inclusive porque os contextos históricos atuais são bastante diversos. Inicia-se pela República Plurinacional da Bolívia, que vive um momento de muitas mudanças, momento esse recheado de contradições que só podem ser captadas entendendo o seu contexto histórico, político e social. No Brasil atual inicia-se a discussão de quantidade *versus* qualidade, muito presente neste período. Na discussão do Chile trazemos os desafios diante de um sistema cujo acesso não representa um problema; o problema é o futuro dos formados em um sistema com muitas pontas de excelência e suas equivalentes fragilidades.

2.5.2.2 Bolívia: Educação para sair do ciclo da pobreza

Após a reformas operadas na década de 1990, com a aplicação da *Ley de la Reforma Educativa* nº 1.565 de 1994, o país enfrentou diversas discussões e, principalmente, críticas na implementação das mudanças propostas. Essa legislação introduziu a "participación popular", um modo de desconcentração de responsabilidades educacionais, que foi parcialmente implementada. Alterava a organização curricular provocando muita confusão, particularmente nas famílias, que levaram muito tempo para entender a nova lógica de organização. Com a indução à descentralização, as estruturas administrativas ficaram reticentes diante das transformações estruturais que a lei propunha. Nelas estavam contidas propostas de modernização das instituições, racionalidade no trabalho e alterações nos planos de carreira dos docentes. Tudo isto era acompanhado por uma revisão do código de faltas e sanções que foi criticado nas esferas de aplicação da norma. A reforma educativa chegou à sociedade boliviana em paralelo com reformas previdenciárias, prevendo a extinção de fundos de pensão estatais e encorajando a população trabalhadora para a previdência na iniciativa privada. Essa discussão fragmentou, ainda mais, o movimento do magistério. Lembramos que o magistério já vinha dividido pela organização urbana e rural,[27] sendo agora dividida entre *maestros* ativos e inativos.

O país entrou no século XXI arrastando as mazelas provocadas pela lei da reforma. A acumulação de desconfortos provocados pela lei, cujo conteúdo não possuía os vícios que foram posteriormente revelados na forma como ela foi implementada. Foi uma das bandeiras que alavancaram a avassaladora vitória do atual presidente Evo Morales Ayma. As expectativas para com esta área eram tamanhas que no primeiro período de governo, iniciado em 2002, em que ele comandou as mudanças constitucionais, muitos das reivindicações presentes exigiam o incremento de cobertura com a expansão concreta do direito à educação.

Talvez por esse motivo, a rotatividade dos ministros tenha sido constante. Os atores, principalmente os professores, protagonizaram verdadeiros blocos de resistência. Desse modo, o governo chamou em 2007 a Conferência de Educação onde é apresentada a nova Lei, denominada "Avelino Siñani y Elizardo Pérez". É notável descrever que a elaboração desse documento teve a participação democrática de diferentes segmentos da sociedade, marcando a diferença com o documento de 1994, que foi fruto de trabalhos que envolviam especialistas,

[27] Bittencourt (2010) apresenta uma discussão sobre esta dicotomia organizacional que de forma diferente dos outros países, não serve para desenvolver unicamente o campo e sim para encobrir diferenças étnicas muito importantes.

em grande número estrangeiros, contratados e organizados apenas com a visão acadêmica. Essa nova construção tentou ser plural, embora, em muitos momentos, diversos segmentos tenham abandonado as discussões por se sentirem manipulados pelos representantes do governo. As discussões que tiveram seu ponto alto nos debates sobre a escola laica foram muito intensas, colocando o ensino religioso católico fora das salas nas escolas públicas. Essa discussão também afetou a formação de professores, área em que a Igreja Católica participava de forma ativa e importante. Esse tipo de discussão arrastou o envio do documento para a apreciação das câmaras de deputados e de senadores até o mês de dezembro de 2010.

A nova norma, que imaginamos será facilmente aprovada, pela ampla maioria de aliados do governo, traz, novamente, mudanças na estrutura organizacional da educação. Só que agora amplia o direito à educação para as faixas etárias equivalentes à educação infantil.

A grande contradição operada na educação foi na alfabetização de adultos. Antes, porém, é importante lembrar que um dos motes da reforma atual é realizar uma espécie de nacionalização da educação, rechaçando o espírito colonialista que esteve sempre presente nessa área. Contraditoriamente a esse princípio, o governo Evo Morales instituiu uma larga campanha de alfabetização orquestrada sob tutela do governo venezuelano, que enviou material pedagógico baseado em cartilhas, assim como enviou professores. Os rápidos resultados deram a sensação de um trabalho eficiente. No entanto, é oportuno destacar a tremenda contradição, pois tais professores e cartilhas se referiam a uma realidade muito diferente, além de estar presente o vício de linguagem ou sotaque do povo venezuelano. Os resultados veiculados na mídia nacional nunca comentaram essa circunstância. Até porque o fato de alfabetizar já estava sendo um ganho social e, principalmente, representava um ganho político importante.

A nova legislação prevê a mudança mais substancial na história da educação boliviana, que é a junção do objetivo do setor para o cidadão boliviano único, seja este de raça, crença ou origem variada. Enfrentar essa segregação racial não será e não tem sido uma tarefa fácil. Na verdade, existe no interior da sociedade uma disputa muito grande entre os que desejam inserir o país no cenário global e, por outro lado, há um grupo muito grande que deseja um sistema diferente, ora ligado ao nacionalismo ora ao bloco anti–hegemônico liderado por Cuba e Venezuela.

A educação boliviana tem avançado na cobertura da educação primária, segundo dados do Ministério de Educação (2004) a média de anos de estudo da população no corte de 19 anos aumentou de 6,1 para 7,4 anos, isso significa que, em menos de uma década se aumentou um ano de estudo para a população. Esse fato foi acompanhado de avanços

importantes como a atenção de meninas na rede escolar, fato que até poucos anos atrás não era realidade, sendo sempre indispensável separar os índices em relação ao sexo, pois a defasagem feminina era de até três anos, sendo que a evasão neste grupo era muito maior. O ensino médio ou secundário tem–se incrementado de forma tímida, em 2001 a taxa líquida de frequência neste nível era de 61,6% na zona urbana e 50,7% na zona rural. O ensino superior foi inundado pela iniciativa privada provocando um aumento significativo no índice de cobertura, 25,4% urbano e 18,5% rural. São referidos os índices de 2001, pois o governo Evo Morales não tem alimentado informes detalhados. Nos dados dos organismos multilaterais, a tendência é confirmada. Alertamos que os dados dos anos 1980, utilizados para elaborar a reforma de 1994, eram em média 20 pontos inferiores em todos os níveis.

O governo atual preconiza uma crença muito grande na educação como instrumento de transformação e, para tanto, tem aplicado muitos recursos nas instalações escolares, principalmente nas áreas rurais. Fato que deixa visível o descaso dos governos anteriores, já que a construção mínima que se faz representa um grande avanço. Os investimentos são muito pequenos se relacionados com outros países, no entanto, dentro do contexto de pobreza em que o país está inserido os ganhos são muito importantes (LIZÁRRAGA, 2006).

Finalmente, recolhemos a revisão realizada por Lizárraga (2006) para elencar os problemas da educação boliviana. Para esta autora falta, ainda, uma visão integral da política educativa, embora, talvez, essa falta seja superada com a nova legislação e o amplo apoio social do atual presidente. Em segundo lugar, a aplicação de recursos públicos é insuficiente para provocar reais transformações, embora, como aponta a autora "a Bolívia é um país que demonstrou ter a vontade de realizar importante esforço econômico para melhorar as condições de educação" (Ibid. 2006, p. 69). Cabe registrar que em 1970 destinava-se apenas 3,6% do PIB à educação, enquanto que em 2002 este percentual subiu para 6,7%. Por este dado poderíamos dizer que a Bolívia se equipara a países desenvolvidos, no entanto, como em quase todos os nossos países, a falta de transparência e o pouco cuidado com o dinheiro público não colaboram para que este resultado seja positivamente visível. Por outro lado, o país também esbarrou nos limites da focalização, dado que a proporção de recursos não é distribuída equitativamente entre os níveis e modalidades, de todo modo, a focalização no nível primário se mostrou positiva. Em terceiro lugar, tem–se o fato de que a escola boliviana atual não instrumentaliza para o mundo do trabalho, isso se verifica com a pouca relação entre o aumento da escolaridade e a diminuição do emprego, como se pode observar no Quadro 2.10. Principalmente, o emprego formal. Para Lizárraga (2006, p. 71) "Na Bolívia, existe uma percentagem importante da população ocupada com déficit de educação", neste quesito 80%

da população ocupada possui apenas o ensino fundamental. Em quarto lugar, a autora aponta para o papel dos atores que operam a política, identificando o papel duvidoso de alguns atores que freiam ou tergiversam as políticas quando da sua aplicação. Nesta avaliação a autora descreve a fragilidade das instituições que, diante das constantes mudanças de rumo, terminam paralisadas.

A Tabela 2.2 revela, por outro lado, a relação de educação e trabalho nos outros países estudados, nota-se como o trabalhador brasileiro possui maiores chances de emprego se superar os anos de estudo. No Chile está evidente o processo de estagnação profissional. De todo modo, o fato da Bolívia não oferecer oportunidades de trabalho para quem está mais bem escolarizado é um fenômeno que alimenta o círculo de pobreza.

Tabela 2.2 – População economicamente ativa: taxa de participação no mercado de trabalho segundo educação e sexo (15 a 64 anos)

Pais	Ano	Sem educação	Primária incompleta	Primária completa	Secundária incompleta	Secundária Completa	Superior
Bolívia	1997	56,8	68,7	71	51,6	62,6	66
	1999	62,3	72	70,2	49,8	62,5	65,7
Brasil	1997	56,5	35,3	65,9	65,9	79	90,9
	1999	57,2	38,3	65,3	66,2	79,2	89,7
Chile	1998	45,5	57,3	56,7	49,7	73,2	69,9
	2000	ni	56,1	54,4	47,5	70	73,3

ni – Não informado.
Fonte: Lizárraga (2006) (Adaptação nossa)

Não menos importante é o contexto cultural em que a República Plurinacional da Bolívia está inserida. De propósito, colocamos o nome do país que, após a sua última carta magna, passa a reconhecer a existência de nações dentro do seu território. Dentro desse item é importante mencionar que hoje são reconhecidas diferentes línguas. No informe da CEPAL (2010) lê-se que o espanhol é falado por 60,7% da população, o Quéchua por 1,2%, o Aymara por 14,6% e outras línguas por 1,2% dos bolivianos. Diante dessa realidade não há espaço para ignorar a importância do uso dessas línguas, não somente na escola, como em todo o serviço público. Autores como Lopez (2005) apontam esse fator como o mais importante para explicar o abandono e a repetência nas áreas rurais. Cabe, então, ao atual governo que consiga

implementar as propostas construídas e incluídas na "Avelino Siñani y Elizardo Pérez"[28]. Deste movimento dependerá o futuro da educação boliviana.

2.5.2.3 Brasil: entre o acesso e a qualidade

A educação brasileira foi marcada por profundas mudanças, principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988. Esta Carta Magna modifica as relações entre os entes federados e, de maneira objetiva, demarca obrigações e fontes de recursos para garantir o direito à educação escolar.

Por esse motivo, o entendimento das políticas de financiamento da educação é fundamental no acompanhamento do seu sistema educacional. Isso não significa, contudo, que existem níveis de recursos suficientes para a implementação de políticas educacionais de qualidade; mesmo assim, a existência da vinculação de recursos da receita de impostos dos governos à educação tem se tornado o principal motor do desenvolvimento educacional do país.

As principais fontes de recursos constitucionalmente vinculados à educação pública brasileira são oriundas de dois tipos de arrecadação: parte da receita de impostos dos três níveis de governo e o salário–educação. Pela Constituição de 1988, a União deverá aplicar 18% de sua receita líquida de impostos em educação, cabendo aos estados, Distrito Federal e municípios a aplicação de 25 % da mesma base. Como a receita de impostos representa a maior fonte de recursos financeiros para a educação, ficamos sempre condicionados às flutuações da economia nacional, regional e local e das políticas fiscais dos governos. A estagnação, a recessão econômica ou a renúncia fiscal, são fatores que influem no planejamento e na execução orçamentária (PINTO, 2000).

O Salário-Educação é uma contribuição social recolhida exclusivamente para financiar a educação básica pública. Está prevista no art. 212, parágrafo 5º, da Constituição Federal. Desde a sua criação, em 1964, ele já sofreu muitas alterações. A sua incidência recai sobre as remunerações pagas ou creditadas a qualquer título pelas empresas, no percentual de dois e meio por cento. Atualmente, 40% dos recursos são administrados pelo FNDE, e 60% constituem as cotas estaduais–municipais. A partir de dezembro de 2003, a cota estadual foi redistribuída de fato entre estados e respectivos municípios, sempre de forma proporcional ao

[28] Avelino Siñani y Elizardo Pérez foram mentores da primeira Normal Rural na Bolívia.

número de alunos matriculados no ensino fundamental (e hoje proporcionalmente às matrículas na educação básica). A cota federal financia a assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios, na educação básica. Ou seja, a arrecadação do salário educação financia, majoritariamente, a educação básica pública estadual e municipal.

Cabe registrar que uma mais eficiente distribuição de recursos e seu acompanhamento foram sistematicamente se solidificando após a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, em 1998. Essa política objetivava a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério; um objetivo implícito foi a municipalização do ensino fundamental; foi instituído pela Emenda Constitucional nº14/96. Esse modelo teve resultados positivos e, ao mesmo tempo, provocou a reivindicação de estender seus efeitos para as outras etapas da educação básica. Assim, foi instituído o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, criado pela EC nº. 53/06 e com vigência de 14 anos (2007 - 2020).

Entre os seus objetivos, a nova política veio para suprir as lacunas que a sua predecessora deixara. Entre essas, temos: garantir que todas as etapas e modalidades da Educação Básica sejam contempladas; assegurar mais recursos da União, o que ficou garantido pela meta de que a complementação da União seja fixada em 10% do valor total do fundo; que a complementação signifique de fato "recursos adicionais", e não substituição de fontes; que seja alcançado um padrão mínimo de investimento por aluno, baseado em padrões de qualidade adequados (o que tem se chamado custo aluno/qualidade) (BARRETO; CASTRO; CASSIOLATO; CORBUCCI, 2006). Aqui esteve o desafio que marcou o início do século XXI. Pois, tendo conseguido atender o acesso ao ensino fundamental, tinha-se deixado de dar a devida atenção aos outros níveis e modalidades.

Essa importante ação governamental está sendo implementada e seus resultados já estão aparecendo. De fato, o governo Lula da Silva aliou essa política ao Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE. Esse plano envolve a conexão dos programas e políticas educacionais já existentes, além de inclusão de novas ações que colocaram o governo federal à frente de ações de apoio técnico a municípios e estados. Um exemplo foi a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que abriga a formulação de planos de ações articuladas, PAR, pelos estados e municípios. Esta política incentivou o uso de instrumentos de planejamento para os gestores locais. Essa política iniciou pela criação de um indicador da qualidade da educação, o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. De posse desse índice, foram identificados os

municípios que precisavam de apoio técnico para formulação e implementação do PAR. A articulação do Plano de Metas ficou sob responsabilidade da União, que redirecionou os recursos de diversos programas pulverizados em diferentes micro-ações para serem canalizados para ações prementes e específicas em cada localidade. Este trabalho revelou que muitos gestores municipais não tinham muita ideia do seu sistema escolar e colocou no tapete de discussão o planejamento como instrumento de desenvolvimento.

Nesta década, foram retomados os investimentos nas universidades públicas e se ampliou o número de vagas utilizando políticas de discriminação positiva. Desse modo, há uma busca pela equalização de oportunidades para os alunos negros, indígenas e oriundos da escola pública. A formação de professores está sendo fortalecida com o oferecimento constante de cursos de atualização e de educação continuada.

A educação técnica tem sido reformulada com a reativação e inauguração de escolas técnicas, cursos que tinham ficado estagnados e superados pela iniciativa privada.

Já a educação infantil, que é uma responsabilidade mais direta dos municípios, recebeu uma atenção especial por parte do governo federal, que tem transferido recursos financeiros a municípios para a construção de escolas de Educação Infantil.

No entanto, esta diversidade de esforços pode ser olhada apenas como um momento inicial de todas as reformas e acertos que a educação brasileira requer. Os desafios neste país são sempre em grandes proporções; talvez por isto seja tão difícil verificar a resolução total do leque de problemas. De todo modo, é verificável o avanço da educação no cenário internacional. Em recente informe a UNESCO verificou que a produção científica do Brasil já estava muito próxima dos países em desenvolvimento, em número de artigos publicados. Outro sinal positivo, foi o reconhecimento de que o Brasil foi o terceiro país que mais melhorou no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), em relatório publicado em dezembro de 2010 a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organizadora da avaliação, reconhece que o país avançou 33 pontos da nota geral, o que dá ao país o terceiro lugar no ranking de melhoria, Luxemburgo cresceu 38 pontos e o Chile, 37. Esse resultado é muito animador, embora o índice alcançado esteja muito longe dos países desenvolvidos. O ministro da Educação, Fernando Haddad, declarou "é preciso ponderar que estamos competindo com países mais ricos e desenvolvidos quando elaboramos essas listas. Temos um século de atraso [para recuperar]" (HADDAD, 2010). Neste esforço, temos que reconhecer que a luta contra a pobreza é diária e continua e que "a educação tem uma demanda crescente de recursos" (SCHWARTZMAN, 2006, p. 32).

2.5.2.4 Chile: O desafio de melhor a qualidade da educação

O Chile pode ser considerado um país de perfil globalizado, muito antes de este termo ter sido cunhado com sua atual conotação. No Chile, o desenvolvimento econômico esteve sempre atrelado à participação do capital estrangeiro. Isto se verifica, por exemplo, na grande guerra contra a Bolívia e o Peru, fato em que a população local não tinha grandes interesses, eles estavam no expansionismo econômico das multinacionais que desde cedo se instalaram na região. Quiçá, esse fato explique a diferença das suas disputas políticas com o resto dos países América Latina, sua postura não era uma tentativa de expulsar os colonizadores e sim acolhê–los da melhor forma possível. Os políticos chilenos se distribuíram, historicamente, entre os conservadores e os liberais (SADER, 2006).

A esquerda chilena com visão um pouco mais avançada foi fortemente sufocada na década de 1970 pelo golpe de Estado. Neste momento se inicia um regime militar de linha muito dura. É importante lembrar que o capitalismo, neste país, foi se desenvolvendo de maneira plena, independente do tipo de governo que se instalasse. A extração de ouro, cobre, guano, salitre e outros minerais foi sempre a base da economia nacional.

A transição política do país se realizou de forma lenta e a entrada no período democrático foi dosada pela Junta Militar, a fim de não alterar a situação vigente de forma radical ou traumática. Na verdade, o governo militar gozava de importante apoio popular, de tal sorte que se fala numa semitransição para a democracia. O próprio ditador, General Augusto Pinochet Ugarte, ocupou, após a sua deposição, a cadeira de senador vitalício. Este dado demonstra a enorme força com que o regime sedimentou suas raízes capitalistas e, de forma inédita, de caráter neoliberal. (NUÑES, 1995)

Talvez, por esses motivos a educação chilena possua marcas que datam deste período e que permitem identificar a dificuldade em efetuar mudanças. Interessa, para tanto, entender o contexto político, social e econômico do Chile nas ultimas décadas e a sua relação com a educação. Em primeiro lugar é importante lembrar que em 1990, no final do seu mandato, o ditador Pinochet promulga a Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza nº 18.962, no dia 10 de março. Conhecida por ter sido promulgada "*al apagar de las luces del regimen*", a LOCE, como é apelidada, se constitui no principal elemento do arcabouço legal deste país.

O fato de ter sido gestada sob o regime militar fez dela objeto de muitas críticas que, no entanto, não tiveram eco diante da conformidade com que a sociedade a aceitou. Trata-se,

também, de uma legislação que representa um modelo, que, aos olhos de grande parte da população, estaria seguindo o rumo certo.

A LOCE tem como objetivo fixar os requisitos mínimos para atender a educação básica, a educação média e a educação superior, assim como definir o dever do Estado em cuidar do cumprimento da sua obrigação, da normatização e do processo de reconhecimento oficial das instituições escolares de todos os níveis, como consta no seu artigo 1º.

Essa legislação atendia à agenda que o país tinha se colocado para os anos noventa: por um lado, a sua adaptação às exigências da globalização e o ingresso na sociedade de conhecimento; por outro lado, a trilha do caminho para a democracia.

A primeira meta foi atendida através de uma reforma curricular que envolvia a sistemática da transversalidade. A dificuldade esteve na incapacidade de colocar este currículo em ação, sem uma base política, social e econômica. Tendo sido concebida no restrito aparelho governamental, no seu início, não teve força para sua implementação. Assim, a LOCE provocou muita confusão e ganhou críticas e debates sem que houvesse grandes alterações no conteúdo.

Nesse momento, foi importante a participação da "*Comisión Nacional de Modernización*" e o informe do seu "*Comité Técnico*": eles introduziram uma nova linguagem e uma nova visão educativa. O diagnóstico utilizado para formular as propostas trazia a inclusão e a transição política, argumentando a importância da competitividade e da integração nacional. A LOCE é institucionalizada em 1994 com a promessa de transformar o currículo, mostrando, mais adiante, que as suas modificações não atendiam os anseios da sociedade e que sua efetivação firmava e solidificava, cada vez com mais força, a estrutura institucional vigente.

Cristián Cox (2006, p. 22), protagonista deste momento, afirma que:

> *Desde tal base, se observa una línea evolutiva que es de acumulación en las capacidades institucionales de diseño y desarrollo curricular. Eso es lo que muestra la comparación de los procesos de elaboración de los marcos curriculares de básica, y de media: creciente robustez técnica y política de la gestión ministerial del ámbito y ampliación de las bases de generación del currículo a través de procesos participativos complejos, cargados de transacciones, pero al mismo tiempo con dirección de cambio*.

Essa proposta foi submetida à consulta pública nas escolas em 1997 pelo Ministério da Educação. Essa inovação democrática trouxe para a discussão os professores, que, com sua participação, a legitimaram e, de forma importante, a alteraram. Essa trama teve que ser

administrada de forma muito delicada e foi bem articulada, juntamente com a nova estrutura profissional que era avaliada como necessária.

A crise do sistema se materializa somente em 2006. Neste ano os estudantes secundaristas organizam a "*Revolución de los Pingüinos*[29]". Neste evento os estudantes reivindicam a qualidade na educação e a reestruturação do orçamento da educação. Os limites dos critérios para selecionar os beneficiários do programa de alimentação dos estudantes constituem um dos pontos de contestação. Outro ponto era a inclusão de novos representantes nas instituições decisórias da educação, como é o Conselho Assessor.

Baseado nesse evento foi elaborado o *Proyecto de Ley General de Educación* – LGE. Proposta que foi apresentada em 2007 e que propunha substanciais mudanças com referência à LOCE.

O projeto foi costurado tanto pelo partido da *Renovación Nacional* (RN) como pela *Unión Democrática Independiente* – UDI, entidades que criaram seus próprios projetos. No entanto, o Congresso utilizou como base o texto elaborado pelo governo. Mesmo assim, foram conseguidos diversos acordos.

O importante é mencionar que esta lei[30] pretende redesenhar a organização e o funcionamento da educação chilena. Renova princípios, objetivos e conceitos. Alguns aspectos merecem ser aqui mencionados.

O primeiro se refere à estrutura da educação. Estabelece o máximo de oito anos de educação básica e quatro anos de educação média. Foram incorporadas as modalidades de educação de adultos e de educação especial. Nesse item, o termo "máximo" pode abrir precedente para a ocorrência de menos anos de estudos no nível básico.

A seleção de alunos é o segundo item relevante, diz respeito à proibição da realização de seleção de alunos no oitavo ano da educação básica em todos os estabelecimentos que recebem aportes do Estado. Essa prática era extremamente utilizada. Pela nova legislação a seleção deverá seguir o critério de proximidade à moradia dos estudantes e, se este não fosse suficiente, deveria ser utilizado o critério de sorteio. A seleção dos estudantes mediante qualquer tipo de filtro ou teste ficou proibida.

O terceiro ponto relevante se refere às expulsões dos alunos das escolas por causa de baixo rendimento, de repetência ou por inadimplência. Expulsões por esses motivos foram

---

[29] Revolución de Los Pingüinos – denominação coloquial de uma série de manifestações estudantis, articula via internet, e que utilizava um pingüim como emblema.

30 O senado chileno aprovou a nova lei de Educação (LGE) no dia 9 de dezembro de 2008. A partir desse momento entra para análise do seu corpo legal, sua votação final foi fixada para janeiro de 2009.

segmentando os estudantes com essas dificuldades dentro de escolas públicas de segundo nível.

Outro ponto importante da nova legislação é o fim da subvenção estatal à escolas com fins lucrativos; esse tipo de escolas, se quisessem manter o subsídio, deveriam transformar–se em corporações e fundações sem fins lucrativos. Essa finalidade teria tempo para sua adaptação. Este item afetaria mais de 3.220, escolas que teriam que restringir seus ganhos para investimentos nelas mesmas. Paralelamente a essa medida, a nova legislação prevê que os mantenedores das unidades educativas preencham uma série de critérios. Pela LOCE, qualquer cidadão maior de 18 anos e com o ensino médio concluído já estaria habilitado para manter uma escola particular subvencionada. Pela nova proposta, apenas os municípios ou as organizações com "objetivo único da educação", sem fins lucrativos, cujos gestores possuem titulação profissional, coerente com a finalidade da instituição, estariam habilitados à ajuda orçamentária estatal.

Um projeto de lei criado pela Aliança pelo Chile (AC) não entrou para análise do Congresso. No entanto, ele propunha novas formas de relação entre as escolas subvencionadas e o Estado. Pode-se dizer que avançava no que se refere à gestão da educação chilena e seu compromisso com a qualidade do ensino. A proposta incluía a formação de um colegiado denominado "*Comisión Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Escolar*" cuja função seria a de desenhar sistemas de diagnósticos de qualidade e implementá–los em todo o país, em todas as escolas públicas e particulares com financiamento estatal. Essa era a resposta ao anseio por elevar o nível de qualidade da educação no Chile. Ao mesmo tempo, este assunto não é tratado com a agilidade com que é colocado nos discursos dos últimos mandatários, sejam eles os conservadores ou os da "*concertación*". Em resumo, se o principal problema da LOCE esteve centrado na sua falta de legitimidade, por ter seu berço no governo de exclusão, a nova LGE não consegue modificações de fundo, pois isto implicaria no apoio de maiorias parlamentares. Força que somente a junta militar conseguiu no seu tempo. Por outro lado, ficaram fora desta nova lei as questões propostas pelos estudantes, em abril de 2006:, a Jornadas Escolar Completa (JEC), a gratuidade das provas de seleção universitária e a passagem escolar gratuita e unificada.

Verifica-se, desse modo, que, no novo século, a educação chilena perdeu muitas das certezas que orientaram as reformas dos anos 1990. Embora tenham alcançado muitas metas traçadas nesse período onde os atores reconhecem que "houve um esforço sustentado para melhorar a relação entre qualidade e equidade da educação" (ARELLANO, 2006, p. 125),

houve, também, o aparecimento de fenômenos que os paradigmas da época não puderam dimensionar com precisão, pelo menos no médio prazo.

Na realidade, os trabalhos empreendidos pelos Governos de Concertação promoveram as reformas que, na sua maioria, recaiam na necessidade de aumento de gasto com o setor educacional, hoje o país gasta 7% do PIB em educação, patamar muito bom no âmbito internacional. Nesse contexto, houve êxito em seis importantes aspectos. O primeiro é o resultado na cobertura escolar, especialmente na secundária, tendo ficado incompleto o desafio da cobertura da educação infantil, nível onde há uma tendência de universalização, mas que ainda não está concretizada. O segundo aspecto se refere ao tempo do aluno na escola, este período foi ampliado em 25%, deste modo o tempo integral já é uma realidade no país. O terceiro envolvia o investimento em recursos pedagógicos, entendendo que este item objetivava a modernização curricular, a capacitação e atualização de professores e o fornecimento de materiais de apoio na sala de aula. O quarto aspecto está na ampliação de programas especiais e focalizados para apoiar os alunos pobres e de áreas rurais que se detectavam com potencial de abandono, neste nível está o programa de alimentação escolar. O quinto aspecto foi a avaliação das condições de trabalho dos docentes, verificando, por um lado, que era necessária a entrada de tecnologia de informação para esses profissionais, e, por outro lado, a necessidade da entrada de jovens na carreira. O sexto aspecto se refere ao desenvolvimento de instrumentos de avaliação, por exemplo, o *Sistema de Medição de La Calidad de La Educación* (SIMCE), mantendo-se, paralelamente, as avaliações internacionais que o Chile participa (TIMSS, IALS e PISA).[31]

Em que pese esse conjunto de ações, é verificável que as certezas que orientaram as reformas da década de 1990 sob amplo consenso e apoio da população foram abaladas. Por exemplo, a implementação do tempo integral é muito discutida entre os professores. Tais crenças são hoje muito questionadas em função do desempenho dos alunos. Foi verificado que os aumentos de todos os fatores, acima descritos, não se manifestaram na ponta dos beneficiários. Para Arellano (2006 p. 127) "as avaliações internas provenientes das provas do SIMCE mostram um relativo estancamento dos resultados médios e uma importante disparidade nos níveis de aprendizagem alcançados por estudantes de colégios distintos", ou seja, incluindo alunos das escolas municipais, das subvencionadas e das particulares.

Portanto, hoje o desafio da educação chilena está centrado em achar os mecanismos de elevar a qualidade da educação em relação ao desempenho dos estudantes. Nesse espectro

[31] TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study; IALS – International adult Literacy Survey; PISA – Programme for International Student Assessment

está a necessidade de aperfeiçoar os instrumentos de medição da aprendizagem, como objetivo principal; melhorar os salários dos professores; verificar a relação entre o binômio carga/horária e número de alunos por turma; avaliar a qualidade dos materiais e meios materiais fornecidos.

Alguns críticos apontam, contudo, que as falhas de coordenação, as estruturas com baixa profissionalização, pouca circulação de informações e controle insuficiente tem se combinado com o emaranhado de regras burocráticas e a complexa distribuição de atribuições; a sobreposição de funções colabora para a lentidão na tomada de decisões. Tudo isto somado à carência de acompanhamento da sociedade ou a participação dos setores envolvidos. Em outras palavras, a educação chilena precisa efetivar a gestão democrática.

Foi apresentado um panorama do contexto educacional diferenciado em cada um dos países. Há em comum o fundamento de que a Educação é a base sobre as qual se alicerça o desenvolvimento das sociedades e das nações. Por essa convicção, as nações têm direcionado a ação do Estado para constituir e regulamentar, mediante políticas públicas, a forma e o conteúdo da educação. Estruturando ou desestruturando políticas públicas educacionais que vão ganhando reconhecimento social. Cada política objetiva e prevê resultados, sejam esses explícitos ou implícitos, e esta discussão será ampliada no espectro de cada um dos países analisados no capítulo específico sobre a organização dos programas de alimentação escolar.

3 ARCABOUÇO ANALÍTICO-METODOLÓGICO: OS ESTUDOS COMPARADOS E A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo apresentamos, no primeiro segmento, uma revisão bibliográfica sobre os estudos comparados como método da pesquisa e como campo de estudo. Este segmento do trabalho contém na sua primeira parte uma revisão dos estudos comparados nas Ciências Sociais. Na segunda parte tratamos dos estudos comparados na educação e na terceira parte trazemos as reflexões a partir da América Latina.

As políticas públicas são abordadas no segundo segmento. A intenção é apontar para as diversas vertentes analíticas e apresentar as escolhas realizadas na pesquisa.

No terceiro segmento está o percurso metodológico adotado.

3.1 COMPARAR NAS CIÊNCIAS SOCIAIS

A comparação, como instrumento de pesquisa e método de estudo, tem sido largamente utilizada nas diversas ciências, em especial nas ciências sociais. Alguns autores atribuem a Aristóteles o início dessa abordagem, na sua obra que trata de formas de governo.

Nas ciências sociais o método comparado é um recurso para investigar fenômenos econômicos, políticos e sociais, uma maneira de aprofundar a análise empírica e teórica relacionando diferentes setores de conhecimento.

O método comparativo foi rapidamente introduzido como ferramenta no trabalho do sociólogo por substituir a necessidade científica da experimentação.

Segundo Badie e Hermet (1993, p. 7):

> *Comparar ayuda ante todo a conocer y a conocerse: conocer el otro, desde luego, al dejar de identificarlo con los estereotipos que el sentido común le ha atribuido y al dejar de encajonarlo, sobre todo si está lejos, en las categorías misteriosas aunque cómodas de lo exótico. […] comparar permite además comprender, es decir interpretar lo que quiere decir política en este o aquel lugar sin limitarse a la concepción universalista o etnocéntrica en la cual peligran caer los investigadores. Comparar también nos lleva a relativizar, a abandonar nuestro léxico político, nuestras teorías, nuestros determinismos y prejuicios […]. Por último, la comparación tiene como objetivo liberar. Ante todo, liberar del peso del etnocentrismo, pero también, del peso más insidioso de lo universal y lo uniforme. Al mostrar la pluralidad o la diversidad.*

Assim sendo, essa forma de produção de conhecimento tem permeado todas as ciências e tem permitido que se construam algumas importantes reflexões sobre realidades sociais, econômicas e políticas da humanidade.

Nesse percurso, ciências como a Economia, a Educação, a Sociologia, o Direito e a Literatura desenvolveram verdadeiras tradições na produção do pensamento moderno. O direito, por exemplo, utiliza largamente o método, tanto no trato das formas de governo de vários países como na equiparação de leis, como, até, casos julgados e suas interpretações em situações similares.

Na sociologia se atribui a sua sistematização ao trabalho de John Stuart Mill, ao desenvolver seu trabalho *Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva*, de 1843.

No entanto, é Émily Durkheim (1984) que amplia a discussão do seu uso e pleiteia seus limites. Em *As regras do método sociológico*, Durkheim debate longamente a questão do método. O ponto de partida de seu raciocínio é a afirmação de que o método da experimentação não se aplica a fenômenos que não podem ser produzidos artificialmente pelo pesquisador, como ocorre com os fenômenos sociais. Em tais casos, deve-se empregar "o método da experimentação indireta ou método comparativo" cuja base se encontra na ciência experimental, no axioma da relação causal entre os fenômenos, a relação de causa e efeito. O emprego do método comparativo de maneira científica supõe que "a um mesmo efeito corresponde sempre uma mesma causa" e, se há mais de uma causa, é porque há mais de um tipo de um mesmo fenômeno (Id., 1984, p.112).

Para esse autor a comparação é parte importante do método sociológico, aliás, ele coloca a importância desse procedimento afirmando:

> Não temos senão um meio de demonstrar que um fenômeno é causa de outro, e é comparar os casos em que estão simultaneamente presentes ou ausentes, procurando ver se as variações que apresentam nestas diferentes combinações de circunstâncias testemunham que um depende do outro. Quando podem ser produzidos artificialmente à vontade de observador, o método de verificação é a experimentação propriamente dita. Quando, pelo contrário, a produção dos fatos não está ao nosso alcance e não os obtemos senão tais quais se produziram espontaneamente, o método a empregar é o da experimentação indireta, ou método comparativo (Id., 1984, p. 109).

Para esse autor, o método comparativo é aplicável às ciências sociais quando utilizadas variáveis concomitantes,[32] dada a dificuldade de encontrar fenômenos sociais que

[32] Em estatística uma variável concomitante é uma variável quantitativa, ou pelo menos considerada como tal para efeitos de análise, e que está correlacionada com a variável dependente, mas não com o factor, o que conduz

sejam semelhantes ou diferentes em um único ponto. Nesse sentido, a vantagem das variações concomitantes estaria na possibilidade de utilizar um número reduzido de casos a serem estudados. Durkheim (1984) estava convencido de que a sociologia comparativa estava identificada com a própria sociologia, não sendo apenas parte desta. Para muitos a sua obra *O Suicídio* é considerado um modelo na aplicação do método comparativo. Entretanto, posteriormente, outros autores mostraram que a utilização de outros métodos é possível nas ciências sociais, incluindo o método como uma opção importante.

Max Weber é considerado, junto com Stuart Mill, Karl Marx e Émile Dudkheim, um dos precursores da sociologia e dos estudos comparados. Para Weber, o cerne da análise social se encontra na interdependência entre religião, economia e sociedade. No seu trabalho clássico *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1904–1905), Weber desenvolveu razões para o surgimento, no âmbito ocidental e, somente aí, de fenômenos culturais que iriam assumir um significado e uma validade universais. Referenciou o protestantismo e, principalmente, o calvinismo, como um *ethos* que estabeleceu as bases do sucesso econômico, da racionalização da sociedade ocidental e, por último, do desenvolvimento do capitalismo. Nas suas obras publicadas postumamente, *Economia e Sociedade* (1922) e *Ensaios sobre Economia* (1922), Weber estabeleceu bases metodológicas para a análise da economia e da sociedade que se tornaram verdadeiro paradigma nas ciências sociais. O autor acreditava que a investigação sociológica só era possível devido a uma multiplicidade de casos individuais, a partir do delineamento de modelos empíricos de análise. Está é uma das suas grandes contribuições aos estudos comparados.

Para Hans H. Gerth & C. Wright Mills (1974), seguidores de Weber, o grande artifício utilizado pelo autor eram os tipos ideais, como conceitos gerais. Desse modo, a comparação foi muito difundida nos anos 1950 a 1970, delimitando o que se chamam os comparatistas clássicos.

Refletindo sobre o método nas ciências sociais, Neil Joseph Smelser (1968) afirmou que podem ser identificados três métodos: o experimental, o estatístico e o comparativo. A escolha do método estaria ligada intimamente às variáveis e aos parâmetros utilizados na investigação. O método comparado seria passível de uso sempre que os dados não pudessem ser controlados experimentalmente e o número de casos fosse pequeno. Essa ideia foi posteriormente discutida por Lipjphart (1971) que re-classificava os métodos, e "acrescentava referências ao método estudo de caso" (GONZÁLES, 2000, p. 125), colocando, novamente, a

---

a uma redução da variância não explicada entre os grupos e, consequentemente, a uma diminuição do erro do modelo.

diferença de métodos no número de casos, principalmente, entre o método comparado e o método estatístico.

Neste processo de utilização do método comparado é pertinente apresentar o trabalho desenvolvido por Przeworski e Teune (1970). Eles pontuam a diferença entre estratégias comparativas. Utilizando a lógica de Mill, e a lógica das variáveis concomitantes, eles diferenciam dois tipos comparativos: o das semelhanças e o das diferenças. Esses modelos aplicados a sistemas de análise são conhecidos como: *most similar systems* (sistemas mais similares) e *most different systems* (sistemas mais diferentes). Para esses autores:

> Semelhanças intersistêmicas e diferenças intersistêmicas são o foco do desenho dos "sistemas mais similares", constituem o nível inicial de análise, e as variações dentro do sistema se explicam nos termos de fatores sistêmicos. Embora esses desenhos raramente tenham sido formulados de forma rigorosa, a sua lógica é bastante clara. Sistemas com características comuns são concebidos como controlados, enquanto as diferenças intersistêmicas são consideradas como variáveis explicativas (PRZEWORSKI; TEUNE, 1970, p. 33) (Tradução nossa).

Uma questão crucial para Adam Przeworski e Henry Teune (1970) era a seleção dos casos a serem estudados. A chave aqui é como selecionar os casos para análise comparativa, já que trabalho comparativo é implicitamente proposital, e não aleatória, na seleção dos casos. Será que os casos selecionados que são aparentemente os mais semelhantes ou se a tentativa de pesquisador para selecionar os casos que são os mais diferentes? Neste caso, o estudo é de países da mesma região, historicamente muito parecidos, no entanto com políticas públicas muito diferentes. Por outro lado, as políticas de alimentação escolar existem nos três países, mas, cada um possui variáveis explicativas muito diferentes.

Na visão proposta pelos autores, a *most similar system,* serve para a comparação entre casos semelhantes. Essas semelhanças são as variáveis dependentes e cujas diferenças estão nas suas variáveis explicativas. Por outro lado, as *most different system,* serve para a comparação entre sistemas muito diferentes, implicando que os fatores sistêmicos não explicam a variação e, que há, apenas, um ou algum fator em comum. Neste caso o objetivo está em eliminar os fatores sistêmicos para explicar as diferenças. Para utilizar esse processo é necessário utilizar diferentes níveis de análise. "Partindo do nível individual, podem ser feitas análises em níveis de subsistemas ou sistemas" (GONZÁLES[33], 2000, p. 127).

[33] O trabalho realizado por Gonzáles (2000) foi utilizado em grande parte e sua pesquisa orientou a trilha do levantamento desta temática.

No entanto, o método clássico entrou em crise no contexto dos anos sessenta e setenta. A sua crise não tinha relação com a sua fragilidade metodológica, tinha sim dificuldades de adaptação às transformações dos objetos de análises. A primeira razão da crise foi a visão ocidental como referência para análise de outros contextos, essa visão universalista fez com que os estudos ficassem desestruturados e deslocados da realidade. *"De esta manera, la ciencia política se torna un espacio de conocimiento cada vez más desestructurado y se arriesga a limitarse al arte de la descripción"* (BADIE; HERMET, 1993, p. 17).

A segunda razão da crise foi o desenvolvimentismo. Seu argumento era simples: se a comparação entre as sociedades extra–ocidentais e as ocidentais do mundo contemporâneo trazia incoerências, em câmbio era mais eficaz e legítimo postular as condições presentes de funcionamento das primeiras e verificar se existia analogia significativa com o anterior modo de funcionamento. Ou seja, tudo que aconteceu nas sociedades ocidentais seriam processos pelos quais o resto das nações teria de passar. Tudo seria uma questão de evolução. Assim, comparar seria medir as defasagens de desenvolvimento, ou seja, medir o subdesenvolvimento das sociedades não ocidentais. Ainda hoje essa carga ideológica perpassa o discurso vigente. Para os críticos do método, essa seria uma imitação da tradição evolucionista da Biologia que proclama a existência de uma lei universal de câmbio, neste caso, político pela qual todas as sociedades tenderiam a uma uniforme modernidade ocidental.

No entanto, o universalismo trouxe procedimentos sociais que se constituíram, no nível abstrato, numa dimensão universal, por exemplo: os conceitos de cidadania, democracia, lei, norma, etc. Embora esses conceitos estejam sempre situados junto com aspectos culturais e históricos que não podem ser desprezados.

> *Así pues, al comparatista le corresponde considerar la cultura y la historia para distinguir estrictamente los niveles de abstracción de cada concepto, y no vacilar en utilizar diferentes términos para cada uno de estos niveles. Por ejemplo, orden política o escena política son términos más abstractos y universales que Estado, palabra que indica un modo específico de estructurar dicho orden o escena* (BADIE; HERMET, 1993, p. 22).

Tanto a crise provocada pelo universalismo, quanto a crise provocada pelo desenvolvimentismo provocaram no método comparado dificuldade de explicação ou de "legitimidade científica". A explicação dos fenômenos sociais não poderia ser direta. Os dados encontrados não poderiam ser comparáveis sem a interferência de variáveis culturais e de variáveis históricas. A ignorância desses elementos revelou inconsistência analítica, fato que mereceu diversas críticas. Especialmente, o desconhecimento da dimensão histórica

tornava os achados artificiais e ilusórios, deixando a investigação sem a profundidade excepcional e singular que os fatos históricos revelam.

A cultura, por outro lado, representava um problema para o método. Nessa perspectiva, cultura é um sistema de significados que distingue um grupo ou uma coletividade e, de modo particular, constitui cada indivíduo. Essa variável se revela relevante na medida em que o pesquisador comparatista dificilmente pode realizar inferências sem relevar suas crenças e as crenças dos grupos que investiga, pois isto influencia o resultado da pesquisa. Ao mesmo tempo, considerar a cultura pode exigir atenção maior por parte do investigador, por exemplo, aspectos guardados em gestos, em modos de uso de língua ou em costumes podem elucidar fatos importantes para o investigador. Também é importante verificar as mudanças culturais, elas estão sempre presentes, conhecer este aspecto pode evitar que se caia nas armadilhas do idealismo cultural.

Desse modo, utilizar o método comparado requer vários cuidados metodológicos para que este esforço constitua uma contribuição. Nesse sentido, Badie e Hermet (1993, p. 60) declaram:

> *La actividad comparativa seria mero pretexto si no considerara la profundidad histórica de cada objeto de estudio y si no identificara las fronteras y los lugares variables de lo político en cada lugar o época. Resultaría aún más vana si el comparatista no se dedicara a ordenar y sistematizar los asuntos que le permiten observar las diferencias o semejanzas que sirven para la comprensión de los fenómenos políticos. Para ello tiene que referirse a la acumulación del saber formal, es decir, a la teoría. Asimismo, conviene que gracias a ésta identifique sus instrumentos de conocimiento: es decir, las variables de su análisis, sin lo cual la comparación se queda en el terreno de la anécdota.*

Maria Ciavatta Franco (1992, p. 23) declara que "nesse sentido, a comparação deixou de ser um processo de vitrine, de museu, de coleção de coisas exóticas, para transformar–se em um espelho onde o próprio observador se vê refletido nos traços comuns e se reconhece nas diferenças".

Em resumo, esses são alguns dos aspectos importantes dos estudos comparados nas ciências sociais. Após esses importantes trabalhos, veio uma enorme produção de trabalhos que utilizaram sempre a noção de que comparar não só é um método cientifico em geral, senão, também, um processo de pensamento. Encontrar similitudes e diferenças tem sido um exercício constante das análises. Como tal, não é um processo neutro, e, lembrando Dominique Groux (1997), a comparação tem um sentido e "este nunca é gratuito". De qualquer modo, para muitos autores este processo estaria inerente à consciência, ao

conhecimento e à vida humana constituída historicamente nas sociedades, especialmente nas modernas (TJELDVOL, 2000, FRANCO, 2000, GONZÁLES, 2000, ARNOVE & TORRES, 2007).

3.1.1 A Educação Comparada

Assim como nas ciências sociais, os estudos comparados se desenvolveram na área da Educação. Para Ferreira (1999, p. 127) existem indícios de trabalhos comparativos nas obras de Tucídides, Heródoto e Xenofonte. Eles, na Antiguidade, comparavam a educação grega com a espartana e a egípcia com a persa e, mesmo sem utilizar sistemáticas muito elaboradas, apontavam para este campo. No entanto, a educação comparada viria a se configurar como um campo de estudos que ganhou substância no século XX, embora, as primeiras obras que abordavam o assunto datam de 1817, na obra de Marc–Antonie Jullien que esboçou alguns princípios e regras na obra chamada: "*Esquisse et vus preliminaries d'un ouvrage sur education comparée et séries de questions sur l'education* – Esboço Preliminar de um livro de educação comparada e uma série de discussões sobre educação (revisar tradução) –". Neste trabalho, o autor tem como objetivo organizar e direcionar seus achados para fortalecer a Educação como ciência.

No entanto, Rossello (1978), Arnove (2007) e Ferreira (2008) advertem que, já, desde o início, aparece a dificuldade deste campo de estudo, que é: definir claramente a "essência e os limites" da Educação Comparada. Sabe-se que há uma significativa produção de obras; sabe-se que a sua vocação está em compreender a dinâmica dos sistemas educacionais, sabe-se, também, que seu objeto de estudo:

> são os sistemas nacionais de ensino. Cada um deles se apresenta como um conjunto de serviços escolares e paraescolares, devidamente estruturados e com sentido peculiar em cada povo. A Educação Comparada começa por descrevê–los e confrontá–los entre si, para assinalar semelhanças e diferenças quanto à morfologia e às funções, estejam estas apenas previstas em documentos legais ou alcancem efetiva realização (LOURENÇO FILHO 2004, p.17).

No entanto, comparatistas educacionais se reúnem frequentemente sem que seja possível pôr–se de acordo para formular uma definição que congregue as diversas abordagens utilizadas nesse labor. Para Trojan e Sanchez (2009, p.1), "os estudos comparados têm, historicamente, apresentado problemas de várias ordens, ao ignorar ou destacar um ou mais

fatores que interferem na pesquisa posteriormente dita e no processo de comparação". Para tentar achar o cerne desses problemas, recorremos a autores como Saviani (2001), que, na sua obra, *Historia Comparada da Educação: algumas aproximações*, volta à definição da própria palavra "comparar"[34] para reiniciar o entendimento desta disciplina, tecendo uma longa e interessante análise do significado do vernáculo, tanto a sua raiz latina como grega. Para ele esta análise filológica explicaria a complexidade dos estudos que utilizam a comparação. Este autor sugere, ainda, uma diferenciação de campos, que, embora não sejam por nós trabalhados, são importantes de mencionar: "compreendido o significado etimológico de comparar, cabe observar que ao considerarmos a questão da comparação no âmbito histórico–educativo é pertinente distinguir entre educação comparada, história comparada, história da educação comparada e história comparada da educação". (SAVIANI, 2001 p. 1). A partir desse ponto de vista é possível perceber que existem diversas correntes dentro dos estudos comparados na educação. Ao mesmo tempo chama-se a atenção para a o fato de estarmos falando de uma abordagem que não é isolada. Ela se apóia em diferentes ciências, como a História, a Sociologia, a Economia etc., e, evidentemente, na própria Educação.

Mas, também, devemos assinalar que esse campo tem se tornado uma arena em que diversas forças se enfrentam internamente entre os próprios pesquisadores em Educação e externamente com pesquisadores de outras ciências. Este campo não é simples "a Educação Comparada é necessariamente múltipla e complexa" (FERREIRA, 2008, p. 125), Para Arnove (2007, p. 3) o campo esteve sempre "muito vinculado às mudanças geopolíticas que mudaram a visão do papel dos Estudos Comparados contribuindo a construir a noção do Estado–Nação, seja este um modo de governo totalitário ou democrático" (tradução nossa).

Lourenço Filho (2004) sugere que o surgimento dos Estudos Comparados em Educação (ECE) na América Latina parece tardio, por ter acompanhado a consolidação das nações e seus respectivos sistemas de ensino, por este motivo, os primeiros trabalhos giravam

---

[34] Conforme sugere Alfredo Bosi (1992, p.11), "começar pelas palavras talvez não seja coisa vã". Começo, pois, pela pergunta: o que significa comparar? Se formos aos dicionários iniciando a consulta pelo vernáculo, o sentido parece mais ou menos evidente. Aí temos: cotejar, confrontar e, mais especificamente, pôr em igual nível; considerar como igual ou semelhante; igualar, equiparar (FERREIRA, 1999, p.511). No entanto, o sentido que mais se aproxima daquele que corresponde ao tema deste evento é examinar simultaneamente, a fim de conhecer as semelhanças, as diferenças ou relações (Ibidem). Se do vernáculo passarmos à sua matriz latina, a consulta sobre o sentido do verbo comparo, comparavi, comparatum, comparare nos revela, de início, aquilo que já constatamos no vernáculo: comparar; confrontar; mostrar por comparação; ponderar. Mas já aparecem, também, alguns significados diversos: reunir; ajuntar; fazer lutar; opor (TORRINHA, 1945, p.170). ... Conseqüentemente, esse exercício filológico em torno da palavra [...] compreender a comparação como um procedimento intelectual caracterizado por um potencial crítico mas que, ao mesmo tempo, traz consigo o risco de juntar elementos não suscetíveis de serem reunidos, efetuando aproximações indevidas. www.fae.unicamp.br/dermeval/texto2001-8.html. (Saviani, 2001 p. 1).

em torno dos sistemas europeus, "fornecendo informações para que os diferentes países pudessem copiar uns dos outros o que existia de bom e, ao mesmo tempo, evitar os erros" (CARVALHO, 2006, p.2). Esse modo de utilizar os ECE, encorajou diversos educadores a realizar estudos e viagens com a finalidade de adquirir informações dos sistemas estrangeiros. Essa era uma concepção essencialmente positivista.

Nos primeiros trabalhos, não se tinha muito cuidado quanto aos limites descritivos e prescritivos que deles emanavam, este fato foi constituindo um calcanhar de *Aquiles* da nova ciência, especialmente no período do pós–guerra e durante a guerra fria. Essa forma de trabalho é advertida, principalmente, nos organismos supranacionais que, com diferentes finalidades, utilizavam este tipo de estudos para realizar recomendações e, em muitos casos, interferiram e produziram reformas nos sistemas educacionais, em muitos casos, sem levar em conta suas características e singularidades históricas e culturais; claro que isto não era privilégio destas instituições, muitos responsáveis por políticas no âmbito das nações também, realizaram este tipo de iniciativas. Cometendo os mesmo erros das Ciências Sociais.

Ainda na discussão da crise dos ECE, Garcia Garrido (2007) demonstra que o objeto dos Estudos Comparados continua sendo os sistemas educativos, asseverando que essa é a fonte das diversas linhas de divergência, pois: "*es evidente que estamos ante un* ***objeto*** *en crisis*" (p. 5). Essa crise teria três marcas históricas importantes que são inerentes à formação de sistemas educativos e às crenças dos que os organizam. A primeira está intimamente ligada ao fato de que:

> *Todos los sistemas educativos son, en primer lugar sistemas* ***nacionalistas*** *totalmente. El único país en Europa, cuyo Ministerio de Educación se llama Ministerio de Educación Nacional, es Francia; pero si ustedes se fijan en cual es el carácter fundamental al que apuntan los sistemas educativos nacionales, es el de construir nacionales. Es decir que lo que intenta cualquier sistema educativo, es construir ciudadanos de un país conscientes de esa cuestión.* (GARRIDO, 2007, P. 5)

A partir dessa construção o autor vai demonstrando como a crise é inerente ao objeto, quais sejam os sistemas educacionais, ora por estarem em constante movimento de adequação ideológica e política interna, ora por estarem sob a pressão das constantes interferências externas, seja pelo contexto da globalização, seja pelos constantes acordos internacionais que são assinados, referendados e discutidos entre países e demais organizações políticas.

A segunda marca está ligada ao ideário de desenvolvimento ou do desenvolvimentismo, do mesmo modo como a sociologia o fizera. Desse ponto de vista, os sistemas educativos serviriam como sinalizadores dos avanços e atrasos de cada país:

> *El segundo rasgo es el desarrollismo, es decir, todos los ilustrados lo que tenían perfectamente en la cabeza era que los sistemas de educación eran la clave del desarrollo de los pueblos, la ilustración era la clave del desarrollo de los pueblos, y por eso el Estado tenía que hacerse cargo de ella, era la clave del desarrollo de los pueblos. (GARRIDO, 2007, P. 6)*

A terceira marca estaria ligada à crença de que a educação é capaz de resolver todos os problemas das Nações, este autor vai chamar a essa atitude de:

> *…el optimismo escolar, los ilustrados vieron en la escuela la gran solución para los problemas del mundo, la clave, la panacea, la escuela como la panacea, la escuela era la que nos iba a resolver todos los problemas, los problemas de la pobreza, de la injusticia, no digamos ya los de la ignorancia. (GARRIDO, 2007, P. 6)*

Essas três marcas alicerçavam a crise dos ECE. Crise que Garcia Garrido (2007) utiliza para expor os novos desafios dos comparatistas. Para ele a globalização, por exemplo, mudou a forma de relação que tem os países com a educação, muitas vezes as questões locais não são compatíveis com os movimentos internacionais e daí que muitos estudos resultem, apenas, fragmentos que não conseguem apontar para políticas universais ou sistêmicas dos países. Por outro lado, o ideário que o maior número de anos de estudo garantiria o desenvolvimento não está de todo comprovado, a sociedade do "conhecimento" continua sendo uma panacéia.

Para esse autor, que já foi presidente da Sociedade Européia de Estudos Comparados em Educação, para além dos problemas contextuais e de objeto, os ECE tiveram, também, uma *revolución de las fuentes* (Id., 2007, p. 8). Lembra que os primeiros estudos precisavam de um enorme esforço para coleta de dados. O primeiro esforço era linguístico, pois os sistemas dos diversos países, quando organizados, eram acessíveis somente no idioma local. Hoje, quase todos os países utilizam o inglês como segundo recurso idiomático. O segundo esforço era o de obter acesso aos dados. As informações em diversos países ou não existiam ou dependiam da boa vontade de alguém dentro do sistema, no caso, dos ministérios de educação. Hoje, diversas agências sistematizam essas informações e o pesquisador tem o trabalho de escolher as informações e trabalhá-las. Ele chama especial atenção para este momento. Agora, o risco não é só saber se a fonte é confiável ou se foi utilizado um método estatístico correto para sistematizar as informações, agora, o risco é conseguir interpretá–los

sob muitos critérios. Ele coloca como exemplo o programa PISA[35] que "*se ha convertido en la estrella de la educación comparada*", por esse motivo um interessante objeto de análise. Este programa de avaliação internacional foi produzido e é coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); paradoxalmente, temos entendido que o órgão que tinha relação direta com a Educação era a UNESCO,[36] no entanto, é a OCDE que apresenta esse produto que transforma conceitualmente o que se espera da educação. Para o autor é importante lembrar que:

> *OCDE significa Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, […] de manera que se puede decir que, por definición (sin que ello suponga atacar a la OCDE en nada), significa sencillamente que ellos la educación la utilizan mediatizadamente como servidora de la economía. La educación en el fondo no es más que algo que tiene interés si sirve para la economía y si no sirve para la economía, pues no tiene ningún interés. Es muy significativo que se haya llegado a la conclusión de que evidentemente, lo que importa es el desarrollo económico y la organización fundamental de la educación. Además, lo más gracioso de todo, es el entusiasmo con que los partidos socialistas de todo el mundo sostienen a la OCDE, cosa que a mí me deja perplejo, porque sencillamente es hacer fe de capitalismo, es sintomático* (GARRIDO, 2007, P. 11).

Esse exemplo mostra a importância dos cuidados com as fontes, as origens dos dados e as informações. Ao mesmo tempo, alerta para outros conflitos dos estudos comparados, quais sejam os problemas do uso dos ECE. Para Garcia Garrido (2007), um dos usos está sujeito à pressa em implementar políticas de governo, quer dizer, utilizar os ECE de maneira que justifiquem ações, muitas vezes precipitadas, acarretando, em muitos casos, a tomada de decisão que não tem relação com as realidades escolares, sociais ou culturais do aluno. Outro uso é aquele que, silenciosamente, permeia o currículo escolar. Muitos sistemas educacionais se alteram para se adaptar melhor ao desempenho de avaliações e comparações, perdem assim, perspectivas pedagógicas, condicionam o aluno, o professor e a escola, de modo que,

---

[35] O PISA é um programa internacional de avaliação comparada, cuja principal finalidade é produzir indicadores sobre a efetividade dos sistemas educacionais, avaliando o desempenho de alunos na faixa dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países.
Esse programa é desenvolvido e coordenado internacionalmente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE -, havendo em cada país participante uma coordenação nacional. No Brasil, o PISA é coordenado pelo Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

[36] A *United Nations Educational,* Scientific and Cultural Organization Cultura (UNESCO) ou Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, é uma agência especializada das Nações Unidas estabelecida em 16 de novembro de 1945. O seu objetivo declarado é o de contribuir para a paz e a segurança, promovendo a cooperação internacional através da educação, ciência e cultura para o respeito universal pela justiça, o Estado de Direito e os direitos humanos e das liberdades fundamentais proclamados na Carta das Nações Unidas, Ela é herdeira da Liga das Nações "Comissão Internacional de Cooperação Intelectual".

em muitos casos, as comunidades não encontram mais sentido no aprendizado, pois esse não passa de um acúmulo de informações sem sentido.

Todavia, independente dos problemas que os ECE enfrentaram e enfrentam, é inegável que a considerável quantidade de trabalhos produzidos é suficiente para comprovar a importância e a utilidade desse campo. Para António Gomes Ferreira (2008), os ECE poderiam ser classificados pelos diferentes períodos pelos que a ciência atravessou. Iniciando pelo período de surgimento, seguindo pelos períodos da descrição, da interpretação, da comparação complexa e, prevendo, inclusive, a chegada do período da abordagem sócio–dinâmica.

O **período descritivo** seria o que abrange o século XIX. Nele são incluídos todos os trabalhos realizados por diversos intelectuais que realizavam viagens e visitas para diversos países com a finalidade de entender os sistemas educacionais, sempre os mais desenvolvidos, eles eram movidos pelo afã de importar aspectos que poderiam introduzir melhorias nos sistemas escolares. "Estamos, pois, diante de publicações que denunciam um interesse político imediatista, portanto, muito mais adequadas a satisfazerem a curiosidade daqueles que desejavam para os seus países sistema educativos que os colocassem entre as sociedades mais modernas" (Ferreira, 2008 p. 130). Esses trabalhos trouxeram indícios de que a mera descrição não era suficiente para compreender os fenômenos educacionais. Este período é o precursor desse novo campo de conhecimento dos quais se destacam: John Griscom (1818), Henry Barnard (1856), Vitor Cousin (1831), Niemeyer (1824), Marthew Arnold e Michael Sadler (1861).

O **período da interpretação** foi inaugurado pelo próprio Sadler, pois os novos trabalhos irão utilizar toda a sistematização e teorização por ele iniciada. Um dos ícones nesse período foi o professor James Russel que organizou o primeiro curso de Educação Comparada na Universidade Columbia (USA). Para Sadler (1900, p. 313) "Um sistema nacional de educação é algo vivo, produto de lutas e dificuldades esquecidas e de batalhas do passado. Contém em si algo da dinâmica secreta da vida nacional". Assim, os trabalhos posteriores tomam posturas mais explicativas e tentam marcar as determinantes que superem a simples descrição. Podem se encontrar trabalhos que utilizaram: a abordagem interpretativo–histórica, a abordagem interpretativo-antropológica e a abordagem interpretativo–filosófica.

Seguindo a trilha desses trabalhos, Ferreira (2008) identifica o **período da comparação complexa.** Esse momento coincide com o pós–guerra e com a diversidade de fatores que as diversas abordagens começaram a exigir. O funcionalismo esteve profundamente vigente no pensamento comparatista até os anos 1960. Os sistemas

educacionais eram interpretados como organismos vivos, assim eram objetos de estudo as análises das dependências interorganizacionais, principalmente da educação com a sociedade. Esses trabalhos mostram uma abordagem **positivista** e se esforçam por apresentar quadros analíticos fiáveis, as análises científicas implicavam a abertura para a colaboração interdisciplinar. Nesse ponto, os ECE poderiam produzir conhecimento e levar reflexões estimulantes para os planejadores de políticas educacionais (BONITATIBUS, 1989).

Nesse período surge, também, a abordagem **de resolução de problemas.** As obras começam a partir de problemas específicos; Para Holmes (1965), precursor dessa abordagem, seria necessário partir de problemas educacionais específicos para poder, assim, buscar as soluções mais acertadas dentro de diferentes sistemas educacionais.

Outra abordagem é a **crítica.** Ela surge após os anos 1960 e reconhece a educação como aparelho ideológico do Estado. A partir daí, se sucedem estudos que tiveram como principal interesse denunciar como a educação era um instrumento de dominação e reprodução da ideologia dominante. Segundo Ferreira (2008), essas abordagens receberam forte influência da teoria de dependência e da teoria de reprodução, criticando especialmente o trabalho das organizações multilaterais e internacionais, o autor aponta a Martin Carnoy (1974) como um dos mais importantes representantes dessa abordagem.

A abordagem **sócio–histórica** é a que tem prevalecido na última década do século XX. Para os autores inscritos nessa nova abordagem, as análises comparativas ganham sentido se colocadas na perspectiva histórica. Essa forma de comparar exige não somente análise de fatos históricos, como também indagar e construir formas "legítimas" de conhecimento. (FERREIRA, 2008, p. 135).

Esse autor aponta, ainda, para uma nova abordagem, que ele chama de **sócio–dinâmica:**

> Parece–nos pertinente considerar a Educação Comparada como componente pluridisciplinar das Ciências da Educação, que deve debruçar–se comparativamente sobre dinâmicas do processo educativo considerando contextos diversos definidos em função do tempo e/ou do espaço, de modo a obter conhecimentos que não seriam possíveis alcançar a partir da análise de uma só situação (Id., 2008, p. 135).

Essa proposta é, sem dúvida, uma tentativa de que os ECE mantenham–se alerta para as generalizações ligeiras, dando ênfase para as interpelações que levem em conta o tempo, o espaço, as condições e os efeitos da educação ou utopicamente expondo "a Educação Comparada seja portadora de um saber com sentido que incorpore a esperança de um mundo melhor" (Id., 2008, p. 137).

Na perspectiva dos trabalhos mais recentes encontramos a obra intitulada: "*Comparative Education. The Dialectic of Global and the Local"* publicada por Robert F. Arnove e Carlos Alberto Torres (2007) que traz contribuições importantes para continuar enriquecendo a discussão sobre os ECE. Este volume é "uma tentativa de reformular ou mudar o foco do campo para dentro do jogo entre o global e o local. Destina-se a fornecer proposições generalizáveis e informações úteis sobre as forças que moldam as origens, o funcionamento e os resultados dos sistemas educativos" (Id., 2007, p. 3), ele contém, também, reflexões sobre a evolução deste campo, a sua contribuição na definição das atuais dimensões dos ECE e a apresentação de vários deles é o mais interessante neste trabalho.

Nesse sentido, para Arnove (2007, p. 4) haveria nas produções deste novo século três dimensões, quais sejam: a científica, a pragmática e a internacional ou de entendimento global. Todas elas, contudo, estão intimamente relacionadas e estão convergindo para um espaço ainda mais abrangente de estudo.

A maior parte dos trabalhos que podem ser classificados como do eixo **científico** tem como objetivo não só estabelecer relações entre variáveis, mas também, estruturar séries históricas que ajudam a formular teorizações. Na verdade, muitos desses trabalhos são utilizados pelos diferentes governos para sustentar suas políticas. Elaborar esse tipo de trabalho é, também, tarefa de organismos internacionais. Os mais importantes são a UNESCO, Banco Mundial e, no nível bilateral, a United States Agency for International Development[37] (USAID). Esta última tem acumulado muitos trabalhos na área da educação, ditando sugestões de ações e políticas governamentais aos países em desenvolvimento.

No eixo **pragmático** estão os trabalhos cujo foco está nas práticas. Nesse grupo está quase toda a produção acadêmica que tem por objeto contribuir ao referencial baseado na lógica *"lending and borrowing",* ou seja, emprestando e tomando emprestado. Trata-se do pressuposto básico do aprendizado de políticas e ações governamentais. Muitos desses estudos mostram quais foram os problemas provocados por certo tipo de ações de governos como o afã de evitar que outros erros sejam cometidos, enquanto outros demonstram como algumas ações trouxeram bons resultados. Esse acúmulo sistêmico de conhecimento dá orientações e princípios a muitas teorias da educação.

Finalmente, no eixo dos estudos **internacionais** ou globais temos os trabalhos que objetivam o bem comum como: a paz, o meio ambiente e o desenvolvimento da humanidade. Na sua maioria, esses trabalhos utilizam a comparação como instrumento para divulgação de

[37] United States Agency for International Development (USAID) é uma agência federal dos Estados Unidos e é a principal responsável pela gestão da ajuda externa a civis.

valores. Na sua essência eles procuram identificar as necessidades de alguns grupos da sociedade e como os sistemas os atendem ou não o fazem. Estão nesse grupo todas as propostas das discussões de: gênero, raça, tempo de estudo, etc. O foco é resolver de forma sistêmica as iniquidades existentes quanto às oportunidades de educação e as consequências que isto provoca em termos globais.

De alguma maneira a globalização deu um impulso aos estudos comparados em educação, pois esse fenômeno colocou em esteira de urgência a necessidade de refletir a sua própria ortodoxia e seus discursos totalizadores para iniciar um processo que, para além da fragmentação, leve os trabalhos para continuar acreditando no objetivo da educação, qual seja, ser um instrumento de justiça social. Talvez, o conjunto de futuros trabalhos possa exercer um equilíbrio diante de dilemas atuais que encaminham outras concepções. Esses dilemas se encontram entre: a utilização dos ECE para exacerbar brechas culturais na base da fragmentação do conhecimento acumulado ou, por outro lado, servir para os que fazem desse trabalho e, da própria educação, uma mercadoria que pode ser comprada e vendida (ARNOVE, 2007).

3.1.2 Os Estudos Comparados na América Latina

Os estudos comparados aplicados à educação são, na América Latina, objetos de diferentes investigações. Em primeiro lugar, por se tratar de uma região que procura uma identidade comum. Em segundo lugar, por ser um espaço de contrastes que une ricas histórias de lutas sociais, de desigualdades socioeconômicas e de constante busca pela efetiva e permanente democratização em seus territórios. Neste sentido, os estudos comparados permitem rever suas particularidades políticas, sociais, culturais no intuito de construir um panorama crítico que demonstre o desenvolvimento de cada país e do conjunto latino-americano. É olhando com maior concentração para dentro desse território que se abre a possibilidade de formar uma discussão mais sensível que contribua para ver quem somos, quem fomos e o quanto ainda precisamos ser (ARAUJO Et.al., 2008).

Maria Ciavatta Franco (2000, p.199) propõe que os estudos comparados no contexto latino-americano se desenvolvam com a reflexão histórica precedida de uma análise crítica sobre o processo de globalização econômica e cultural em que está inserida, ademais de não deixar de lado o fato de sermos colonizados pela cultura ocidental européia. Assim, é

importante levantar algumas questões sobre o uso dos estudos comparados e sobre alguns de seus problemas teórico-metodológicos.

Esse caminho escolhido demanda, também, a utilização do método histórico como forma de buscar as diferenças entre os países a partir de processos "históricos mais amplos (compreendendo a história como processo), e reconstruí–las como parte de uma determinada realidade que é sempre complexa, aberta às transformações sob a ação de sujeitos sociais (utilizando a história como método)" (CIAVATTA FRANCO, 2000, p. 199).

Essa opção poderá propiciar preservação das singularidades de cada país evitando a uniformização de dados. Os estudos históricos comparados possuem um grande valor quando conseguem superar os fenômenos individualmente.

A primeira questão é perguntar: por que comparar, por que confrontar semelhanças e diferenças? Por que estabelecemos esse tipo de relação? A resposta pode ser: para conhecer os outros, o nosso interlocutor, o nosso vizinho etc., e, com essa ação, aprofundar o conhecimento do outro e de nossa relação com ele. Mas isso não é tão simples, nem sempre foi tão claro como parece à primeira vista.

Sabe-se que estudos comparados foram utilizados como escudos ideológicos para justificar a ocupação territorial, para submissão e aniquilação do outro. Este uso ideológico das diferenças funciona como uma vantagem política e foi, no mundo ocidental, muitas vezes, revestido de respeitabilidade científica. Sabe-se, também, que os estudos comparados para a educação na América Latina, largamente utilizadas por organizações internacionais, possuem perspectivas funcionalistas e positivistas. Quase sempre utilizando os estudos comparados da dimensão científica, como *surveys* e outras técnicas, voltados para uma descrição quantitativa do fenômeno, e não para uma análise das relações de poder e de cultura implícitas na realidade educativa.

Para Ciavatta Franco (2000, p. 203), os estudos que assim utilizam essa metodologia tendem a ficar rapidamente superados e não constituem fontes fundamentais de informação, porque suas análises não vão além de uma visão dos problemas fora de seu contexto, sem explicar as causas dos mesmos. Para essa autora, a redução positivista–funcionalista dos fenômenos à dimensão quantitativa tem como finalidade produzir ilusões sobre a realidade complexa que acaba sendo simplificada e suscetível de adequar–se aos modelos estabelecidos teoricamente.

Paralelamente, analisam–se os sistemas educativos como se fossem objetos isolados, destituídos dos conteúdos sociais, políticos e econômicos que lhe atribuem significado. São criadas relações lineares de causa e efeito, são realizadas comparações entre aspectos ou

partes dos sistemas educativos dos diferentes países, fora da condição estrutural na qual se encontram suas raízes e as suas possíveis explicações (KRAWCZYK; VIERA, 2003 e MORAES, 2003).

Comparar é examinar dois ou mais elementos ao mesmo tempo, a fim de buscar semelhanças e diferenças, afirma Suely Bonitatibus (1989) e, ao situar a educação nesse território, destaca que a educação comparada é uma área interdisciplinar "que se propõe a investigar sistemas educacionais – no todo ou em partes – de diferentes países ou regiões, abarcando uma dimensão intra ou internacional, um tempo histórico fixo ou em movimento e uma perspectiva, sempre e necessariamente, comparativa".

Essas situações podem ser assim analisadas na perspectiva comparatista. Ou seja, comparar permite distinguir diferentes causalidades para os fenômenos sociais e, especificamente, explicam a adoção de políticas educacionais, neste estudo, os programas de alimentação escolar. Ao desenvolver esta revisão teórica percebe-se que há um longo caminho de estudo a ser percorrido. Esse assunto, em particular, descortinou novas formas de entender os fenômenos sociais e a urgência de realizar estudos neste sentido, particularmente, as políticas educacionais que envolvem uma preocupação pela oferta equitativa de oportunidades para os estudantes latino-americanos.

À continuação apresenta-se uma elucidação sobre o tema "políticas públicas". Este novo momento servirá para poder concretizar o entendimento da relação entre os conceitos apresentados e os programas de alimentação escolar, esclarecendo algumas vertentes das análises de políticas públicas e traçando, consequentemente, o mapa analítico da tese.

3.2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para iniciar é bom lembrar que o termo **política** deriva do grego *politikós* – relativo ao governo, ou à cidade. Nas línguas latinas é um termo polissêmico, principalmente, em relação ao inglês. Política, nessa língua, pode ser entendida em três dimensões conceituais que são de importante apropriação: *polity, politics* e *polícies* (MULLER; SUREL, 2002). Nesse sentido, ajuda a recomendação de Maria Beatriz Luce (2008) que sugere utilizar um artifício linguístico para evitar tal confusão. Trata-se de alterar os artigos que antecedem a palavra para qualificar cada dimensão. Política enquanto *polity* está relacionada com a estrutura constitucional do estado e define as condições do jogo, determina, assim, **a política**. Política enquanto *politics* é o jogo político propriamente dito, determina **o político**. A política como *policy* é a decisão tomada ou a ação configurando **as políticas** ou *policies.* Esta tese analisa este último tipo de política. As demais dimensões, contudo, são aqui mencionadas pela sua articulação com as políticas públicas – essas são formuladas e implementadas no político e na política, que dizer, na mobilização das relações políticas e no quadro jurídico-administrativo do sistema político.

As políticas públicas (*policies)* constituem um conjunto de ações pelo qual percebemos o Estado. Essas ações seguem lógicas de intervenção do Poder Público sobre a sociedade. Elas são expressas por conjuntos de ações ou programas de ações governamentais geralmente inseridas num setor da atuação pública. As políticas públicas inscritas em épocas e contextos específicos, por essa razão, respondem a racionalidades próprias do seu tempo e espaço. São desenhadas, implementadas e, normalmente, são passiveis de avaliação (GONÇALVES, 2006). Ou pode-se resumir como sendo:

> O campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2005, p. 5).

Como campo de estudo, as políticas públicas ganharam um caráter holístico e foram sendo estudadas desde diferentes bases epistemológicas, oriundas da sociologia, da ciência política e da economia, entre outras, uma vez que as ações públicas se originam e repercutem nas inter–relações entre Estado, política, economia, sociedade e cultura. As políticas públicas

tornaram–se objeto de estudo mais sistemático nas últimas décadas (SOUZA, 2006, p. 24). Isso não significa que tenhamos uma única e melhor definição sobre o que seja política pública. As políticas públicas podem ser classificadas dependendo do setor a que se destinem. Elas podem ser políticas sociais, econômicas, de infra–estrutura etc..

O conceito de políticas públicas sociais é, do mesmo modo, multiforme. Essa característica se deve a que pode carregar elementos de diferentes ciências, como as ciências jurídicas, econômicas, históricas e sociais e, assim sendo, se relacionam com as realidades onde se desenvolvem, visando concretizar direitos mediante ações (BUCCI, 2006). Sob essa visão: "A concepção e implementação de políticas públicas constituem respostas a algum aspecto da vida social que passa a ser percebido como problemático suficientemente forte para demandar uma intervenção por parte do Estado" (MASSA–ARZABE, 2006, p. 54). Nesse sentido, o Estado utiliza políticas públicas para realizar ações vinculadas a direitos estabelecidos ou a metas que respeitem princípios e objetivos constitucionais, inclusive quando os beneficiários não tenham adquirido o direito a certo beneficio, tendo em vista que a provisão deste colaborará para que a comunidade tenha uma ideal vida boa ou que, com tal atitude, se melhore a condição da cidadania. (MASSA–ARZABE, 2006). Então, as políticas públicas sociais são ações governamentais que visam resolver problemas e/ou produzir benefícios que e influenciam na vida dos cidadãos.

As políticas públicas sociais podem ser separadas em quatro grupos, de acordo com o tipo de objetivos pretendidos. O primeiro são as políticas de assistência, que são ações de caráter humanitário e de justiça social. O segundo grupo são as de ajuda aos pobres e débeis com a finalidade de buscar o bem–estar coletivo. O terceiro é o que se encarrega de manter e formar a força de trabalho. O quarto grupo de ações atende a realização de direitos previamente definidos. As políticas de alimentação escolar são, portanto, políticas públicas sociais que, dependendo do contexto onde foram implementadas, podem ser enquadradas num ou noutro tipo (GORDON, 2000).

Um elemento inerente a cada política é o programa de governo no qual são definidas suas atividades e relacionados os resultados a alcançar, o que remete, então, o pesquisador, a identificar o conteúdo e os objetivos de uma política pública (BUCCI, 2006). No entanto, não se devem confundir "ações coletivas" com políticas públicas, pois essas requerem a participação governamental: "[...] somente o Estado possui atributos e legitimidade social de permanência e organização jurídico–legal indispensáveis à produção consequente e duradoura das políticas públicas, cuja elaboração por organizações privadas [...] seria inviável ou pelo menos incompleta" (GONÇALVES, 2006, p. 88).

As ações públicas podem ser analisadas sob diversos prismas, tais como: os modos de relação existentes entre atores públicos e privados e/ou a compreensão de como a ação pública recobre as dinâmicas imprecisas e evolutivas das fronteiras entre Estado e sociedade (MULLER; SUREL, 2002, p.8). Ainda, sob outra perspectiva, as políticas públicas podem ser analisadas como sendo a materialização das mudanças sociais (STOER, Et. Al., 2001). Independente do ângulo pelo qual as políticas públicas são analisadas, elas são a síntese dos "múltiplos contatos que o Estado mantém com seu ambiente" (GONÇALVES, 2006, p. 77).

Nos primórdios, os estudos de ciência política focavam os processos de formulação de políticas e os processos decisórios; dessa forma, foram ganhando centralidade e *status*. Na década de 1950, os estudos começaram a utilizar as próprias políticas públicas como unidades de análise, este fato deu destaque aos aspectos dinâmicos que envolviam tanto os processos como os atores, estatais ou não estatais. Porém, o foco de estudo nas últimas décadas deslocou–se para a interação dos atores no processo de formulação das políticas públicas, dando importância à relação entre atores estatais e privados. Nesse período, os pesquisadores evidenciaram que os modelos tradicionais não eram suficientes para dar conta dos novos modos de intermediação de interesses e da complexidade dos processos e, principalmente, da participação de novos atores, como as organizações não governamentais de atuação transnacional e as redes de entidades multilaterais (FARIA, 2003).

O conhecimento das políticas públicas foi ganhando espaço, juntamente com os estudos das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Para Celina Souza (2006) essa expansão se deu em função de três fatores: o primeiro tem relação com a necessidade de adotar políticas restritivas do gasto público. Essa preocupação fez com que se repensassem políticas sociais e econômicas que ganharam muita visibilidade. Esse assunto passou a marcar fortemente as agendas dos estados desde o final da década de 1970. O segundo fator está relacionado com a nova visão do papel dos governos. Mais especificamente, o redesenho das agendas governamentais para a manutenção de equilíbrio entre receita e despesa. O terceiro fator tem relação com a consolidação da democracia e com a redemocratização, no caso da América Latina, onde os países, na década de 1980, sofreram longos e recorrentes períodos inflacionários. Esses fatores induziram de grande modo nas transformações institucionais e a aplicação de políticas públicas sociais e econômicas que, pela sua relevância e pelos reflexos provocados, tornaram–se visíveis pela busca de eficiência e pela necessidade de restringir ou focalizar sua abrangência (SOUZA 2006, p. 20).

Fica notável que a análise de política não realiza escolha de atividades ou recortes das esferas das decisões políticas, sociais ou econômicas. Pois, como asseveram Muller e Surel (2002, p. 11):

> É próprio da análise das políticas lançar um olhar diferente sobre a ação pública em seu conjunto, colocando–se do ponto de vista daquilo que se tornou centro de gravidade da esfera política, a saber, a implementação das políticas públicas.

Nesse percurso, no campo de estudo das políticas públicas, foram se desenvolvendo modelos explicativos que servem para entender o que/como os governos fazem ou deixam de fazer e qual a repercussão das ações para os cidadãos e sociedades. Para tanto, apresentam–se os modelos de análise de políticas públicas mais importantes que foram sistematizados por Celina Souza (2006) e que aparecem no Quadro 3.1. Nesse quadro é possível verificar que os modelos foram evoluindo e anexando elementos importantes. O primeiro é aquele cujo objetivo é reconhecer o tipo de política pública. O segundo grupo é o do incrementalismo; para os autores que trabalharam esta linha, as políticas públicas não partem do zero e sim de decisões marginais e incrementais. O terceiro modelo é o que enfatiza os ciclos das políticas públicas, as políticas públicas são analisadas num processo formado por vários estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. O quarto modelo, "garbage can", ou lata de lixo, reconhece que as organizações são anárquicas e que utilizam ideias com pouca consistência na hora de tomar decisões, utilizando a tentativa e o erro como método de trabalho. O quinto método é o chamado de coalizão de defesa; ele se contrapõe aos anteriores por achar que os mesmos não têm uma boa capacidade explicativa sobre as mudanças que as políticas operam. Propõe a identificação do subsistema que integra uma política pública que está composta por coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e valores, assim como pelos recursos que dispõem. O modelo das arenas sociais, sustenta que para que uma determinada política seja requerida ou implementada precisa surgir um evento ou circunstância que o transforme num problema com força e tamanho suficiente que mobilize pessoas para que alguma coisa seja feita ao respeito. Nesse movimento os *policy makers* do governo passam a dar atenção a algumas questões e a ignorar outras. O sétimo modelo é o do equilíbrio interrompido. Este modelo permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental como passar por mudanças radicais nas políticas públicas. O próximo modelo está composto pelos trabalhos influenciados pelo gerencialismo público; para esse modelo, a eficiência passou a ser vista como objetivo principal da política pública, assim como a atenção à agenda fiscal, sem deixar de lado a credibilidade institucional. Finalmente está o modelo

participativo, que insere os grupos sociais de interesse na formulação e acompanhamento das políticas públicas.

Quadro 3.1 – Modelos de Formulação e Análise de Políticas Públicas

Modelos Analíticos	Descrição
O tipo de política pública	Desenvolvido por Theodor Lowi (1964; 1972) utilizava a máxima: a política pública faz a política. Classifica as políticas em quatro grupos: as políticas distributivas, as políticas regulatórias, as políticas redistributivas e políticas constitutivas.
Incrementalismo	Desenvolvida por Lindblom (1979), Cainden e Widawsky (1980) e Wildavsky (1992). Baseia-se na ideia de que as políticas não partem do zero e, sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas e de programas públicos.
O ciclo da política pública	Este tipo vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. Neste modelo se advertem duas vertentes, uma focalizada nos participantes do processo decisório e outra focalizada no processo de formulação da política pública. A definição de quais os problemas que entram na agenda é dada por dois tipos de análise. A primeira focaliza os problemas e a sua pertinência no seu acesso à agenda, assim como os resultados esperados. A segunda focaliza a política propriamente dita. Parte da necessidade de formar uma consciência dos problemas que entrarão na agenda. Um modo é via processo eleitoral, outro é o processo de consenso que é construído mais por barganha do que por persuasão. No outro modo, os atores participam na construção da agenda e são classificados entre visíveis e invisíveis.
"*Garbage can*" ou lata de lixo	Desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). Argumenta sobre as escolhas de políticas públicas realizadas como se estivessem na lata de lixo, ou seja, existem vários problemas e poucas soluções.
Coalizão de defesa (*Advocacy coalition*)	Sabatier e Jenkins–Smith (1993) são seus expoentes. O modelo defende que as crenças, valores e ideias são importantes dimensões no processo de formulação de políticas públicas. Em torno desses elementos se formam coalizões de defesa de políticas públicas ou de propostas de (re)criação de políticas.
Arenas sociais	Neste modelo as políticas públicas são analisadas como iniciativas dos empreendedores políticos, grupos que chamam a atenção dos formuladores, são geralmente redes sociais. Seus mecanismos são: a divulgação de indicadores que descortinam problemas; eventos como desastres ou repetição de problemas; *feedback,* informações que mostram falhas.
Equilíbrio interrompido	Elaborado por Baumgartner e Jones (1993). Utiliza conhecimentos de biologia e computação. Permite entender por que o sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças radicais nas políticas públicas. Destaca o trabalho da mídia no processo que criar períodos de instabilidade que geram de mudanças políticas.
Influenciados pelo "novo gerencialismo público" e pelo ajuste fiscal.	Este modelo está voltado para a eficiência das políticas públicas. Este objetivo se baseia na busca de credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com "independência política". Utiliza a premissa de que a "boa" política pública não poderia resultar da disputa entre grupos, mas de uma análise racional. A delegação para órgãos independentes nacionais e internacionais passou a ser elemento importante no desenho das políticas.
Participativo	Modelo que concorre com o "novo gerencialismo público". Impulsionado pelas propostas dos organismos multilaterais e por mandamentos constitucionais. Insere a importância da participação de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas.

Fonte: do texto Políticas Públicas: uma revisão da literatura, de Celina Souza (2006).

Dessa diversidade de opções analíticas, Celina Souza (2006, p.36) extrai e sintetiza seus elementos principais:

> - A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
> - A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
> - A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
> - A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
> - A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
> - A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

A compreensão dos modelos permite entender que há uma grande abrangência analítica quando se pensa que é possível realizar aferições de política pública, envolvendo: o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus desafios e conflitos no percurso da sua implementação, assim como o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados por tais políticas (FREY, 2000).

Há que levar em conta o assinalado por Frey (2000, p. 242): "a análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme". Desse modo, é necessária a utilização da combinação de métodos e de modelos analíticos para poder interpretar as realidades que se pretende investigar. Segundo a avaliação de Faria (2003), referindo–se particularmente à América Latina e ao Brasil

> Na verdade, há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação (FARIA, 2003, p. 22)

Diante desse desafio, é oportuna a reflexão de Muller e Surel (2002), que sugerem separar uma política pública como construto social e como construto de pesquisa. Com tal separação pode-se delimitar o objeto de estudo e proceder à análise dos processos, embora se saiba que as políticas públicas estão em constante redefinição de estrutura. O objetivo dessa separação é deixar clara a complexidade da identificação e interpretação dos problemas que envolvem as políticas públicas. Já que elas podem ser muito tangíveis e evidentes e outras podem estar inseridas em diversas ações que o pesquisador terá que reconhecer e analisar.

Nesse sentido, Muller e Surel (2002) descrevem os tipos de problemas que representam desafios para o pesquisador na tarefa de analisar as políticas públicas. O primeiro

está relacionado com o sentido das políticas, basicamente coloca-se para o pesquisador a questão de identificar os sentidos (objetivos) explícitos ou implícitos de uma política, "tal questão se coloca antes de tudo em virtude da distância inevitável entre os objetivos de uma política tais quais são definidos pelos tomadores de decisão e os resultados constatados no momento da implementação" (MULLER; SUREL 2002, p. 22); assim, ganham importância os sentidos atribuídos pelos atores da formulação e da implementação. O segundo tipo de problema se relaciona com a decisão ou não decisão de formular ou implementar uma política pública: "[...] pode uma política consistir em não fazer nada?" (Id. 2002, p. 23). Segundo os autores, há casos em que a noção de não–decisão pode ser útil para compreender a ação pública. Ainda, esta não–decisão pode ser intencional, ou seja, quando as decisões não são tomadas ou são proteladas em função de pressões ou falta de vontade político-administrativa dos atores. Outro caso é a não–decisão controvertida, ou seja, diz respeito às situações em que as decisões não são tomadas, pois o problema visado é objeto de fortes controvérsias. Outro caso é o da não execução de certas políticas, ou seja, há decisão de implementar uma política dos níveis de tomada de decisão, mas em outros níveis não são tomadas decisões que viabilizem a política. O terceiro tipo de problemas está na relação entre os impactos de uma política e os recursos orçamentários que nela são alocados. Nesse item, os autores alertam sobre a relação de uma política e seus custos: uma política pode ter alto impacto e baixo custo, e vice–versa. Isso é muito presente quando se decide utilizar, por exemplo, aditivos de cálcio e ferro em alguns alimentos. Sem dúvida, tomar esta decisão aumentará muito pouco o custo total que envolve esta ação, no entanto, o impacto na saúde dos escolares é rapidamente perceptível. Outro exemplo: a capacitação e atualização de nutricionistas é uma ação que custa pouco, relativamente, tratando o caso brasileiro, onde cada município tem um profissional, e levando em conta que este possui um enorme potencial de multiplicação. Para além do gasto público e dos custos, os autores alertam, ainda, que as políticas possuem uma dimensão simbólica, pois (re) significam a percepção, a imagem, de certas situações e problemas sobre os quais a política busca incidir. Tem–se o caso do Chile que, opta por atender na alimentação escolar apenas os escolares cujas escolas informem sua condição socioeconômica de vulnerabilidade. Tal critério cria uma discriminação muito forte entre os estudantes que sentem, de antemão, uma condição inferior caso sejam escolhidos (MULLER; SUREL, 2002).

Além das ferramentas ou abordagens particulares da análise de políticas públicas, há abordagens do campo das ciências sociais que servem de base teórica a estudos de políticas

públicas. As novas abordagens são a análise de estilos políticos, o neo-institucionalismo e a abordagem cognitiva das políticas públicas**.** Para Frey:

> Os estudos tradicionais sobre políticas públicas – baseadas em métodos quantitativos – frequentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos – os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores –, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de fora mais intensa na investigação da vida interna dos processos político– administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam–se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas (FREY, 2000, p. 220).

Da análise de "estilos políticos" fazem parte os fatores culturais, padrões de comportamento político e inclusive atitudes de atores políticos singulares que determinam o desenvolvimento de programas e projetos políticos.

O neo-institucionalismo se propõe analisar o papel das instituições/regras na decisão e formulação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, contribui para que as análises levem em conta as limitações de racionalidade do processo de decisão em função da quantidade e qualidade de informações, posto que este fato influencie a interpretação e o agir das pessoas e dos atores da política. Essa linha de análise conta com a grande contribuição da teoria da escolha racional. Por essa teoria, cujos representantes são Olson (1965) e Arrow (1951), haveria uma tensão nas decisões e escolhas entre os interesses individuais e interesses de grupos. No entanto, está a visão simplista de que:

> O processo decisório sobre políticas públicas resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto–interesse, é contestado pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo auto–interesse, mas também por processos institucionais de socialização por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país (SOUZA, 2006, p. 38).

Quando trata dos países em desenvolvimento, o neo-institucionalismo encontra outro limite que é a fragilidade das instituições, devido ao fato de haver trocas permanentes de regimes políticos. Este fator influenciaria para que haja baixa institucionalização ou, de outra forma, os processos políticos não estejam consolidados.

Para Muller e Surel (2002) há elementos fundamentais do neo–institucionalismo, que são: as instituições como fator de ordem e a política como interpretação do mundo. A primeira está composta pelas regras, rotinas, processos e modos operatórios que diminuem as possibilidades "caóticas" das instituições. Esses instrumentos são variados e, em última

instância, determinam os resultados das políticas públicas. O segundo grupo está formado por crenças, valores, códigos, culturas e saberes que interferem, ora solidificando, ora se contrapondo aos elementos do primeiro grupo. Através dessa abordagem não se aceita a ação do Estado longe dos grupos sociais, "deslocando o olhar das estruturas político-administrativas para as instituições [...] como objeto pertinente de análise" (MULLER; SUREL, 2002 p. 42).

Ainda, para esses autores, apresentam–se três linhas de neo–institucionalismo: o histórico, o da escolha racional e o sociológico, que foram trabalhadas por Hall, Taylor (1996) e Stone (1992). O institucionalismo histórico está centrado no Estado. Os estudos nessa linha são análises comparadas que estudam as trajetórias das interações nacionais. Um dos conceitos mais importantes desta abordagem é o de *path dependence*, ou dependência de caminho, que se preocupa com os caminhos evolutivos da ação pública com referência aos processos adaptativos que caracterizam a sociedade em geral, do mesmo modo como tenta analisar a natureza das trocas entre o Estado e os grupos de interesse. O institucionalismo da escolha racional está baseado na escola da escolha racional, que identifica o papel das instituições como redutoras de incerteza e como meio importante no afloramento das preferências dos atores sociais. Nesta abordagem são identificados quatro traços fundamentais: os comportamentos dos atores pertinentes; a existência de um vínculo político entre eles; o papel fundamental das interações estratégicas e as condições de gênese das instituições. A ação racional está também vinculada às percepções subjetivas sobre suas consequências e os possíveis resultados. O institucionalismo sociológico é uma corrente que foi renovada pelo neo–institucionalismo, cujas orientações e conclusões têm origem na sociologia organizacional. Esta abordagem levanta as variáveis culturais como condição para o funcionamento das instituições, contestando a tese de que as políticas públicas são resultado de barganhas negociadas entre indivíduos que buscam seu bem–estar individual, ao contrário, são resultado de processos institucionais de socialização e que estão marcados pela história e pelo contexto de cada país (FREY, 2000; MULLER; SUREL, 2002, SOUZA, 2006).

O uso dessa perspectiva de pesquisa requer prudência e especificações precisas, já que, pensar o Estado em interação numa perspectiva histórica e geográfica comparada constitui uma orientação promissora, mas, ao mesmo tempo, nebulosa e de difícil apreensão (MULLER; SUREL, 2002).

Finalmente, apresenta-se a abordagem cognitiva das políticas públicas que é uma corrente analítica que:

> se esforça por apreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior das quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação (MULLER; SUREL, 2002, p. 45).

Essa abordagem atribui grande importância aos valores e às dimensões simbólicas. As preocupações dos trabalhos que utilizam essa abordagem se orientam pelos modos de ação do Estado. Os discursos e argumentações ganham uma atenção relevante, assim como as práticas que revelam simbologias e significações passiveis de interpretação.

Nessa abordagem podem se identificar três correntes que se baseiam nas ideias de: paradigmas, sistemas de crenças, referenciais; produção de identidades; lógicas de poder. Os paradigmas (Hall), os sistemas de crenças (Sabatier) e os referenciais (Jobert, Muller) são elementos análogos que compõem as matrizes cognitivas e normativas. Cada um desses conceitos exerce influência nas normas sociais globais que regem os comportamentos sociais e as políticas públicas. Desse modo, "os diferentes modelos propostos repousam, antes de tudo, sobre a convicção de que existem valores e princípios gerais que definem isso que se poderia chamar, na falta de melhor, "uma visão de mundo" particular" (Id., 2002, p. 46). Tais elementos justificam a existência de diferenças entre indivíduos e/ou grupos que possuem princípios abstratos que definem o possível e dizível dentro de um grupo social. Assim, as matrizes cognitivas estão compostas por princípios específicos que são diferentes dos princípios gerais. Nesse sentido está, também, a noção de referencial setorial que é uma dimensão espacial, ou seja, entra na matriz cognitiva deslocando princípios sob pressão de referencias adquiridas ou presentes em setores, disciplinas ou de profissões. Por último, compõem uma matriz cognitiva os elementos das escolhas instrumentais específicas que possuem harmonia com os elementos anteriores. Estes elementos secundários nos sistema de valores e crenças formam a "coalização de causa" que Sabatier inclui nas decisões menores que vão das aplicações de regras do interior de um programa sobre alocações de recursos, regras administrativas, etc. Esse conjunto pode ser levantado utilizando os mapas mentais particulares. Tais elementos podem ser isolados de modo a representar legitimamente as crenças e valores dentro das políticas públicas (Id., 2002).

A construção de matrizes cognitivas e normativas que regem os grupos implica na corrente analítica cujo resultado é a produção das identidades. Isto, porque as identidades estão compostas por elementos que constituem a consciência coletiva, ou o sentimento de pertença que revela a identidade. Levantar identidades implica no reconhecimento de fronteiras que constituem grupos ou organizações. As identidades são relevantes,

principalmente quando se trata da implementação de políticas públicas focalizadas. Neste caso, o desafio é delimitar grupos que receberão ou não benefícios, assistência, etc.

Dentro de uma matriz cognitiva e normativa é possível identificar, também, as lógicas de poder que estão presentes na formulação e implementação de políticas públicas. De fato, a própria construção de uma matriz constitui o exercício do poder do pesquisador que realiza escolhas atendendo seus próprios interesses.

> Em definitivo, a abordagem cognitiva, como a abordagem neo–institucionalista, busca ultrapassar o dilema do determinismo e do voluntarismo, propondo uma grade de análise que combina uma certa forma de determinismo estrutural (os atores políticos não são totalmente livres de suas escolhas) e uma certa forma de voluntarismo (as escolhas políticas não são totalmente determinadas pelas suas estruturas). Enquanto as diferentes correntes do neo–institucionalismo tentam tomar a ação pública pelo prisma das instituições (no sentido amplo) que determinam o funcionamento e a evolução, a abordagem cognitiva, de seu lado, repousa sobre a ideia que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor–se, vai ser aceita, depois reconhecida como "verdadeira" pela maioria dos atores do setor, porque ela permite aos atores compreender as transformações de seu contexto, oferecendo–lhes um conjunto de relações e de interpretações causais que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados (MULLER; SUREL, 2002, p. 51).

Dentro deste levantamento foi possível verificar que existe uma pluralidade de abordagens e, em cada um deles, existe um arsenal importante de análise. Sabe-se que a apreensão das ações do Estado não são lineares, não se resumem a aprendizagens institucionais, ou dos atores; na verdade, as políticas públicas sofrem inflexões e transformações baseadas em lógicas que podem vir do contexto interno ou das influências externas do ambiente.

Por outro lado, segundo Muller e Surel (2002), os pesquisadores escolhem elementos que permitem realizar as análises. Os trabalhos podem ser agrupados em três rubricas: a primeira reconhece que as políticas públicas constituem um quadro normativo de ação; o segundo grupo combina elementos da força pública e dos elementos de competência (*expertise*); e a terceira é que as políticas públicas tendem a constituir uma ordem local.

Na primeira rubrica, tem-se que toda política pública é constituída por um arcabouço de medidas concretas e visíveis que compõem um quadro normativo. Essa substância está composta por recursos: financeiros, reguladores, materiais e produtos ou *(outputs)* que estão relacionados com decisões; o pesquisador tem, nesse caso, a tarefa de explicar a coerência entre esses elementos. Tradicionalmente, esse tipo de análise era apenas descritivo e deixava de lado a relação dos atores e a coerência de ação. No entanto, ele se desenvolveu dentro de

uma corrente de análise onde as matrizes cognitivas e normativas constituem sistemas de interpretação da realidade, neste espectro os atores desenvolvem suas ações. As dificuldades nas análises dessa rubrica estão ligados à distância que pode existir entre os objetivos das políticas e os modos de implementação, ou, ainda, em alguns casos, haveria a necessidade do pesquisador (re) construir tais objetivos, atentando que esses podem ser implíticitos. Outra dificuldade é identificar quem define os objetivos e desvendar quais as motivações e interesses e quais as suas responsabilidades. Essa tarefa é muito difícil, mas toma uma importância na medida em que faz parte do quadro cognitivo e normativo da política. A terceira dificuldade é que o quadro normativo e cognitivo não é visível e, ao mesmo tempo, ele pode não ser "perfeitamente coerente", já que as políticas públicas carregam intrinsecamente um caráter caótico e, muitas vezes, contraditório. Assim, a tarefa do analista será a de esclarecer as lógicas de ação, e nessas, encontrar as lógicas de sentido no processo de elaboração e implementação das políticas públicas (MULLER; SUREL, 2002).

A segunda rubrica engloba a compreensão da política pública como uma expressão do poder público. Pode-se pensar, por um lado, na concepção do Estado como detentor do monopólio da violência. Isso significa que se reconhece que as ações estatais possuem mecanismos coercitivos e autoritários. Esse poder garante que o Estado seja capaz de impor políticas que garantam direitos de grupos que não possuem, por exemplo, representatividade ou força econômica. A coerção, mesmo que não exercida, permanece latente, como possibilidade. De outra parte, mesmo sem o uso da coerção, as políticas públicas contam com a legitimidade do Estado, mesmo que este não aja sozinho. O desafio para o pesquisador é identificar atores na formulação e implementação de uma política, bem como tecer as relações entre eles; os autores alertam para o cuidado de não tomar o Estado como um bloco homogêneo e autônomo, o que remete à necessidade de o pesquisador estar atento às interações que ocorrem para a expressão do poder público que se faz através de determinada política pública (Id. 2002).

Na terceira rubrica está a compreensão de que as políticas públicas são espaços de relações interorganizacionais, demarcando uma ordem local, ou seja, um conjunto de elementos autônomos que vão ao encontro da resolução ou regulação de conflitos entre os atores que se articulam de modo a defender seus interesses individuais ou coletivos. Essa dimensão da política pública abre, então, a necessidade de entender os indivíduos ou grupos que se envolvem dentro deste espaço. Esses grupos ou indivíduos terão participações diferentes sendo possível diferenciá–los, por exemplo, entre beneficiários e envolvidos, ou seja, nem todos os participantes da ordem local gerada por uma política têm a mesma forma

de participação ou contam com os mesmos recursos de poder (Id. 2002). Aqui, um dos desafios para o analista da ação do Estado é (re) construir os modos de ação dos grupos sociais no quadro das políticas públicas e os fatores que influenciam diferentes capacidades de influência dos atores na ação pública.

Como vimos, para cada uma das dimensões das políticas públicas que são discriminadas pelos autores, há desafios específicos a serem enfrentados pelo pesquisador.

Ainda para os mesmos autores, haveria que responder algumas questões ao realizar uma análise de políticas públicas e entendê–las:

> Por que intervém o Estado? Como a ação pública é decidida e implementada? As decisões são fruto de escolhas racionais? d) Pode-se medir a eficácia e o sentido da ação pública? Quais tipos de trocas foram, pouco a pouco, instauradas com os atores envolvidos? Em qual medida a ação pública e evolutiva, quais as regras que regem as transformações e a mudança? (MULLER; SUREL, 2002, p. 9)

Essas questões que os autores colocam na obra "A análise das políticas públicas" são, nesta tese, de fundamental importância, já que elas auxiliam as análises realizadas. Dentre os propósitos do trabalho está o de superar a análise das decisões do Estado; de certo modo, acompanha-se a tendência de não deter o estudo na compreensão do funcionamento das políticas e sim, de forma atenta, entender seus entornos, sabendo, inclusive, que esta tarefa é difícil e por vezes pode parecer inútil.

De acordo com essa opção espera-se aprender os mecanismos da construção da ação pública. No caso das políticas de alimentação escolar nos países estudados, essa apreensão estará intimamente relacionada com três variáveis conceituais que serão apresentadas à continuação. Elas são: a fome como finalidade precípua, a coesão social como modo de entender o tecido e o contexto social onde as políticas estão inseridas e, finalmente, o desenho organizacional dos programas analisados.

3.3 A ESCOLHA ANALITICA DA COMPARAÇÃO: UM CAMINHO E UM DESAFIO

Neste segmento se desenvolvem aspectos do caminho percorrido na realização da tese. Na primeira parte, está a descrição metodológica, o modelo analítico utilizado, os instrumentos e os entrevistados. Na segunda parte, colocou–se um relato dos caminhos percorridos no trabalho de recolher dados e informações, este resumo do diário de pesquisa servirá para dar uma ideia ao leitor dos pontos relevantes no trabalho empírico da tese.

3.3.2 Descrição metodológica – comparar e analisar políticas públicas

A opção metodológica do estudo comparado requer uma reflexão peculiar junto ao objeto de pesquisa. Sem dúvida, o estudo está baseado menos nas semelhanças e mais nas diferenças que os países apresentam na estruturação dos seus programas de alimentação escolar. Serão valorizados aspectos contextuais como: tecido social, cultura e história, elementos que diferenciam, sem dúvida, cada um dos países.

Para Araújo et al. (2008, p. 10), a comparação surge como um recurso metodológico útil para a compreensão dos fenômenos sociais, especialmente ao constatar a crescente atenção de organismos internacionais em discutir problemas, propor políticas públicas e articular soluções para o desenvolvimento da América Latina. As informações por eles compiladas são muito úteis, embora não sejam suficientes para realizar análises aprofundadas. Nesse sentido, compartilhamos da convicção de Nora Krawczyk e Vera Lúcia Vieira (2003, p. 126), quando afirmam que a comparação constitui–se "parte da estrutura do pensamento do homem e da organização da cultura".

De acordo com essas autoras:

> [...] os estudos comparados *comparam* não pelo procedimento em si, mas porque, como recurso analítico e interpretativo, a comparação possibilita a esse tipo de análise uma exploração adequada de seus campos de trabalho e o alcance dos objetivos a que se propõe. Em síntese, a comparação, mesmo nos estudos comparados, é um meio, não um fim, um meio que possibilita a construção de um campo de estudos articulador de seus pontos comuns de análise, como uma unidade diversificada que desentranhe a inter–relação entre os níveis global, nacional e local, o que permitirá não só compreender as condições de construção das propostas locais alternativas existentes em alguns países, como também enriquecer as categorias de análise necessárias para a apreensão dos processos de decodificação das ações [..] (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003 p. 126).

No entanto, a comparação somente faz sentido se as análises por ela provocadas contribuem ou explicam a realidade. Por esse motivo, iniciamos a descrição do que chamamos da escolha analítica da comparação. Gonzáles (2000) chama a atenção para a importância de estruturar um arcabouço do que ele chama de "o nível de análise".

Lembrando que, na primeira metade do século XX, utilizavam-se os estudos comparados para relacionar nações e sistemas institucionais. Esse panorama mudaria na segunda metade do século, com a introdução de organismos internacionais e supranacionais. Isto transformou a forma de fazer as análises utilizando noções funcionalistas. Quer dizer que

os sistemas analíticos se tornaram múltiplos. Da mesma forma, os níveis analíticos passaram a ser subsistêmicos ou até individuais.

Dentro deste novo leque podem ser incluídos muitos trabalhos que, embora não se declarem comparatistas, servem para realizar análises desta natureza. Para iniciar o trabalho de campo foi escolhido um deles, é o trabalho desenvolvido por Boaventura de Souza Santos (2006) no livro *Pela Mão de Alice: O social e o político na pós–modernidade.* Neste livro, o autor levanta diversas determinantes políticas que relacionam o Estado e os modos de produção do poder social. Deste trabalho extraímos o esquema que organizou a e elaboração dos instrumentos de pesquisa já que neste mapa aparecem os níveis dos atores que foram consultados. Utilizamos, particularmente, o "Mapa estrutural das sociedades capitalistas" que é um esquema que organizou e ajudou a escolher os atores em cada nível espaço que foi visitado. A importância desse mapa não tem referência direta com a temática discutida pelo autor. O mapa foi apenas organizador no momento de recolher os dados. Ou seja, não pretendemos realizar a análise das especificidades da circulação do poder na sociedade, temática para a qual é dirigido o texto. A sua contribuição pode, mais bem, ser sintetizada dentro de duas ordens.

Quadro 3.2 – Mapa estrutural das sociedades capitalistas

ESPAÇOS ESTRUTUAIS	Unidade de prática social	Forma Institucional	Mecanismo de poder	Forma de Direito	Modos de racionalidade
Espaço doméstico	Sexos e gerações	Família, casamento e parentesco.	Patriarcado	Direito doméstico	Maximização da afetividade
Espaço de produção	Classe	Empresa	Exploração	Direito da produção	Maximização do lucro
Espaço da cidadania	Indivíduo	Estado	Dominação	Direito Territorial	Maximização da lealdade
Espaço mundial	Nação	Contratos acordos e Org. Internacionais	Troca desigual	Direito sistêmico	Maximização da eficácia

Fonte: Boaventura de Souza Santos (2006).

A primeira diz respeito à atualidade da abordagem, quer dizer, ela emerge num momento do capitalismo contemporâneo, de sua financeirização e globalização, lembrando que qualquer análise não pode esquecer este importante elemento contextual, ou como o autor diz: "A minha proposta é que as sociedades capitalistas são formações ou configurações políticas constituídas por quatro modos básicos de produção de poder que se articulam de maneiras específicas" (Souza, 2006, p.125). A segunda ordem é de total adequação ao nosso objeto de pesquisa. Pois, a questão alimentar pode ser analisada dentro da mesma estrutura, embora, obviamente, exista, neste entremeio, uma relação importante com o pensamento do

autor, dentro da sua discussão do Estado e sua relação com a sociedade civil, como foi tratado no primeiro capítulo.

A lógica da análise dos programas de alimentação escolar como políticas públicas sociais foi orientada pela abordagem cognitiva e normativa das políticas públicas, obviamente, foram utilizados elementos de outras abordagens, como do neo–institucionalismo e do incrementalismo. Há conceitos e instrumentos dessas correntes que são utilizados. Orientam as análises as rubricas ou elementos de verificação da existência de política pública apresentados por MULLER; SUREL (2002), que são: o quadro normativo; a força e competência e; a ordem local.

Quadro 3.3 – Formulação - elementos analíticos

Rubricas	Dimensões organizadoras
Quadro Normativo	Esclarecer a ação e o sentido
Força e competência	Identificar políticas distributivas/compensatórias e a relação entre o público e privado
Ordem Local	Beneficiários e envolvidos

Fonte: MULLER; SUREL (2002)

Nessa análise foram identificados dois momentos paradigmáticos e para cada um foram levantadas as variáveis comparativas. Fazendo uma analogia com a Botânica nomeamos esses momentos da seguinte maneira: o primeiro momento que inicia na metade século XX foi designado "Germinação"; o segundo momento situa-se em torno do ano 2000, foi denominado "Novo tempo de semear". Para cada momento foram escolhidas variáveis de comparação. Esta classificação é resultado do momento empírico do trabalho.

Quadro 3.4 – Momentos paradigmáticos e suas variáveis comparativas

	1º GERMINAÇÃO	2º NOVO TEMPO DE SEMEAR
V	Desencontro histórico	Comprometimento
A	Convergência de objetivos	Diagnóstico
R	Organização dos programas	Diretrizes e Princípios
I	Coesão Social	Estratégia
Á		Instituição de Bases Legais
V		Respeito à Cultura
E		Controle Social
I		Capacitação
S		Sustentabilidade
		Avaliação Permanente

Fonte: Elaborado para esta tese.

Este esquema é utilizado para apresentar a comparação propriamente dita.

3.3.2.1 Instrumentos de pesquisa

Os instrumentos podem ser classificados para cada uma das variáveis analíticas. Para a identificação dos "objetivos" foram realizadas revisões documentais, visitas a sítios na internet e entrevistas. A análise da coesão social foi instrumentalizada por uma revisão histórica de diversos documentos, mas a fonte importante foi a observação realizada pela pesquisadora e as entrevistas. Para se aproximar da "organização" dos programas de alimentação escolar foram realizadas entrevistas com gestores, professores, manipuladores e alunos. As entrevistas seguiram roteiros básicos que seguem em anexo.

No entanto, as entrevistas representaram muito mais na execução do trabalho, elas mostravam que nem sempre as nossas hipóteses[38] estão conectadas com a realidade.

3.3.2.2 As entrevistas

As entrevistas são instrumentos importantes por possibilitar a produção de conteúdos fornecidos diretamente pelos sujeitos envolvidos no processo – materiais que tanto podem ser objetivos quanto subjetivos –, representam sempre diálogos. O entrevistador pretende com esse instrumento elucidar as informações pertinentes ao seu objeto de pesquisa.

Dessa forma, a entrevista como fonte de informações pode fornecer dados primários e secundários e ser estruturada de formas diversas e variadas, tais como a sondagem de opinião com questionário fechado, a entrevista semi–estruturada, a entrevista aberta, a entrevista não diretiva, a entrevista centrada (MINAYO, 2004). Em nosso processo investigativo utilizamos a forma semi–estruturada individual, combinando perguntas fechadas e abertas, com o objetivo de possibilitar ao sujeito pronunciar–se sobre a temática em questão. Nesse processo aconteceram fragmentações, incompletudes e súbitas mudanças de foco, tal como Leonor

[38] **Quadro de hipóteses do projeto de pesquisa**

Hipóteses	**Questões**	**Categorias Analíticas**
A formação de hábitos alimentares é um objetivo não atingido pelos programas de alimentação escolar.	Como fazem os países para atingir este objetivo? Quais as variáveis intervenientes neste sentido?	Hábitos alimentares.
Os professores não recebem formação suficiente para conectar seus ensinamentos aos programas de alimentação escolar.	Qual o papel do professor na implementação do Programa? Existe formação adequada para o desenvolvimento desta função?	Formação dos professores para a educação alimentar.
O direito à alimentação escolar emerge quando os objetivos dos programas de alimentação escolar são alcançados e, quando a educação alimentar é uma prática educacional.	Está emergindo o direito à alimentação escolar?	Direito à alimentação escolar.

Arfuch afirma: "*azarosa como toda conversación, susceptible de caer en punto muerto"* (ARFUCH, 1995, p.91).

Segundo Minayo (2004, p.109), "[...] o que torna a entrevista instrumento privilegiado de coleta de informações é a possibilidade de a fala ser reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e ao mesmo tempo ter a magia de transmitir, através de um porta–voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, sócio–econômicas e culturais específicas".

Em cada um dos países as narrativas misturaram histórias de vida, ideias, utopias e pensamentos que revelaram: identidades, posições sociais e papéis sociais. Em alguns casos sentimos que o pacto de cooperação que se estabelece numa entrevista não conseguia ser formado, tanto nos momentos em que não houve entendimento das perguntas como quando o entrevistado se sentia avaliado. Nesses momentos foi muito útil lembrar que a entrevista era apenas um diálogo e que os sistemas de valores não estavam em questão, assim que podia se levar uma conversa despreocupada.

3.3.2.3 A escolha dos entrevistados

As entrevistas foram realizadas em quatro níveis. O primeiro foi o supranacional, ou seja, foram entrevistados atores de organismos internacionais. Nesse grupo se destacam os que trabalham com a perspectiva da América Latina e os que trabalham, especificamente, para os países. No segundo grupo estão os gestores nacionais. Em cada um dos países foram contatados atores que pudessem dar um panorama nacional. Incluímos neste grupo os professores universitários e de escolas normais que deram sua contribuição.

No terceiro grupo estão os gestores locais, neste grupo incluímos tanto os gestores locais dos programas como os técnicos que trabalham dando apoio em cada município ou região. No quarto grupo estão os gestores escolares, manipuladores (merendeiras e auxiliares), nutricionistas e estudantes que puderam ser ouvidos.

Quadro 3.5 – Distribuição dos níveis dos entrevistados

Níveis de entrevistados	Atores	Atores
Supranacionais	Organismos internacionais para América Latina Organismos internacionais com ênfase nacional	CEPAL FAO PMA
Nacionais	Gestores nacionais	FNDE JUNEB MEC/BO Professores universitários e de escolas normais.
Locais	Gestores locais e atores locais	CECANE/UFRGS Nutricionistas Conselheiros Gestores do programa local
Na escola	Gestores da escola e atores do programa na escoa	Diretores de escolas Manipuladores e estudantes

Fonte: Pesquisa empírica

3.3.3 Caminhos percorridos

Para realizar este trabalho foi necessário fazer duas importantes viagens. Além de diversas visitas a instituições no Brasil. A primeira foi para a Bolívia, em outubro de 2008. Nessa viagem visitei as cidades de La Paz, Oruro e Cochabamba. Nessa primeira aproximação, tive o prazer de apresentar dois seminários na Escola Normal Católica de Cochabamba, abordando temas de políticas sociais públicas e o Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil. Esse momento eu aproveitei para entender o Sistema de Educação Boliviano (SEB) que, coincidentemente, estava passando por uma profunda transformação. Essa minha visita coincidiu com a realização do trabalho de planejamento curricular que o Ministério de Educação coordenava em conjunto com a UNESCO.

Esse trabalho envolvia consultores de diversas áreas e saberes e a proposta por eles elaborada foi posteriormente discutida num evento nacional. Os consultores preparavam "produtos" que englobavam os diferentes ciclos e modalidades. Eu tinha ficado de participar, como convidada, no debate com o grupo da Educação Infantil, mas, infelizmente, a súbita substituição da ministra de educação não permitiu que a agenda se cumprisse. Mesmo assim, pude conversar com algumas consultoras e sensibilizá–las sobre a importância de colocar a Alimentação Escolar como um item na sua discussão. Soube mais tarde que isto aconteceu e que foi um assunto muito defendido, principalmente, pelo grupo de mães que participaram do evento final. É importante colocar que, dentre as muitas mudanças que o Governo Evo

Morales imprimiu na educação, está a formação de professores. A nova legislação vigente extingue a possibilidade de oferta de formação de professores em escolas superiores e normais particulares. Essa é sem dúvida uma medida muito dura para as instituições confessionais, que eram as que se dedicavam em grande parte a essa tarefa.

Esse episódio é importante para este trabalho, pois um dos focos investigativos incluía a formação dos professores, além do fato de estarem nessas instituições meus contatos e já ter realizado a minha aproximação com estudantes e professores. No entanto, no meu retorno ao Brasil, continuei acompanhando e esperando a definição dessa nova realidade, para poder, na minha segunda visita, me aproximar desse nível investigativo. Infelizmente a situação não foi resolvida até esta data, e as negociações interinstitucionais continuaram e obrigaram que esse nível fosse deixado de lado.

A segunda viagem foi em maio de 2009. Nessa oportunidade, visitei Chile e Bolívia. Estabeleci minha sede em Santigo do Chile, a capital, e de lá visitei cidades da região metropolitana, Valparaiso e Viña del Mar. Tive a sorte de conseguir hospedagem na "Casa del Maestro". Essa é uma residência mantida pelo sindicato dos professores do Chile e serve como lugar de hospedagem a todos os professores do país que precisam de estadia na cidade. Posso dizer que senti bem de perto as novas dificuldades que o magistério estava atravessando. Nesses dias estava sendo apresentada ao Parlamento Nacional a proposta que autorizava a qualquer profissional que tivesse mais de quatro anos universitários a atuar como professor. Essa proposta estava sendo muito criticada pela categoria, no entanto, a sociedade estava muito dividida. De um lado, se concordava com a necessária formação dos professores com todos seus conhecimentos de pedagogia e didática. Por outro lado, a sociedade percebia que havia um número muito grande de profissionais com formação superior em diversas áreas e sem trabalho. Abrir essa brecha era de alguma forma amenizar o desemprego, claro que em detrimento da qualidade da educação. Os proponentes estavam muito otimistas e argumentavam que muitos professores bons não tinham a tal formação e que tudo era uma questão técnica, que a formação continuada poderia suprir em médio prazo esta carência nos casos em que o professor sentisse necessidade.

Nessa visita, eu tive quatro tipos de aproximações. O primeiro foi aos organismos internacionais para América Latina sediados no Chile, como a Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e a Alimentação (FAO). Visitar o arsenal bibliográfico de ambas as instituições me mostrava o tamanho do desafio que eu tinha escolhido e como seria difícil realizar este trabalho sem dar certos limites.

Ao mesmo tempo, a disponibilidade e a simpatia das pessoas me fizeram entender que os "organismos supra–nacionais" são também ocupados por pessoas e que elas, nas suas diversas posições, possuem ideias diversas e perseguem utopias muito similares umas às outras, principalmente em se tratando da América Latina. Particularmente na FAO tive o sentimento de que falávamos a mesma linguagem e que meus pressupostos eram, aparentemente, pertinentes.

O segundo tipo de visita foi de nível acadêmico, encontrando professores de duas universidades, uma pública e uma privada. Esses professores me deram uma noção do Sistema de Educação no Chile (SECh) e, embora opinassem sobre meu objeto de estudo e as políticas educacionais em geral, me mostraram que o programa de alimentação escolar não teria porquê fazer parte da formação dos professores, para eles este tópico era ligeiramente trabalhado, mas o trabalho envolveria tanto nutricionistas e médicos, como engenheiros de alimentos; disseram que, se houvesse uma preocupação com a saúde do escolar, esses casos deveriam ser reportados aos respectivos responsáveis.

Nesses discursos eles me apresentaram a alimentação como uma atividade divorciada do ensino ou da aprendizagem, embora reconhecessem que há um vínculo importante. Essas declarações esvaziavam a possibilidade de utilizar na pesquisa definitivamente a variável que envolvesse a formação de professores. Na verdade, é possível dizer que não houve capacidade de encontrar este vinculo neste trabalho, evidentemente, este fator está presente no ideário de todos os entrevistados.

O terceiro tipo de aproximação foi com o Ministério de Educação. Nessa instância fui encaminhada à Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Essa é a instituição que gere o programa de alimentação escolar no país. Fato que demonstrou como era verdadeira a percepção dos professores universitários acima citados. Nessa instituição, fui muito bem recebida e além de os responsáveis me concederem entrevistas aceitaram me levar até algumas escolas para acompanhar o desenvolvimento do programa. Eles deixaram que eu escolhesse as escolas. Nessas visitas, fui acompanhada pela responsável técnica. Pedi para visitar uma escola municipal urbana, uma rural e uma conveniada. Eu tinha previamente contatado muitas escolas e pedido que me permitissem visitá–las. Em todos os casos, pediam para que antes obtivesse uma autorização de órgãos superiores. Por dois dias, num carro da instituição, pude realizar as visitas.

Assim, pude realizar o quarto tipo de aproximação. Visitar *in loco* cozinhas, refeitórios e poder conversar com diretores, professores, alunos e manipuladoras. Em todos os locais fui

sempre bem recebida, embora causasse surpresa e, em alguns momentos, fosse percebido que estivéssemos fazendo uma avaliação.

A visita às escolas das cidades de Valparaiso e de Viña del Mar foram realizadas isoladamente, achei que me apresentando sozinha poderia colher outras impressões, contudo, não foi muito diferente do que observei junto com a equipe da JUNAEB.

Então, empreendi minha segunda visita à Bolívia. Eu sabia que o movimento constante do contexto não era favorável para realizar o estudo, nos dois últimos anos já tinham se revezado quatro ministros da educação. No entanto, eu confiava nas instituições, no meu leque de contatos e no meu entendimento do sistema boliviano de educação. No Ministério da Educação não havia nenhuma pessoa que pudesse me receber para conversar sobre o assunto, o pessoal encarregado estava envolvido com uma apresentação para um evento internacional e com a preparação das mudanças no sistema educativo.

Assim, me encaminharam para os gestores municipais. Desse modo, tive contato com pessoal das cidades de Cochabamba, Oruro, La Paz, Sica Sica e Tolerani (esses dois últimos no interior do departamento de La Paz). Paralelamente pude entrevistar consultores do Programa Mundial de Alimentos (PMA), entidade que leva adiante, dentro de suas atividades, um programa de alimentação escolar para 10% dos municípios bolivianos.

Em todos os municípios, pude visitar escolas e conversar com professores, alunos, merendeiras e, às vezes, com pais. Eu fiquei muito impressionada com o que vi. Tudo que eu via e ouvia me remetia, inegavelmente, a fazer uma comparação com o que já conhecia dos programas brasileiro e chileno. Tudo funciona dentro do que meus olhos compreendiam como uma desorganização institucional, mas surpreendentemente, funciona. Todas as pessoas que trabalham nos programas, formal ou informalmente, o fazem com a maior boa vontade, com crítica e com a sensação de que falta alguma coisa. Na verdade, falta muita coisa que não é somente material, faltam instituições conectadas às ações, e vice–versa.

Essa sensação constante me obrigou a pensar em outro modo de explicar essas diferenças. Assim, a partir deste momento verifiquei que meus achados de pesquisa não poderiam ir adiante sem um arcabouço teórico que explicasse esta realidade. O que estava percebendo era uma característica do tecido social e isto me deixava inquieta e, ao mesmo tempo, me exigia repensar meus pressupostos de pesquisa.

No retorno ao Brasil realizei algumas visitas a municípios no Rio Grande do Sul, lá tive a sorte de poder visitar escolas e refeitórios, e, assim, conversar com todos os segmentos envolvidos com a política. Aproveitando a visita de gestores do FNDE a Porto Alegre realizei entrevistas. Felizmente, nesse meio tempo, pude trabalhar junto ao Centro Colaborador em

Alimentação e Nutrição do Escolar do Sul (CECANE /UFRGS), órgão que me permitiu o acesso a diversos documentos do programa e, claro, outro meio de estar sempre conectada com o programa brasileiro foi visitar sempre a página do órgão gestor.

Toda essa imensa quantidade de informações foram selecionadas, separadas e peneiradas para poder formatar as análises comparadas que são nosso objetivo de estudo.

4 CONTEXTO E PECULARIEDADE DOS PAISES ESCOLHIDOS

Ao observar com mais cuidado os países da América Latina, podem ser identificadas diferenças importantes em cada um dos países, tanto pelas características geográficas, econômicas, sociais e políticas como pelas suas histórias particulares. Embora em muitos níveis se fale de um conjunto mais ou menos homogêneo como um método analítico, na prática, podem ser encontrados elementos semelhantes, mas uma aproximação mais aguda revela que não há forma de compará–los pura e simplesmente. Este foi, portanto, o maior desafio deste trabalho, pois realizamos uma escolha intencional dos três países que se constituíram em objeto de análise.

A premissa dessa escolha estava centrada na percepção de que era necessário interpretar diferenças que vão da diferença na organização política dos Estados até a forma como cada um dos países implementa suas políticas públicas sociais, particularmente, na educação e nos programas de alimentação escolar.

Geograficamente, o mapa da Figura 4.1 dá uma ideia muito clara da diferença que existe entre esses países, em tamanho e em situação dentro da região.

Fonte: gabrielamapas.blogspot.com

Figura 4.1 – Mapa Político da América do Sul.

Inicialmente, observando a Figura 4.1, é possível verificar que as diferenças desses três países vizinhos são muito visíveis, os tamanhos muito diferentes. O Brasil é um país muito maior em área física, em número de habitantes e, portanto, no tamanho da sua economia. A Bolívia é um país que se encontra no coração do continente, seu território é bem menor que o brasileiro, assim como o tamanho da sua população e sua economia. Embora conte com uma diversidade muito grande de regiões geográficas, não possui uma saída marítima, fato que prejudica o escoamento da sua produção, por exemplo. O Chile conta com uma área menor, mas é um país com uma população maior que a da Bolívia e o tamanho da sua economia é relevante.

Quadro 4.1 – Organização geográfica, demográfica e indicadores econômicos – Bolívia, Brasil e Chile – 2009

País	Capital	Língua	População habitantes (milhares)	Território km²	PIB Bilhões USD correntes	PIB per capita USD (PPP)
Estado Plurinacional da Bolívia	La Paz (sede de governo) e Sucre (sede constitucional e jurídica)	Espanhol, Quechua e Aimará	9.947.418	1.098.581	45.523	4.451
Brasil	Brasília	Português	201.103.330	8.514.876	3.143.000	10.073
Chile	Santiago do Chile	Espanhol	16.746.491	756.950	161.781	10.025

Fonte: CEPAL (2010).

Os três países são considerados em desenvolvimento, mas é muito perceptível que tanto o Brasil como o Chile são mais ricos. A Bolívia é um país com menor produto interno bruto e é o mais pobre da região. Vamos então fazer uma breve aproximação ao perfil de cada um dos países.

4.1 ESTADO PLURINACIONAL DA BOLÍVIA – UM CAMINHO SEM RUMO CERTO

> *….Al estruendo marcial que ayer fuera y al clamor de la guerra horroroso siguen hoy, en contraste armonioso, dulces himnos de paz y de unión.*
> *(Estrofe do Hino Nacional da Bolívia)*

Geograficamente, a Bolívia está situada no coração da América do Sul, possui uma grande diversidade climática e fisiográfica. Cada região apresenta uma riqueza de eco–regiões e subunidades ecológicas, que vão desde a alta planície andina para a Amazônia e do Prata, através dos vales temperados, às colinas dos Yungas e do Oriente, por este motivo o país é dividido, geograficamente em três regiões: o altiplano, o vale e os lhanos.

A Bolívia é um país politicamente organizado como unitário. O país está dividido em nove departamentos. Eles são subdivididos em 327 municípios, que por sua vez se subdividem em cantões. Entretanto, após a promulgação da Carta Magna de 2007 está em discussão a possibilidade de reconhecer 187 terras comunais e 87 municípios indígenas, todos eles estão requerendo a sua autonomia e o seu reconhecimento.

Segundo o censo populacional de 2009, é possível dizer que a Bolívia é um país jovem: 54% da população têm entre 15 e 59 anos. Quase 60% da população têm menos de 25 anos. Outro dado importante é que quase a metade das mulheres está em idade fértil, ou seja, entre 15 e 49 anos. Apresenta uma taxa de natalidade global de quase quatro filhos por mulher, acima da média para a América Latina. Essa tendência é inversa a países como Uruguai e Chile. Esse dado sinaliza a importância da educação neste país. No entanto, é importante mostrar que o índice de fecundidade se eleva a sete filhos nos grupos de mulheres que carecem de educação.

A Bolívia é formada por, aproximadamente, quarenta grupos étnicos. Na grande maioria, esses mantêm as suas tradições, cultura e idioma. Eles são divididos em dois grupos principais: o dos Andes, que abrange os quechuas e aymaras na região do Planalto e dos Vales. O outro é o grupo de regiões quentes, composto majoritariamente por Guaranis, Guarayos, Chiquitanos, Itonamas e Movimas.

A sua língua oficial é o espanhol, no entanto, existem trinta e seis dialetos, sendo que o quechua e o aymará possuem estrutura linguística melhor sistematizada; elas predominam, principalmente, no oeste. No leste, as línguas mais faladas são o guarani e o mojeño. A população indígena tem sido historicamente forçada a aprender o espanhol.

Fonte: www.embajadadebolivia.com.ar

Figura 4.2 – Mapa Político da República Plurinacional da Bolívia.

Etnicamente, a população boliviana é mestiça, uma mistura de ameríndios e europeus, existindo uma minoria branca, rastro da presença de diversas imigrações como a de grupos croatas e alemães. Existe uma minoria dos africano-americanos descendentes de escravos que chegaram durante o período colonial, sendo localizada principalmente em algumas províncias do departamento de La Paz.

A Bolívia é um país indígena, mas, como o resto da América Latina, ela apostou na homogeneidade linguística e cultural, ignorando esta população que permaneceu marginalizada. Apesar disso, na Constituição em vigor a educação é tida como a mais alta função do Estado. Contudo, os fenômenos de interculturalidade e bilinguismo não são claramente difundidos e devidamente tratados. A nova constituição foi aprovada em nove de fevereiro de 2009,[39] essa temática, ao contrário, é hegemônica.

[39] A nova Constituição dedica o capítulo sexto à educação, interculturalidade e direitos culturais. No seu primeiro artigo dispõe: "La educación constituye una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado, que tiene la obligación indeclinable de sostenerla, garantizarla e gestionarla".

Para Selma Aleixo de Parada e Ramón Villegas Gallo (2007, p. 5):

> *Al ser Bolivia uno de los países más pobres de América, con más de la mitad de su población en situación de pobreza ubicada fundamentalmente en el área rural, incide negativamente en los resultados educativos. En el área rural el 37,9% de las mujeres y el 14% de los hombres de 15 años o más no saben leer ni escribir. En el área urbana 10% de mujeres y 2,5% de hombres no saben leer ni escribir.*
> *Se puede afirmar que la principal razón del analfabetismo es la inasistencia a la escuela por la necesidad de trabajar. Hay escasez de escuelas con más del tercer grado de Primaria y la ausencia de Secundaria en el área rural es particularmente notoria, dando lugar a la migración a zonas urbanas*

Um olhar sobre a história desse país esclarece essa dura realidade. Bittencourt e Chávez (2007) atribuem essa situação à dicotomia educacional implementada no sistema educacional boliviano. Esse sistema perversamente abriu um abismo entre os cidadãos do país. Centros rurais e urbanos focaram objetivos diferenciados, de forma negativa. Como se os urbanos fossem cidadãos de primeira classe e os rurais de segunda classe. Dessa maneira, a situação educativa e sua relação com o desenvolvimento da nação boliviana se explicam sob uma perspectiva histórica que remonta à época da colônia, na qual os colonizadores estruturaram um sistema educativo–cultural racista e com objetivos sustentados na sua necessidade de exploração, enriquecimento e, obviamente, seus interesses de poder e controle das sociedades do Novo Mundo (BITTENCOURT; CHÁVEZ 2007, p. 6).

Sem dúvida, existem muitos outros motivos que foram dando corpo ao atual *status quo*. Contudo, para podermos entender esta dinâmica utilizaremos a sistemática utilizada por López (2005), quem identifica três reformas importantes ao longo do século XX. Quais sejam: a primeira de corte liberal no inicio do século, a segunda de caráter nacionalista teve lugar no marco da Revolução Nacional dos anos cinquenta e a terceira, de meados dos anos noventa, no marco do período neoliberal e no contexto da globalização. Uma quarta reforma está em curso. Esta nova reforma poderá configurar um momento de base indigenista.

A Bolívia teve sua independência firmada em 06 de agosto de 1825 pelo Marechal Simón Bolívar, que foi, também, seu primeiro presidente. A influência desse libertador se fez presente quando ele chamou o seu mestre, o liberal Don Simón Rodriguez, para tomar conta do sistema educativo boliviano. Era um mestre identificado com o ideário europeu, pós–revolução francesa, no qual os cidadãos tinham direito e possibilidade de aprendizado. Embora ele não tenha ficado no comando da pasta da educação por muito tempo, é reconhecido pela profunda influência que exerceu.

A continuação de Simón Rodriguez teria significado um avanço no sistema educacional, no entanto, ao ser destituído, as forças conservadoras, re–alinhadas de forma interesseira na nova república, não permitiram um sistema educativo muito diferente do que a colônia impunha. Nesse caso, um grupo dominante crioulo tradicional opta pela educação para as castas privilegiadas desde a colônia (DE MESA, GISBERT, MESA, 1997).

Ests novo modelo de estado liberal oligárquico vigente no início do século XX foi marcado pela chegada da Missão Belga, que empreendeu a primeira reforma educativa. Seu objetivo principal era tornar a educação um instrumento civilizatório, homogeneizador e principalmente, castelhanizante.

> [...] Durante esta primera reforma predomino un afán netamente civilizador en el discurso, desde una comprensión evolucionista de la cultura y bajo el predicamento de poner la educación al servicio de la asimilación del indígena a la cultura dominante del país o lo de que se denominaba como la *vida nacional* de manera de construir una nacionalidad […] (LÓPEZ, 2005, p.59)

Nesse momento surge a dicotomia educacional, posto que se implementaram dois tipos de ensino: o rural e o urbano.

O ensino urbano conta com a Escola Normal de Maestros, fundada em Sucre (capital do país), no departamento de Chuquisaca, com a finalidade de formar recursos humanos aptos para educar as elites intelectualizadas e os cidadãos moradores das principais cidades. É notável o labor pedagógico dos maestros formados nessa Escola Normal, pela qualidade do ensino que brindaram às diferentes gerações, outorgando ao magistério urbano relevância social e respeito.

O ensino rural enfatiza os conhecimentos práticos da educação para o trabalho agrícola e mineiro. Nesse momento, o governo pensava educar no modelo das escolas americanas das reservas indígenas. Estas escolas seriam ambulantes e utilizariam o idioma nativo. No entanto, surge um movimento indigenista que reivindica o mesmo tratamento educacional que o restante da população. Cria-se, então, Warisata (1931–1940), uma escola Ayllu que representa um ícone de contestação diante da dicotomia. Destacam–se Elizardo Pérez (criollo liberal), e Avelino Siñani, (cacique aymara) que põem em prática a escola nuclear inspirada na estrutura do ayllu. Esta é uma palavra aymara que expressa a cosmovisão andina que engloba a estrutura social baseada, fundamentalmente, no princípio da reciprocidade e da vida comunitária.

A escola de Warisata existiu por pouco tempo. Ela não conseguiu se manter, apesar de oferecer uma educação abrangente, em que tanto a cultura nativa era respeitada como os

conhecimentos universais eram disseminados, brindando um ensino bilíngue. Tinha-se como importante conhecer a língua dos patrões e governantes sem perder a sua identidade sociolinguística.

Historicamente falando, destaca-se que, entre 1880 e 1932, há fatos econômicos importantes. Após o crescimento da produção de prata e estanho, indústria que trouxe avanços tecnológicos significativos, se consegue certa estabilidade econômica no país. Esse período foi marcado, também, pela emergência de uma nova elite branca, chamada de cholos, que lentamente se apropriava de grandes porções de terra. Este fato produziu uma realocação na sociedade, criando um conflito agrário que viria a se constituir num problema na revolução de 1952. Até lá, as relações socioeconômicas no âmbito agrário continuaram como no tempo da colônia (DE MESA, GISBERT, MESA, 1997).

Outro fato marcante no país é a Guerra del Chaco, em 1932. Esse embate, contra o Paraguai, é resultado do conflito pela exploração do petróleo. Além das catastróficas consequências sociais e econômicas que um conflito bélico produz, esse fato trouxe a noção de unidade nacional, que era incipiente nos grupos dominados. Somente após a guerra os grupos indígenas e camponeses ex–combatentes tomam consciência política da sua importância no conjunto de ações do Estado. O pós–guerra se torna um momento propício para que os indígenas surgissem como atores da história e tornassem a sua luta por direitos um novo objetivo a ser alcançado. Uma luta pela cidadania.

A segunda reforma está marcada historicamente pela Revolução Nacional de 1952, que foi quando o crescente grupo com ideologia nacionalista tomou o poder com o apoio dos indígenas e os grupos surgidos no pós–guerra. A reforma agrária é instituída como um dos pontos altos da revolução, além do voto universal e a nacionalização das minas e do petróleo.

É importante lembrar que o número de alunos na escola tinha chegado a patamares elevados em relação a outros momentos históricos.

Essa revolução instituiu o Código da Educação, em 1955. Este instrumento legal mostra o interesse para com a população indígena. Seu principal item é, talvez, a decretação da obrigatoriedade da educação primária. López (2005, p.81) diz, com referência a esse documento, que "[...] entre seus princípios destacava-se o papel libertador da educação e por meio do qual se buscou estender a educação às grandes maiorias indígenas e campesinas que haviam permanecido excluídas dela" (tradução nossa). Se por um lado isso aconteceu e de forma significativa, é importante lembrar que a qualidade do ensino rural nunca foi a mesma que a da escola urbana.

Na prática, o Código repete os valores homogeneizadores e catellanizantes[40] vigentes. A grande diferença está em que a educação rural deixa de ser responsabilidade do Ministério de Assuntos Campesinos. Aliás, nesse período se deixa de falar diretamente nos indígenas e suas respectivas etnias; eles receberam, por decreto, a denominação de "camponeses", perdendo ou aglutinando as diferenças étnico–culturais. O ideário era negar a existência de qualquer conflito étnico racial diferenciando e marcar, apenas, a região onde o cidadão trabalha, na cidade ou no campo: "Para a Revolução o indígena tinha que absorver tecnologia, se converter num camponês, aprender a ser um bom trabalhador agropecuário e, desta forma, contribuir no desenvolvimento econômico e social do país e alcançar a cidadania" (Ibid. p. 83). Esse movimento incluía a mudança nos hábitos de vida, pois alterava os parâmetros de alimentação, saúde, higiene, vivenda e vestuário. Propunha-se, também, erradicar o uso de álcool, coca, superstições e os prejuízos na agricultura mediante uma educação científica. (Art, 120 do CNE, 1955).

Dessa forma, a Bolívia vai entrando num novo momento histórico. A "exacerbada" atenção às reivindicações dos grupos emergentes faz com que as elites conservadoras reajam e, com apoio dos organismos internacionais, retomem o poder e preparem o terreno para a implementação do capitalismo neoliberal (CAMPERO PRUDENCIO, 1999).

A terceira reforma está contida na Lei da Reforma Educativa de 1994, cujo ideário estava baseado no neoliberalismo. Após a Revolução de 1952 se sucedeu uma série de reformas à educação boliviana, nenhuma, porém, alterando significativamente o ideário imposto nesse ano. Houve modificações pontuais na estrutura e no funcionamento do sistema educacional, sem que se alterasse nem a dicotomia – rural e urbana – nem as bases e princípios anteriores.

A transição dos governos ditatoriais para a democratização não representou substancial modificação do sistema educacional. Foi marcante que durante a fase mais dura da ditadura militar, liderada pelo General Banzer Suares, os maestros recebessem um significativo aumento salarial, sem que tivessem que recorrer a greves ou difíceis negociações.

Contudo, é um período que preparou o terreno para que os argumentos que a reforma neoliberal viria a utilizar em 1994 fossem criando raízes. Essa reforma educacional, dentro do marco do neoliberalismo vigente no mundo, tem o objetivo de formar sujeitos sob a lógica da

[40] Castellanizante é o processo de anular o conhecimento de outras línguas para impondo o castellano como única língua utilizada nas escolas.

competência e da competitividade, na qual o sujeito é responsável pelos seus saberes e o Estado oferece a educação básica mínima.

Ela se estabelece sobre dois pilares, que são a educação intercultural/bilíngue e a participação popular. A primeira tenta diminuir os efeitos da dicotomia, deixando de utilizar as denominações rural e urbano, substituindo-as pelas de: "áreas concentradas" – as urbanas – e, "áreas desconcentradas"– as rurais –, sem acabar com a divisão[41]. A segunda dá ênfase à descentralização da gestão com certa contrapartida econômica. Assim, as comunidades são incentivadas à autonomia, mas com severos limites relativos às decisões, o que acaba por não modificar os verdadeiros centros de poder. Dessa forma, o espectro de avanços que a descentralização promete fica frustrado, a iniciativa da própria participação se esvazia e termina inexistindo.

López (2005, p.195) reforça essa visão incluindo o descontentamento e o desacordo com que a categoria do magistério avaliava a reforma,

> [...]En suma, estos primeros esfuerzos de reforma fueron vistos por los gremios de maestros como digitados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en tanto formaban parte de un mismo paquete de medidas, junto con el Decreto 21.060 de ajuste estructural. Cabe, a este respecto, señalar que como producto del mencionado ajuste y de la profunda crisis económica que le dio origen, los salarios de los docentes se deterioraron significativamente y el servicio de educación se vio seriamente afectado entre 1979 e 1985, con la consecuente contracción de la cobertura escolar.

A interculturalidade era colocada, nesse contexto, como fonte de dinamização curricular e como mecanismo capaz de tirar a educação boliviana da imobilidade na qual se encontrava, a partir de uma visão socioconstrutivista. Dessa forma, novamente se nega a existência do conflito étnico e se continua com uma educação fragmentada, apenas chegando num folclorismo que não garante nem a melhora da qualidade educativa, nem a melhora dos salários dos professores e muito menos uma perspectiva de formação de recursos humanos de forma unificada.

Existiu um gasto acumulado enorme na metodologia de diagnóstico, na formatação do projeto da reforma e na sua aplicação, que não foi equivalente aos ganhos ou avanços propostos. O que se teve, nesse período, foi um festival de empresas consultoras e equipes técnicas de assessoramento renomeando as antigas práticas.

---

[41] Até hoje existem sindicatos de maestros rurais e de maestros urbanos. Nesta instância não houve forma de unificação. O mesmo ocorre com os maestros aposentados.

Diante desse quadro crítico instalado no país, entra em cena o governo do atual presidente Evo Morales. Entre suas propostas ele apresentou um projeto para a educação que ainda não deixou de ser projeto.[42] Existe um grupo multidisciplinar elaborando a reforma curricular. Os embates da educação estão presentes nas discussões da nova constituição (GARCIA LINERA, 2006).

No caso específico da Bolívia, as reformas da educação mudam, mas as políticas de fundo continuam sendo as mesmas que privam as grandes maiorias de uma educação de qualidade. Por exemplo, somente em 1952 se reconhece constitucionalmente a universalidade do direito à educação primária, embora segmentado entre urbano e rural.

Desse modo, os grupos menos beneficiados na distribuição do conhecimento foram os indígenas e as sociedades rurais, que, por sua marginalização, não constituíam um grupo prioritário para o capitalismo, tendo recebido adestramento formal que se reduzia ao domínio da leitura e da escrita, e, em muitos casos, se reduzia à capacidade de traçar seu nome (GETINO, 1995).

No entanto, esse conflito perdeu seu sentido, na medida em que esta relação não é objeto de reflexão. A dicotomia educacional está naturalizada e, ao mesmo tempo, ela é insignificante diante dos conflitos de distribuição de renda e da pobreza crescente. Esse fenômeno não é exclusivo da Bolívia, é sim o comum denominador dos países da América Latina.

4.1.1.Organização Escolar Boliviana

O sistema de educação formal se organiza nos seguintes níveis: inicial, primário e secundário, que estão organizados por ciclos. No nível inicial, os ciclos são os de estimulação e de desenvolvimento precoce e atende crianças de 0 a 5 anos de idade, este nível não é obrigatório e a responsabilidade não é, apenas, do Estado, mas também da família e da comunidade. O segundo ciclo é de preparação para crianças de cinco anos, tem um caráter escolarizado, com responsabilidade do Ministério de Educação e Cultura (MERCOSUR, 2005).

O nível primário está organizado em três ciclos, o primeiro envolve aprendizados básicos e prevê o atendimento de crianças de 6 a 8 anos; o segundo ciclo, de aprendizagens

[42] Nos primeiros dois anos de mandato passaram quatro ministros de educação, isto reflete a dificuldade que esta área representa na proposta de reformulação do Estado que este governo se propõe.

essenciais, também tem três anos de duração e atende as crianças de 9 a 11 anos; o terceiro ciclo do nível primário é de aprendizagens aplicadas, com uma duração de dois anos, atende as crianças de 12 a 13 anos de idade.

O nível secundário está destinado à população a partir dos 14 anos e se propõe desenvolver as competências em dois ciclos: o de aprendizagens tecnológicas e o de aprendizagens diferenciadas.

O nível de educação superior possui dois níveis pós–secundários: (1) universidades, (2) institutos técnicos superiores e institutos normais superiores, este último encarregado da formação de professores primários.

Na nova proposta constitucional as mudanças educacionais serão muito grandes, se abandonará o sistema de ciclos e todo o conteúdo curricular, assim como a nomenclatura serão alterados. A educação inicial passará a ser denominada Educação em Família Comunitária. A educação primária será a Educação Comunitária Vocacional e a educação secundária será a Educação Comunitária Produtiva. A formação dos professores poderá ser oferecida apenas por instituições públicas. Por este motivo teremos que esperar que todas as reformas sejam promulgadas e debatidas.

4.1.2 Hábitos alimentares bolivianos

Os hábitos alimentares bolivianos variam de região para região. A refeição mais importante é o almoço. Grande número dos trabalhadores bolivianos costuma voltar para casa no horário dessa refeição. Um bom almoço boliviano é composto de sopa, um prato principal (denominado segundo) e sobremesa. As sopas são muito ricas em vegetais como cebola, cenoura, repolho, favas, vagem e acelga. O prato principal é servido junto com saladas de folhas verdes, tomates e pimentões. As sopas são muito ricas em vegetais como cebola, cenoura, repolho, favas, vagem e acelga. O elemento mais importante na comida boliviana é a batata: batatas, de vários tipos e preparadas de modos variados, são servidas com quase todas as refeições. Massas e arroz também são favoritos, fazem parte dos costumes. Quanto à carne, os bolivianos comem bastante carne suína, mas o frango e a carne de gado estão também presentes. Come-se carne de ovelha e lhama com bastante frequência, assim, como se consome peixe, nas regiões tropicais e perto de lagos e rios, por exemplo, o peixe mais consumido no Lago Titicaca é a truta cor de rosa.

A comida é bastante temperada, mas para melhorar seu sabor, torná–la mais picante, sempre haverá um molho que acompanha todos os pratos, “la llajwa”, esse está sempre

presente nas mesas de casas e restaurantes. Esse molho é à base de tomate e um tipo de pimentão "*locoto"*. A Bolívia produz muitos temperos e segundo a região predominam seus pratos típicos. Os mais conhecidos são: o *picante de pollo,* que é uma espécie de frango ensopado acompanhado por *chuños (*batatas desidratadas) com um molho de amendoim e batatas; *o chicharron* são pedaços de carne de porco frita acompanhados por milho cozido, o *charquecan* charque de lhama frita e servida com milho e queijo e ovos cozido; a *chanka de pollo* é uma sopa de frango, preparado com batatas, cebolas e pimenta, ela pode ser, também, com coelho ou perdiz. Na parte oriental, acompanham as refeições *yucas* ou madiocas cozidas a modo de pão de aperitivo. Para o lanche da tarde estão *las humintas* são trouxas de massa de milho recheada com queijo e envolto na folha do milho. As *salteñas* são pastéis de forno recheados de carne e vegetais num molho especial, ideal para o consumo de manhã. Outro lanche importante são as *empanadas*, que são pastéis de forno recheadas de queijo, cebola e outros sabores.

Na Bolívia, existem 1.300 tipos de batatas e outros tubérculos parecidos, talvez por isso cada receita e região exigem um tipo peculiar de batata. Há também, muitas variedades de milho, divididos por cores e tamanhos. Lá também se consome a quinua que é conhecida por ser um cereal muito nutritivo, bem como existem diferentes tipos de frutas e verduras que são comercializadas, normalmente, em feiras livres e mercados.

As bebidas típicas deste país são: a *chicha* que é uma bebida ácida feita de milho fermentado. Normalmente feito em casa e não disponíveis comercialmente. Esta bebida tem sido fabricada na região desde o tempo dos incas. Outra bebida é o *tojori* e o *api*, que são bebidas quentes espessas feitas com farinha de milho. O *Singani* é uma bebida alcoólica semelhante à grapa, ela é produzida com base na uva. Ela é bebida sempre acompanhada de sucos ou refrigerantes, já que seu nível alcoólico é muito alto.

Faz parte do consumo, a sobremesa à base de frutas. O consumo de leite tem aumentado na Bolívia nos últimos anos, mas ele vem junto com uma mudança cultural, já que os produtores de leite do país se encontravam muito longe dos centros urbanos, principalmente do altiplano, onde o consumo de leite de ovelha se dá junto com a produção de queijos.

A folha da coca é, também, considerada parte dos hábitos alimentares de boa parte da população. Os indígenas mastigam *acullican* do mesmo modo como os chicletes, ficando com boas porções de folhas na boca por algum tempo. Esta folha "sagrada" integra rituais religiosos e medicinalmente ele age no metabolismo do organismo. Infelizmente, ele é

largamente utilizado na produção da cocaína, droga que tem se tornado um produto muito rentável, seu cultivo tem forçado até a substituição de outras culturas.

4.2 CHILE – AS ESCOLHAS DIFÍCEIS DE MODIFICAR.

> *… Alza, Chile, sin mancha la frente;*
> *conquistastes tu nombre en la lid;*
> *Siempre noble, constante, valiente*
> *te encontraron, los hijos del Cid.*
> *Que tus libres, tranquilos coronen*
> *a las artes, la industria, la paz*
> *y de triunfos cantares entonen*
> *que amedrenten al déspota audaz…*
> *(Estrofe do Hino Nacional do Chile)*

A República de Chile situa-se ao sudoeste do continente americano. Suas fronteiras estão demarcadas pelo Oceano Pacífico e pela Cordilheira do Andes, ao norte compartilha seus limites com o Peru e a Bolívia, em seguida com a Argentina. Organiza-se politicamente sob um estado unitário de república presidencialista. Seu idioma oficial é o espanhol, no entanto, o *mupudungun* (língua *mapuche*), o rapa nui (língua da Ilha de Páscoa) e outras línguas são minoritários.

A sua população está concentrada em 87,7% nas regiões urbanas e 12,3% nas áreas rurais. Esse dado define que as maiores partes das políticas sociais, particularmente de educação, podem ser definidas de forma mais homogênea.

O Chile construiu a sua independência com muita precocidade, em relação ao resto dos países do continente, sendo que ela foi alcançada de forma plena em 1818. Após essa data foram muitos os enfrentamentos entre os grupos liberais e federalistas contra os grupos autoritários e conservadores, sendo que os que se impuseram foram os últimos. Esse processo não se compara com as guerras civis que a Argentina e o Uruguai enfrentaram ao seu tempo; contrariamente, o Chile conseguiu criar um modelo político estável, articulado por princípios e regras universais. Essa estabilidade foi quebrada em 1891, com o suicídio do presidente Balmaceda – um liberal que estabeleceu e deixou o conceito portaliano[43] de Estado forte –, quando se estabelece um parlamentarismo, muito particular, onde o presidente não tinha mais importância nem poder.

[43] Próprio ou relativo ao estilo de governo preconizado pelo chileno Diego Portales, quem desde seu posto de ministro fixou as bases duma república centralista, ordenada e fortemente presidencialista.

Fonte: www.escolares.net

Figura 4.3 – Mapa Político do Chile.

Nesse meio tempo, o Chile teve a capacidade de conviver com as sucessões pacíficas do poder, principalmente após 1830, quando os conservadores assumiram o poder. O princípio desse grupo era o antiliberalismo e sua noção de autoridade não era apenas de cima para baixo, como também entre os grupos dominantes.

Sob esse regime e um desenvolvimento econômico precário, foi sendo preparado um cenário positivo para o século XX. Soma-se a esse cenário a guerra do Pacífico (1879–1883), quando, mesmo com escassos recursos e muita habilidade política, o Chile conseguiu um triunfo não apenas sobre a Bolívia, inicialmente invadida, mas, também, sobre o Peru, país que participara como aliado boliviano. Nesse episódio o país colaborou com uma incursão capitalista apoiado num Estado na medida certa para garantir o domínio inglês do salitre. Esse triunfo ajudou a que se criasse um aparelho estatal que incentivava a exportação, a construção de portos e uma arrecadação que suportou um desenvolvimento importante. No entanto, o Chile não vivia nesse período uma democracia verdadeira; embora fosse uma república onde os presidentes e parlamentares eram eleitos, a diferença era que o poder não emanava da população em geral, as eleições eram controladas por latifundiários cujo domínio, principalmente nas áreas rurais, era quase absoluto. Em 1833, foi emanada a Constituição que constituía um Estado forte, centralizador e dotado de amplos poderes para manter a ordem política. Seu idealizador foi Diego Portales. Os episódios de crise de 1850 e 1871 tiveram como fundo a participação da Igreja Católica nas questões do Estado. No primeiro momento os conservadores se fragmentaram entre os leais à igreja e os que lutavam pela independência do Estado. No segundo momento, são implementados mecanismos para debilitar as prerrogativas da Igreja, aprovando leis como o casamento civil e a instalação de cemitérios laicos (MOULIAN, 2005).

Se contrapondo ao ideário deixado por Diego Portales, após o triunfo da guerra do Pacífico, e com o crescimento econômico patrocinado pelo salitre, foi iniciado um período onde a disputa pelo poder institui o parlamentarismo que foi de baixa eficácia e governabilidade, mas que, a despeito disto, respeitava e permitia a participação de diferentes grupos nas decisões de investimentos dos ganhos arrecadados. Isso se estendeu até a queda no nível de arrecadação dos recursos estatais que aconteceu no fim da primeira grande guerra, momento em que os alemães iniciam a substituição do salitre como fertilizante natural pelo fertilizante sintético, fato que diminuiu a entrada de recursos para o Estado.

O século XX teve momentos marcantes, quando o presidente Alessandri, quem governou em duas ocasiões, a primeira de 1920 a 1924 e logo de 1932 a 1938, enfrentou intervenções militares golpistas em 1924. Nesse tempo, também surgiram os grupos

socialistas, populistas e comunistas. Todos os grupos de centro–esquerda formaram uma coalizão para enfrentar as ameaças fascistas e a necessidade de modernização capitalista que estavam em curso na década de 1940. Não obstante, com o inicio da Guerra Fria, os partidários socialistas e, principalmente, os comunistas, foram substituídos por exigência norte–americana.

Em 1970, o presidente Salvador Allende consegue triunfar nas eleições após um período de aperfeiçoamento institucional ocorrido entre 1964 e 1970, quando existiu uma democracia social no governo democrata-cristão de Frei. Em 1973, inicia-se um obscuro período e um terrorismo de Estado que caracterizou as ditaduras que se sucederam. Embora todos os países da região tivessem sofrido com este fenômeno, no Chile esse período se prolongou até 1990, nota-se que esse país sofreu as transformações mais de fundo na estrutura do Estado. A ditadura chilena se sustentou no poder utilizando violência e terror exacerbados e freou toda e qualquer atividade política, causando mortes por assassinato, torturas e desaparição de pessoas. Muitas foram exiladas e a censura era palavra de ordem. O apogeu dessa ditadura se baseou na concentração de renda e na substituição das importações, participaram desses governos empresários, latifundiários e intelectuais orgânicos (MOULIAN, 2006).

No Chile, diferente de outros países da região, o governo militar não foi retirado na redemocratização, na verdade, ele orquestrou um processo de transição que impunha regras ao processo político. Esse contexto foi favorecido pelo momento econômico que o país atravessava e por uma fragilidade partidária importante, é notável apontar que nesse momento o eleitorado opositor nunca passou dos 10% e não tinha participação parlamentar. A tal transição solidificou uma sociedade de mercado e, de forma tacanha, introduziu preceitos de democracia. O surgimento do movimento de *Concertação de Partidos pela Democracia* era uma coalizão de centro esquerda que atuou sem muitos questionamentos no processo de "semitransição".

De fato, esse governo ficou devendo o cumprimento das grandes promessas, que foram: crescimento com equidade e verdade com justiça. A grande crítica a esse governo foi ter atuado sem questionar as finalidades que a ditadura havia imposto, desse modo, continuou o modelo capitalista neoliberal sob uma semi–representatividade democrática. Na verdade, os governos que se sucederam provaram que a institucionalidade do Estado opera como articulador do processo de reprodução do sistema capitalista, com a consequente fragilidade de outros setores da sociedade que possam barganhar proteção ou equidade na distribuição das riquezas. Quanto à justiça, o governo Aylwin Azócar (1990–1994) organizou a comissão

que reconheceu a existência de duas mil pessoas assassinadas e desaparecidas e foi restabelecida a dignidade de vários cidadãos acusados de abandono e fuga. De todo modo, veio de fora o julgamento ao ditador Pinochet, que morreu sem ser punido da forma ideal e recebendo honras de Estado. Nesta década, o Partido Socialista esteve presente com Michelle Bachelet, primeira mulher a governar o país na sua história. Ela é a sucessora do presidente Lagos, e venceu as eleições de 2006, no segundo turno, ela fazia parte do governo anterior. Seu governo demonstrou uma grande preocupação pela proteção social. Criou programas como Chile Cresce Contigo, que consiste num sistema de proteção integral à primeira infância, iniciando na gravidez até o ingresso na escola. Foram criadas 800 creches com 16 mil vagas.

A partir deste governo foi instituída a ficha de proteção social, instrumento que possibilita reconhecer famílias em risco e vulnerabilidade, este foi um modo de lutar contra a pobreza, disfarçada e escondida para a sociedade chilena. Na educação foi ao parlamento o projeto de lei da educação que destaca a inclusão, na constituição nacional, do dever do Estado para com a qualidade da educação. O programa de alimentação escolar foi ampliado em 200 mil porções para 80 mil estudantes da educação primária e 120 mil no ensino médio (BIOGRAFIA DE CHILE, 2010).

4.2.1 Organização Escolar Chilena

O sistema educativo chileno é integrado por quatro níveis de ensino: "*Nivel parvulário o pré–escolar"* (de 85 dias a seis anos de idade), *"Nivel básico"* (6 a 13 anos), *"Nivel Médio"* (14 a 17 anos) e *"Educación Superior"*. A educação pré–escolar não é obrigatória. A educação básica está composta de oito anos. Segue a educação média, composta por quatro anos, neste nível os dois últimos anos são organizados em duas modalidades: científico-humanista e técnico–profissional. Esses níveis são obrigatórios (Mercosur, 2005).

O nível básico está organizado com uma duração de oito anos divididos em dois ciclos. Ciclo I: 1°, 2°, 3° e 4º ano ou grau de escolarização e Ciclo II: 5°, 6°, 7° e 8° ano ou grau de escolarização. Os ciclos se dividem em seis níveis: N.B.1: 1º e 2º básico; N.B.2: 3º e 4º básico; N.B.3: 5º básico; N.B.4: 6º básico; N.B.5: 7º básico e N.B.6: 8º básico.

O nível superior é oferecido por: universidades, institutos profissionalizantes e centros de formação técnica. A formação dos professores é universitária.

A partir de 2002, cerca de 63% das escolas e 33% dos alunos foram integrados aos sistema da Jornada Escolar Completa (JEC), uma das principais inovações dos governos do período democrático, que elevou a carga horária semanal dos alunos da Educação Básica a 38 "horas pedagógicas de 45 minutos", totalizando 1.467 horas anuais e, para os alunos do Ensino Médio, 42 horas, que totalizam 1.621 horas anuais. Em 2006, quase 2,2 milhões dos alunos estavam incorporados ao programa ((ARAUJO Et.al., 2008).

4.2.2 Hábitos alimentares chilenos

O Chile possui uma variedade muito grande de alimentos. Seus hábitos alimentares estão baseados no consumo de peixes e mariscos que se encontram ao largo da extensa costa deste país sul-americano. Desse modo pode-se dizer que os frutos do mar são fundamentais na alimentação chilena. Destacam–se pratos como o Caldillo de Congrio (sopa preparada com enguias), salmão grelhado e a chamada ronda de mariscos, um tipo de caldeirada com vários tipos de frutos do mar. Os chilenos, tanto como os peruanos, adotaram o *seviche*, feito com peixe cru, limão e temperos que variam de região para região. Com os espanhóis aprenderam a *paella*, usando a melhor matéria prima, que são seus inigualáveis frutos do mar, no entanto esses pratos podem ser classificados como especiais.

Tomar o café da manhã não é um hábito muito corriqueiro entre os chilenos que sem essa refeição passam a consumir algum alimento às onze horas, obviamente, depende da renda familiar e do tempo disponível para isso. Aqueles que tomam o desjejum, no início da manhã, costumam tomar leite, café ou chá e pão com queijo, manteiga, patê ou geléia. O almoço é a refeição mais importante e é constituída por uma variedade de pratos que são a combinação de várias tradições alimentares.

Nos centros urbanos de grande porte, como Santiago, muitas vezes é feita apenas uma refeição rápida, como pedaços de frango frito com batata frita. Mas, a grande maioria consome a *cazuela*, prato do dia–a–dia, que é uma espécie de canja que tem, entre seus ingredientes, abóbora, milho, batata, cenoura e arroz. Pode ser feita com carne de boi ou de galinha e, quando feita com peixe, recebe o nome de *calderón.* São consumidos, com frequência feijões, chamado de *porotos,* uma mistura de feijão branco com macarrão, e os estofados (feitos em fundas panelas com fatias grossas de batatas e carne de frango ou mesmo bovina, refogada) completam o trivial chileno. À mesa, nunca faltam os pães caseiros, feitos com banha e consumidos em todas as refeições.

No entanto, outros alimentos compõem a mesa chilena como: arroz, feijão, macarrão, lentilha, batata e milho verde. Outros tipos de vegetais também são típicos como abóbora, cebola, alcachofras, tomates, acelgas etc. Quanto às frutas, as mais características são as maçãs, peras, pêssegos, damascos, cerejas, uvas e morangos. Destaca-se o importante consumo de abacate, como alimento salgado na forma de pasta ou nas saladas. Leite, ovos e queijos apresentam elevado consumo, bem como margarina, manteigas, maionese e embutidos para serem consumidos com pão.

Os pratos com guisados de frango e vaca são acompanhados por batatas, abóbora, milho, cenoura e cebola, cozidos com arroz ou macarrão, o *charquicán* consiste num cozido de hortaliças – batata, abóbora, feijão verde, milho, espinafre ou acelga –, moído como um purê, a que se adiciona cebola frita e carne moída; *pastel de milho* ou de batata consiste em carne com cebola, cobertas com um purê de milho ou de batata; outros pratos são: arroz com verduras, acompanhado de carne; feijão com talharim preparado com feijões previamente cozidos, aos quais se adiciona abóbora, cebola frita e talharim; talharim com molho, ao qual se adiciona molho de cebola, carne e molho de tomates. É muito comum, atualmente, o consumo de *fast food* como : pizzas, hambúrgueres, frango frito com batata fritas, pratos que foram se integrando ao hábitos de uma sociedade globalizada, principalmente por se apresentarem como soluções alimentares rápidas e baratas.

Há um hábito importante no consumo de vinho nas refeições, embora o consumo de refrigerantes e cervejas esteja aumentando de forma considerável. De acordo com a ANBER (Associação Nacional de Bebidas Refrescantes do Chile), cada chileno consome, em média, 132 litros de refrigerante por ano. Pesquisa realizada pelo instituto Nacional de Estatísticas (INE) revelou que cada família consome 26 litros dessas bebidas por mês. Mas deve-se destacar que, a inegável qualidade e preços razoáveis, fizeram com que hoje se bebam vinhos chilenos em todo o mundo e de forma especial dentro do próprio território.

4.3 BRASIL – SOB A BANDEIRA DA BUSCA DE QUALIDADE.

Brasil, um sonho intenso, um raio vívido
de amor e de esperança à terra desce,
se em teu formoso céu, risonho e límpido,
a imagem do cruzeiro resplandece.
Gigante pela própria natureza,
és belo, és forte, impávido colosso,
e o teu futuro espelha essa grandeza
(Estrofe do Hino Nacional do Brasil)

A República Federativa do Brasil está formada por 26 estados federados, divididos em 5.565 municípios, e pelo distrito federal, que é a sede do governo. Esse país ocupa 47% do território da América do Sul. Suas fronteiras são: ao norte, Venezuela, Guiana e Suriname e a região ultramarina da Guiana Francesa; ao sul, Uruguai; ao sudoeste, Argentina e Paraguai; ao oeste, Bolívia e Peru; ao noroeste, a Colômbia. Sua costa norte, nordeste, sudeste e sul estão no oceano Atlântico, onde possui ilhas e corais que se destacam na geografia.

O Brasil é o quinto país em território e população no mundo, sua língua oficial é o português, mas trata-se de um país multicultural e sua população é resultado de uma grande miscigenação, oriunda de múltiplas migrações.

Fonte: www.brasil–turismo.com/mapas

Figura 4.4 – Mapa político do Brasil.

Ocupada pelos portugueses, a partir da "descoberta" por Pedro Álvares Cabral em 1500, se tornou uma colônia portuguesa até 1815, data em que se tornou um reino unido com Portugal. Em 1822, o país se tornou independente, iniciando o Império do Brasil, sob comando da família Bragança. Em 1889, o Brasil se proclama como república que possui três

poderes, o judiciário, o legislativo e o executivo. Ele se contitui num país presidencialista; presidente, governadores, prefeitos e parlamentares dos três níveis de governo são eleitos a cada quatro anos.

A primeira constituição brasileira foi promulgada em 1824, tinha um cunho liberal e estava inspirada no documento francês e espanhol. Seu grande problema foi ter ignorado a escravidão, limitando a implementação de direitos civis. Sua virtude estava na regulação dos direitos políticos, definiu quem poderia votar e ser votado, fato que não incluía nem mulheres, nem escravos, nem homens com menos de 25 anos e com menos de cem mil reis de renda anual. Outro dado positivo é que de 1822 a 1930 se seguiram eleições ininterruptas e embora tivesse havido esporádicas suspensões localizadas, elas foram muito raras. Os pleitos não eram eventos muito tranquilos, sendo a eles reportados quase sempre tumultos e violência (CARVALHO, 2001).

A escravidão foi extinta de forma lenta e culminou com a sua abolição em 1888. Esse evento foi o estopim para o fim da monarquia. A capital da nova república era o Rio de Janeiro, que tinha uma população de uns 500 mil habitantes, a metade deles analfabeta. Esta Primeira República (1889 a 1930) introduziu o formato do estado federativo, a exemplo do modelo estadounidense. Esse modelo descentralizado criou o que José Murilo de Carvalho chama de "efeito positivo de aproximar o governo da população via eleição de presidentes de estado e prefeitos" (2001, p. 41), embora isso tivesse estimulado o fortalecimento de elites locais cuja forma de exercício de poder levou a que esse período fosse chamado de "república dos coronéis". Os coronéis eram as pessoas poderosas dos municípios, o nome vinha do cargo de coronel da guarda do tempo do império.

> O coronelismo era a aliança desses chefes com os presidentes dos estados e desses com o presidente da República. Nesse paraíso das oligarquias, as práticas eleitorais fraudulentas não podiam desaparecer. Elas foram aperfeiçoadas (CARVALHO, 2001, p. 41).

Em 1930 aconteceu o golpe militar que levou Getúlio Vargas ao poder por quinze anos. Nessa chamada "revolução" se impôs uma ditadura que não diferia tanto dos anteriores governos, nos quais o exército atuava e dominava o cenário político. Nesse tempo, o regime estava muito desmoralizado e, assim, uma das primeiras providências de Vargas foi fechar o Congresso Nacional e extinguir a constituição. Nos primeiros anos de governo, pode-se dizer que um novo movimento popular ampliou a participação eleitoral, por exemplo, com a introdução do voto feminimo, que Carvalho (2001, p. 42) qualificava de 'valente mas limitado". Em 1934, foi promulagada nova Constituição, elaborada por uma assembléia

constituinte. O ideário nacionalista de Vargas e sua luta contra a suposta ameaça comunista sustentaram que em 1937, fosse instalada uma ditadura plena. Não obstante, nesse momento houve uma aceleração das mudanças sociais e políticas. O feito mais importante foi a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a instituição de um importante conjunto de leis trabalhistas e previdenciárias.

Nos primeiros anos da Segunda Guerra Mundial, o Brasil se manteve neutro, sendo moralmente forçado a declarar guerra às potências do Eixo em 1942. O país enviou tropas para os campos de batalha na Itália. Vargas foi deposto no final do conflito bélico, após ter assumido posições desconfortáveis, como o estabelecimento de campos de concentração.

A democracia é retomada em 1946, momento em que, pela primeira vez, o voto popular teve um peso e importância. A experiência durou até 1964, quando um novo golpe militar inicia. Como no resto dos países da região, os direitos civis são suspensos, entre eles os que garantiam liberdade de pensamento e os de constituir organizações. No período, foi fortalecido o ideário que reafirmava a identidade nacional e o desenvolvimento econômico com a defesa do monopólio estatal de diferentes áreas de energia, cuidando de recursos como o petróleo. Em 1951, Vargas voltou ao poder, agora através do voto, mas não conseguiu lidar com as pressões da oposição e terminou suicidando-se em 1954.

Dos vários governos que sucederam Vargas, destaca-se o de Jucelino Kubitschek, que tomou posse em 1956. Com uma postura conciliadora, consegue levar a cabo um governo cujo mérito foi o de ser o primeiro civil que, em paz, transmitiu a faixa presidencial. Seu maior feito foi a contrução da capital Brasília. Seu sucessor, Jânio Quadros, renunciou no mesmo ano que tomou posse, 1961.

Para José Murilo de Carvalho (2001) o golpe militar de 1964 encontrou condições favoráveis para seu sucesso, principalmente, “na falta de convicção democrática das elites, tanto de direita como de esquerda. Os dois lados se envolveram em uma corrida pelo controle do governo que deixava de lado a prática da democracia representativa” (Id., 2001, p.150).

O regime militar instalado foi gradualmente se fechando e se configurou num obscuro momento da história brasileira. Nesse regime se operou o chamado “milagre econômico” devido ao crescimento econômico extraordinário que aconteceu nesse período, embora a vida da sociedade tenha ficado restrita.

Em 1974, no governo do General Ernesto Geisel, teve início a redemocratização, através de um processo que, segundo o presidente, seria “lento, gradual e seguro”. Esse processo seguiu com seu sucessor, o também general João Figueiredo, que entregou o poder, em 1985, a um civil; as eleições presidenciais, contudo, foram indiretas. Eleições diretas

foram realizadas apenas em 1989. A inflação e a crise econômica que o país atravessava não foram um marco ideal para a retomada do governo por um civil. No entanto, o grande momento desse período foi a promulgação da Constituição Federal em 1988, cunhada de "cidadã".

Em 1989 é eleito Fernando Collor de Mello, que passou para a história por abrir a economia nacional à competição internacional, e por ser o período em que foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esse presidente sofreu *impeachment* em 1992, assumindo o cargo o vice–presidente, Itamar Franco. Foi no governo Franco que a inflação passa a ser controlada; seu Ministro da Fazenda, o criador do Plano Real, termina sendo o sucessor na presidência. Fernando Henrique Cardoso assume o cargo em 1995. Seu governo consolida a estabilidade econômica que está vigente até hoje. Ele consegue transferir democraticamente o poder para o seu opositor em 2003. O governo Luís Inácio Lula da Silva atravessou seus dois mandatos mantendo uma estabilidade econômica e política. Esse presidente continuou algumas políticas do seu antecessor, modificando, aperfeiçoando e fortalecendo as instituições nacionais. Diferente de seu antecessor, não privatizou empresas e serviços públicos federais, mas também não destituiu o capital internacional, seus planos de desenvolvimento foram em grande parte sustentadas por políticas nas quais as parcerias público–privadas foram utilizadas. Internacionalmente, o governo Lula da Silva protagonizou episódios em que suas manifestações foram muito importantes. Dono de um perfil muito carismático, transmitiu uma imagem muito positiva do país no exterior.

Atualmente, as expectativas estão voltadas para sua sucessora, a presidente Dilma Roussef, que é a primeira mulher nesse cargo no país. As experiências positivas neste periodo democrático apontam para um clima de muito otimismo, já que o Brasil tem demonstrado maturidade diante de crises econômicas muito fortes como a de 2004 e 2009. Embora não se possa falar ainda, de tradição democrática, pode-se dizer que as bases estão sendo construídas no tecido social e estatal. O Brasil ainda sofre com muitas carências, ainda é um país profundamente desigual e seus cidadãos ainda não gozam de toda a proteção social. No entanto, muito está sendo realizado nesse sentido, particularmente por meio de políticas como a da alimentação escolar e a luta contra a pobreza.

4.3.1 Organização da educação brasileira

A estrutura da educação regular compreende a Educação Básica – formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – e a Educação Superior.

De acordo com a legislação vigente, compete aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil e aos estados e o Distrito federal, no ensino fundamental e médio. O governo federal, por sua vez, exerce, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, cabendo–lhe prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Além disso, cabe ao governo federal organizar o sistema federal de ensino e manter as instituições públicas federais.

A primeira etapa da Educação Básica é a educação infantil, oferecida em creches, para crianças de até três anos de idade, e em pré–escolas, para crianças de quatro e cinco anos.

O ensino fundamental, com duração de nove anos, é obrigatório e gratuito na escola pública, cabendo ao Poder Público garantir sua oferta para todos, inclusive aos que a ele não tiveram acesso na idade própria. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional (Lei nº 9.394/96), é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula dos menores nesse nível de ensino, a partir dos 6 anos (a inclusão dos seis anos é recente, originalmente a lei obrigava aos 7 anos, e o ensino fundamental era de 8 anos de duração) . O ensino médio, etapa final da educação básica, tem duração mínima de três anos e atende a formação geral do educando, podendo atender a formação técnica (concomitante ou posterior). (MERCOSUR, 2005).

Além do ensino regular, integram a educação formal: a educação especial, para os portadores de necessidades especiais; a educação de jovens e adultos (EJA), destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade considerada apropriada; a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciências e à tecnologia, com o objetivo de conduzir ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. O ensino técnico pode ser concomitante, integrado ou subsequente ao ensino médio de formação geral.

A educação superior abrange cursos nas diferentes áreas profissionais, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processos seletivos. Também faz parte desse nível de ensino a pós–graduação, que compreende programas de mestrado e doutorado e cursos de especialização.

4.3.2 Hábitos alimentares brasileiros

No Brasil, há uma extensa e vasta riqueza de opções alimentares, que contempla a multiplicidade de pratos e preparações. A alimentação e a culinária brasileira resumem a essência do seu próprio povo, com a peculiar liberdade em relação à aceitação de diferentes paladares. Por esse motivo, não é raro encontrar adaptações culinárias de pratos originalmente trazidos por imigrantes e transformados como resultado da intensa miscigenação, mesclada por profundo respeito às diferenças e voltada para a agradável convivência das diversas culturas.

No Brasil, devido ao seu tamanho, é dificil definir uma linha de hábitos alimentares. O mais correto seria ir identificando cada região pelas suas diferentes características. Cada região possui pratos especiais que têm relação com a sua história - como colônia, monarquia e república e, obviamente, no periódo onde os habitantes eram os índios - com a produção local, que descreve uma identidade própria. Por exemplo, o **acarajé** e o **vatapá** baianos, o **arroz com pequi** goiano, o **tutu** e o **pão de queijo** mineiros, o **tucupi** e o **tacacá** do Norte, o **churrasco** gaúcho.

O desjejum do brasileiro tem nome particular "café da manhã", isto resume o que se costuma consumir no país. O café é um produto muito apreciado e, de forma artesanal ou mais sofisticada, faz parte do cotidiano de grande parte dos habitantes. Obviamente, existem as exceções, como as do povo do sul, o gaúcho que começa o dia tomando "chimarrão", bebida quente à base de folhas de mate. O café da manhã é normalmente acompanhado por pão de trigo, no estilo francês.

A refeição principal do brasileiro é o almoço. Nesse momento é que aparecem o arroz e o feijão, que são o denominador comum na alimentação brasileira. São os acompanhamentos da dupla que fazem a diferença regional, entram os temperos e os produtos de cada região. Não é raro encontrar, também, farinha de mandioca combinando a comida básica. Desse modo, o prato da refeição principal do Brasil constitui-se na mistura feijão, arroz, carne e salada. Mesmo quando o prato é de algum outro tipo, "bastando-se em si mesmo", o arroz e feijão são, seguidamente, servidos como acompanhamentos, sendo, dessa forma, quase obrigatórios em pelo menos uma das refeições do dia (PEDRAZA, 2004).

O arroz com feijão termina revelando um pouco da sociedade brasileira já que ela combina o sólido com o líquido, o negro com o branco, resultando em um prato de síntese, representativo de um estilo brasileiro de comer: uma culinária relacional que, por sua vez,

evidencia uma sociedade relacional. O mulato, tido como "o brasileiro", seria a própria mistura: nem o preto do feijão, nem o branco do arroz, um prato miscigenado.

A mandioca é outro produto importante na mesa brasileira, cozida, frita ou em farinha ela é apreciada de norte a sul. A farinha foi adotada pelos portugueses nas suas expedições que desbravaram o território do que viria a ser o Brasil. A bordo dos navios negreiros, alimentou os africanos escravizados. Mais que qualquer outro alimento, acompanhou a formação do povo brasileiro.

Mencionando apenas alguns usos, a farinha de mandioca é, no Sul, indispensável ao churrasco. Já em Minas Gerais, é misturada ao feijão para criar o **tutu à mineira** e é usada na **vaca atolada**. Em São Paulo, a farinha é novamente misturada ao feijão para criar o **virado à paulista**. Na Bahia, a mandioca cozida e amassada faz o **bobó de camarão**. No Centro e Sudeste, o **feijão–tropeiro**. No Norte, além do tucupi, podemos lembrar a **maniçoba**, feita com folha de mandioca brava. Em Pernambuco, o **bolo Souza Leão**. E, em todo o Nordeste, a **tapioca**, feita com a goma (polvilho doce).

As carnes de boi, frango, porco e peixe estão sempre presentes nas refeições brasileiras. As variedades de peixes e frutos do mar têm relação com a extensa costa brasileira, o único empecilho para este dado ser maior é o custo, que afasta muitos brasileiros de um consumo maior desses produtos. Destaca-se o modo como são preparados alguns tipos de carnes, deixando algumas práticas fora do dia–a–dia, é o caso do churrasco que sai do Sul para o resto do país como um alimento festivo e aglutinador. No sul, é o prato preferencial do almoço de domingo em família.

Mas de todos os pratos regionais, nenhum representa melhor o país que a "feijoada". Esse prato possui uma identidade nacional e combina os três elementos fundamentais da cozinha do dia–a–dia do Brasil, uma derivação dessa combinação cotidiana, mas cujas características não estão tanto nos ingredientes acrescidos quanto no sentido do prato, festivo e simbólico. A origem da feijoada é controversa. No entanto, a versão mais conhecida é aquela de que ela teria sido criada nas senzalas, por escravos e escravas. Qualquer que tenha sido sua origem sabe-se que é um antigo hábito brasileiro misturar feijão com toucinho e carne-seca. A feijoada requer feijão preto, cozido com várias carnes – carne-seca, pé, orelha, rabo e pele de porco; toucinho; linguiça; e paio –, servida com arroz branco e farinha de mandioca. Embora também tenha outros acompanhamentos tais como couve, laranjas e molho de pimenta, a base do prato são os três elementos fundamentais (MACIEL; MENASCHE, 2003).

Esse prato carrega uma simbologia importante, uma feijoada não é, então, apenas feijão com arroz, ela é feijoada, um prato especial, que exige muito mais tempo para fazer (e

para digerir), em geral reservado às ocasiões especiais, com convite aos amigos, enfim, a feijoada implica comensalidade (FISBERG; WEHBA; COZZOLINO, 2002).

O Brasil, por outro lado, é um pomar de frutas variadas e sazonalmente elas mudam em cor e sabor os lares brasileiros. As frutas, legumes e hortaliças são muito consumidas e eles são muito variados em cores, sabores e tipos.

As bebidas consumidas no Brasil são muito variadas e vão de refrescos a base de frutas, até bebidas alcoólicas como a cerveja, vinho e cachaça. Esta última é uma bebida muito típica do centro do país, ela é feita a partir da cana–de–açúcar (BRAGA, 2004).

Segundo o estudo publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em dezembro de 2010, o consumo de arroz e feijão caiu entre os brasileiros nos últimos seis anos. A queda no consumo médio nacional de arroz foi de 41%, indo de 24,6 Kg/ano em 2002–2003 para 14,6 Kg. em 2008–2009. O feijão passou de 12,4 Kg/ano para 9,1 kg/ano, uma diminuição de 27%. Esses dados são referentes ao consumo domiciliar, quer dizer que não levam em conta o consumo fora de casa. Esse informe aponta, na verdade, a redução do consumo de outros itens como farinha de trigo e de mandioca, açúcar refinado. Ao mesmo tempo se verificou um aumento de produtos alimentícios por camadas que antes não participavam. Na faixa mais baixa de rendimentos da população, de até 830 reais por família, foram consumidos, em média, 27,6 kg de arroz e 10,3 kg de feijão, por pessoa, em um ano. É importante marcar a importante entrada no mercado de consumo de alimentos de grupos sociais que não o faziam com regularidade, trata-se das famílias que participam de políticas de distribuição de renda, como o Bolsa Família. Nesses grupos se verifica que grande parte dos recursos recebidos vão para a compra de alimentos (IBGE, 2010).

No mesmo período, entretanto, o consumo de cerveja e refrigerante aumentou. Na pesquisa se informa que o consumo médio de refrigerante de cola, entre 2002 e 2008, aumentou 39,3%; de água mineral, 27,5%; e de cerveja, 23,2%. O resultado desse aumento é visível no perfil epidemiológico do brasileiro, que está paulatinamente aumentando de peso.

Um aspecto importante é que a produção agrícola brasileira não está conectada com os hábitos alimentares brasileiros. Por exemplo, a soja representa, atualmente, grande parte das lavouras do centro oeste brasileiro, no entanto, o brasileiro consome muito pouco esse cereal. A preferência nacional é o trigo, cuja produção, por vezes não é suficiente no país, requerendo a sua importação. De todo modo, mesmo com uma tendência globalizadora que altera os hábitos alimentares, é possível dizer que o Brasil tem plenas condições de construir um regime de preservação da sua cultura alimentária baseada na valorização da produção de

alimentos próprios e no reconhecimento e disseminação de uma educação alimentária coerente com este objetivo.

Encerramos este segmento que combinou história e cultura alimentar dentro dos elementos que forjaram a tese sem ter podido, neste curto segmento, alinhavar melhor a medida em que o alimento participou na história de cada país, deixamos pistas para proximos estudos nesta área.

5 OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Não é muito simples precisar onde começaram os primeiros programas de alimentação escolar, de fato, na América essa ideia foi muito utilizada como um recurso de apoio na implementação de escolas e na procura de melhorias nas condições de saúde dos estudantes. Mas as iniciativas vão aparecendo com certa força no início do século XX. Em 1908 houve relatos da repartição de alimentos para setores empobrecidos, em Nova York, nos Estados Unidos. Essa prática é relatada, também, na década da depressão norte americana, nos anos 1930. O Programa Nacional de Comidas Escolares iniciou oficialmente em 1946. Essa iniciativa teve seus alicerces fixados posteriormente à Segunda Guerra Mundial e aos excedentes de produção nesse país, os produtos eram enviados mediante convênios pacificadores a outros países, especialmente, para os que são objetos do nosso estudo (PMA, 2007(b)).

No entanto, tanto no Chile como no Brasil houve iniciativas parecidas no mesmo período. Obviamente não representavam políticas de governo, às vezes não passavam de simples iniciativas de cidadãos preocupados com as condições dos alunos nas escolas. Foi assim no caso do Brasil, que teve, antes da implementação do seu atual programa, iniciativas que descrevem a distribuição de desjejum, por exemplo, para um grupo de alunos no Rio de Janeiro, assim como a distribuição de sopa em outras regiões. No Chile, o governo passa a apoiar iniciativas privadas em 1910, sem que esse trabalho passasse de simples filantropia. Na Bolívia, há relatos da distribuição de alimentos para crianças pelo programa "*gota de leche"*.

O programa brasileiro foi implantado em 1955, quando um grupo de nutrólogos decidiram implementar esse tipo de atendimento, visando à melhoria sanitária e, claro, contando com a ajuda e a chegada dos alimentos do Programa Mundial de Alimentos. Esse órgão iniciou como um curto projeto de distribuição de alimentos para os países pobres. O programa chileno iniciou em 1964, quando a JUNAEB foi criada. A Bolívia teve várias iniciativas parecidas com as relatadas nos outros países; não obstante, não organizou um programa de alimentação no ritmo dos outros países, pois quando da proposição dos convênios internacionais para fornecimento de alimentos, se encontrava em plena expansão da educação rural e, desse modo, os recursos foram direcionados para as escolas normais rurais.

Por outro lado, as escolas ligadas à igreja católica, que cuidavam de crianças órfãs e/ou carentes, sempre que possível ofereciam refeições para os seus pupilos. Foram as congregações religiosas que mais comentavam os ganhos obtidos com esse atendimento.

Essa ideia que teve tanto sucesso foi a base para a formatação de políticas nacionais. Em outros países não passou de um tempo de "vacas gordas" em que a ajuda humanitária chegava. Nos países que conseguiram implementar políticas, incluído um arranjo legal e financeiro, os programas prosperaram. Nos países que não tiveram essa postura, houve lapsos de atendimento, dependendo sempre de ações de governos específicos. Na década de 1980, iniciam investidas muito fortes, novamente, dos organismos internacionais para a adoção desse tipo de programas. Agora, tendo certeza de que essa era uma das soluções mais importantes para a superação da pobreza, principal mote do trabalho supranacioanal. Por esse motivo, vale a apena verificar alguns dos atores internacionais e qual a sua participação diante desse objetivo.

5.1 AS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS

A ideia de utilizar organismos supranacionais para resolver problemas locais é uma estratégia que vem sendo utilizada de forma recorrente na história da humanidade, principalmente após a II Guerra Mundial. De algum modo, o fato da vitória nesse conflito bélico com um "espírito colaborativo e de aliança" fez com que os políticos e pacifistas colocassem suas iniciativas utilizando esta ideia para a luta contra outros inimigos da humanidade: a fome, a pobreza, etc. Obviamente, para muitos essa estratégia não passava de um novo modo de dominação; seja como for, as instituições foram instaladas e a adesão a elas é muito importante. Descrevemos e analisamos algumas das mais importantes iniciativas na utilização dos programas de alimentação escolar.

O organismo internacional mais importante na área de educação e saúde é a Organização das Nações Unidas (ONU)[44] compreende um Sistema que está formado por 192 países membros e por diversas "comissões e agências". É a maior organização multilateral e, desde a sua fundação, em 24 de outubro de 1945, planeja e implementa mecanismos de relacionamentos internacionais em cinco áreas: paz e segurança, desenvolvimento econômico e social, direitos humanos, assuntos humanitários e direito internacional. A ONU foi fundada

[44] A ONU é, praticamente, uma sucessora da fracassada Liga das NaçõeS (1919-1946), da qual os Estados Unidos nunca se tornaram membro.

no clima de pós–guerra e suas ações foram se modificando ao longo do tempo, ampliando-se para além do papel de intermediador dos conflitos armados, para um forte indutor de políticas humanitárias e uma fonte importante de informações. A ONU é mantida através de contribuições financeiras feitas pelos países membros. Os países que mais contribuem são: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá. Este fato faz com que esses países exerçam maior influência nas decisões do órgão, embora tenham passado pela sua direção presidentes de diversas nacionalidades.

A área que se ocupa da temática alimentar é a de Assuntos Humanitários, Sociais e Culturais. Está composta, entre outros, pelo: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa Alimentar Mundial (PAM), a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), o Fundo das Nações Unidas para Atividades em Matéria de População (UNFPA), o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU–Hábitat).

A partir desses órgãos, é que se implementam ações para dar apoio aos programas de alimentação escolar. Nessa tarefa, há um trabalho particularmente importante da FAO e do PAM. A primeira organiza os seguintes programas: *Food for Education (FFF)* – mediante o qual são implementados programas em escolas de países com crises sociais, falta de infraestrutura estatal ou em guerra; o Programa Especial para a Seguridade Alimentaria (PESA). Este último tem por objetivo incrementar a segurança alimentária das famílias pobres, fortalecendo programas nacionais para a seguridade alimentária. Esse formato é muito novo e responde às novas necessidades detectadas pelo organismo, que são: facilitar a formulação e execução de programas locais; catalisar o compromisso político dos gestores locais; aproveitar a experiência e as competências adquiridas por diversos países e pela própria FAO.

O PESA foi criado em 1994 com objetivos de aprimorar a produção de alimentos para diminuir as taxas de fome e desnutrição. No entanto, após a Cúpula Mundial da Alimentação de 2002, o programa deixou de utilizar pequenos projetos e passou a estabelecer programas nacionais os Programas Nacionais de Segurança Alimentar (PNSA) suficientemente abrangentes, com base na prévia avaliação da segurança alimentar de cada país. As políticas locais recebem investimentos tanto em apoio técnico como, no caso de países pobres, gêneros alimentícios, incentivando, no curto prazo, a agricultura local. Em 2007, foram 106 países atendidos e cinquenta por cento deles implementaram programas nacionais. Os programas de alimentação escolar dos diferentes países, na América Latina, estão, a partir de 2007, ligados ao PESA (FAO, 2010).

Por outro lado, o Word Food Program (WFP), também chamado de Programa Alimentar Mundial – PAM ou Programa Mundial de Alimentos (PMA) distribui alimentos nas escolas de diferentes países, principalmente se eles estiverem com risco de fome. Isto porque o PAM é a maior agência humanitária mundial e ajuda pessoas pobres com carências alimentares em mais de 80 países do mundo. O órgão tem atuado em emergências, mas também realiza trabalhos de assistência em operações de reabilitação e desenvolvimento, por exemplo, atendendo pessoas vulneráveis e pobres, incluindo pessoas desalojadas por desastres naturais, retornados, órfãos do HIV/AIDS e mães desempregadas, com o ideário de que, ao retirar a preocupação alimentar das pessoas, elas sejam capazes de pensar em soluções duradouras para melhorar o seu futuro e o de suas famílias. O PAM distribui alimentação escolar há 40 anos com o objetivo de incentivar as crianças de famílias pobres a irem à escola. Em 2006, o programa de alimentação escolar ajudou mais de vinte milhões de crianças em 71 países. O Brasil é um dos dez maiores doadores de alimentos para este programa (PAM, 2010).

A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) é outra agência que teve uma participação importante na implementação de programas de alimentação escolar. Foi criada em 16 de novembro de 1945, em Londres. Sua missão era a de servir como antídoto ao ambiente bélico. Seu ideário era assim descrito:

> Posto que as guerras nascem na mente dos homens, é a essa mesma mente dos homens que devem ser dirigidos os esforços da paz, assim, propomos contribuir mediante a educação, a ciência e a cultura para que as nações colaborem a fim de garantir o respeito universal, a justiça, os direitos humanos e o respeito às liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião (Carta da ONU que reconhece a todos os povos do mundo – UNESCO, 2010) (Tradução nossa).

Outra instituição importante é a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) que é um órgão que participou ativamente na implementação de algumas iniciativas de alimentação escolar em diferentes países. Esta agência é independente do governo federal dos EUA, tem como responsabilidade gerir programas de assistência econômica e humanitária em todo o mundo. Esse organismo é a junção de várias iniciativas que iniciaram com o Plano Marshall.[45] A USAID foi criada em 1961, com a aprovação do

[45] George Marshall é o nome do Secretário de Estado dos Estados Unidos que organizou o **Programa de Recuperação Européia** após a Segunda Grande Guerra. Este foi elaborado sob a Doutrina Truman e ficou conhecido oficialmente como o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados da Europa. Esta iniciativa inspirou muitos outros programas de colaboração americana para os seus países "amigos".

Decreto de Assistência Externa, pelo Presidente John F. Kennedy, com a finalidade de melhor enfocar as necessidades de um mundo em constante transformação. Sua tarefa é oferecer assistência técnica em atividades de desenvolvimento econômico e social de longo alcance, especialmente nas áreas de educação e saúde, bem como nos processos de reforma da administração pública e da justiça social, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável nos níveis nacional e regional. Embora a sua sede principal seja Washington DC, a USAID mantém escritórios locais em mais de 100 países. A USAID executa sua missão por meio de parcerias com pessoas e governos dos países onde atua, juntamente com organizações privadas e não–governamentais, além de empresas, fundações, instituições acadêmicas, outras agências dos Estados Unidos e doadores bilaterais e multilaterais (USAID, 2010).

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), e tem sua sede em Santiago, Chile. Na sua criação tinha o objetivo de monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social sustentável.

A partir de 1996, sua missão foi direcionada para a formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas e a prestação de serviços operativos nos campos da informação especializada, assessoramento, capacitação e apoio à cooperação e coordenação regional e internacional. Seus membros[46] são todos os países da América Latina e do Caribe, no entanto, mantêm vínculos com nações que historicamente colaboram com a região, tanto da América do Norte como da Europa. Esse organismo organiza comissões junto às equipes ministeriais dos países membros com objetivo de promover debates relacionados ao desenvolvimento econômico e social da região, bem como examinar as atividades realizadas. Nas reuniões bianuais, são fixadas prioridades e programas de trabalho conjunto e dentro dos próprios

[46] Os estados-membros são: Alemanha, Antigua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos da América, França, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Itália, Jamaica, Japão, México, Nicarágua, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Dominicana, República da Coréia, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Os países-membros associados são: Anguilla, Antilhas Holandesas, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Virgens dos Estados Unidos, Montserrat, Porto Rico, Ilhas Turcas e Caicos (CEPAL 2010).

países. O Programa de Trabalho é realizado através das seguintes divisões, unidades e serviços: Divisão de Desenvolvimento Econômico, Divisão de Desenvolvimento Social, Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial, Divisão de Desenvolvimento Sustentável e Assentamentos Humanos, Divisão de Recursos Naturais e Infra–Estrutura, Divisão de Estatística e Projeções Econômicas, Divisão de População e Desenvolvimento, Divisão de Comercio Internacional e Integração, Divisão de Planejamento Econômico e Social, Unidade da Mulher e Desenvolvimento, Unidade de Estudos Especiais, Unidade de Recursos Naturais e Energia, Unidade de Transporte, Unidade de Serviços de Informação, Biblioteca, sedes sub–regionais e escritórios nacionais.

Os estudos realizados pela CEPAL,[47] na atualidade, tratam de desafios relacionados à necessidade de retomar o caminho do crescimento sustentado, assim como a consolidação de sociedades plurais e democráticas. Fazem parte dessas questões a transformação produtiva com equidade, o papel da política social, o tratamento dos aspectos ambientais e demográficos e a estratégia educativa, a necessidade do progresso técnico para inserção competitiva no âmbito global, a consolidação da estabilidade das economias da região e a dinamização de seu processo de expansão (CEPAL, 2010).

A Rede de Alimentação Escolar para América Latina (LARAE) é uma organização que congrega representantes dos diferentes países. A missão desta organização é consolidar e ampliar os programas de alimentação escolar saudável e segura para todas as crianças da região. Na sua reunião de 2008, o grupo reconheceu alguns avanços importantes, no entanto, identificou que os países da região lidam, ainda, com problemas nutricionais: i) a insegurança alimentar e nutricional expressa por desnutrição infantil crônica que afeta nove milhões de crianças; ii) deficiências de micronutrientes como o ferro, resultando em 50% das crianças menores de dois anos com anemia, e que também afeta as mulheres, as mulheres em idade fértil, principalmente as mulheres grávidas; e iii) o aumento na prevalência de sobrepeso e obesidade desde a infância. Além disso, apontam que existe um paralelo entre os fatores de desnutrição e as desigualdades sociais e de renda. Esses elementos provocam exclusão social, cultural, econômica e política de vastos segmentos da população, como as comunidades

[47] Os trabalhos da CEPAL colaboram com os governos dos países-membros da ONU e organismos especializados das Nações Unidas, tais como a FAO, a OPAS/OMS, a OIT, a OMI, a UNESCO, a ONUDI, a UNCTAD, o UNICEF, o PNUD, o FNUAP, o PNUMA, o CNUAH (Habitat) o INSTRAW, o FMI e o Banco Mundial. Mantém uma estreita colaboração e coordenação com organizações regionais, tais como o BID, a OEA, a FLACSO, o SELA e a OLADE. Colabora também com universidades, instituições acadêmicas e organismos não-governamentais da região e de fora dela, além de manter um diálogo freqüente com organizações sindicais e empresariais (CEPAL, 2010).

rurais, indígenas e afro–descendentes (com exceção do Caribe), de forma a mascarar médias nacionais e regionais e suas disparidades. Outro ponto tratado foi a desnutrição crônica, com atraso no crescimento, em crianças menores de três anos, que é particularmente devastadora porque surge na fase crítica de crescimento e desenvolvimento psicomotor e cognitivo e, por conseguinte, exige prevenção e medidas de controle para evitar danos irreversíveis na criança. Este fator foi relacionado com as limitações na capacidade de gestão de programas com orçamentos limitados e aumento do preço dos alimentos, uma questão atual e global (LARAE, 2008).

Este grupo de agências sempre teve o objetivo de interferir nos problemas internacionais de ordem econômica, política, direitos humanos etc. Na análise dos materiais por ele produzido, assim como nas respostas dos membros entrevistados, verifica-se que todos eles mantêm uma defesa pelo respeito da diversidade das formas culturais e sociais locais, no entanto, existe um espírito de homogeneização econômica que, paradoxalmente, perpassa todo este contexto. Na realidade, há, nesses discursos, uma sutil discussão sobre poder. Já que as conexões por eles integradas legitimam a visão globalizadora e práticas, modos e usos que influenciam claramente o cotidiano local.

Por esses motivos pode-se dizer que essas instituições estão compostas por valores humanitários que compõem um referencial cognitivo e normativo que são passíveis de análise. Esta análise, que é, *a priori*, reservada para políticas públicas, serve nesse caso específico, pois o papel indutor de políticas de alimentação escolar são concretas dentro dos organismos internacionais.

Em primeiro lugar é possível verificar que todas estas instituições trabalham para a defesa aos direitos contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 16 de novembro de 1966. Por esse motivo, sempre que se trata da alimentação escolar são citados seus artigos 22, 25 e 26, que dizem:

> **Artigo 22:** Todo o homem, como membro da sociedade, tem direito à **segurança social** e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indipensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade.
> **Artigo 25:** I) Todo o homem 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 de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

> II) A maternidade e a infância tem direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.
> **Artigo 26**: I) Todo o homem tem direito à instrução. A **instrução será gratuita**, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico–profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito. II) A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
> III) Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos (DUDH, 1966, p.2).

Nesses preceitos estão resumidas as bases para as ações dos organismos internacionais. No artigo 22, está o direito de participar da sociedade, quer dizer, ser cidadão, pois é assim que se alcança a segurança social. No artigo 25, está contido o direito à alimentação, dentro de um padrão de vida que destaca o direito das crianças. Especificamente, oferecendo a este grupo assistência especial. Alia-se a esses artigos o direito à instrução, que está no artigo 26. Destaca-se que nessa declaração está muito claro que tanto as nações como os organismos internacionais são chamados e comprometidos para alcançar esses direitos (LAWRENCE, 2010).

Nesse arcabouço encontra-se, também o **Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** (ICESCR, sigla em inglês). Esse tratado multilateral geral ratifica e reconhece os direitos acima citados e estabelece os mecanismos para sua proteção e garantia. Entrou em vigência em 1976 e conta, atualmente, com 160 países signatários. Nesse pacto, no artigo 11 é ratificado o direito das pessoas de terem um nível de vida adequado, incluindo alimentação, vestimenta, moradia e o melhoramento contínuo das condições de existência. Colocado de outro modo, o principal valor é o que Lawrence (2010) resume como sendo o valor onde cada um tem seus direitos sem interferir no direito dos outros, respeitando e colaborando para que eles se constituam, mantendo a relação recíproca entre titulares de direitos.

A visão de mundo que se tenta construir é a de um mundo tolerante onde todos têm os mesmos direitos. Por esse motivo, a sua primeira bandeira de luta é a pobreza. Esta que é reconhecida como o empecilho primeiro para alcançarmos o mundo ideal. Esse é o cerne do esforço desses organismos que, por décadas, vêm aplicando recursos de diversas ordens para a superação desse problema.

Nesse percurso para o mundo equânime se constituíram outros conceitos que descrevem melhor esta enorme dificuldade. Por exemplo, a ideia de sustentabilidade carrega, sem dúvida, o aprendizado de várias décadas que confirmaram que não adianta, somente, levar os alimentos, uma vez que eles são consumidos e a realidade não se transforma. Desse modo, o conceito carrega o desejo de que as modificações não sejam de curto prazo.[48] Programas de curto prazo são paliativos, mas só os programas de médio e longo prazo modificam as realidades.

Esse aprendizado é que tem qualificado alguns dos programas de alimentação escolar. Por exemplo, os programas de alimentação escolar se sustentam sobre a premissa de que somente se podem constituir ações duradouras se os governos e os cidadãos tiverem se apropriado da noção de direito; nesse caso, do direito à alimentação aliado ao direito à educação. Esse direito foi encorpando a necessidade de se exigir a seguridade alimentar, que implica dispor e acessar ao longo do tempo alimentos que permitam satisfazer as necessidades alimentares, assegurando uma vida produtiva e saudável (PMA, 2006). Estas certezas são sustentadas pelos exemplos de sucesso e de insucesso em diferentes países.

Por outro lado, colaboram os conhecimentos das diversas ciências que estão envolvidas com os programas. A medicina contribuiu desmitificando a relação de desnutrição e possibilidade de aprendizagem; confirmou que a primeira infância é tão importante que a alimentação nos primeiros anos estaria, definitivamente, conectada com o desenvolvimento cognitivo futuro; confirmou, também, a importância do alimento para manter a atenção das crianças nas salas de aula. A nutrição trouxe a importância da porção a ser distribuída e a importância de variedade de alimentos necessários para qualificar os PAEs. A antropologia alertou para a necessidade de respeitar as culturas locais; suas contribuições frearam, de certo modo, a forma desmedida de colocar alimentos nos grupos sociais que não os conheciam, por exemplo, o bacalhau em pó e a carne em lata, produtos largamente distribuídos pelos organismos internacionais no século passado. A agricultura desenvolve novos e mais duradouros alimentos que possam suplementar e fortificar certos tipos de alimentos, como o leite e as farinhas. Esse referencial setorial serve hoje para orientar de forma mais clara tanto os objetivos a serem alcançados como a forma como eles devem e podem ser alcançados.

Dentro desse referencial está, também, um momento do processo que termina sendo incômodo – o controle, o monitoramento e a avaliação –. Chamo esse item de incômodo, pese

[48] Os programas de curto prazo são aqueles que não duram mais de um ou dois anos. Eles respondem a projetos específicos. Os de médio e longo prazo tendem a se configurar em políticas públicas governamentais ou de Estado.

ao seu caráter obrigatório na gestão de qualquer ação, pois em todos os programas implementados, em todos os países, houve sempre desvios de produtos, superfaturamento, compras tendenciosas e muitos recursos desperdiçados. Infelizmente, esta é uma triste constatação, também nos países que são objeto do estudo.

É possível, ainda, identificar uma "consciência coletiva" (MULLER; SUREL, 2002) que faz com que os organismos internacionais sejam reconhecidos como um bloco pelos que estão fora, e, para os que estão dentro, a sensação de estarem numa posição supra, quer dizer, acima das estruturas governamentais nacionais. Esta identidade poderia ser de órgãos de apoio, assessoramento e suporte, mas a interpretação do seu papel indutor de ações tem sido e é de quem está acima, de quem é superior. Obviamente, de certo modo isto se torna verdadeiro na medida em que eles possuem uma visão ampliada do contexto, mais ainda diante de diversas ações de governos que são de curto prazo ou que favorecem grupos cuja visão é patrimonialista. Diante desta realidade os organismos internacionais têm exercido seu poder. Certamente, a opinião dos acima citados e de outros organismos internacionais tornam-se relevantes, não somente pela sua lógica colaborativa, mas pelo caráter quase coercitivo, dado o fornecimento de recursos financeiros por eles geridos. O peso dessas ações adota legitimidade na medida em que atores dos diversos países participam das ações interferindo e influenciando nas decisões no interior dos países.

Por todos esses elementos podemos inferir a clara existência de uma matriz cognitiva que, como afirmam Muller e Surel (2002, p. 50), não é "um simples processo discursivo, mas uma dinâmica intimamente ligada às interações e às relações de força que se cristalizam pouco a pouco num setor e/ou num subsistema dado". Certamente, no caso dos programas de alimentação escolar o exercício desta força não se evidencia como em outros setores, mas é possível dizer que existe um vínculo muito grande entre o empenho para implementação dessas políticas e os esforços para o alcance dos objetivos traçados como Metas para o Desenvolvimento do Milênio (MDM).

Esse é sem dúvida o mais importante vetor das inflexões em várias ações dos organismos ora analisados. Nesta declaração, assinada por 191 membros das Nações Unidas, em 8 de setembro de 2000, foram formulados objetivos a serem alcançados até 2015, entre eles: erradicar a pobreza extrema, aquela cujo pior sintoma é a fome; promover a igualdade entre os sexos; erradicar doenças que matam milhões e fomentar novas bases para o desenvolvimento sustentável. As MDM foram resumidas em oito metas – com seus 18 objetivos e 48 indicadores –, desse modo são passiveis de acompanhamento e controle. Elas aparecem no Quadro 5.1.

Quadro 5.1 – Metas para o Desenvolvimento do Milênio – MDM

Meta	Resumo	Diagnóstico e objetivos
Meta 1	Erradicar a pobreza extrema e a fome	60 % da população do mundo, um bilhão e duzentos milhões de pessoas sobrevivem com menos do que o equivalente a US$1,00 PPC por dia. O objetivo é reduzir pela metade o número de pessoas que ganham quase nada por falta de oportunidades como emprego e renda. As soluções passam por programas de renda mínima implementados pelos governos com ajuda dos organismos internacionais.
Meta 2	Atingir o ensino básico universal	Cento e treze milhões de crianças estão fora da escola no mundo. Elevar o número de matrículas proporcionando alimentação escolar par Tendo alunos que completam o ciclo básico, o resultado será adultos alfabetizados e capazes de contribuir para a sociedade como cidadãos
Meta 3	Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	A desigualdade de sexos é muito grande. Dois terços dos analfabetos do mundo são mulheres, e 80% dos refugiados são mulheres e c ocuparem papéis cada vez mais ativos na economia e política de seus países. Instituir programas de combate à violência e propiciar o seu e
Meta 4	Reduzir a mortalidade infantil	Onze milhões de bebês morrem por ano no mundo. O atingimento do objetivo dependerá de muitos e variados meios, recursos, políticas e programas.
Meta 5	Melhorar a saúde materna	A cada 48 partos uma mãe morre. A redução da mortalidade materna é um objetivo que não será alcançado a não ser no contexto da promoção integral da saúde das mulheres em idade reprodutiva. Mediante a presença de pessoal qualificado na hora do parto, assim como o desenvolvimento de sistemas integrados de saúde pública.
Meta 6	Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças	As epidemias mortais vêm destruindo gerações e ameaçando qualquer possibilidade de desenvolvimento. Seja no caso da AIDS, seja no caso de outras doenças que ameaçam acima de tudo as populações mais pobres e vulnerávies, como a malária, a tuberculose e outras, parar sua expansão e depois reduzir sua incidência dependerá fundamentalmente do acesso da população à informação, aos meios de prevenção e aos meios de tratamento, sem descuidar da criação de condições ambientais e nutritivas que estanquem os ciclos de reprodução das doenças.
Meta 7	Garantir a sustentabilidade ambiental	Um bilhão de pessoas ainda não têm acesso à água potável. Embora um bilhão de pessoas tenha obtido esse acesso à água bem como ao saneamento básico nos anos 1990. A água e o saneamento são dois fatores ambientais chaves para a qualidade da vida humana, e fazem parte de um amplo leque de recursos e serviços naturais que compõem o nosso meio ambiente – clima, florestas, fontes energéticas, o ar e a biodiversidade – e de cuja proteção dependemos nós e muitas outras criaturas neste planeta. Os indicadores identificados para esta meta são justamente "indicativos" da adoção de atitudes sérias na esfera pública. Sem a adoção de políticas e programas ambientais, nada se conserva adequadamente, assim como sem a posse segura de suas terras e habitações, poucos se dedicarão à conquista de condições mais limpas e sadias para seu próprio entorno.
Meta 8	Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento	Os países pobres pagam a cada dia o equivalente a US$ 100 milhões em serviço da dívida para os países ricos. Parcerias para resolver o problema da dívida para ampliar a ajuda humanitária, tornar o comércio internacional mais justo, baratear o preço de remédios, ampliar mercado de trabalho para jovens e democratizar o uso da internet, são algumas das metas.

Fonte: ONU/MDM 2000.

As **Metas para o Desenvolvimento do Milênio** tem influenciado e orientado as políticas nacionais e locais. Estão envolvidos governos, empresas e sociedade civil. Mediante esta iniciativa há indução para que estas temáticas façam parte das agendas nacionais e internacionais. Avaliamos que a menos de cinco anos de 2015, os resultados foram muito bons até 2008, não obstante, a crise econômica de 2009 tem freado muitas das iniciativas. Destaca-se, novamente, que os países que formataram políticas próprias estão ainda colhendo bons frutos, diferente dos países cujas políticas recebiam aportes internacionais, cujos fundos minguaram ou ficaram muito restritos.

Desse modo, analisamos tanto o quadro cognitivo como normativo existente no âmbito Obviamente, esses índices demonstram como a região foi afetada pela crise econômica de 2008, sendo que no Chile, país muito mais economicamente dependente dos países em crise, houve reflexos na evolução do índice neste último ano, inclusive. O caso da Bolívia é um pouco mais complexo, pois as mudanças que a nova gestão está imprimindo são de uma ordem que não pode se medir a curto prazo; as mudanças estruturais, positivas ou negativas, levam um tempo para se consolidar, embora não possamos deixar de verificar que as tendências são, sob esta perspectiva, desanimadoras.

dos organismos internacionais, demostrando a existência de sentidos e valores que orientam essas instituições.

5.2 OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

Iniciativas internacionais para promover ações que melhorem as condições de vida dos indivíduos, tanto em termos de saúde como de educação, se tornaram muito importantes por instituir a cultura da assistência aliada a uma ideia de que toda ação governamental deveria atender não somente anseios dos cidadãos, mas, também, transformar esses anseios em direitos para todos. Um processo parecido com a geminação de sementes.

Para autores como Norberto Bobbio (1992) haveria, na história ocidental, momentos favoráveis para o surgimento dos direitos. Os direitos naturais, por exemplo, como direitos históricos, nasceram no início da era moderna e se tornaram indicadores de progresso humano. Desse modo, pode-se dizer que os direitos vieram em gerações. Sendo eles históricos, podem ser identificados pelo período do seu surgimento. Os direitos civis e políticos são os direitos de primeira geração. A segunda geração está composta pelos direitos

sociais. Eles são resultado das transformações de muitas sociedades que avançaram no sentido da universalização e no sentido da multiplicação dos direitos de cidadania.

Para Bobbio (1992) os três direitos sociais fundamentais são o trabalho, a instrução e a saúde. O reconhecimento dos direitos sociais é a resposta positiva que a sociedade moderna dá aos grandes problemas humanos que surgiram ao longo da história. Eis o caso do direito à educação, que teve seu nascimento, desenvolvimento e afirmação após a Declaração dos Direitos do Homem (1948) e/ou quando é agregado ao ordenamento jurídico dos estados liberais. O surgimento dos direitos de terceira e até os de quarta geração dão–se após a conquista dos direitos sociais. Eles, do mesmo modo como os outros direitos, "nascem quando devem ou podem nascer" (BOBBIO, 1992, p.6).

Pode-se reconhecer, seguindo essa linha, que a partir do direito social à educação foram/vão sendo especificados direitos como à educação infantil, ao ensino fundamental, ao ensino médio e à educação superior ou, no caso aqui examinado, o direito à alimentação escolar. Esses novos direitos podem ser adjetivados, então, como de terceira geração.

A emergência de cada um desses direitos possui uma história e um momento. No entanto, seu surgimento e proclamação não são garantia de efetivação. Essa é tarefa reservada ao Estado, ao positivá–los, e aos cidadãos, de exigi–los. Há, entretanto, outros fatores que envolvem o desenvolvimento dos direitos e sua naturalização. Para Bobbio (1992):

> (...) a relação entre o nascimento e crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram–se tanto mais numerosa quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico (...) Isso nos traz uma ulterior confirmação da socialidade, ou da não–naturalidade, desses direitos (BOBBIO, 1992, p. 76).

O direito à alimentação escolar está em emergência em alguns países como é o caso do Brasil. Em outros nem mesmo o direito à alimentação adequada é atendida, como a Bolívia, em outros não faz sentido pensar nela dada a falta de escolas, como em alguns países da África, sendo a educação pressuposto inicial para esta manifestação.

Jaime Vallaure (2007), representante do Programa Mundial de Alimentos, entidade que coordena e coopera com muitos programas no mundo, reconhece que os desafios dos programas escolares de alimentação, na América Latina, estão relacionados com o déficit de escolarização, fato especialmente detectado em diferentes grupos étnicos e nas áreas rurais.

No seu relatório, o gestor cita que os avanços são grandes e rápidos quando existe difusão dos conhecimentos, enfatizando a necessidade de utilizar uma mesma linguagem, agregando que:

> Desde un punto de vista técnico la gran mayoría de los programas de alimentación escolar de la región son manifiestamente mejorables, tenemos que propiciar más encuentros entre aquellas que trabajan los programas de alimentación escolar en primera línea: madres y las maestras (VALLAURE; PMA, 2007, p. 4).

No entanto, como acontece com as políticas públicas sociais, nem todas as iniciativas de atendimento alimentar para os estudantes se transformam em ações do Estado. Elas passaram a constituir ações governamentais estanques que acabaram ou que se transformaram em outro tipo de ações. Por exemplo, se um gestor decide implementar um programa dentro de um formato que o próximo governante modifica ou abandona. Por isto que se fizermos uma analogia com a Botânica teríamos que as sementes germinaram, apenas em alguns casos. Nesses casos, houve o surgimento de programas que constituem políticas estáveis e conseguiram se constituir em políticas de Estado. Para obter este resultado foram determinantes alguns fatores como: a credibilidade que o projeto tenha obtido; o aporte orçamentário e institucional aplicado; o grau de responsabilidade demonstrada pelos atores envolvidos; a percepção dos resultados por parte da população.

Para ter uma visão mais aproximada vamos levantar o contexto histórico dos programas escolares nos três países para poder verificar que objetivos foram utilizados, pouco a pouco entendendo este primeiro momento. Seguimos o conselho de Marta Arretche (2000) que adverte que toda análise de políticas públicas sociais tem que deter seu olhar na trajetória histórica, encontrando nesse percurso o legado das políticas prévias que aportam as significações que hoje damos para cada programa social.

5.2.1 Evolução histórica do programa de alimentação brasileiro

No caso brasileiro todas estas condições estiveram presentes em 1955 quando se iniciou o programa de "merenda". Esse conjunto de fatores favoráveis coincidiu com o surgimento de notáveis médicos nutrólogos, epidemiologistas que aliavam a sua profissão à saúde pública e à vida política. Esses atores viam de perto as mazelas da desnutrição, da falta de condições de limpeza, e conseguiram unir suas expectativas com as iniciativas dos organismos internacionais que participaram com o envio dos mantimentos iniciais para o

programa. Obviamente, este início não tinha intenção de tornar este atendimento universal e muito menos de constituir um direito. Era trabalho de assistência pura e simples.

Os atores que participaram deste primeiro momento se articularam politicamente e utilizaram suas ações para sustentar suas candidaturas a cargos no legislativo. O programa se mostrou, assim, um instrumento de voto, de tal modo que a sua organização saiu do controle desse grupo e passou para os políticos de carreira. Eles o aperfeiçoaram dotando recursos orçamentários para sua consecução. Esse foi o período em que o programa ganhou *status* de política de estado, pois seus resultados visíveis permitiram que nunca mais se pudesse sequer pensar em acabar com o programa. Ao contrário, ele foi ganhando terreno e foi se solidificando como uma das políticas de melhor efetividade e grande relevância social. A semente que caiu em terra fértil foi pouco a pouco se tornando uma linda árvore que faz parte do dia-a-dia escolar (BITTENCOURT, 2007).

Antes da implementação desta política houve outros programas esporádicos que foram sendo implementados desde os anos de 1940. Como o resto das sociedades a brasileira estava desejosa de um Estado moderno e verificava que a alimentação, assim como outras carências, era um problema público que impedia o desenvolvimento econômico e social. Em 1955 é iniciada a "Campanha Nacional de Alimentação" que era um embrião de política de alimentação escolar. Ela passou nos seus primeiros anos por constantes mudanças, interrupções e adaptações aos diferentes governos vigentes (COIMBRA, 1982).

Nesse percurso o programa foi bem aceito por muitos e rejeitado por outros. Os que aceitavam viam nele o meio de modificar a realidade das crianças, principalmente as carentes. Os seus críticos achavam que a responsabilidade alimentar era da família e que o Estado não deveria transformar as escolas nem em restaurantes, nem em postos de saúde – criticando a ação na sua dimensão sanitária. Ainda é atual a reflexão de Abreu (1995) de que o Programa é defendido, acolhido e qualificado, ou rejeitado e criticado dentro da escola e fora dela. Não obstante, a constante presença do Programa na escola foi naturalizando–se e, consensualmente ou não, ele tem avançado e adotado um caráter universal, sendo possível apontá–lo como indicador de avanço social do país.

Os argumentos naquela época ligavam–se à luta contra a desnutrição infantil causadora do fracasso escolar. Não demorou muito até as ciências biológicas desmistificarem o argumento que sustentava a alimentação escolar na escola como fator que incidia no conhecimento, demonstrando que o corpo humano privilegia o cérebro em detrimento dos outros órgãos, assim, ele fica entre os últimos órgãos a serem afetados pela desnutrição. Desse modo, o novo argumento estava realmente relacionado com manter o aluno com capacidade

de concentração, sem fome, durante o período de aula. De fato, crianças preocupadas com a fome não possuem condições cognitivas plenas. A desnutrição é um problema maior e o seu enfrentamento, assim como a busca por soluções, requer o envolvimento mais amplo do Estado, em conjunto com a família e a sociedade (COLLARES; MOYSÉS, 1985).

Nesse trajeto o Programa de Alimentação Escolar foi ganhando novos elementos, novos atores e novas formas de gestão. Poderíamos dizer que não houve governo que não tivesse somado alguma qualidade a esse que é reconhecidamente o maior programa de alimentação do mundo, tanto em número de crianças atendidas como em volume de recursos aplicados.

Rapidamente resumimos os períodos históricos utilizando o quadro elaborado por Bittencourt (2007) que sistematiza as informações contidas nos trabalhos de Marcos Coimbra et al. (1982) e de Martha Arretche (2000), em conjunto com a proposta elaborada por Marcus André Melo (2001) que, por sua parte, organizou a "agenda pública brasileira".

No Quadro 5.4 resume o panorama histórico da evolução desta agenda com o programa de alimentação escolar brasileiro. Nele podemos advertir que o percurso do programa foi de constantes mudanças. Nesta análise do conjunto de políticas sociais, Melo (2001) sugere uma divisão por períodos históricos que sintetizam o momento de germinação e crescimento do PNAE.

No primeiro momento (1930–1945) o Estado institui uma engenharia institucional que permite a incorporação de novos atores sociais ao sistema político, num contexto de baixa institucionalização liberal. Nesse período os direitos sociais são conferidos aos grupos ocupacionais que, por sua vez, são reconhecidos e regulamentados pelo Estado como demandantes legítimos do direito (MELO, 2001, p.13).

Um dos grupos ocupacionais que marcaram sua presença é a dos médicos nutrólogos. O saber médico começava a apontar a alimentação como fator de saúde e doença da população. O discurso de alimentação escolar não era tema diretamente discutido, mas já podia se advertir um conjunto de recomendações sobre a limpeza e a preparação dos alimentos. O ideário da construção do corpo e da moral, em paralelo, dentro da escola, era difundido e sustentado por esse grupo que ganhou força política.

Protagonistas do setor da educação nesse período, como Francisco Campos e Gustavo Capanema, ambos ocupantes da pasta ministerial que incluía a educação, eram muito contraditórios, pois demonstravam, de um lado, perfis conservadores e, de outro lado, foram juristas reformadores do ensino e formadores das instituições do Estado em moldes que persistem até hoje.

Quadro 5.2 – Evolução da agenda pública brasileira e as políticas de alimentação escolar

	Princípio Organizador das Políticas Públicas	Efeito Esperado das Políticas	Política de Merenda Escolar
1 - Primeira Era Vargas (1930–1945)	Integração Social	Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; a construção de uma ordem institucional que permitisse a incorporação dos novos atores à arena política.	Criação do Ministério de Educação e Saúde. Inicia a fase da merenda assistencial.
2 - Populismo (1945–1960)	Ampliação da Participação	Submissão das políticas à lógica do mercado político.	Criação da CNA (1954) e da CME (1955).
3 - Crise do Populismo (1960–1964)	Redistribuição	Expansão organizacional baseado em reformas que permitem superar a estagnação; "socialismo ou subdesenvolvimento".	Reformulação do programa pela CNME (1965).
4 - Autoritarismo Burocrático (1964 – 1967) (1967 – 1973)	Modernização Conservadora Crescimento sem redistribuição.	Submissão das políticas públicas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais como *trickle down* do crescimento.	O Programa se desenvolve de forma centralizada e de forma irregular.
5 - Distensão e transição (1974 – 1984)	Redistributivismo Conservador:	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais. "*Redistribution with growth*" (BM).	A responsabilidade passa para o INAE (1981) Criação da FAE (1983).
6 - Nova República (1985 –1989)	Reformismo social–democrata: universalismo, descentralização, transparência.	Redesenho de políticas, tornado-as eficientes, democráticas e redistributivas; *modus operandi* e a eliminação do *mistargeting*.	A FAE toma iniciativas de descentralização. Fase da merenda – direito
7 - Collor e Franco (1990 – 1993)	Cesarismo Reformista; imperativos de "governabilidade"	Restruturação *ad hoc* e pouco consistente das políticas; focalização, seletividade e redefinição do mix público–privado das políticas.	Descentralização das compras.
8 - Fernando Henrique Cardoso (1994 – 1998) (1999 – 2002)	Instituir a Boa Governança; ação política como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público.	Focalização, seletividade e redefinição do mix público–privado das políticas; restauração das bases fiscais das políticas; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.	O Programa passa a se gerido pelo FNDE (1997). Convênios entre entes federados. O valor *per capita* de 0,06 reais por dia.
9 - Luis Inácio Lula da Silva, primeiro mandato. (2003 – 2006)	Compromisso com a manutenção das políticas macroeconômicas.	Manutenção da ênfase nas políticas econômicas de estabilização fiscal, manutenção de políticas focadas.	Programa totalmente descentralizado, o valor *per capita* é reajustado para 0,22 reais por dia. São realizadas reuniões anuais de discussão e premiação de iniciativas municipais.
10 - Luis Inácio Lula da Silva, segundo mandato. (2007 – 2010)	Compromisso com o crescimento econômico e social.	Ênfase nas políticas sociais distributivas e redistributivas. Superação da crise que abalou a economia mundial em 2009. Reformulação das políticas educacionais com ampliação de recursos e novos modos de gestão.	O PNAE é qualificado com uma nova legislação que modifica seus objetivos, alinhando-o com o PESA; ênfase na alimentação adequada; ampliação ao ensino médio; articulação com a agricultura familiar; em relevo o trabalho do nutricionista; capacitação como modo de qualificar o programa. O valor passa para 0,30 reais.

Fonte: BITTENCOURT (2007); MELO, (2001) (adaptado para este trabalho).

Para Bittencourt (2007) a política de alimentação escolar só foi promulgada porque desde a década de 1930 houve reformas educacionais cuja visão de longo prazo alertava para a necessidade de ampliar os elementos que qualificam a escola como elo fundamental entre educação e saúde. Importa marcar o fato de ter–se constituído o Ministério de Educação e Saúde, isto porque o ideário da época colocava os problemas de "instrução" e os de saúde num mesmo patamar, seja pelo contingente de famintos e desnutridos da época, seja pela perspectiva modernizante que os atores da época tinham como ideal.

Nos anos 1930 existia, em alguns estados, um Programa denominado "Sopa Escolar", tem-se conhecimento da adesão de vários municípios que adotaram programas similares. No entanto, data de 1942 o desenvolvimento de um dos primeiros programas de alimentação. Tratava-se de um Programa idealizado pelo Dr. Dante Costa, que partiu de um inquérito nutricional de crianças em idade escolar e resultou no "Serviço de Desjejum Escolar". Esse programa "começou de forma pitoresca, operou segundo regras esdrúxulas e terminou misteriosamente" (Coimbra, 1982, p. 254). Aberto gratuitamente para mil crianças, filhos de trabalhadores, requeria o comparecimento da criança para receber a merenda, não permitia que a criança tivesse acesso a outro lanche e, ainda, tinha data regularmente marcada para acompanhamento médico. O desjejum consistia em um sanduíche, um copo de leite e uma fruta. Esse nutrólogo foi quem mais se dedicou ao tema da alimentação da criança e foi quem de fato participou das tentativas de criação das primeiras agências públicas do setor. Nota-se que a influência do trabalho de todos os nutrólogos desse período são relevantes na consolidação ideológica do Programa, influência que é perceptível até os dias de hoje.

A educação nesse período era vista como estratégia política, estando em posição indissociável da reconstrução social que dependia da educação do povo. Ideário cultivado até nossos dias, embora com nuanças da contemporaneidade.

Outro fato importante desse período é a publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932, escrito por Fernando de Azevedo e assinado por vários intelectuais da época. Ele representou um divisor de águas entre educadores progressistas e conservadores. Em termos sucintos, o ideário expresso no Manifesto é o da construção da escola pública (ensino para todos).

Em 1934 é promulgada a segunda constituição da República e nela a educação é mencionada pela primeira vez como um Direito. Estabelece, também, a obrigatoriedade do ensino primário, nos termos de um plano nacional de educação que deveria ser elaborado. Além de delimitações relativas à obrigatoriedade e gratuidade do primário, o plano nacional de educação traçaria diretrizes, objetivos e metas para vários outros temas de interesse da

educação nacional. A exigência desse plano nacional pode ser vista como forte inflexão na organização do setor da educação no país, de uma organização descentralizada, esteada nos princípios do federalismo dos primórdios da República, para a integração e unidade dos sistemas, estas sustentadas pelas intenções de constituição da nacionalidade.

O que se adverte é que desde a década de 1930, e posteriormente nos governos militares, o que se vê é um movimento de centralização de políticas sociais ou de formulação das diretrizes gerais dessas políticas, bem como a sua expansão calcada no autoritarismo do poder central. A centralização dos programas se expressa na formulação política, assim como no financiamento ou gestão direta; existia todo um aparato estatal, muita burocracia, para dar conta de todas as necessidades nacionais. Não obstante, a obrigatoriedade de o Estado aplicar recursos públicos da receita de impostos em educação foi dos aspectos mais significativos aprovados pela Constituição de 1934 (FÁVERO, 2000, p. 128).

Para Coimbra (1982) a escola era vista com um local privilegiado para a reforma dos hábitos e costumes alimentares nocivos. Assim, os estabelecimentos escolares que na época ofereciam alimentação, internatos e pensionatos, poderiam, através da alimentação escolar, iniciar o projeto de reconstrução nacional.

Em 1937, inicio do Estado Novo, Gustavo Capanema manteve-se à frente do Ministério da Educação e Saúde Pública. As reformas do ensino propostas ou concebidas nesse período estão dirigidas à adequação à Constituição de 1937.

A partir de 1942 a chamada Reforma Capanema do sistema educacional é encaminhada nos marcos do modelo centralizador de formatação do setor da educação. É fato destacável a visão da saúde ligada à educação, ou seja, temos nesse fato a resposta do porquê a merenda, um programa de assistência social e de saúde pública, foi inserida na educação.

Destacam-se os trabalhos realizados por médicos nutrólogos que, em diferentes ocasiões, se referem à alimentação escolar da época, como Moscoso (1935) e Josué de Castro. Esse último aconselhava, em 1936:

> É preciso que os educadores se convençam que, como os médicos e os higienistas, não podem descurar absolutamente o problema da alimentação, cuja importância é básica na obtenção de um desenvolvimento equilibrado, físico e moral dos indivíduos jovens. Que se convençam que alimentar bem os escolares é, apesar de seu prosaísmo aparente, uma obra de cultura. (CASTRO, 1936, apud COIMBRA, 1982, p. 242)

Entre 1945 e 1960 as políticas públicas eram o resultado do colapso do corporativismo e o advento do populismo. As políticas sociais respondem a imperativos do mercado político.

As opções estão entre a eficiência e a equidade. A elite tecnocrata elaborava as políticas sociais com objetivos integradores. As decisões respondiam às expectativas desenvolvimentistas e modernizadoras, contudo, para superar obstáculos de ordem política, tramavam-se arranjos clientelísticos e corporativistas.

O PAE como política é instituída e ela está sustentada em diagnósticos dos níveis inaceitáveis de desnutrição. Todos os argumentos foram fornecidos pelo exército de médicos dispostos a um bom combate a favor da nutrição, todos eles comandados por Josué de Castro. Nota-se que as preocupações dos especialistas, nesse período, não focavam, somente, o bem-estar das crianças, eles mantinham estudos paralelos sobre a produção de alimentos e a industrialização de alimentos, como é o caso da desidratação de produtos como a carne e o leite. Lembra-se que estava em curso a Segunda Grande Guerra e as preocupações bélicas e logísticas do momento requeriam o uso de alimentos menos perecíveis e de fácil transporte (BITTENCOURT, 2007).

Aqui aparecem de fato os organismos internacionais que intervém de modo essencial, distribuindo os excedentes de alimentos doados no pós–guerra, bem como ocorrem as super-safras norte–americanas. Esses excedentes foram doados ao UNICEF, que, por sua vez, direcionou–os ao Ministério da Saúde brasileiro. Em 1954 é criada a Comissão Nacional de Alimentos (CNAE) que se incumbia de distribuição dos gêneros doados, os quais, no início, limitavam-se a leite em pó. Pelo grau de aprovação, do ponto de vista político, no ano seguinte, 1955, criou–se a Campanha da Merenda Escolar (CME) com os objetivos que vêm sendo mantidos até hoje (COLLARES; MOYSÉS, 1985).

Nesse ano o nutrólogo Josué Castro, mentor do Programa, fora eleito deputado. Esse fato provara que o programa trazia benefícios para todas as partes, aos formuladores, aos implementadores, aos fabricantes das formulações de alimentos, aos organismos internacionais que induziam esse ideário e, finalmente, aos estudantes.

O ponto alto da assinatura desta ação governamental, mediante o Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, que instituía a Campanha de Merenda Escolar, contava com consignação orçamentária nacional, além de recursos do convênio com o Fundo Social Intenacional - FSI (órgão nacional do UNICEF). Coimbra (1982, p. 378) analisa as atribuições da Campanha contidas no artigo segundo, das quais se destacam:

> [...] a primeira é claramente a adaptação ao caso da merenda escolar do que estabelecia o Regimento do MEC sobre a Divisão de Educação Extra–Escolar, a quem ficava subordinada a Campanha. A segunda e a terceira podem ser vistas como garantias a dois parceiros externos, a indústria de alimentos e o FISI, que certamente ficaram sobressaltados com a medida.

O sobressalto refere-se à mudança de Divisão que o decreto indica. Esta mudança tira esta incumbência da tutela dos médicos nutrólogos, seus idealizadores, e o funde numa pasta junto a outras ações de assistência ao estudante, como o livro didático que já funcionavam. Esta jogada política, adversa aos idealizadores do Programa, foi, na verdade, o impulso que o programa ganhou para se sustentar como uma política forte e sólida. Bittencourt (2007) avalia que é possível que os atores da época não tivessem ideia da dimensão que o programa ganhava ao realizar esse movimento. Quer dizer, o programa começa a ganhar pernas sem que este tivesse sido o objetivo, o certo é que a partir desse momento o Programa ganha não somente um orçamento estatal garantido, como também o envolvimento de outros atores políticos dos outros entes da federação.

Entre 1960 e 1964 se viveu um período de expansão estatal. O caminho sugerido pelos organismos internacionais, principalmente a CEPAL, era de realizar reformas diante do quadro de estagnação social e dos malefícios do subdesenvolvimento. Nesse contexto, o programa de merenda gozava de muita popularidade e exigia cada vez mais recursos orçamentários. O Estado gastava na compra de produtos alimentícios, sem que pudesse controlar os desperdícios. A CME é reformulada em 1965 e cria-se a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), órgão que ficou com esta incumbência até 1981.

Nesta fase o Programa tinha ganhado vigor e um salto institucional, com mais pessoal, mais recursos, mais presença e mais visibilidade. Faltava, contudo, o fundamental, que era analisar como foi seu desempenho em sua atividade essencial, a distribuição de merenda aos escolares brasileiros. Para Marcos Coimbra (1982), a resposta é “apenas satisfatória”. Esta constatação, baseada na falta de informações consistentes sobre o atendimento, impede que respostas apareçam de forma transparente. Por esse motivo muitos educadores não aceitam muito bem o programa.

Entre 1964 e 1973 estrutura-se um momento no qual se observam políticas de modernização conservadora, quando a expansão dos complexos empresariais exige do Estado investimentos estruturais. O crescimento se dá sem redistribuição. O regime militar favorece a reestruturação do sistema produtivo (MELO, 2001).

O PAE é descrito como assistencial e seus objetivos nutricionais e educativos não são relevantes. A política desenvolve-se centralizada. É descrita por alguns autores como fonte de compras fraudulentas, com custos elevados de transporte e distribuição. A natureza assistencialista do Programa e sua estagnação ficam evidentes, como mostra a Tabela, 5.1.

Tabela 5.1 – Escolares Matriculados e Escolares Atendidos pela CNME, Brasil, 1960 – 1964

Anos	Escolares Matriculados 1.000 (A)	Escolares Atendidos 1.000 (B)	B/A%
1960	8.700	2.500	29
1961	9.800	2.700	28
1962	11.000	2.900	26
1963	12.600	2.950	24
1964	15.500	3.700	23

Fonte: Adaptado de Neves, L. "A Assistência Social ao Escolar e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional" Conselho Federal de Educação, 1965, p. 63, apud Coimbra, 1982, p. 476.

Na Tabela 5.1 se observa que o decréscimo constante na cobertura, expresso na porcentagem declinante do atendimento sobre a matrícula, é o sinal da falta de ritmo de crescimento entre as duas variáveis. No entanto esse ritmo nacional não é geral, em alguns estados a situação foi melhor, por exemplo, Goiás apresentava um crescimento mais harmônico.

Neste momento o Programa é reestruturado e existe uma estabilidade na sua direção. É, também, um momento em que o Programa Mundial de Alimentos e o Programa Alimentos para a Paz estão notoriamente e maciçamente presentes, colaborando com apoio técnico e com alimentos para algumas regiões.

As políticas públicas sofrem uma pequena inflexão no período entre 1974 e 1984 quando elas começam a ganhar um cunho redistributivo.

No quinto período (1974 – 1984) as políticas públicas apresentam pequenos graus de redistribuição de renda. A alocação de recursos na área social se expande e essa passa a ser vista como prioridade. O problema não é mais a irrelevância do gasto social público, mas a forma pela qual o expressivo volume de recursos envolvidos é alocado. Há um crescimento dos custos associados à manutenção de estruturas gigantescas, sem os correspondentes benefícios auferidos (MELO, 2001, p. 17).

Nesta fase, a merenda era vista como estratégia de luta contra a desnutrição, a fome e a pobreza. O diagnóstico colocava que não eram somente a escassez de alimentos e o baixo poder aquisitivo os fatores que interferiam no consumo de alimentos; somava-se a esses o armazenamento, o preparo e os hábitos alimentares.

Com muita força aparecem os trabalhos de médicos e nutricionistas que insistiam na necessidade de enfrentar todas as causas do problema nutricional, mediante uma política alimentar integrada à política geral do desenvolvimento econômico e social: "Dentro desta política, a educação alimentar é um instrumento que complementa todos os outros meios postos em prática" (STEFANINI, 1979, p. 5).

Na academia as discussões levantadas declaram a preocupação de disseminar conceitos da nutrição, tais como o valor nutritivo dos alimentos, as regras de higiene e as necessidades nutricionais das faixas etárias. De forma muito intensa se separam os conceitos de fome e alimentação. Abre-se um espaço para a luta contra a má nutrição, já identificada como um problema de todas as camadas sociais. Outra preocupação era com o aproveitamento dos recursos alimentares existentes como meio de diminuir gastos. Tinha-se a firme crença de que o pessoal bem orientado poderia multiplicar e disseminar esse conhecimento, por influenciar tanto os responsáveis pela preparação da merenda quanto os escolares (BITTENCOURT, 2007).

Documentos governamentais lançam sugestões sobre cuidados no preparo, na distribuição e durante as refeições e não dão conta das críticas dirigidas à gestão e à qualidade do programa.

Ainda neste momento é perceptível que a relação existente entre os nutrólogos e as indústrias alimentícias se mantém, pelas suas profundas afinidades. Afinal, ambos objetivavam mudar hábitos e tabus alimentares, procurando, de mãos dadas, oferecer, produtos enriquecidos ou criar novas fontes nutricionais. Para os nutrólogos, era um desafio que dizia respeito ao processo de racionalização alimentícia. Para as indústrias, o alvo era a criação de mercados. Esta simbiótica relação influenciava o andamento do Programa, uma vez que esse se constituía no principal consumidor de alimentos industrialmente processados (ARRETCHE, 2000).

O programa ganha espaço na agenda e em 1981 é criado o Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE) que passa a gerir o programa até 1983, quando é criada a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). Esse novo órgão, ligado diretamente ao MEC, tomou muitas providências quanto à gestão e universalização do Programa, incentivando a municipalização e buscando superar problemas que a compra centralizada produzia, como por exemplo, o uso de gêneros que não tinham relação com as características e costumes regionais (ARRETCHE, 2000).

A Nova República inaugurada entre 1985 e 1989, enseja demandas de reformas sociais, o advento da democracia insuflava a busca do universalismo, da descentralização e da transparência. Os objetivos são os de redesenhar políticas, especialmente as sociais, tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no *modus operandi* das políticas; eliminação do *mistargeting* (perder o foco). Existe, nesse período, a percepção de que o inimigo estava na centralização e que as relações federativas passavam pelo fortalecimento dos entes locais (MELO, 2001).

O surgimento do município como ente federado na Constituição de 1988 fez com que a descentralização seja acelerada dentro do programa. A FAE, gestora do programa nesse período, toma iniciativas de descentralização. Ganha força a ideia de transferir para estados e municípios a gestão dos seus próprios programas, celebrando convênios que incentivassem formas particulares de gestão de recursos e a adequação do Programa às características locais. A Constituição Federal de 1988 legitima, ampliando, muitos direitos sociais, entre eles os educacionais, encontrando–se, também, o fortalecimento das singulares relações federativas. No que se refere à matéria fiscal, ficou do período da ditadura uma estrutura tributária com grande capacidade arrecadadora e centralizada no governo federal, embora com a ampliação das fontes de recursos próprios dos entes subnacionais e das transferências intergovernamentais compulsórias de recursos fiscais (ARRETCHE, 2000).

Para Jorge Abrahão de Castro (2001), a discussão do financiamento para a área da educação tem relação com as condições materiais e financeiras que viabilizam as políticas e os programas, implicando a esfera fiscal pelas características das fontes de financiamento tributário e das contribuições sociais que se destinam à área.

As atribuições dos entes federados e a garantia do direito à educação e aos programas suplementares foram, em parte, estabelecidas na Constituição Federal (CF) de 1988, consagrando a existência de três sistemas de ensino público, tendo como fundamento o regime de colaboração.

O PNAE adquiria os gêneros alimentícios através da FAE, no entanto, quem geria a oferta eram as Coordenações Estaduais de Alimentação Escolar (PEAE). Esses órgãos informavam o número de alunos das redes, os dias de atendimento e a aceitabilidade do cardápio. A Diretoria de Apoio Alimentar e Nutricional (DAAN), da FAE, analisava as informações sobre os valores nutricionais, os custos, a disponibilidade de produtos no mercado, a disponibilidade orçamentária e aprovava a pauta final para aquisição de alimentos. (ARRETCHE, 2000).

A qualificação do programa, em relação aos alimentos utilizados, se deu em 1983, com a participação da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), que fornecia os gêneros alimentícios, tanto nas coordenadorias como nas prefeituras municipais. Com o ingresso de alimentos perecíveis nos cardápios escolares, os desafios se transformaram em problemas, principalmente, de conservação. Até essa época o programa funcionava oferecendo formulados que iam de sopas instantâneas a produtos enlatados e produtos desidratados. Tais produtos eram muito rejeitados pelas comunidades escolares, inclusive pelas mais necessitadas. A iniciativa da FAE na direção da descentralização tinha vários focos, o mais

importante era o respeito aos hábitos alimentares locais e, claro, a desburocratização das compras e distribuição. Arretche (2000, p.160) agrega que: "Desejava-se ainda que a descentralização favorecesse a emergência de inovações nas formas de gestão, seja pela maior participação da comunidade, seja por permitir o surgimento de novas formas de organização na oferta de bens". O que de fato aconteceu, com grandes conflitos, no começo, mas com uma grande fonte de soluções criativas, ao longo do tempo. Obviamente, estava aberto um espaço para os descaminhos e a corrupção, no entanto, eles fragmentaram outro tipo de monopólios e poderes paralelos que de fato se instalaram dentro da instituição federal.

Durante a gestão Collor e Franco, de 1990 a 1994 a coalizão da Nova República se fragmenta e a quantidade de temáticas "relevantes" sobrecarrega a agenda governamental. O tamanho das reivindicações, somada a uma crise econômica fiscal e a crises políticas, inviabilizaram ações de destaque. Os requisitos de universalização e equalização de benefícios sociais colocam na linha de redefinição as políticas sociais e começam as tentativas de desconstitucionalização de matérias sociais tidas como por demais onerosas, mediante o uso de leis ordinárias e medidas provisórias. O diagnóstico da dificuldade de governo era justificada pelo discurso que jogava para dentro das próprias instituições a responsabilidade pela inércia. Os conservadores sustentam que era a forma da descentralização que estava provocando a crise. O movimento, contudo, parecia não ter volta, de fato o modelo federativo se via fortalecido com este novo impulso.

Os municípios ganhavam espaço e, ao mesmo tempo, ganhavam responsabilidades maiores na gestão do programa de alimentação. Em 1993 tornam–se requisitos de adesão dos governos subnacionais ao Programa a comprovação de condições de infra-estrutura, a capacidade administrativa e a formação de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Elementos que, a curto prazo, eram avaliados como onerosos, por gestores municipais, se revelaram, no longo prazo, como elementos importantes no fortalecimento do programa. Não obstante, a adesão teve que ser induzida mediante a ameaça de suspender os recursos que seriam geridos pelo entes estaduais. Diante desse fato houve uma rápida adesão "voluntária".

Na avaliação realizada por Draibe (1998) existiam três formas de descentralização. Na estadualização: a FAE repassa os recursos para as secretarias estaduais de educação, as quais adquirem os alimentos e distribuem para sua rede escolar e para as escolas dos municípios que não assumem a gestão da merenda. Na municipalização: a prefeitura faz um convênio direto com a FAE e recebe os recursos para comprar a merenda escolar e atender a rede municipal. Caso o governo estadual concorde e o município queira, o município recebe recursos para servir também à rede estadual. Na escolarização: o Estado (ou o município) recebe os recursos

e os repassa para que cada escola de sua rede realize diretamente a compra e preparação da merenda escolar.

O redesenho da distribuição de recursos dependia da disposição municipal para adesão e da orientação das secretarias estaduais.

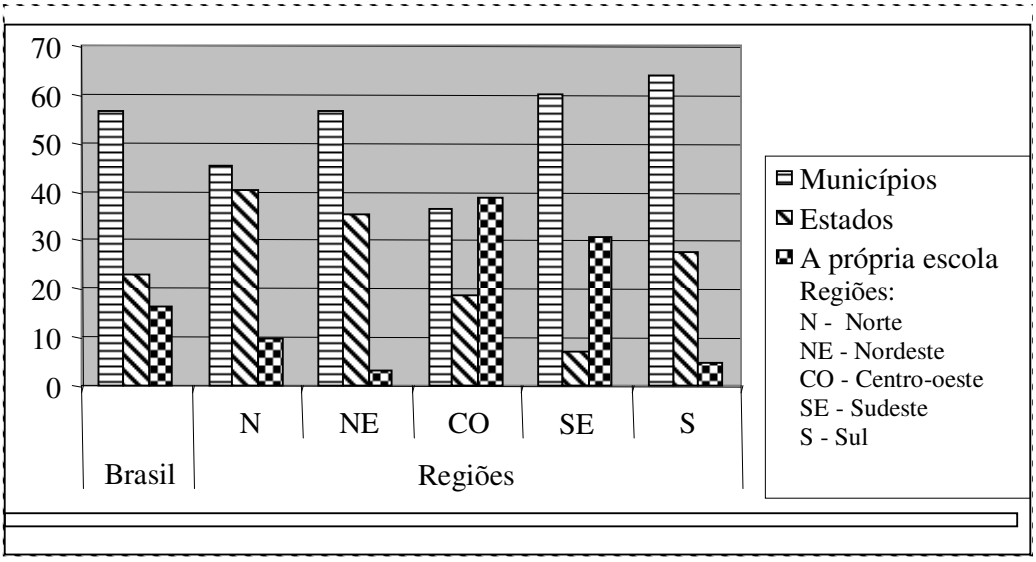
Esse modelo de descentralização plena (ARRETCHE, 2000, p. 163) era "perfeitamente verificável no nível estadual, mas, no âmbito municipal era pouco incentivado". Desse modo, vários estados alavancavam seus recursos e negligenciavam os repasses aos municípios. Em outros casos, a municipalização era estimulada por conta da intenção de repassar a obrigação aos municípios para o atendimento de alunos das redes estaduais. Para Bittencourt (2007), esse fato revelava a dificuldade da gestão sob o regime de colaboração – princípio constitucional –, esta disputa por recursos estava acima da discussão sobre a equidade entre alunos estaduais e municipais. Diante desta dificuldade, se percebe que rapidamente muitos municípios vão organizando seus próprios programas de forma autônoma.

Os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2002, navegaram em águas mais calmas; finalmente, depois de muitos pacotes econômicos, se iniciava a Era do Real – momento batizado com a adoção da nova moeda nacional; nesse período houve muita preocupação com a estabilidade financeira, pré–requisito para o planejamento, generalizou–se a noção de "boa governança", muito explicada e esperada pelos organismos internacionais, quer dizer, a ação pública com a pretensa fixação de regras do jogo estáveis e universalistas. No primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso é aprovada a Emenda Constitucional n°14/96, que define mecanismos mais objetivos para a priorização do ensino fundamental, redefine papéis e prioridades de atuação dos entes federados e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional do Ensino Fundamental (FUNDEF), o qual, de 1998 a 2006, foi a principal política de colaboração entre estados e municípios no financiamento do ensino fundamental. Abre-se, na área das políticas sociais, um espaço para as iniciativas privadas, são utilizados conceitos de parcerias público-privadas e é empreendida uma inflexão rumo ao neoliberalismo.

O Estado, diagnosticado como causador de crises, se encaminha para diminuição da sua estrutura; para Peroni (2003, p.33) esta noção do "Estado mínimo proposto é mínimo apenas para as políticas sociais [...] pois, na realidade, o Estado é máximo para o capital". Um bom exemplo desta visão de mundo está na adoção de programas em que é perceptível o interesse em transferir para fora do espectro governamental, não somente recursos, como também, o controle, a regulação e até a execução de serviços públicos. Políticas como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), são instituídos e estimulados com objetivos

declarados de descentralização, de autonomia das escolas e de participação da sociedade, mas, no seu espírito inicial, era possível reconhecer as características mencionadas.

Na avaliação realizada pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), da UNICAMP, em 1998, o balanço da descentralização de recursos foi tido como positivo. Deste trabalho destacamos que, nesse momento, a municipalização da merenda no Brasil passava de 56,3%, os Estados cuidavam de 23% das compras de gêneros alimentícios e 16,4% da incumbência recaia na escola, embora as diferenças regionais. É interessante agregar que a modalidade da própria escola gerindo os recursos era bastante significativa, embora sua implementação tivesse apenas dois anos no momento da verificação, 1997. De todo modo, o movimento rumo à descentralização não foi um processo muito tranquilo, mas representou um processo muito rico na gestão publica brasileira (DRAIBE, 1998).



Fonte: NEPP/UNICAMP Pesquisa Descentralização de Programas do MEC – Ensino Fundamental, 1997.

Figura 5.1 – Modalidade de descentralização segundo a instância responsável pela aquisição dos gêneros alimentícios – 1997

A FAE acaba oficialmente em 1997 dando lugar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), atual gestor do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Carvalho e Castro (2009) destacam a grande mudança operada no programa com a promulgação da Lei nº 8.913 de 12 de julho de 1994 que dispõe sobre a descentralização do PNAE em Programas Estaduais de Alimentação Escolar (PEAEs) e Programas Municipais de Alimentação Escolar (PMAEs). Neste documento legal aparece o fim dos convênios,

contratos, acordos ou documentos do gênero, garantindo a transferência direta dos recursos federais aos estados e municípios; é instituído o valor *per capita*, utilizando as próprias estatísticas locais como referência. O valor era de 0,6 centavos de real por aluno/dia e passou a ser de 0,16 centavos. Esta lei tem um foco importante na formação de hábitos alimentares saudáveis e no respeito pelas características culturais de cada região. Consta a necessidade da contrapartida financeira por cada um dos entes receptores de recursos federais. A norma é que os recursos enviados pelo governo federal sejam exclusivamente gastos com gêneros alimentícios. O restante dos insumos necessários para o andamento dos 26 PEAEs. e 5.565 PMAEs. bem como do programa do Distrito Federal, deveriam ser providos pelos gestores locais (recursos humanos como nutricionistas e merendeiras, armazenagem, distribuição, infraestrutura escolar como gás, uniformes, etc.).

Os dois governos que se sucederam foram de Luiz Inácio Lula da Silva. O primeiro mandato iniciado em 2003 foi marcado pela desconfiança e pelo descrédito diante de um governante identificado com a esquerda brasileira. No entanto, passado o clima de instabilidade, o governo não realizou mudanças muito significativas, tendo sido qualificado de continuísta e, de certo modo, se advertia que a estrutura estatal tinha um ritmo próprio e que não era uma questão de simples racionalidade de decisão que marcaria as mudanças nas políticas governamentais. De forma positiva foram ampliados alguns programas sociais redistributivos, como o programa "Bolsa Família", que era o resultado da fusão de vários programas como o Bolsa Escola, Vale Gás, Vale Leite, etc. O diagnóstico era que a quantidade de programas pulverizava recursos e produzia desperdícios. Alguns programas que poderiam ser vistos como positivos da área assistencial, como o Comunidade Solidária, foram abandonados e foram substituídos por ações maiores, como o programa Fome Zero. Há, contudo, casos como as propostas de reforma do ensino superior e no financiamento da educação básica (FUNDEB), que marcaram inflexões importantes, seja por estabelecer um novo marco regulatório na ação do Estado (a primeira), seja por alargar as possibilidades de expansão e qualificação na educação básica (a segunda) (BITTENCOURT, 2007).

O objetivo do PNAE nesse período é o de "contribuir com a aprendizagem e rendimento do aluno com a oferta de refeições que atendam às necessidades nutricionais diárias de, no mínimo, 15% durante a permanência na escola" (CARVELHO; CASTRO, 2009, p. 4).

Em 2003 o PNAE entrou na agenda governamental ao se tornar parte importante da Política Nacional Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Nesse movimento o governo o qualificou reajustando o valor mínimo por aluno que o FNDE repassa. Primeiro o valor *per*

capita aumenta para R$ 0,18 e posteriormente aumenta para R$ 0,22 por aluno/dia no ensino fundamental e educação infantil, valor que estava congelado por muito tempo em R$ 0,13. Foi, também, implementada uma discriminação positiva com as comunidades de remanescentes de quilombos e escolas indígenas, as quais recebem R$ 0,44. Esta foi a medida que o governo tomou diante dos alarmantes e crescentes índices de mortalidade infantil nesses grupos (FNDE, 2005).

O FNDE informava na sua página eletrônica que em 2003 o PNAE igualou o valor *per capita* da pré–escola com o do ensino fundamental, de R$ 0,06 para R$ 0,13. Em junho do mesmo ano, o FNDE repassou para o atendimento em creches públicas e filantrópicas R$ 0,18 por criança, contemplando quase 870 mil alunos (de 0 a 3 anos), durante 250 dias. Em outubro de 2003 o Programa passou a atender os alunos das comunidades indígenas, em parceria entre MEC e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), alterando de R$ 0,13 para R$ 0,34 o valor diário *per capita* de 115 mil alunos, os recursos passaram a contemplar um atendimento de 250 dias por ano, 50 a mais que no ano anterior.

O programa ganha relevância, novamente, ao colocar como diretriz "o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente, produzidos e comercializados em âmbito local" (Resolução FNDE 32/2006).

Nesta fase o programa vai saindo do elenco das políticas sociais de luta direta contra a pobreza e a fome. Pois a opção é caracterizar o PNAE como um programa universal, sendo que os programas com os outros objetivos são de caráter focalizado. No entanto, mantém seu caráter, enquanto política social considerada porta de saída da pobreza, principalmente por se veicular que na escola é possível modificar os hábitos alimentares, prevenindo problemas de saúde pública como a diabetes e a obesidade, por exemplo.

Por outro lado, a própria legislação sustenta seu caráter suplementar. Para Bittencourt (2007) o entendimento do conceito da "suplementar", inscrito no artigo 208 da CF de 1988, possui diversas interpretações. Para muitos gestores, suplementar é colocar à disposição alimentos no período de aula dentro da escola, caso o estudante estivesse em casa teria a sua alimentação como obrigação da família. O Estado suplementaria, complementaria esse período, já que o escolar tem direito e obrigação de frequentar a escola. Para outros gestores a suplementação estaria no cerne da discussão da autonomia do programa local e a transferência de recursos. Para os gestores federais, o PNAE suplementa os programas locais; já para os

gestores locais, são eles que suplementam o programa federal. No entanto, como afirma Bittencourt (2007, p. 153):

> Suplementar significa, então, preencher um momento em que o estudante sai da proteção da sua família e fica na escola. Na verdade, trata-se de um simples cálculo de proporção temporal. Este cálculo dos 15% não tem relação nutricional. Desde o ponto de vista do financiamento do Programa, a interpretação é um pouco mais complicada. Para o gestor federal, o Programa suplementa, no sentido de adicionar os recursos de programas estaduais e municipais. O gestor local, ao contrário, entende que suplementar é participar como complemento ao Programa federal. Na verdade, esta discussão não é travada entre os entes, simplesmente cada um age conforme sua percepção, sem que fique realmente claro quem é o responsável direto. Esta nebulosidade é percebida por todos os atores ouvidos.

As compras, a distribuição de alimentos, a armazenagem e a escolha de cardápio ficam sob responsabilidade da mantenedora de cada rede escolar. A introdução de produtos novos exige um teste de aceitabilidade, índice que não deve ser inferior a 85%.

A Tabela 5.2 foi extraída do Inventário de Alimentação Escolar (2005) nela são apresentados os aportes orçamentários por região, descrevendo de maneira muito evidente a disparidade regional brasileira; provavelmente, estas diferenças estejam relacionadas aos entendimentos precário dos gestores nesse momento. De fato, posteriormente, essa relação tem melhorado; embora não haja comprovações, percebe-se que os atores foram se apropriando do conteúdo da política.

Tabela 5.2 – Aporte orçamentário à alimentação escolar dos municípios brasileiros, por região – 2005

Regiões	Municípios atendidos	Percentual de Participação Municipal em Relação ao aporte da União						
		0	**1 a 20**	**21 a 40**	**41 a 60**	**61 a 80**	**81 a 100**	**> de 100**
		Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.	Nº.
		%	%	%	%	%	%	%
Total	5.567	2.244	884	529	318	235	238	1.119
		40,3	15,9	9,5	5,7	4,2	4,3	20,1
Nordeste	1.797	1.119	355	141	56	32	35	59
		62,3	19,8	7,8	3,1	1,8	1,9	3,3
Norte	451	180	91	53	28	23	22	54
		39,8	20,1	11,8	6,2	5,1	4,9	12,0
Centro–oeste	461	98	70	72	37	30	31	123
		21,3	15,2	15,6	8,0	6,5	6,7	26,7
Sudeste	1.669	264	208	159	120	91	106	721
		15,8	12,5	9,5	7,2	5,4	6,3	43,2
Sul	1.189	583	160	104	77	59	44	162
		49,0	13,5	8,7	6,5	5,0	3,7	13,6

Fonte: Inventário da Alimentação Escolar – ONU – 2005.

Ainda na Tabela 5.2 é possível dizer que 40% dos municípios não faziam nenhum aporte direto ao Programa e, por outro lado, 20% duplicavam o orçamento com recursos locais. Esta distorção é uma das fragilidades do Programa brasileiro: ele se pretendia universal e se mostrava, evidentemente, discriminador, considerando os entes mais ricos e os mais pobres da Federação.

Assim, no segundo mandato do presidente Lula da Silva (2007 a 2010) o PNAE entra na agenda governamental com a necessidade de novas adequações, agora mudando os objetivos e buscando uma relevância não mais como uma política nacional e, sim, como um modelo passível de ser copiado.

Em junho de 2009 é promulgada a Lei nº 11.947, que altera conceitos básicos do PNAE. No seu artigo primeiro ela esclarece que todo alimento oferecido no ambiente escolar, independente da sua origem, durante o período letivo, é alimentação escolar.

No segundo artigo são dispostas as diretrizes da alimentação escolar; as mais notáveis são:

> - O emprego da alimentação saudável e adequada, respeitando a cultura, tradição e hábitos alimentares contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam atenção específica (inciso do art. 2º da Lei nº 11.947 de 2009)

Neste ponto, são identificáveis as modificações que dizem respeito à necessidade de compatibilizar os objetivos como os acordos internacionais, inclusive com as Metas do Milênio. Mas importa sublinhar a atenção dada aos alunos portadores de necessidades especiais, por exemplo: os celíacos, diabéticos, obesos, etc.

> - A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem. (II inciso do art. 2º da Lei nº 11.947 de 2009)

Esta diretriz é a que mais interessa, pois dispõe que a temática alimentar faça parte do currículo escolar. Esta é uma questão que sempre esteve pendente no programa brasileiro, nunca este aspecto esteve tão claramente colocado.

> - A universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica (III inciso do art. 2º da Lei nº 11.947 de 2009).

Esta é uma diretriz que pode ser discutida, pois como foi dito anteriormente, a política salienta seu caráter universal, sem, na verdade, ser plenamente universal. Isso implicaria que todas as crianças tivessem atendimento, inclusive as que não estão matriculadas na rede pública. Não estamos defendendo a transferência de recursos, sempre escassos, para a

iniciativa privada, mas as diretrizes poderiam ser estendidas, verdadeiramente, ao universo de cidadãos que estão nesta fase da vida. Afinal, a educação alimentar é uma necessidade geral.

> - A participação da comunidade no controle social (IV inciso do art. 2º da Lei nº 11.947 de 2009).

Esse dispositivo se concretiza por muitos anos mediante o CAE – Conselho de Alimentação Escolar. Esta é uma instância muito importante dentro desta política e seu destaque está na adesão da sociedade diante desta iniciativa.

> - O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios [...] preferencialmente, pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais (V inciso do art. 2º da Lei nº 11.947 de 2009).

Esse aspecto é de extrema relevância, pois ampliou a relação intersetorial. Se antes o PNAE trabalhava em consonância com a educação e a saúde, agora ele se relaciona, também, com a agricultura e, de maneira indireta, com a economia local. Consumir produtos locais é, sem dúvida, uma boa forma de propiciar o desenvolvimento econômico local.

A esse respeito, Carvalho e Castro (2009, p. 17) tecem uma interessante relação entre alimentação e sustentabilidade, indicando que elas caminham juntas:

> ... quando há garantia por um longo período por meio da ingestão de alimentos saudáveis; incorporação de conceitos sobre preservação do meio ambiente; não–utilização de agrotóxicos e produção extensiva em monoculturas; diversificação da produção; condições nutricionais de vida; manutenção da auto–sustentabilidade do homem do campo; respeito às tradições alimentares; enfim, gerenciamento ecológico-ambiental dos recursos produtivos na garantia do Direito Humano Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Por outro lado, há um sentido pedagógico nesse enunciado. Trata-se da importância de desenvolver políticas sustentáveis ou que induzam a ações que propiciem o desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. Esse objetivo pode ser muito bem apreendido desde bem cedo na escola.

> - O direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitam de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social. (VI inciso do art. 2º da Lei nº 11.947 de 2009).

A colocação desse direito na letra da lei é um dos mais importantes aspectos dentro do programa de alimentação. Tanto esse item como o do artigo 3º o reconhecimento deste direito.

> - A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei (Art. 3º da Lei nº 11.947 de 2009).

Para Bobbio (1992) seria de terceira geração. Este item era uma reivindicação muito presente, também, em diversos trabalhos, como os de Valente (2002); Ramirez; Vivero (2009); Bittencourt (2009). Esses autores coincidem com a ideia de que transformar esse direito latente em efetivo é o modo de consolidar e garantir que as políticas públicas de seguridade alimentar e nutricional de longo prazo se concretizem. Portanto, esta legislação deve estar ancorada em objetivos e metas coerentes. Por esse motivo, tanto o Brasil como a Guatemala são os países que cumpriram seus compromissos com a iniciativa *América Latina y Caribe Sin Hambre* - ALCSH[49]; no caso brasileiro, esse direito está afirmado na Lei nº 11.947 de 2009.

A lei citada também amplia o público-alvo do PNAE, no seu artigo quinto. Desse modo, o atendimento se dá em creches, pré–escolas, ensino fundamental e ensino médio estaduais, municipais e distritais, assim como nas escolas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive a educação especial, ou seja, toda a educação básica pública brasileira. O ingresso do ensino médio era uma antiga reivindicação, especialmente dos estudantes de cursos noturnos que sofriam com a falta de tempo e espaço para realizar refeições no fim do dia no breve horário entre o trabalho e a escola. Esta ampliação, ainda muito inicial, não tem como ser analisada nesta tese; de todo modo, registra-se que é uma iniciativa importante do ponto de vista do direito à alimentação escolar e da responsabilidade estatal para com a efetivação do mesmo.

Em 2007 foram implementadas outras iniciativas que qualificam o PNAE. É o caso dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE), cujo objetivo é capacitar os atores do PNAE. Com esse fim, foram organizados cinco centros junto a instituições federais de ensino superior, na Bahia, no Paraná, no Rio Grande do Sul, em São Paulo e em Brasília. Esta iniciativa teve relação com a necessidade de atingir as metas do

[49] Esta Iniciativa ALCSH foi lançada em 2005 pelo presidente Lula da Silva e o presidente Oscar Berger da Guatemala. Objetiva sensibilizar a tomadores de decisões, formarem gestores do governo e comunicar informação a toda a população sobre a fome na região, com objetivo de posicionar o tema nas agendas políticas dos países da região num conjunto. A iniciativa teve apóio político de todos os presidentes da região. Ver mais em http:/rlc.fa.org/iniciativa.

milênio para Educação e Saúde, e qualificar a gestão e o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Embora o Brasil seja visto como referência para outros países é nosso dever como analista identificar as deficiências do programa. De fato o formato do PNAE descentralizado parece ser o mais apropriado num país federativo de tamanho continental. No entanto, as instituições ainda não estão tão qualificadas como se imagina.

Vejamos, por exemplo, como o trabalho do FNDE é um trabalho complexo. Em 2007 o órgão que geria quase oito bilhões de reais contava com 800 funcionários. A metade deles funcionários de carreira, a outra metade composta por profissionais contratados, indicados e terceirizados. Os funcionários, distribuídos nas diversas ações desta autarquia, não têm condições de realizar um verdadeiro acompanhamento do programa. De fato sua tarefa se reduz a verificar as prestações de contas; diante desse problema, o FNDE conta com as denúncias e com o trabalho amostral dos tribunais de contas que corriqueiramente encontram ineficiências, desvios e outros problemas acontecidos na gestão do programa. Daí a importância dos CAEs, que deveriam ser o órgão fiscalizador local. Entretanto, não é raro verificar que há localidades que não conseguem compor esses conselhos. Destacamos que este é um dos poucos motivos para interrupção do repasse de recursos do FNDE e, mesmo assim, é muito comum encontrar entes que não conseguem formar um CAE.

No nível local as dificuldades institucionais proliferam. Os gestores locais pouco conhecem ou não se apropriaram, ainda, das constantes modificações no formato do programa e negligenciam, desse modo, a contratação de nutricionistas por tempo razoável. Em muitos casos os profissionais não permanecem por mais de dois anos na função. Os motivos começam pelos baixos salários incompatíveis com a quantidade de tarefas que foi para eles transferida, principalmente após a promulgação da legislação de 2009.

Outro problema é o processo de compras, processo cuja complexidade vem aumentando com a introdução dos percentuais que envolvem a agricultura familiar, etc., os gestores estão demorando a entender que esta iniciativa é um motor da economia local, antes de um simples modo de complexificar, ainda mais a gestão do programa.

Nas escolas os problemas aumentam. Nos sistemas escolarizados[50], as diretoras dedicam muito mais tempo à gestão da alimentação do que poderiam e deveriam; em muitos

[50] Sistema onde a escola recebe os recursos e se encarregam da compra, armazenagem, preparação e distribuição dos alimentos.

casos, professores são tirados da sala de aula para se dedicar à burocracia que o programa exige.

No nível das manipuladoras ou merendeiras a problemática é significativa. Há muitas que não seguem o uso de uniformes, toucas e luvas, nem sempre por desconhecer a sua obrigatoriedade. Na realidade, acontecem dois tipos de problemas. O primeiro é a falta desses insumos e, em segundo lugar, não há uma cultura que sustente essas práticas. Outro problema muito frequente é a falta dos profissionais para realizar as tarefas de preparo, quando não faltam os ingredientes necessários para completar o cardápio.

O horário de distribuição é outro problema que acomete a organização do PNAE. Dependendo da equipe gestora da escola, esse horário não é priorizado durante o planejamento, embora haja muitos casos em que esse conflito foi superado com a efetivação da gestão democrática.

Finalmente, estão os problemas de infraestrutura. Tem que ser dito que não são todas as escolas que contam com refeitórios e cozinhas equipadas. As salas de aula e o pátio ainda são lugares de distribuição de merenda. No entanto, está sendo gestado um sistema que em breve informará o tamanho das deficiências de infraestrutura do PNAE, esperamos que cientes dessas informações se ampliem os investimentos nesta área.

O PNAE está também incluído como item importante do Plano de Ações Articuladas – PAR planejamento que os estados e municípios elaboram junto ao sistema desenvolvido pelo MEC. Neste instrumento existem espaços para o diagnóstico e a previsão de atividades que qualificam e ajudam na implementação do PNAE. Por exemplo, há previsão de formação dentro dos "Indicadores Qualitativos", dentro do item "2" que cuida da Formação de Professores e de Profissionais de Serviços de Apoio Escolar, este segmento, quando requerido, prevê o atendimento desta atividade pelo programa Profuncionário para merendeiras e auxiliares, entre outras especialidades. Num outro segmento do PAR, no tratamento da "Gestão", está prevista a capacitação de conselheiros pela modalidade do programa Proconselheiro, com um modulo específico para o funcionamento do CAE.

5.2.2 Evolução histórica do programa de alimentação chileno

No Chile, o início do programa é muito parecido com o brasileiro. No começo do século XX se registram ações de oferta de alimentos nas escolas, ações essas sempre ligadas à

caridade e à iniciativa privada que, com certa regularidade, contribuía com os mais necessitados.

Em 1920 foi declarado obrigatório o ensino fundamental (*la primária*), contudo, essa disposição esbarrava na falta de condições para os estudantes frequentarem a escola. Um dos fatores limitadores era a alimentação e, assim, o governo inicia diversos programas de apoio que não eram muitos diferentes da caridade. Isto se modifica em 1964 com a criação de Junta Nacional de Auxilio Escolar e Bolsas (JUNAEB), cuja missão era neutralizar a influência negativa dos fatores socioeconômicos sobre o cumprimento da obrigação escolar e, desse modo, prevenir o absenteísmo no sistema escolar (LATORRE e ARENADA, 2005).

O programa de alimentação no Chile tem como finalidade ofertar alimentação complementar aos estudantes de educação básica e média das escolas municipais e das particulares subvencionadas com estudantes em situação de vulnerabilidade social, a fim de atender os requerimentos nutricionais básicos e recomendados pela Organização Mundial da Saúde para seu rendimento escolar. (JUNAEB, 2010)

A seguir apresentamos uma descrição de alguns fatores históricos que marcaram o programa de alimentação chileno. No Quadro 4.2 estão resumidos os princípios organizadores das políticas, os efeitos esperados e os dados do programa de alimentação escolar. Não temos como descrever as políticas prévias, mas o recorte histórico acompanha a evolução do PAE.

Quadro 4.2 – Evolução da agenda pública chilena e a política de alimentação escolar

	Princípio Organizador das Políticas Públicas	**Efeito Esperado das Políticas**	**Política de Merenda Escolar**
1 – 1964 a 1973 Eduardo Frei e Salvador Allende	Ampliação das políticas sociais como a educação.	Havia um espírito de modernização e um empenho na democratização social.	Cria-se a JUNAEB e se inicia uma ampliação do programa, seu objetivo era chegar a todas as crianças que precisassem.
2 – 1973 a 1990 Governo militar	As políticas sociais foram sendo submetidas a lógicas racionais de gestão. O objetivo era obter um crescimento econômico.	Foram abertos todos os espaços para a iniciativa privada. O Estado se organizava com as contribuições que elas geravam, destacava-se a educação e a segurança como funções do Estado.	O programa começa a ser atendido pela iniciativa privada. Começam a ser utilizados formulados. Foram demitidos os manipuladores dentro das escolas.
3 – 1990 a 2003 Governos da Concertación P. Alywin, E. Frei e R. Lagos	Com a redemocratização chega o momento de aperfeiçoar os recursos com transparência.	Atingir atendimentos de qualidade e tentar modificar algumas práticas.	O programa busca a qualidade definindo padrões de atendimento, exigindo dos fornecedores uma adequação e o uso de produtos saudáveis.

Fonte: LATORRE; ARANDA (2005).

O importante é marcar que a alimentação escolar no Chile está historicamente construída para qualificar a escola. Esse é um dado muito importante, pois marca a visão

ampliada dos atores no momento de implementação do atendimento. Claro que é relevante dizer que isto foi acontecer quase vinte anos após o programa brasileiro ter iniciado.

O programa de alimentação escolar teve um crescimento importante no período de 1964 a 1973. Após a criação da JUNAEB a cobertura do programa cresceu de um atendimento de 12% dos estudantes em 1965 para 26% em 1972. Tanto o governo Frei como o de Allende tinham muito interesse em ampliar o atendimento escolar, na verdade, eles tinham preocupações sociais em diversas políticas. Nesse contexto o programa de alimentação era visto como um instrumento de qualificação da escola, assim como o programa de saúde escolar, o programa da saúde oral, o programa de material escolar, o programa de acampamentos escolares e os programas de moradia estudantil, que são programas que ainda existem e que são coordenados pelo mesmo órgão.

No final do governo Frei, em 1970, já havia dobrado o número de alunos atendidos. No governo Allende era possível contabilizar: 1.536.600 desjejuns e lanches e 715.000 almoços. Esse crescimento, que pode ser verificado na Tabela 5.3, revela também o crescimento da cobertura do programa que chegavam a 57,6% e 26,9, respectivamente em cada modalidade de atendimento.

Importa verificar que os percentuais de atendimento nunca tiveram um caráter universal, inclusive é possível ver que os percentuais no final da série histórica seguiram uma tendência de queda de 1972 a 1986, estabilizando–se num patamar relativamente baixo depois disso. Isto marca muito bem o modo com que cada governo adotou o programa. Evidentemente, o governo militar de 1973 a 1990 foi o que forçou esta tendência.

Latorre e Aranda (2005, p. 87) informam que "*El PAE funcionaba contratando manipuladoras de alimentos como personal de los establecimientos escolares"*. Lembrando que naquela época a preparação dos alimentos era realizada nas escolas seguido menus elaborados pelos centros de nutrição que prestavam esse serviço. Houve um momento, nesse período, em que 5.000 manipuladoras de alimentos trabalhavam no país, esse era um número considerável de pessoas realizando a função.

Nessa época, as escolas recebiam recursos para a compra dos alimentos perecíveis, o restante dos ingredientes era adquirido pela central organizada pela JUNAEB que realizava compras com economia de escala, ou seja, volumes que abastecessem todo o país. O armazenamento e a distribuição eram realizados em galpões distribuídos pelas regiões do país.

Tabela 5.3 – Cobertura do Programa de Alimentação no Chile.

Año	Desayunos/onces[51] (Miles)	Almuerzos (Miles)	% Cobertura des./onces (*)	% Cobertura Almuerzos (*)
1965	655,30	230,80	35,50	12,50
1966	838,80	357,20	44,20	44,20
1967	1.055,50	528,70	52,30	26,20
1968	1.174,40	576,70	52,30	26,20
1969	1.180,00	580,00	52,60	25,80
1970	1.301,20	619,20	55,60	26,50
1971	1.408,40	653,60	55,00	25,50
1972	1.536,60	715,90	57,60	26,90
1973	1.445,60	674,30	52,40	24,40
1974	1.338,50	663,20	48,00	23,80
1975	745,70	593,60	27,10	21,60
1976	769,80	361,00	28,40	13,30
1977	1.055,20	296,30	38,70	10,90
1978	1.054,60	307,60	38,40	11,20
1979	759,40	294,50	27,40	10,60
1980	759,90	295,00	27,90	10,80
1981	759,10	295,10	28,20	11,00
1985	678,20	539,80	24,80	19,80
1986	662,30	547,10	24,30	20,10
1987	477,80	463,10	17,70	17,10
1988	473,30	471,80	17,30	17,20
1989	483,80	482,70	17,70	17,70

(*) Sobre matricula niños educación básica y média
Nota: sin información para 1982,1983 e 1984.
Fonte: Latorre e Aranda (2005, p. 86)

A JUNAEB efetuava a compra e enviava os produtos aos galpões das 25 províncias, nos departamentos de alimentação escolar das 13 regiões e de lá eram enviados para as escolas. Embora estivessem sendo instalados mecanismos de controle dos gastos, esse sistema foi avaliado como ineficiente e passível de muitos desvios de produtos e de corrupção e outros tipos de problemas qualificados como "sérios", já que as economias de escala das compras eram perdidas durante a intermediação da distribuição. A exigência de cada vez mais controle foi tornando o programa mais dispendioso. As denúncias de corrupção nas grandes aquisições, que envolviam altos volumes de dinheiro, eram muito frequentes (LATORRE e ARANDA, 2005).

Em diversos relatórios de avaliação eram apontados desperdícios de recursos em função do grande aparelho necessário, ou seja, manter escritórios regionais, armazéns e frotas de distribuição. Os órgãos fiscalizadores, como a *Contraloria General de la República*, sugeriam sempre racionalização de recursos e eficiência no processo de distribuição, não era

[51] *Desayuno* é o desjejum e *once* é o lanche das onze horas ou do meio da manhã.

raro haver atrasos na entrega e outros problemas nesse sentido. A sugestão era sempre optar pela descentralização das compras para reduzir os custos. Por outro lado, havia um grande problema de pessoal. A quantidade de pessoas envolvidas com o programa era muito grande e as condições das escolas não permitiam que o atendimento fosse de qualidade. Os avaliadores do programa declaravam que esse era o freio do PAE. Ao mesmo tempo, quando se cogitava uma mudança no sistema, era o volume de pessoas que ficariam desempregadas que impedia serem pensadas outras formas de atendimento. Contudo, as ideias privatizantes e as propostas de entregar o alimento pré–preparado já faziam parte das discussões. O empecilho era sempre o problema da geração de um exército de desempregados. Para Latorre e Aranda (2005, p. 88) "*el cambio de sistema [...] implicaba el despido masivo, lo que era difícil de enfrentar en democracia, salvo que se pactara contratación masiva del personal por las concesionarias"*.

A tomada do poder por parte do governo militar em 1973 provocou a contração não somente do programa de alimentação escolar, mas de quase todas as políticas sociais. A diminuição da cobertura, que verificamos na Tabela 5.3 tinha raízes orçamentárias, fato que forçava a adoção de programas sociais muito focalizados. Os gestores do PAE argumentavam que havia crianças que não precisavam receber e que estavam incluídas e, portanto, seria uma boa saída reduzir esse atendimento.

Nesse contexto, a mudança de sistema entrou em curso. O governo militar participaria do programa subsidiando empreendedores do setor privado. Em 1976 foi implementado um projeto piloto de atendimento, através de alimentos pré–preparados, em algumas regiões do país. Sem avaliar outros resultados, que não fossem os financeiros, ano a ano foi sendo expandindo o sistema de atendimento privado para todas as regiões do país. Até 1981 existiam nove empresas realizando o trabalho de preparar e distribuir os alimentos nas escolas. Estas empresas absorveram parcialmente as manipuladoras, outro contingente ficou nas escolas realizando trabalhos de limpeza. Muitas ficaram desempregadas. Na década seguinte houve uma proliferação de ofertantes desse serviço, trinta empresas atuavam nos anos 1990 e 26 nos anos 2000.

Os problemas sociais provocados pelo novo sistema não ganharam muita expressão, pois o regime não permitia contestação. No entanto, apareceram outros problemas relacionados com a transparência de gestão. Os problemas iniciavam na escolha das empresas através de licitações controversas. Por um lado, havia empresas que recebiam incentivos, especialmente as produtoras de alimentos. Por outro lado, a distribuição demográfica exigia diferentes tipos de fornecimento. Por exemplo, na região metropolitana, densamente povoada, licitavam-se comunas; obviamente, havia sempre mais interesse por atender regiões menores

e mais populosas do que regiões longe do centro. As informações não eram confiáveis e a gestão não podia ser qualificada de transparente. Até porque não havia modo de registrar descontentamentos. Nem pais e nem alunos tinham ideia se a alimentação era a que o governo havia contratado e se os cardápios respeitavam os hábitos alimentares locais (LATORRE; ARANDA, 2005).

A escola começou a se afastar do programa, deixando-o de fora do espectro pedagógico. Ele se tornou um serviço para alguns alunos das escolas. A sua gestão terceirizada não tinha mais o sentido da efetividade da saúde dos alunos, seu caráter era apenas assistencial.

Em 1990 reinicia a democracia com o governo de Concertación de Partidos por la Democracia. O novo governo demonstrava vontade de provocar transformações no âmbito das políticas sociais. A concentração de renda requeria ajustes de gestão. Reconhecia-se que o Chile alcançara um desenvolvimento econômico importante e que sua imagem no cenário internacional era muito respeitada. Afinal era o Chile que tinha imprimido todas as políticas neoliberais sugeridas e seus índices de desenvolvimento humano mostravam avanços importantes. A sociedade chilena tinha ficado mais coesa e seu nível educacional tinha avançado de forma positiva. À simples vista parecia que o governo militar tinha deixado um país em pleno desenvolvimento econômico. Certamente esta não era uma verdade completa, mas era um cenário onde parecia faltar apenas a qualidade de alguns serviços e as liberdades sociais.

O PAE mantém sua sistemática de atendimento, entretanto, começa a exigir o cumprimento de padrões alimentares previamente definidos. A JUNAEB se serve de especialistas em nutrição, engenharia de alimentos, economistas, médicos, entre outros, para definir *los estándares de calidad del programa de alimentación.* Os mais relevantes são os relativos aos aportes nutricionais; ao registro de todos os produtores cuja idoneidade sanitária era exigida; o respeito pela estrutura alimentar básica, com o uso de produtos como leite, carne e frutas, etc.; o controle efetivo do produto entregue. Mas o avanço mais importante foi efetivar uma seleção de alunos e de escolas sob critérios claros.

Esse enquadramento da focalização implicava na participação da escola na escolha dos beneficiários.

> *Al inicio del año escolar las direcciones regionales o provinciales de JUNAEB envían a todos los establecimientos municipales y particulares subvencionados del país encuestas destinadas a primero básico y primero medio. Estas encuestas proporcionan información*

> *sobre diversos antecedentes del niño (LATORRE E ARANDA, 2005, p. 91).*

Estas informações compõem o calculo do Índice de Vulnerabilidade Escolar (IVE) pertencente a cada escola. Ele é utilizado num modelo matemático estatístico que determina a quantidade de *racione*s (rações) que cada estabelecimento deve receber. A escolha dos alunos é realizada pelos diretores e pelos professores. Cada direção de JUNAEB realiza o acompanhamento das condições de infraestrutura, como refeitório, cozinha e despensa. O ajuste da distribuição é anual e a variação do índice é acompanhada pela escolha do tipo de atendimento.

Existem dois tipos de serviços: o que oferece somente desjejum e lanche e o que oferece, também, almoço. Tudo é definido pelo IVE, que é validado por pesquisas que medem o nível socioeconômico da população do local e o perfil epidemiológico dos alunos. Esse mecanismo tido como racional tirou toda possibilidade de interferência dos professores, já que os argumentos que esse instrumento apresenta não permitem muito questionamento.

Os modelos de seleção de beneficiários desenvolvidos em 1987 – "componentes básicos" – utilizavam quatro informações dos alunos: escolaridade da mãe, estatura dos alunos, distorção idade/série e urgência alimentar. Esses dados eram fornecidos pelos professores. As ponderações dessas variáveis indicavam o número de crianças passíveis de atendimento. Fatores como problemas de visão, de audição e de postura, ou número de cáries, foram incluídas como sendo elementos que afetavam negativamente o rendimento escolar. Em 1990 era incluída a variável chamada "necessidade alimentar segundo o professor" que servia como ordenador de prioridades. Essa variável foi muito questionada, pois os avaliadores do programa a qualificavam como muito subjetiva e passível de erro. Esta poderia elevar o custo do PAE.

De fato, o IVE com a "opinião dos professores" tem seguido uma tendência crescente. Embora, entre 1995 e 2005, os índices de pobreza tenham diminuído e os dados de condições de vida tenham melhorado, a quantidade de crianças com índice que habilita para receber a alimentação escolar cresce, requerendo ajustes orçamentários. Esta incongruência do sistema atiçou novas pesquisas.

Em 2001 foram propostas três alternativas. A primeira leva em conta a opinião do professor. A segunda exclui essa variável e inclui a "condição de saúde do aluno", dado que informaria melhor a condição de pobreza. A terceira alternativa utiliza a variável da opinião do professor, só que ela não serve como organizadora de prioridades, pois assim se eliminaria seu grau de subjetividade; esse modelo é denominado de "componentes principais". A terceira

opção foi a que conseguiu produzir um índice compatível com as outras medidas de pobreza (LATORRE; ARANDA, 2005).

A questão da focalização seguiu na agenda governamental da política de alimentação no inicio da década de 2000. Desta vez foi constatado que grupos em verdadeiro risco de vulnerabilidade não eram atendidos pelo PAE. O estudo da CASEN[52] (2000) revelava que 30% da população classificada na pobreza absoluta estava nesta situação. Esse fato criou muito desconforto e obrigou a JUNAEB a desenvolver outra ferramenta para aprimorar a escolha com menos erros. A ideia foi tirar o peso da seleção dos escritórios regionais e atribuí-la aos gestores escolares. Para esse fim foi desenvolvido um sistema de fácil operação que colabora no registro das informações sobre vulnerabilidade de cada um dos alunos, esse sistema atribui pontos para cada aluno e, por esta ordem, os professores e diretores decidem quem vai ser atendido e por qual tipo de atendimento. Desta forma, a JUNAEB não tem mais controle da escolha e se há distorções elas são consideradas de responsabilidade das escolas.

Por outro lado, a JUNAEB, ao optar pela sistemática de utilizar serviços privados, esbarrava na problemática das licitações para a contratação de fornecedores. Antes de 1997 o processo passava por três órgãos: a JUNAEB, JUNJI[53] e INTEGRA[54]. Cada uma dessas instituições tinha exigências diversas. A complexidade aumentava com outros fatores inerentes ao programa, como: a variedade de beneficiários a serem atendidos, eles iam dos 2 aos 24 anos de idade, ou seja, com diferentes necessidades nutricionais; cada terço das regiões realizavam licitações a cada três anos, tempo suficiente para que os alunos não fossem sempre os mesmos; as propostas dos fornecedores tinham que ser especificas para cada região. Escolher bons fornecedores diante desses elementos sofria sempre criticas, eram sempre utilizados filtros questionáveis e as escolhas não eram as "ótimas". Assim, foi necessário que os engenheiros de sistemas da Universidade de Chile desenvolvessem um sistema de apoio à decisão que mudasse o processo em três aspectos: transparência e objetividade no processo completo de forma a promover uma competição entre as empresas; a construção de ofertas territorialmente flexíveis como meio de promover economia de escala; a solução ótima com variáveis que forneçam altos graus de confiança. Esse processo resultou na economia de U$40 milhões no primeiro ano da sua aplicação, 1998. Desse modo, é esse instrumento que colabora para que a tomada de decisão seja a melhor possível (EPSTEIN, 2001).

---

[52] CASEN 2000 é um instrumento de pesquisa baseado em um enquete, contem as informações epidemiológicas dos estudantes do Chile.

53 Junta Nacional de Jardines Infantiles, dependiente del Ministerio de Educación.

54 Integra é uma fundação privada sem fins lucrativos que trabalha dando apóio à educação chilena

Esse sistema é utilizado atualmente e exige que os candidatos elaborem um projeto técnico em que constem, entre outros, os seguintes requisitos: definições nutricionais claras; especificação do tipo de serviço, mostrando a presença e a frequência dos alimentos; descrição das características mínimas dos insumos; condições de operacionalização (higiene, abastecimento, manipulação, supervisão, etc); infraestrutura e equipamentos para o serviço (LATORRE; ARANDA, 2005).

Atualmente, o PAE distribui desjejum de 250 calorias, desjejum ou lanche com almoço com 700 calorias para alunos pertencentes a escolas com grande concentração de estudantes considerados em vulnerabilidade.e ração completa de 1.000 calorias, composta por desjejum, lanche e almoço para alunos pertencentes a escolas de maior vulnerabilidade.

O objetivo atual do programa é:

> *Contribuir a incorporar y mantener en el sistema educacional a la población vulnerable de Educación Básica del país, que asiste a establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados, de zonas urbanas y rurales que participan en el Programa de Alimentación Escolar" (*JUNAEB, 2010*).*

Como foi apresentado, o sistema utilizado no Chile, não foi modificado, ele foi, sim, cada vez mais qualificado no sentido de tornar–se mais "transparente". Sua racionalidade tenta afastar ao máximo a subjetividade e outros fatores que não sejam controláveis. A preocupação com o funcionamento racional fez com que outros fatores que envolvem a alimentação fossem deixados de lado, afinal, como afirmam Pedraza e Andrade (2006, p. 70):

> A alimentação escolar como política pública precisa dar visibilidade às razões, aos pressupostos e aos valores que a organizam como serviço de alimentação nas secretarias de educação e/ou nas escolas; colocá–la no rol das assessorias às relações de aprendizagem e, neste sentido, requisitar nutricionistas e pessoal de cozinha para o debate da educação, da pedagogia e da didática, regionalizando, da merenda no universo de agenciamentos da aprendizagem. E, por ultimo, é necessário considerar a importância da relação com os pais e demais responsáveis pelos alunos.

Aspectos, esses, que, no sistema chileno, não aparecem como relevantes.

5.2.3 Evolução histórica do programa de alimentação boliviano

O início do programa boliviano podia ter sido em 1951 quando chegaram ao país os representantes da Missão Andina (*Andean Indian Mission*), cuja tarefa era ajudar os países da

região – Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, o Norte do Chile – para promover o desenvolvimento social e econômico. Esse grupo estava composto por funcionários da OIT, UNESCO, FAO e OMS, que diagnosticaram que o problema boliviano eram os grupos camponeses (a população indígena) que viviam sem educação adequada. O projeto previa a inclusão das mulheres camponesas que "*serían tomadas en cuenta para programas de cuidado del niño, nociones sobre alimentación balanceada, costura, decoración de hogares, cursos de prevención de enfermedades"* (TARDIO, 2000, p.173). Os acordos firmados com os governos bolivianos tinham grande participação do capital internacional e a contrapartida nacional se resumia a dar acomodação, transporte e condições de comunicação para os funcionários do organismo. Em 1963 o Programa Mundial de Alimentos, PMA, dependente da FAO, doara às escolas normais rurais do país dez diferentes produtos, trigo, leite em pó, carne enlatada, pescado seco, queijo, lentilhas, margarina, ovo em pó e fruta seca. O projeto inicial estava previsto para ter três anos de duração, que na verdade se expandiram para quase dez. O objetivo do projeto era que o governo ampliasse a formação de professores, no primeiro momento, para logo poder expandir a educação, especialmente a rural. Desse modo, era possível começar a pensar em educação universal no país. No projeto, o governo entraria com a contrapartida, que era a de ofertar os produtos frescos, administrar a distribuição dos mantimentos e manter uma equipe na gestão. O primeiro problema foi logístico, a primeira remessa chegou a La Paz três meses após a assinatura do convênio, sem que o governo tivesse orçamento para iniciar a distribuição. Desta forma o processo transcorreu problemático, por exemplo, o trigo, que chegava em vagões de trem lotados, não vinha moído e requeria moinhos e transporte. O problema era que o programa só havia contado com duas pessoas no momento da sua assinatura. Tampouco havia espaço e mão de obra para descarregar essa grande quantidade de produtos e, assim, emergencialmente, teve que ser convocado o exército para colaborar na tarefa de descarregar e transportar a remessa. O pagamento pelos serviços era realizado em gêneros, ou seja, com parte do carregamento. No caso do trigo, o moinho ficou com parte do trigo, e assim por diante. Este é descrito como o tempo de "vacas gordas", mas essa imagem não se sustenta, pois o governo não conseguiu fazer a sua parte e nunca criou um orçamento para o projeto. A iniciativa deu apoio importante à formação de muitos professores que, após a sua formação concluída, se espalharam pelas diversas regiões do país. No período, era estimado um crescimento de 400% no número de escolas rurais. Entretanto, a grande quantidade de alimentos fez com que se cometessem muitos desvios, inclusive dentro das próprias escolas normais. Na época havia denúncias de que os produtos doados pelo PMA podiam ser adquiridos nos mercados dos povoados que tinham escolas normais e até em

outras comunidades. Na opinião de Tardio (2000), os futuros professores gozaram de um tempo de muita qualidade alimentar e se percebia que a existência deste atendimento qualificava a escola normal, por esse motivo outros estabelecimentos, que não faziam parte do projeto inicial, requeriam o atendimento. O projeto durou de 1963 a 1970 (TARDIO, 2000).

Outro momento em que Bolívia podia ter organizado seu programa nacional de alimentação escolar foi quando da chegada da "*Alianza para el Progreso*" que era um programa de ajuda econômica e social dos Estado Unidos para América Latina, entre 1961 e 1970. Por meio desse programa, o país recebia dotações para o *desayuno escolar* de crianças em algumas escolas públicas. A ênfase eram as menores de seis anos. Alguns países da região aproveitaram esse momento para organizar os programas locais, no entanto, na Bolívia, isso não se concretizou, restaram apenas iniciativas em alguns departamentos que, de forma isolada, ofereciam atendimento, sem uma cobertura significativa, mas que era implementada na iminência da necessidade escolar. Ou seja, os diretores de escola que achassem necessário podiam fazer o pedido para serem atendidos de forma extraordinária, dentro de limites que ainda não foram estudados. Temos apenas relatos isolados de professores que lembram esse serviço específico para alunos muito necessitados. Os programas das agências internacionais, ONGs e entidades filantrópicas para locais específicos já existiam.

De fato, o início dos programas com características de política pública social governamental sistematizada se deu em 1998, após a promulgação da *Ley de Participación Popular* (1994), em conjunto com a *Ley de Municipalidades* (1999). Dito de outra forma: "*En Bolívia, desde el año 1998, el servicio de desayuno escolar se desarrolla bajo la responsabilidad de los municipios, aunque la experiencia tiene larga data a cargo de otras instituciones"* (PMA, 2007).

Infelizmente, não houve, ainda, a configuração de um programa nacional. Lentamente, inclusive antes desta data, vários municípios já organizavam seus programas locais. Na metade dos municípios que assim o fizeram, o financiamento não é totalmente governamental. Grande número dos programas locais se sustenta com doações de gêneros alimentícios e de outro tipo de recursos de diferentes órgãos não governamentais. A ajuda multilateral se centra em ajudas do PMA, que mantém paralelamente outros programas de desenvolvimento sustentável. Existem colaborações monetárias e monetizáveis provenientes dos Estados Unidos e da União Européia. Monetizáveis são os produtos que o governo pode transformar em dinheiro para formar fundos e adquirir outros insumos ou manter programas, como é o caso do trigo que é recebido como doação e que o governo vende para o consumo interno a preços subvencionados.

A colocação desta temática na agenda governamental se deu no marco democrático dos anos 1990. A *Ley de Participación Popular* (1994) amplia as competências dos municípios[55], dotando–os de recursos e mecanismos de participação da comunidade. Nesse contexto, é reconhecida a figura jurídica das Organizações Territoriais de Base e são distribuídos recursos para os municípios cuidarem da saúde e da educação. É nesse espectro que estão os programas de alimentação escolar, na forma de *desayuno escolar*. Esta lei, em conjunto com a *Ley de Descentralización Administrativa* (1995), estabelece a forma de distribuição de recursos financeiros nos níveis departamental e municipal. Formam parte deste arcabouço legal o Decreto Supremo nº 26,370, de 2001, que implementa a *Política Nacional de Compensación*, a qual regulamenta a gestão dos fundo de investimento social e a criação de uma direção única para gerir os recursos que provêm da iniciativa que alivia a dívida dos países pobres – *Highly Indebted Poor Countries* – os recursos são encaminhados a contas específicas para efetivar gastos com saúde, educação e com programas produtivos e sociais. Este marco legal foi organizado pelo governo Banzer (1997–2001) e Quiroga (2001–2002) e constitui uma importante inflexão no sistema de gestão da coisa pública na Bolívia.

De outra parte, no rol de colaboração podem ser mencionadas, entre outras, as ONGs: *Caritas*, CARE *International, Food fot the hungry International* - FHI , Project *Concern International* - PCI, *Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales* - ADRA e *Save the Children*. Todas elas atendem, de forma direta ou indireta, os programas de alimentação de Bolívia. O trabalho destas organizações pode ser avaliado como um suporte importante na subsistência de alguns cidadãos e, ao mesmo tempo, sua presença provocou e provoca problemas de diferentes ordens. O primeiro é que nas comunidades onde chegava ou chega a ajuda, principalmente em forma de alimentos, não houve preocupação com a cultura local, nem verdadeiro incentivo para o desenvolvimento. Produtos presentes nas remessas de alimentos eram desconhecidos pela população e, mesmo não querendo, alteraram os hábitos alimentares; em outros casos, provocaram até problemas de saúde. Quando o produto era muito aceito, era objeto de desvios. Não se duvida da qualidade dos produtos, mas eles se

[55] Os municípios na Bolívia são liderados por *alcaldes*. Eles eram nomeados pelo governo nacional em 1878-1942 e 1949-1987. Eleições municipais foram realizadas sob o código 1942, que estava em vigor até 1947. A Lei Orgânica 1985 dos Municípios restaurou as eleições locais para este cargo e criou um corpo legislativo, o conselho municipal. Em 1994, a totalidade do território da Bolívia foi dividida em municípios, quando, anteriormente, apenas as áreas urbanas estavam organizadas como municípios. Como efeito de descentralização, através da Lei de Participação Popular de 1994, o número de municípios na Bolívia aumentou de 24 (em 1994) para 327 (em 2005) e para 337 (em 2010). Dos 327 municípios existentes depois de 2005, 187 são habitados majoritariamente por povos indígenas. Para formar um novo município devem ser provada a existência de pelo menos 10.000 residentes, ou de 5.000 no caso das áreas de fronteira (INE, 2010).

contrapunham à realidade local. Outro problema era e é a facilidade com que se pode obter alimento, fato que desestimulou iniciativas locais, diminuindo a produção de produtos locais. Por exemplo, a introdução do trigo doado deixou negligenciado o cultivo do milho, produto local, marcando uma perda importante de produção interna. Entretanto, o pior problema provocado pela ajuda internacional está na atitude dos governos locais, que deixaram de assumir suas tarefas na certeza da caridade externa.

Mas de forma muito positiva é possível verificar que eles participam e participaram de forma substancial na implementação dos programas de alimentação escolar, registrando–se, por exemplo: o PCI oferece merenda escolar em diferentes municípios dos departamentos de Cochabamba e Potosi, seus programas são integrados com projetos de saúde preventiva, projetos produtivos, água, esgoto todos eles articulados com capacitação para diferentes atores como professores, diretores e pais. Os alimentos por eles oferecidos compreendem 80% de produção nacional e local. Seu trabalho é extremamente articulado com o desenvolvimento local, eles mantêm projetos de criação de camélidos, como vicunhas, lhamas e alpacas e incentivam o cultivo de quínoa, cereal muito próprio do país; O PMA, em parceria com os municípios, desenvolve o PAE, que oferece desjejum e almoço a crianças de 3 a 13 anos, esse serviço se estende aos professores. Seu trabalho está em municípios com alto grau de vulnerabilidade nos departamentos de Potosí, Chuquisaca e Tarija. Do mesmo modo que o PCI, este mantém projetos paralelos e complementares ao programa. Nas regiões metropolitanas, desenvolve ações como o *Programa Nacional de Atenção de niños y niñas menores de seis años* (PAN) e nos projetos de ajuda aos meninos de rua. Destaca-se neste leque de colaboradores o trabalho do Serviço Holandês de Cooperação ao Desenvolvimento – SNV, que faz parceria com municípios, principalmente, nas áreas de gestão, planejamento e crescimento produtivo. Seu trabalho foi importante no planejamento e na implementação dos programas de alimentação escolar no departamento de Chuquisaca Centro. Este trabalho o habilitou a oferecer este apoio em sete dos nove departamentos da Bolívia (PMA, 2007a).

Felizmente, desde 2003, o governo, mediante o Ministério de Educação, com apoio do PMA, vem desenvolvendo um processo de ampliação do programa de alimentação escolar como política pública governamental. A ideia é estruturar um programa nacional e seu início ocorreu com a realização de um estudo da situação desse serviço no país. O documento denominado *Diagnóstico de la aplicación del desayuno escolar en Bolívia,* elaborado por Virginia Roncal – reconhecida especialista nesse tema – e serviu de base ao *Plan de ampliação de la alimentación escolar en Bolívia 2006–2015*. Neste documento é apresentado o desenho das estratégias necessárias para implementar uma política afinada com os Objetivos

do Milênio (2000) e, desse modo, busca-se garantir e qualificar a educação das crianças bolivianas (PMA, 2007).

Pelo diagnóstico apresentado, a importância na implementação desse programa estaria vinculado ao alívio da pobreza boliviana. Os dados registram que nos últimos 20 anos houve uma tendência de melhora nos indicadores de saúde, de educação e de acesso aos serviços básicos, mesmo assim, os níveis de pobreza registram a entrada de 174.000 novos pobres nas categorias moderada (34%) e extrema (40%). Esta desestruturação social é que faz com que o país seja o mais pobre da região. Há dados que informam que a desnutrição crônica dos escolares é de 35% na média nacional e que, no âmbito rural, se eleva a 40%, sinalizando a urgência de organizar não só o PAE, como também, paralelamente, outros programas que aliviem esta dura realidade. O diagnóstico demonstra que o marco legal acima citado encorajou que diversos municípios implementassem seus programas locais com modalidades muito diferenciadas.

O caráter desses programas é universal, embora, por causa da limitação de recursos, haja uma focalização na educação infantil e nos anos iniciais da primária. Por esse motivo apenas a metade das crianças que estão na escola recebem esses alimentos. Os dados do MEC de 2004 revelavam que a cobertura dos programas locais era de 52%. Outro dado importante é que, dos 327 municípios bolivianos, 119 possuem altos índices de vulnerabilidade e inseguridade alimentar (PMA, 2007).

O plano propunha a ampliação gradual da cobertura dos programas de alimentação escolar na Bolívia, com aportes transitórios dos entes da cooperação internacional da ordem de 60% das necessidades. Melhorar a qualidade da alimentação escolar era outro item da proposta. Propunha-se a elaboração de uma norma que incentivasse a incorporação de boas práticas como meio de melhorar as condições de atendimento. Estas normas descreveriam os padrões mínimos dos produtos e da preparação dos alimentos, em todos os seus estágios. Outro objetivo era impulsionar o desenvolvimento econômico local, utilizando o programa como parte de um projeto auto-sustentável e sistêmico, em que a alimentação entra como componente importante. Propunha, também, o estabelecimento de um sistema de monitoramento e avaliação, assim como a definição de mecanismos de coordenação intersetorial; tal necessidade inclui a organização de conselhos de acompanhamento.

O diagnóstico apontou que no ano de 2002 os programas de alimentação escolar estavam em 55,4% dos municípios, cobrindo 52,6% das escolas no país, atingindo aproximadamente 1.273.909 crianças. Desse universo, 23,6% dos municípios atendiam a alimentação escolar com a participação de organismos internacionais e ONGs. Dentro desse

leque de colaboração foram identificados 11 tipos de arranjos organizacionais de programas de alimentação escolar e 29 variedades de *desayunos* escolares. Esta diversidade de modos de operação revelou que a grande diversidade estava nos objetivos que cada município empreendia com seus colaboradores em termos educacionais e nutricionais.

Em 2004 a cobertura do programa para os níveis inicial e primário, da primeira à sexta série, era de 752.366 alunos, o que representava 48% dos estudantes bolivianos dessas etapas da educação. Conforme aparece na Tabela 5.4 destaca-se o desempenho do departamento de Oruro, que cobre 75% da sua população escolar, o que é bem diferente do departamento de Beni, cujo atendimento é de 8%. Departamentos muito populosos, como La Paz e Santa Cruz, têm a metade da sua população atendida.

Tabela 5.4 – Cobertura de desjejum escolar no nível inicial e do primeiro ao sexto ano, por departamento, 2004.

Departamento	Nº de inscritos	Nº de escolares que recebem desjejum escolar	Nº de escolares que no recebem desjejum escolar	Porcentagem de escolares que no recebem desjejum escolar	Porcentagem de escolares que recebem desjejum escolar
Chuquisaca	108.578	61.572	47.006	43%	57%
La Paz	412.352	199.291	213.061	52%	48%
Cochabamba	265.219	144.180	121.039	46%	54%
Oruro	70.424	52.684	17.740	25%	75%
Potosí	162.020	63.729	98.291	61%	39%
Tarija	74.509	32.702	41.807	56%	44%
Santa Cruz	387.166	189.886	197.280	51%	49%
Beni	81.420	6.920	74.500	92%	8%
Pando	12.349	1.402	10.947	89%	11%
Total	1.574.037	752.366	821.671		
Porcentagem	100%	48%	52%		

Fonte: PMA, 2007, p. 45 (a)

A cobertura para os anos finais segue a mesma tendência dos outros níveis. O grande desafio para a população desse segmento da educação boliviana é permanecer na escola. A deserção, aliada à repetência escolar, é muito alta nesse grupo, especialmente nas áreas rurais. Certamente, colabora a falta de escolas com oferta dos anos finais. Destacamos Cochabamba como o local que oferece maior cobertura da alimentação escolar com 59%, conforme aparece na Tabela 5.5. Nesse ponto verifica-se que nos departamentos como Oruro, onde se verificava uma boa atenção nos anos iniciais, as ações são mais focalizadas. Diferente dos departamentos orientais de Beni e Pando que prestam um baixo nível de atendimento em

todos os níveis (Vide Tabela 5.4 e 5.5).

Tabela 5.5 – Cobertura do desjejum escolar no nível primário e de sétima e oitava série por departamento, 2004.

Departamento	Nº de inscritos	Nº de escolares que recebem desjejum escolar	Nº de escolares que no recebem desjejum escolar	Porcentagem de escolares que no recebem desjejum escolar	Porcentagem de escolares que recebem desjejum escolar
Chuquisaca	20.711	9.175	11.536	56%	44%
La Paz	105.356	46.714	58.642	56%	44%
Cochabamba	63.460	37.244	26.216	41%	59%
Oruro	20.465	6.960	13.505	66%	34%
Potosí	30.733	15.120	15.613	51%	49%
Tarija	15.959	5.792	10.167	64%	36%
Santa Cruz	91.643	35.709	55.934	61%	39%
Beni	16.334	1.942	14.392	88%	12%
Pando	2.167	229	1.938	89%	11%
Total	366.828	158.885	207.943		
Porcentagem	100%	43%	57%		

Fonte: PMA, 2007, p. 45 (a)

Tabela 5.6 – Cobertura nacional do desjejum nos níveis inicial e segundo ano primário, 2004

	Nível Inicial		Nível Primário							Porcentagem 100
Descripción	1º	2º	1º	2º	3º	4º%	5º	6º	7º a 8º	
Inscritos a nível nacional	45.605	167.326	256.912	2.337	236.246	224.539	214.705	209.436	366.828	
Nº de escolares com desjejum escolar a nível nacional	859	49.075	90.435	867	144.989	138.753	133.851	103.397	158.885	47,6%
Nº de escolares sin desayuno escolar a nivel nacional	44.746	118.251	166.477	1.470	91.257	85.786	80.854	106.039	207.943	52,4%
Porcentaje de escolares sin desjejum escolar a nivel nacional	98,1%	70,7%	64,8%	62,9%	38,6%	38,2%	37,7%	50,6%	56,7%	

Fonte: PMA, 2007, p. 46 (a)

Na Tabela 5.6 pode-se observar que a educação inicial apresenta uma cobertura quase inexistente ou muito baixa. O índice de 98,1% sem atendimento no primeiro ano é muito alarmante. No segundo ano da pré-escola o índice já se eleva a 30% de cobertura. De todo modo, é importante lembrar que não falta apenas cobertura de um programa de alimentação escolar, na verdade, falta educação inicial como um todo, provavelmente o número que

aparece é apenas o referente às áreas urbanas, já que nas áreas rurais o atendimento de alimentação escolar é praticamente inexistente. Nesta mesma tabela é possível verificar o tamanho do desafio no projeto de ampliação do atendimento da alimentação escolar. De fato, o que se pode perceber é que não existe um ideário de focalizar o atendimento, embora já se esteja trabalhando deixando de lado 52,4% do universo de escolares de 3 a 14 anos.

A existência de *Juntas Escolares* viabiliza a participação da família nas tarefas de execução do programa em muitos municípios; de forma mais relevante, nas áreas rurais o trabalho das famílias alicerça a existência do serviço. Tarefas como elaboração de cardápios, aquisição de produtos, transporte e armazenagem dos insumos, acompanhamento e distribuição do serviço são de responsabilidade das comunidades. Os municípios e os colaboradores dão apoio inicial e supervisão. Em comunidades onde os colaboradores empreendem outras atividades além da alimentação escolar, se adverte a presença de especialistas, como agrônomos, médicos, enfermeiras e professores dando assessoria aos gestores locais e/ou executando ações, por exemplo, construindo cozinhas, galinheiros, organizando hortas, etc.

O estudo do PMA demonstrou, também, que esse envolvimento da comunidade na vida escolar tinha reflexos positivos na frequência escolar. De forma relevante, foi percebido o aumento no acesso de meninas à escola, sendo que a sua assiduidade pode ser qualificada como estável, já que o dado histórico do país indicava que elas eram as primeiras a abandonar a escola nos primeiros anos.

O diagnóstico recomendou o imperativo de:

> *Ampliar el servicio alimentario y cubrir con él los niveles inicial y primario, establecer una normativa técnica básica respetando las costumbres y la diversidad de la población beneficiaria, y crear un sistema de información acerca de la alimentación escolar en el país. Igualmente, se recomendó determinar mejoras para la provisión del beneficio alimentario, así como incorporar tareas educativas e impulsar el consumo de alimentos locales (PMA, 2007a , p. 29).*

A elaboração do diagnóstico e do plano de implementação dos programas de alimentação ganha importância num contexto em que a descentralização é concreta. Tal realidade fez com que se criassem dez novos municípios entres 2005 e 2009. A relevância alcançada pelo ente municipal fez com que as eleições municipais de 2010 fossem muito mais disputadas do que eram nos últimos anos vinte anos de democracia. A grande demanda por projetos locais cujos investimentos possam ser realizados fazem com que as iniciativas do programa de alimentação escolar se tornem realidade.

Não temos dados do percurso do programa após 2007, quando o projeto foi lançado. A mudança propiciada pelo governo Evo Morales, no entanto, fortaleceu a gestão local, embora a centralização de alguns recursos para o empreendimento de projetos sociais nacionais não seja totalmente criticável. Não temos dados para avaliar se as metas de expandir o programa para todo o país até 2010 foram alcançadas. Entretanto, os recursos provenientes da participação popular foram acrescidos com recursos do *Impuesto Direto a los Hidrocarburos* (IDH) proveniente da nacionalização do gás e do petróleo empreendida como primeira medida do governo Morales.

O que observamos é que os programas são de fato muito diversos e a movimentação por qualificar os programas foi muito grande. Damos relevância para programas nas regiões metropolitanas nas cidades de Santa Cruz de la Sierra, La Paz, Oruro e Cochabamba, municípios que, por serem mais ricos, oferecem atendimento mais amplo.

Damos destaque aos municípios visitados. No departamento de La Paz, a sua capital, que leva o mesmo nome, faz parceria com a Universidad Mayor de San Andrés, no curso de Ciências da Educação, para o desenvolvimento do programa de alimentação. São atendidas 380 escolas, todas as escolas do município e outras de distritos próximos; todas as modalidades recebem merenda, ou seja, desjejum e/ou lanche, nos diferentes turnos, manhã, tarde e noite. Esse programa objetiva atender 25% das necessidade calóricas diárias das crianças. Os produtos recebem adição de ferro, ácido fólico e vitaminas A, B e C, percentuais já estipulados nas licitações. O governo municipal acompanha o processo de fabricação dos alimentos, que são pães, bolachas e cereais processados. Os produtos líquidos são leite, iogurte, leite de soja e a fruta oferecida com mais frequência é a banana. O município tem problemas de infraestrutura, as escolas não possuem refeitórios, mas os projetos de novas escolas já contam com esta área. O atendimento é muito profissionalizado e o trabalho da família é ínfimo.

Outro município cuja alimentação escolar está bem estruturada é Oruro, capital de departamento. Esse programa foi qualificado como o melhor do país em 2008. Ele atende todos os estabelecimentos escolares. Aqui, como em La Paz, as escolas estão com projetos de ampliação das cozinhas, refeitórios e despensas. O município universalizou o atendimento nos últimos anos e possui, ainda, projetos especiais para escolas de periferia, onde o atendimento se estende para outros setores que não só o escolar. Em 2009 foram aplicados quatro milhões de dólares no programa que ofertou, em 200 dias de aula, 73.000 refeições diárias.

O município de Cochabamba surpreende pela visão de atendimento. Lembremos que esta região é conhecida como o celeiro da Bolívia, onde "tudo que se planta dá", a

combinação de vales e um clima ameno são um convite para a produção de muitos alimentos. Contrariando os dois outros municípios, cuja geografia altiplânica não permite muita diversidade de culturas. Chama a atenção que esse município se declara satisfeito em oferecer um lanche líquido que foi desenvolvido com exclusividade para o programa. Trata-se de leite, iogurte e leite de soja de diversos sabores que são embalados em sacos plásticos com revestimento de plástico e alumínio parecido com o utilizado nas caixas de leite. Eles são disponibilizados em sacos contendo 10 unidades e distribuídos nas salas de aula; a vantagem, segundo os gestores, é que esse produto não requer armazenagem especial, nem refeitórios e muito menos a contratação de manipuladores. Cabe destacar que inclusive o lixo produzido serve como material para trabalhos que os professores coordenam, como a fabricação de cortinas, tal a capacidade de vedação do produto. Esse produto não é reciclado e pela sua composição de plástico e alumínio levará muitos e muitos anos para se decompor. Os produtos sólidos são bolachas e pães que utilizam farinhas fortificadas. O governo local utilizou quase quatro milhões de dólares do Imposto de Hidrocarburos (IDH) para manter o programa que atende 165 mil alunos em 349 escolas.

Visitei dois municípios das áreas rurais, Sica-sica e Tolerani, ambos no departamento de La Paz. O primeiro se encontra na estrada que comunica La Paz e Oruro. Esta pequena cidade do altiplano boliviano tinha o programa suspenso em função de um problema entre os governantes locais. O prefeito eleito estava sendo afastado por não manter residência fixa no local. Ele alegava que a sua gestão requeria a sua constante presença em La Paz, a capital. Desse modo, a comunidade interditara o seu local de trabalho e pedira nova eleição. Enquanto o processo não era resolvido, tudo que estava dentro do prédio que abriga a alcaldia estava fechado. Os professores declararam que a alimentação escolar se realiza com a ajuda da comunidade, que realiza o preparo do desjejum e distribui no segundo período de aula. Há uma fornecedora de pão em outra localidade que entrega o produto fresco diariamente. A falta de infraestrutura é de todas as ordens, no entanto, a população sabe que haverá transformações, muitos dizem que o problema era elaborar projetos, sem os quais não poderiam ser executadas obras, nem na escola e, pelo observado, nem em outras áreas. O município é uma referência da região, pois conta com um pequeno hospital que funciona com médicos residentes das universidades de La Paz, eles atendem toda a região.

Tolerani é um povoado, também no altiplano. A sua paisagem de casas muito espalhadas mostram que as crianças se deslocam de locais muito distantes para chegar à escola. Todas as estradas são de terra. Lá visitamos uma das duas escolas da região. Na escola trabalham duas professoras, com mais de 75 alunos. As séries iniciais são multisseriadas, o

programa de alimentação é totalmente atendido pela comunidade. A língua que prevalece é o Aymara, mas as aulas são dadas em espanhol. Aqui, como em outras comunidades, o fortalecimento do município e o olhar do governo para o interior do país são visíveis e fazem com que a função educacional da escola seja avaliada por diferentes perspectivas.

Nesse cenário, fizeram sentido todos os conhecimentos sobre a dificuldade de aprendizagem escolar das crianças andinas. As atividades lúdicas empreendidas na nossa presença confirmavam as observações realizadas por Afcha, Villafuerte e Maldonado (1992), que identificavam uma estrutura diferenciada na postura das crianças andinas no seu desenvolvimento psico-motor, ou seja, não é cartesiana como no resto do ocidente, especialmente a lateralidade, as práticas muito comuns no nosso meio, como as brincadeiras, nesse ambiente pareciam agredir a natureza das crianças, confirmando que a criança andina possui uma percepção diferente, "*de hecho, cuando el niño está presto al conocimiento, entra la aculturización a través de la escuela*" (AFCHA, et. al. 1992, p. 52). O alimento, neste caso, é o elemento cultural simbólico que colabora com este processo.

De todo modo, é possível dizer que, em todos os casos na Bolívia acima descritos, os objetivos da alimentação escolar são: diminuir a desnutrição para melhora no processo de aprendizagem e no rendimento da população escolar; diminuir o abandono escolar; formar hábitos alimentares nutritivos e sustentáveis; contribuir com o desenvolvimento econômico, incentivando a atividade produtiva regional e nacional.

Nesta perspectiva apresentamos um levantamento histórico e descritivo dos programas nos três países dando condições de fazer as comparações.

6 ANÁLISE COMPARADA DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DA BOLÍVIA, DO BRASIL E DO CHILE

Os programas de alimentação escolar na América Latina foram e estão sendo formatados e desenvolvidos como políticas públicas sociais. São políticas intersetoriais que envolvem preocupações com saúde, educação, bem–estar social e desenvolvimento econômico. A sua expansão, nesse sentido, está marcada por dois momentos "paradigmáticos", se a analisarmos a partir de sua inserção nas agendas dos países. O primeiro momento é aquele do incentivo, impulso e indução dos programas de alimentação pelos organismos internacionais, na metade do século XX. Este momento será denominado de *germinação*[56], no sentido botânico de brotar das sementes, de nascer, ou seja, do surgimento ou não das políticas. O segundo momento situa-se em torno do ano 2000, com a vigência das Metas do Milênio. Neste momento se utilizam os frutos dos programas implementados e suas experiências servem de base para um novo *momento de semear*; é assim que nomeamos este novo período.

Neste segundo momento a alimentação escolar ganhou grande proporção e ocorreu sua re-significação nas agendas governamentais. Este novo momento foi sustentado pelos resultados obtidos dos países que, pode-se dizer, já têm tradição nesse tipo de política, como o Brasil e o Chile. Este conjunto de experiências está sendo sistematizado num portal na rede mundial de computadores denominado NUTRINET (www.nutrinet.org), em que, por convocação do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas – PAM –, são sistematizadas informações nutricionais da América Latina e do Caribe. Esse é um sítio que pretende fornecer informações, conhecimentos e boas práticas disponíveis no campo da alimentação e da nutrição. Tanto como na LARAE os programas de alimentação são apresentados com o objetivo de qualificar a escola, ao mesmo tempo em que são considerados como instrumentos de superação da pobreza. Estas certezas fazem com que tanto os organismos internacionais, como os especialistas e os países que já tem experiência nessa matéria emanem recomendações para os outros países que estão na iminência de implementar políticas de alimentação escolar.

---

[56] A germinação é um fenômeno biológico que pode ser considerado pelos botânicos como a retomada do crescimento do embrião ou a passagem de uma semente de um estado de repouso para uma atividade metabólica que dará lugar a uma nova planta, caso as condições do clima, terreno, água, etc, sejam favoráveis.

Foi assim, em 2008, no trabalho de Alejandra Ortiz Niño de Zepeda, que sistematiza recomendações para melhorar a efetividade da alimentação escolar na América Latina, quais sejam: integração com políticas nacionais em favor da nutrição da mãe e dos menores de dois anos; implementação de marcos legais da alimentação escolar; formatação de programas complementares; incentivo à participação de grupos vulneráveis.

Tais recomendações partem de diagnósticos como a falta de integração intersetorial, da falta de sustentação legal, da falta de outros programas, inclusive educacionais, que alavanquem verdadeiras mudanças sociais; é indicada, de forma muito clara, a adoção de programas universais ou, na carência de recursos, de programas focalizados, no sentido da focalização sem erros (KERSTENETZKY, 2009).

Outro destaque é o trabalho que a equipe brasileira Nutrinet publicou em 2010, em artigo no qual se recomendam "Os dez elementos–chave para a instituição de programas nacionais sustentáveis de Alimentação Escolar". Para Peixinho e Balaban (2010, p. 5) autores do artigo, esses objetivos deveriam ser ampliados e colocados em consonância com os do milênio, afirmando que:

> Um Programa Nacional de Alimentação Escolar deve ter como objetivo principal garantir aos escolares o acesso a uma alimentação saudável e adequada, com ações de educação alimentar e nutricional sustentável. Estas ações permitem combater a fome e contribuem para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem e o rendimento escolar. Dessa forma, um Programa de Alimentação Escolar consegue atingir na faixa etária de 0 a 18 anos praticamente todos os ODM [objetivos do milênio], ou seja, auxilia no combate à fome e à miséria; ajuda a proporcionar educação básica e de qualidade para todos; reduz a mortalidade infantil; melhora a saúde das gestantes; auxilia, também, por meio da alimentação saudável e adequada, no combate a doenças, principalmente aquelas direta ou indiretamente vinculadas a hábitos alimentares; melhora a qualidade de vida orientando e ensinando a respeitar o meio ambiente; e através do fomento à agricultura familiar, estimula o desenvolvimento sustentável.

De fato, esses são os objetivos que estão presentes nos discursos de muitos dos que trabalham para implementar políticas de alimentação escolar na atualidade. Esta visão, ao que tudo indica, está baseada na experiência brasileira. Este país, como já visto no capítulo anterior, guarda poucos elementos em comum com o resto dos seus vizinhos. Não obstante, vale à pena verificar quais são esses elementos. Eles foram resumidos no Quadro 6.1:

Quadro 6.1 – Os dez elementos chave para a instituição de programas nacionais sustentáveis de Alimentação Escolar.

Elementos ou Passos	Explicação de cada elemento
1. Comprometimento	O comprometimento público das lideranças nacionais, da sociedade civil, assim como o seu envolvimento com vontade política; decisão clara de dar prioridade orçamentária, estrutura organizacional. Dotação de recursos humanos qualificados e em número suficiente para desenvolver o programa nacionalmente e/ou localmente.
2. Diagnóstico	Realizar levantamento detalhado das características do país, como cultura, hábitos, tradição, produção e comercialização agrícola, capacidade do solo, água, saneamento básico, infra–estrutura dos sistemas de saúde e educação, economia. A partir desse diagnóstico é que serão traçados os objetivos a serem alcançados.
3. Diretrizes e Princípios	Estabelecer princípios e diretrizes de acordo com a realidade e necessidade política do país. Os princípios deverão ser definidos através de premissas tais como: universalização ou focalização; centralização ou descentralização. Ou seja, deve ser analisada a adequação aos princípios da universalidade, equidade, continuidade, descentralização e participação social. As diretrizes devem ser discutidas a partir do entendimento da concepção do programa. Este deve ser visto como um projeto pedagógico de promoção de hábitos saudáveis e, portanto, de promoção de saúde. É seu papel fomentar o respeito aos hábitos alimentares regionais, a economia local, o controle social, o oferecimento de refeições que atendam às necessidades nutricionais dos alunos de acordo com a faixa etária e patologias presentes. Essas diretrizes devem ter como eixo principal a promoção da saúde por meio da educação alimentar e nutricional trabalhadas em salas de aula, bem como nas "cozinhas", que devem ser vistas como laboratório dietético capaz de promover hábitos saudáveis e adequados.
4. Estratégia	O país deve definir o seu público alvo e estabelecer metas, cronogramas, objetivos gerais e específicos. A implementação de um programa com modelos inovadores deverá ser sempre de forma gradual, devendo ter objetivos realistas e alcançáveis, que permitam incorporar ao longo do caminho melhorias, ajustes e modificações.
5. Instituição de Bases Legais	Para garantir a durabilidade (estabilidade) do programa, o mesmo deve ser estabelecido como uma política de Estado e não de governos. Para tanto será necessário estar presente na Constituição do país ou mesmo em leis complementares à Constituição. O conteúdo dessa legislação deve abordar a concepção do programa, os princípios norteadores e o público alvo. Deve ser aprovado um orçamento público específico que contemple as ações que comporão o programa. É necessário ter claro na legislação como identificar o público alvo, pela via de um censo escolar, e a forma de aplicação dos recursos financeiros, ou seja, definir valores suficientes para atender os objetivos propostos. Concomitantemente, devem ser criadas metodologias que permitam avaliar e monitorar o programa sistematicamente, desde a qualidade da refeição oferecida ao consumo real dos alunos (teste de aceitabilidade e adesão), até a forma de aquisição dos produtos alimentícios. Para que isso aconteça, será necessário que os gestores públicos e parlamentares aprovem leis que coloquem a alimentação escolar como uma obrigação do Estado, com a definição de uma política pública de Estado e não apenas como mais um programa ou ação de governos locais e/ ou regionais. A implantação do programa deve ter um orçamento financeiro compatível com os gastos que o programa requer. Além da inscrição na Constituição, o programa deve contar com leis complementares, relacionadas tanto ao Ministério responsável como a outros órgãos parceiros nacionais e internacionais, dentro da política de intersetorialidade na qual o programa está inserido.
6. Respeito à Cultura	O Programa tem que respeitar os hábitos alimentares locais, ou seja, a cultura local. Para tanto necessita ser descentralizado. A cultura alimentar está relacionada aos nossos hábitos cotidianos, que são compostos pela tradição. Desse modo, práticas alimentares revelam a cultura em que cada um está inserido, visto que comidas são associadas a povos em particular.
7. Controle Social	É necessário estabelecer um programa participativo, que busque a articulação e participação dos professores, pais de família e da comunidade, buscando fortalecer a componente do controle social do programa. Nesse ponto, considera-se importante o controle da correta aplicação dos

	recursos. Registrar regularmente as atividades do programa, checando, desta forma, o seu progresso, permitindo, assim, dar retorno aos envolvidos no processo, acumulando informações para possíveis tomadas de decisão e aperfeiçoamentos através do monitoramento. Portanto, a participação e controle social são fundamentais. A democracia participativa é o melhor caminho para garantir a dignidade humana. A necessidade de ampliar a participação social nas decisões que afetam a vida da população e aumentar as liberdades civis e políticas da sociedade foi, de certa forma, incorporada pelos próprios *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.* Eles refletem propósitos fundamentais de várias conferências de desenvolvimento realizadas pela ONU na década de 1990. O acesso universal à educação e à saúde, por exemplo, exige muito mais do que medidas de caráter governamental. É necessário que a sociedade participe das decisões, zelando para que a justiça e equidade sejam os princípios norteadores das políticas públicas e evitando o aumento da discriminação a grupos vulneráveis e a ampliação da exclusão social. Assim, torna-se imperiosa a criação de um programa participativo, que busque a articulação e participação dos professores, dos pais de família e da comunidade, assegurando dessa forma o controle social.
8. Capacitação	O programa tem que ter uma estratégia clara de capacitação dos entes envolvidos: merendeiras, nutricionistas, diretores, professores, pais e gestores. Um dos pilares do programa brasileiro está exatamente no processo constante de capacitação dos agentes envolvidos. Esse processo melhora o entendimento da correta aplicação dos recursos, o que resulta numa alimentação oferecida nas escolas de acordo com os padrões estabelecidos em suas normas. Portanto, é imprescindível para o bom desenvolvimento de um programa de alimentação escolar a adequada e constante capacitação de todos os agentes envolvidos no processo, o que acarretará em um bom controle e evitará desperdícios de tempo e recursos financeiros na execução de todas as etapas do projeto.
9. Sustentabilidade	Deve-se procurar estabelecer um programa sustentável, com apoio político, com forte financiamento do estado e com um desenho satisfatório que possibilite um serviço eficiente, maximizando a compra local de produtos alimentares, com grande participação da agricultura familiar. Para um empreendimento humano ser sustentável, tem de se ter em vista quatro requisitos básicos, ou seja, ser ecologicamente correto; ser economicamente viável; ser socialmente justo; e ser culturalmente aceito. A participação da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural e urbano deve ser fomentada, pois valoriza a cultura e tradição alimentar e dinamiza a economia local, gerando mais renda e emprego. Como os alimentos produzidos atenderão uma clientela fixa, os produtores terão o seu investimento financeiro e de trabalho garantidos. Além disso, tais aspectos tendem a fortalecer a autonomia dos países na produção agrícola e, consequentemente, assegurar a sua soberania alimentar. Se tiverem apoio para produzir mais e melhor, para consumo próprio e venda em mercados locais, pode-se dinamizar a economia e salvar milhões de pessoas da fome e da pobreza extrema.
10. Avaliação Permanente	O programa tem que estar em permanente avaliação para que se façam os ajustes necessários, aperfeiçoando o que funciona bem e melhorando o que não estiver correto. Cada país deverá ter autonomia para desenvolver, no que for possível e desejável, processos de avaliação que correspondam aos seus objetivos e às suas necessidades específicas. Um Programa de Alimentação Escolar se constrói na conscientização da participação e na responsabilidade dos diferentes segmentos e instâncias da sociedade. É tarefa dos governos, preocupados com a qualidade do programa, integrar diversos procedimentos e instrumentos de avaliação que permitam implementar medidas e ações de melhoramento. É importante observar que a análise permanente não é um processo sem direção e sem planejamento, requer uma instância interna que incentive, coordene e possibilite a articulação e a coerência de diversos instrumentos avaliativos, operando com procedimentos metodológicos e operacionais comuns que permitam conhecer e avaliar o seu desempenho quantitativo e qualitativo. Assim, é necessário que exista uma instância interna própria nos países para a coordenação do processo avaliativo.

Fonte: Peixinho e Balaban (2010).

Na verdade, cada um dos itens apresentados como elementos importantes são os caminhos para qualquer política social que se pretenda legitima, democrática e efetiva. Por esse motivo, e por ela ter muita relação com a implementação de programas de alimentação escolar, iremos utilizar os elementos na análise das políticas nos diferentes países. Os elementos apresentados por Peixinho e Balaban (2010), são, em resumo o que Muller e Surel (2002, p. 47) chamam de "eixo de ações desejáveis". Por esse motivo, de alguma forma estamos partindo do pressuposto de que muitos desses elementos, na mesma medida ou muito próximos, compõem o programa brasileiro, chileno e boliviano.

Mas é importante lembrar que há outros fatores que definem as políticas em cada um dos países. Embora o trabalho citado seja o produto de experiência da qual o Brasil participa transferindo seu "*know how*" para países em desenvolvimento – como, por exemplo, os africanos São Tomé e Príncipe, Angola, e Cabo Verde –, é importante lembrar que as políticas públicas se constituem em cada país de formas muito variadas.

Isto não significa que estejamos criticando as iniciativas colaborativas ou desqualificando a simplificação de utilizar dez elementos para implementar políticas de alimentação escolar. Na verdade, estamos tentado alertar para outros fatores que historicamente foram marcando a diferença entre os programas implementados nos diferentes países. Inclusive por compreendermos que chegamos num momento de inflexão do paradigma da alimentação escolar.

Então vamos entender como se deu esta inflexão paradigmática identificando quais foram os fatores que determinam ou explicam o porquê de cada política alcançar resultados diferentes, levando em conta que, na sua origem, tem em comum terem aflorado num mesmo momento histórico específico, o pós–guerra. Para este momento, da germinação, propomos utilizar variáveis comparativas que permitam fazer uma análise das políticas públicas de alimentação escolar; essas variáveis são: os objetivos, a coesão social e a organização dos programas. Já para o momento da nova semeadura utilizaremos os dez elementos das recomendações elaboradas por Peixinho e Balaban (2010). Conforme aparece no Quadro 6.2.

Quadro 6.2 – Esquema analítico dos Programas de Alimentação Escolar

Momentos/ paradigmas	Variáveis comparativas
1º Germinação Século XX	Desencontro histórico Convergência de objetivos Organização dos programas Coesão Social
2º Novo tempo de semear Metas do Milênio no ano 2000	Comprometimento Diagnóstico Diretrizes e Princípios Estratégia Instituição de Bases Legais Respeito à Cultura Controle Social Capacitação Sustentabilidade Avaliação Permanente

Fonte: Esta tese.

6.1 MOMENTO DE GERMINAÇÃO

Neste momento vamos analisar qual foi o terreno que recebeu as sementes dos programas de alimentação escolar na América Latina. Retomamos um pouco o contexto que atravessavam os países estudados. O objetivo desta retomada histórica é entender quais os fatores que estavam presentes naquele primeiro momento do paradigma da germinação e quais os princípios específicos, de modo a desenhar a matriz dos referenciais cognitivos e normativos.

6.1.1 Desencontro histórico

Na década de 1930 o ambiente internacional era de tensão, o que culminou com a Segunda Grande Guerra (1939 – 1945). Enquanto isto, o nacionalismo progressista se espalhava pela América Latina. Os países da região buscavam formas de encontrar os caminhos do desenvolvimento, mas eles possuíam um tecido social crivado de um legado muito forte do colonialismo e, ao mesmo tempo, a pobreza acometia grande parte da população. Este terreno foi propício para o capitalismo iniciar sua expansão com a exploração

de minerais na Bolívia e no Chile e com a monocultura do café e do açúcar no Brasil. Empreendimentos como a construção de ferrovias, estradas e escolas estavam nas agendas dos países.

No Brasil se empreendia uma estruturação institucional importante. Na visão da época, o país precisava constituir organizações para conformar um Estado forte. A crescente classe trabalhadora ganhava espaço e os direitos sociais estavam prestes a serem reconhecidos Melo (2001). À frente de todo esse desafio, estava Getulio Vargas, que afirmava, em 1930, quando da leitura da Plataforma de Aliança, que a questão social brasileira era um dos problemas que deveriam ser encarados com seriedade pelos poderes públicos. Foi esta uma das suas realizações ao longo dos seus mandatos, o país estruturou um rico arcabouço legal com o respectivo tecido institucional (VARGAS, 1996).

No mesmo período, no Chile, assume o governo Aguirre Cerda (1938), com uma coalizão de centro–esquerda, e se inicia um período histórico caracterizado pelo fato de o Estado assumir um papel econômico destacado, bem como a política estar baseada em acordos. Esta eleição forjou algo inédito na América Latina "*por primera vez, los partidos oligárquicos perdían una elección presidencial, y comenzaba una época de gobiernos basados en las alianzas de partidos de distintas tendencias"* (MOULIAN, 2006, p. 282).

Nesse período a democracia obteve avanços importantes, como o voto da mulher (1947). e o ambiente político caracterizava-se por uma grande tolerância ideológica. Entre os anos 1948 e 1958, contudo, foi instituída a lei chamada de "Defesa da democracia" que declarava ilegal o partido comunista e limitava o funcionamento dos sindicatos. Apenas, em 1950 a democracia voltou a ser plena. O Chile se manteve neutro ao conflito bélico mundial até 1943, quando rompeu as relações com Alemanha. Em 1945 declarou a guerra. Foi um dos países fundadores da ONU e da OEA. Na economia, continuou a exportação de cobre e viu o salitre sendo substituído por outros fertilizantes, a indústria cresceu com suporte importante do Estado, que passou a criar estratégias de fomento a diversas atividades econômicas. Empreenderam–se iniciativas para construir hidroelétricas e exploração de petróleo; em quase todos os investimentos produtivos, o Estado participava com quase 40% do capital. A agricultura local não era suficiente para atender a demanda interna, havia déficit de alimentos.

Nesse momento a Bolívia ainda sentia a dor da derrota na disputa territorial com o Paraguai (1932 – 1935). Esse conflito tinha deixado muitas sequelas que colocavam o Estado diante de problemas que as oligarquias dominantes não desejavam enxergar até o momento bélico – a existência de uma massa de pessoas sem cidadania. Durante a contenda, os indígenas fossem chamados ao combate. Como soldados, ganharam nome, sobrenome, uma

pátria para defender e o direito de voltar da luta sendo cidadão de um Estado que não olhava para eles. Dotados desta nova condição eles aparecem como atores de uma história negada por mais de 500 anos. Infelizmente, o momento não podia ser pior, já que o fim da guerra deixou o país fragilizado financeiramente e com um grande contingente de feridos, mutilados, viúvas e órfãos. No governo se revezavam as oligarquias civis e militares que foram configurando um projeto de modernização política que deixava espaço apenas para as elites letradas, brancas e sempre a serviço dos interesses econômicos dos grupos detentores do poder. (GARCIA LINERA, 2006).

Comparando os momentos históricos, verificamos que foram muito diferentes em cada um dos países. O Brasil estava atravessando um período muito mais profícuo que os outros dois países. Em outras palavras, o Brasil foi um terreno fértil para a instalação do programa de alimentação escolar, assim como para outras políticas sociais que começaram a ser delineadas nessa época. Para o Chile o momento ideal foi somente em 1961, quando a educação tornou–se centro das preocupações e quando a sua ampliação tornou–se um objetivo relevante do Estado, fato que se concretiza em 1964, com a criação da JUNAEB, que é a agência pública encarregada de promover a incorporação da população na idade escolar e tomar medidas para evitar a deserção e garantir equidade no acesso à educação (MUÑOS, 2007). A Bolívia, nesse momento, desenvolve ações isoladas e somente na década de 1990 pode-se dizer que tenta de fato realizar o atendimento mediante programas de alimentação escolar, principalmente por contar com um arcabouço legal muito mais favorável para esse fim.

Desse modo, um dos motivos para que os programas de alimentação escolar não tenham surgido no mesmo momento histórico nos três países – embora houvesse uma preocupação externa com esta finalidade – é que os estados atravessavam conjunturas sociopolíticas e econômicas diferentes. De fato, os três programas foram se configurando dentro de contextos específicos definidos por dois elementos. O primeiro é a vontade de instaurar políticas sociais, sustentadas em diagnósticos claros e num ordenamento legal que garanta sua continuidade. Em segundo lugar a existência de recursos para realizar esse investimento social. Não falamos apenas de recursos financeiros, já que os recursos das colaborações, se somados, devem ultrapassar os orçamentos de muitas nações. Referimo-nos a recursos humanos, a recursos tecnológicos e a infraestrutura.

No Brasil, o diagnóstico, em 1954, era muito claro. Josué de Castro argumentava que, se a metade da população padecesse de fome, a outra metade perderia o sono por medo da metade faminta; seu trabalho, junto de muitos outros anônimos, delineou o programa como uma política pública social relevante. Portanto, instaurar políticas sociais como o programa de

alimentação escolar era uma resposta importante num período de desenvolvimento positivo na economia.

O momento do Chile só foi favorável com a preocupação não da fome, especificamente, mas da qualificação educacional, esse dado é muito importante. Mais adiante, haverá uma mudança de curso, em que o papel pedagógico do programa diminui e a focalização visualiza o alivio à fome como seu objetivo principal. De todo modo, mesmo tendo um clima político favorável, o Chile não tinha alimentos suficientes e precisava importá-los e, paralelamente, aplicava seus recursos em políticas e empreendimentos que contavam com o Estado como sócio capitalista. Sua corrida era para capacitar pessoas para desenvolver o país.

Para a Bolívia o momento chega à década de 1990, no marco de temporária estabilidade econômica, política e social. A série de carências do país só permitiu que a iniciativa da oferta de alimentação escolar se concretizasse muito depois que nos outros países. Na década de 1990 a Bolívia se torna um terreno fértil para a aplicação do modelo neoliberal. No entanto, o arcabouço construído foi produto da restaurada democracia, mais do que a influência dos governantes de turno. O clima de estabilidade aparente acabou e, no início do século XXI, o país ainda discute a forma do Estado que se quer e tenta equacionar conflitos étnicos que sempre foram deixados de lado. O reconhecimento de nações dentro do território onde funcionam municípios tem gerado novos tipos de disputas de governabilidade. A questão é que este país ainda não implementou uma política nacional de alimentação escolar, isso constitui uma fragilidade, já que mesmo tendo programas com certa história, ainda não há maiores garantias de continuidade.

Portanto, podemos afirmar que, mesmo recebendo os mesmos estímulos externos para iniciar os programas de alimentação escolar, tanto o Chile como a Bolívia não o fizeram, por diferentes motivos. Assim, há um desencontro histórico entre os países, que envolve o próprio papel que os estados assumiram.

6.1.2 Convergência de objetivos

Outro fator importante nesta análise se refere aos objetivos que cada um dos programas traçou na sua formulação e implementação. Os objetivos estão ligados ao ideário que os *policy makers* têm no momento em que refletiram sobre a necessidade de instaurar ou

não determinadas políticas públicas. Na verdade, os objetivos das políticas públicas revelam os valores e o referencial cognitivo dos atores.

Para Maria Lucia Rosa Stefanini (1997), o Programa de Merenda brasileiro teve como objetivo inicial a suplementação alimentar dos estudantes carentes. O conceito de suplementação, no caso específico, era biológico, ou seja, era uma política sanitária, mas que se situava na escola por ver nela um veículo efetivo para realizar uma complementação alimentária. O seu objetivo principal era o "de contribuir para melhorar as condições nutricionais e de saúde dos escolares, ao fornecer alimentação suplementar" (Stefanini (1997, p.12). Como medida de complementação, foi traçado o parâmetro de 15% das necessidades diárias de nutrientes e calorias. De fato, o ideário inicial não incluía fatores educacionais no seu cerne. Eles foram sendo acrescentados na medida em que se esperava do Programa, também, como objetivos secundários: ajudar na frequência escolar, muito baixa na época; diminuir a evasão; contribuir com os índices de aprendizagem; contribuir na aquisição de hábitos alimentares. O cálculo dos 15% das necessidades nutricionais a serem preenchidas com a merenda escolar não era um cálculo baseado em nenhuma tabela nutricional. É produto da simples divisão do tempo. Quer dizer, se a criança está 15% do tempo diário na escola, esta é a necessidade a ser preenchida.

Lembremos que os atores que trabalharam na formulação da política eram nutrólogos com forte influência da discussão sobre a fome. Desse modo, é possível afirmar que esta foi uma política que iniciou com objetivos direcionados ao combate à fome, à desnutrição e às doenças correlatas. Os objetivos, no caso brasileiro, foram evoluindo na medida em que o programa foi ganhando *status* de política de Estado, mas modificações mais profundas apareceram somente no final do século XX.

No Chile, o objetivo principal era o de qualificar a escola em primeiro lugar , havendo a compreensão de que: "*el apoyo a los estudiantes tiene como fin neutralizar a influencia negativa de los factores socioeconomicos sobre o cumplimento de la obligación escolar y prevenir la deserción del sistema escolar"* (Latorrre; Aranda, 2005, p. 85).

Esse objetivo revela o ideário de um Estado cujo afã era o de ampliar o seu atendimento escolar e, para tanto, tenta qualificá–lo com um serviço de merenda escolar; além disso, preocupam–se com sustentar a obrigatoriedade e evitar a deserção como valores da escola pública. No entanto, esse objetivo narra que o problema está relacionado com as carências socioeconômicas e, desse modo, ficava claro que se tratava de um programa de luta contra a fome e problemas correlatos que impediam o projeto educativo.

Desse modo, é possível verificar que há uma diferença importante com o programa brasileiro. Embora os programas chileno e brasileiro coincidam na perspectiva da superação da fome, um pensava a escola como meio e outro a via como um fim.

No caso boliviano, no bojo da diversidade de programas implementados, é possível verificar que, na grande maioria dos casos, por causa da cooperação internacional, as ações existentes convergem para o objetivo primordial de alívio à fome. No caso dos programas que utilizam recursos próprios, os objetivos têm o sentido de trabalhar para qualificar a escola como meio de superação da pobreza, incidindo na frequência, evasão e na aprendizagem. Embora em alguns programas apareça a questão da educação alimentar e da formação de hábitos alimentares, esses alvos não estão presentes na prática do universo observado.

A verificação dos objetivos nos programas nos países estudados deixa muito clara a importância dos programas como estratégia para aliviar o problema da fome, aliando as preocupações de saúde como as do desenvolvimento cognitivo das crianças. Assim sendo podemos afirmar que há uma convergência de objetivos, embora os programas não sejam parecidos na sua estruturação e implementação.

6.1.3 Organização dos Programas de Alimentação Escolar

O terceiro fator passível de comparação envolve a forma de organização de cada um dos programas. Neste conjunto, destacam–se dois elementos passíveis de análise. O primeiro está formado pelos atores da política. As impressões deles estão presentes dentro de toda a comparação da comparação. O segundo elemento envolve a estrutura dos programas, quais sejam: (1) a cobertura dos programas, (2) o desenho dos mecanismos de gestão e (3) a seleção dos beneficiários. Esses fatores já foram utilizados em outros estudos que seguimos como orientação da investigação: Draibe, 1998[57]; Mayer e Conklin, 1998[58]; Contento, Randell e Basch, 2002[59]; Sturion, 2005[60]; Taylor, Evers e McKenna, 2005[61]; Barros, 2005; Bittencourt, 2007.

[57] Síntese de Resultados da Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar.
[58] Variables Affecting High School Students' Perceptions of School Foodservice.
[59] Review and Analysis of Evaluation Measures Used in Nutrition Education Intervention Research.
[60] Estudo dos Fatores Condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil.
[61] Determinants of Healthy Eating in Children and Youth

6.1.3.1 Cobertura dos Programas de Alimentação Escolar

Não existe um levantamento histórico sobre a cobertura dos programas de alimentação. Contamos, pois com o Inventário da Alimentação Escolar[62], da ONU, de 2005. Assumiremos esses dados como o reflexo de uma fotografia desse momento, já que sabemos que após a organização deste documento ocorreram muitas mudanças. No caso da Bolívia, utilizamos, também os dados sistematizados pela Universidade Duke na revisão dos programas de alimentação coordenados pelo PMA na América Latina, bem como o diagnóstico Roncal (2003) e PMA (2007b).

No Quadro 6.3, vemos que o Brasil, mediante o FNDE, informou que em 2005 havia 39.732 milhões crianças na escola, das quais 90,6% atendidas pelo programa, o que significa 35.980 milhões alunos. Dada essa cobertura, o programa é considerado de caráter universal. Na história do programa se percebe que, ao longo dos seus cinquenta anos, vem superando o estigma assistencialista para se tornar um programa de educação e assistência.

Quadro 6.3 – Cobertura de alimentação escolar na Educación Básica e à associação com indicadores nutricionais

	Matrícula em Miles	**Atendido com alimentação**		**Indicadores nutricionais**	
		Nº em Milhares	**%**	**Déficit T/E**	**Déficit de Peso Nascimento**
Bolívia	1.775	1.274		9	27
Brasil	39.732	35.980	90,6	10	11
Chile	2.853	1.004	35,2	5	2

Fonte: Barros/ONU 2005.

O Chile tinha 2.853 milhões de alunos matriculados, dos quais mais de 1 milhão recebem alimentação escolar, o equivalente a 35,2% dos estudantes. Cabe lembrar que o programa chileno é bastante focalizado. Seu atendimento está plenamente direcionado para os alunos com déficits nutricionais comprovados por índices que informam a vulnerabilidade dos estudantes. Desse percentual de alunos com cobertura do programa, 26% são da pré–escola e 37% do ensino básico. O restante é distribuído entre alunos de outras modalidades, faixas etárias e projetos extra-escolares. O programa chileno pode ser qualificado como um programa sanitário e assistencial.

No informe da ONU a Bolívia possuía, em 2005, aproximadamente, 1.775 milhões alunos no nível pré-escolar e fundamental. Desses alunos 1.274 milhões ou 76% participaram

[62]Os dados foram fornecidos pelos órgãos competentes de cada país e, no caso da Bolívia, os dados foram coletados em estudo realizado pela Universidade Duke.

do programa de alimentação escolar. A prioridade, nesse país, são as crianças dos anos iniciais da escolaridade. Esse programa é classificado pelas autoridades locais como assistencial. Esse dado não envolve quantidade de dias atendidos. Em algumas regiões o "*desayuno escolar*" acontece apenas em alguns meses, enquanto que municípios ricos como o de La Paz e o de Santa Cruz atendem os 200 dias letivos; em La Paz a cobertura é para todos os níveis escolares. Quanto aos indicadores nutricionais, fica muito evidente que tanto o Brasil quanto a Bolívia têm um número considerável de crianças com déficit de tamanho em relação a sua idade (T/E, *tamaño/edad*). O Chile apresenta um déficit que é 50% menor que o do Brasil.

Não obstante, vale a pena lembrar que os dados levantados pelo diagnóstico PMA (2007b) no que di\ respeito à Bolívia registram que a cobertura seria de 47%, pois os alunos efetivamente matriculados seriam 1.941 milhões e os que recebiam o atendimento seriam 911 milhões. O problema nesses dados está na dispersão do atendimento pelas regiões do país. Pois, diferente do Chile e do Brasil, os programas na Bolívia existem se o gestor municipal quiser e achar importante. Em caso contrário, os recursos podem ser aplicados em outras ações de cunho educacional.

Tabela 6.1 – Cobertura do desjejum na Bolívia, por departamento e por município.

Departamento	Número de Municipios	Municipios com desayuno escolar		Municipios sin desayuno escolar		Sin datos	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%
La Paz	75	29	38,7	46	61,3	0	0,0
Oruro	34	24	70,6	10	29,4	1	2,9
Potosí	38	27	71,1	11	28,9	0	0,0
Cochabamba	44	31	70,5	13	29,5	1	2,3
Chuquisaca	28	25	89,3	3	10,7	0	0,0
Tarija	11	10	90,9	1	9,1	0	0,0
Santa Cruz	50	20	40,0	30	60,0	6	12,0
Beni	19	4	21,1	15	78,9	1	5,3
Pando	15	4	26,7	11	73,3	3	20,0
Total	314	174		140		12	
Porcentaje			55,4		44,6		3,8

Fonte: PMA 2007b.

Na tabela 6.1 pode-se observar que, de um total de 314 municípios, 55,4% implementam algum tipo de atendimento. Sendo que os departamentos com maior cobertura são os de Tarija e Chuquisaca. É bom dizer que esses departamentos são produtores de gás natural. Preocupa a situação dos departamentos do norte e oriente do país, onde a cobertura é muito baixa.

Portanto, o fator cobertura é o que mais diferencia os três países. Por um lado está o Brasil com um atendimento praticamente universalizado. O Chile oferece um atendimento focalizado para o grupo de estudantes que necessitam esse atendimento, independente da região de moradia, o atendimento se estende a todo o território nacional. No caso da Bolívia, o atendimento, quando existe, tem um caráter universal, no entanto, quase a metade dos municípios ainda não realiza a oferta de alimentação escolar, 44,6 % do total de 314 municípios.

6.1.3.2 Estrutura dos Programas de Alimentação Escolar

Na maioria dos países da América Latina, é oferecido café da manhã, merenda ou lanche. A intenção dos programas é suprir entre 15 e 30% das necessidades nutricionais do estudante. Oferecer refeições como almoço ou janta são opções reservadas para grupos restritos. No caso da Bolívia, ela reconhece oferecer o café da manhã, embora em áreas rurais o almoço também faça parte do cotidiano escolar. A Bolívia e o Chile recorrem, ainda, à utilização de alimentos enriquecidos com micronutrientes: farinha de trigo com ferro, complexo vitamínico B e ácido fólico.

O Chile realiza, paralelamente, exames de saúde e acompanhamento odontológico. Esse programa oferece café da manhã e almoço a todos os alunos com cobertura.

No caso brasileiro é oferecido, na maioria dos estados e municípios, uma refeição ou lanche. Existem redes escolares, normalmente pertencentes a municípios com maiores recursos, que oferecem duas refeições. No entanto, os objetivos do programa nacional se referem à cobertura de 15% das necessidades nutricionais diárias. A experiência do Brasil é diferenciada porque envolve os três níveis de governo. O governo federal, através do FNDE, em 2005 transferia aos entes subnacionais 0,22 reais por dia letivo, por aluno, para todas as redes públicas de ensino fundamental e as públicas e filantrópicas na educação infantil. Esse montante é, exclusivamente, para a compra de alimentos por parte de estados e municípios. Esses entes executores do programa têm o encargo de complementar com outros insumos e gerir o programa, adaptando-o às necessidades locais. A contrapartida orçamentária para a manutenção do programa é de total responsabilidade do gestor municipal ou estadual. Esse formato descentralizado de gestão faz com que se possa falar em mais de 5.000 programas diferenciados. Na Tabela 6.2 é apresentada uma distribuição dos aportes orçamentários por

região. Fica visível, nesta tabela, que existem grandes desigualdades entre municípios brasileiros.

Tabela 6.2 – Aporte orçamentário dos municípios brasileiros à alimentação escolar, por região – 2004

Regiões	Municípios atendidos	Percentual de participação municipal em relação ao aporte da União						
		0	1 a 20	21 a 40	41 a 60	61 a 80	81 a 100	> de 100
		Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº
		%	%	%	%	%	%	%
Total	5.567	2.244	884	529	318	235	238	1.119
		40,3	15,9	9,5	5,7	4,2	4,3	20,1
Nordeste	1.797	1.119	355	141	56	32	35	59
		62,3	19,8	7,8	3,1	1,8	1,9	3,3
Norte	451	180	91	53	28	23	22	54
		39,8	20,1	11,8	6,2	5,1	4,9	12,0
Centro–oeste	461	98	70	72	37	30	31	123
		21,3	15,2	15,6	8,0	6,5	6,7	26,7
Sudeste	1.669	264	208	159	120	91	106	721
		15,8	12,5	9,5	7,2	5,4	6,3	43,2
Sul	1.189	583	160	104	77	59	44	162
		49,0	13,5	8,7	6,5	5,0	3,7	13,6

Fonte: Inventário da Alimentação Escolar – ONU – 2005.

Por um lado, 40% dos municípios não fazem nenhum aporte direto ao programa e, por outro lado, 20% duplicam o orçamento com recursos locais. Esta disparidade é uma das fragilidades do programa brasileiro que se pretende universal e, ao mesmo tempo, discrimina de forma acentuada os alunos pertencentes a municípios mais pobres. Nesse caso, o regime de colaboração entre sistemas de ensino, propugnado na Constituição Federal, é parcialmente atendido. Por exemplo, no Nordeste, a região mais pobre, a maioria dos municípios (62,3%) não oferece contrapartida aos recursos federais. Infelizmente, não acreditamos que esta realidade tenha mudado nos últimos anos.

Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios foi reajustado para R$ 0,30 por dia para cada aluno matriculado em turmas de pré–escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. As creches e as escolas indígenas e quilombolas passaram a receber R$ 0,60 por aluno/dia. Por outro lado, com a finalidade de incentivar a educação em tempo integral, o programa transfere R$ 0,90 por aluno/dia para alunos de escolas que participam do Programa Mais Educação. Em 2010 o PNAE deu cobertura a 45,6 milhões de estudantes da educação básica (FNDE, 2010).

No Chile a realidade é bem distinta, o órgão que gere o programa, a JUNAEB, decide o tipo de estrutura a ser instalada em cada escola, utiliza os índices para escolher os alunos

beneficiários e quantifica a sua necessidade nutricional em tipo de refeição e nº de calorias/dia. Como o atendimento é realizado por empresas terceirizadas, elas devem se ajustar a contratos muito rígidos. A não atenção ao cardápio, por exemplo, pode implicar no descredenciamento da empresa. Por esse motivo, tudo é planejado a partir da JUNAEB que conta com especialistas em alimentos, nutricionistas e médicos. A refeição oferecida nas escolas é muito equivalente em termos de qualidade. Destaca-se que a aceitabilidade e a adesão são as fragilidades do programa. A quantidade de comida desperdiçada não condiz com a transparência do processo de gestão.

Na Bolívia as compras são de diversas modalidades, quando os recursos são provenientes da colaboração internacional são elas que centralizam a aquisição de produtos. Nos últimos anos houve um esforço para realizar as compras no próprio país. Mas há ainda organizações não governamentais cujas compras são realizadas por meio de licitações internacionais, isto quando os produtos não chegam como doações. Na Tabela 6.3 apresentamos o numero de províncias, de municípios, de unidades escolares e de refeições que são implementadas em parceria de organismos de cooperação e das ONGs, por departamento.

Tabela 6.3 – Número de províncias, de municípios, de unidades educativas e de rações diárias que aportam os organismos de cooperação e as ONGs, por departamento.

Instituição	Departamento	Presencia em provincias	Número de municípios que cobre	Número de unidades educativas	Número de rações por dia
	Cochabamba	8	12	364	3.4007
	Oruro	6	8	154	10.085
PCI	Potosí	2	6	266	27.759
Subtotal		16	26	784	71.851
	La Paz	6	10	468	35.026
	Tarija	1	1	53	3.116
	Chuquisaca	2	4	168	11.225
	Beni	1	2	174	29.373
ADRA	Pando	1	3	61	2.582
Subtotal		11	20	924	81.322
	Potosí	8	12	546	37.141
	Chuquisaca	2	3	15	7.922
PMA	Tarija	1	1	35	1.602
Subtotal		11	16	596	46.665
	La Paz	2	8	228	17.900
INTERVIDA	El Alto				54.960
CARE	Potosí (cuidad)	1	1	131	8.000
INTI RAYMI	Oruro	2	2	2	720
Subtotal		5	11	361	81.580
Total		43	73	2.665	281.418

Fonte: PMA, 2007b.

A participação da cooperação está presente em 43 províncias e 73 municípios, que representam 23% da cobertura em todo o país. É importante dizer que no trabalho dessas organizações, em muitos casos não se limita ao desjejum, eles oferecem, também, uma refeição e seu atendimento se estende aos professores, como no caso do PMA. Seu trabalho é de considerável magnitude, pois atendem 2.665 escolas. Não foi possível obter a informação do montante do gasto realizado no país por estas organizações.

A participação da comunidade nos programas bolivianos é muito importante, especialmente na área rural. Em algumas comunidades as associações de pais se organizam para realizar o preparo e a distribuição dos alimentos. Algumas escolas que não contam com utensílios e materiais necessários recebem ajuda de famílias que, voluntariamente, realizam esta tarefa nas suas residências e levam o alimento preparado para a escola. Nos centros urbanos, esse tipo de colaboração é mais raro de ser encontrado.

O Chile realiza toda a oferta de forma terceirizada. As empresas que realizam esse trabalho devem estar cadastradas junto ao órgão competente e se submetem a controles regulares. Alguns municípios brasileiros estão adotando esta modalidade no preparo e distribuição dos alimentos, mas trata-se de uma experiência recente.

No Brasil, as merendeiras são contratadas pelos entes executores. A compra, a distribuição de alimentos, a armazenagem e a escolha de cardápio ficam sob responsabilidade da mantenedora de cada rede escolar, havendo casos de transferência dessas responsabilidades às próprias escolas, por decisão da mantenedora. A introdução de produtos novos exige um teste de aceitabilidade, índice que não deve ser inferior a 85%. A tarefa de acompanhar esses aspectos recai no nutricionista, que é ator relevante na gestão do programa.

O controle social é outro fator a destacar na execução dos programas. Na Bolívia, existem as juntas escolares, que realizam o controle social, mas esse trabalho não tem um caráter formal, como no caso brasileiro. No Chile não existe participação comunitária na gestão do programa. Em 2010, à raiz de uma reportagem televisiva que mostrava negligência na armazenagem dos produtos, algumas escolas se mobilizaram para realizar esse controle. Na nossa visita verificamos que nem mesmo o diretor da escola tem entrada irrestrita à área ocupada pela empresa contratada, ou seja, cozinha e despensa.

No Brasil existem os conselhos de alimentação escolar – CAE –, que devem ser constituídos em estados e municípios; e sua função é realizar o controle social, envolvendo as finanças e a qualidade do atendimento. Eles devem ser formados por, no mínimo, sete pessoas que representam o executivo local, o legislativo, professores, pais e responsáveis pelos estudantes, assim como representantes da sociedade civil.

Quadro 6.4 – Percentual do tipo de refeição oferecida.

País	Desjejum	Desjejum e almoço
Bolívia	99%	1%
Brasil	99%	1%
Chile		100%

Fonte: Duke University (2005), PMA 2007b e BARROS 2005

Outros dados que marcam a diferença entre os programas na sua execução estão no quadro 6.4. Nela temos uma ideia do tipo de refeição que os países oferecem, tanto a Bolívia como o Brasil concentra sua oferta no desjejum, enquanto que o Chile oferece duas refeições. Este atendimento acompanha a expansão da escola chilena cuja oferta é de tempo integral nas escolas.

Quadro 6.5 – Aporte nutricional esperado em 2005.

País	Aporte nutricional esperado
Bolívia	30%
Brasil	15% a 30%
Chile	35%

Fonte: Duke University (2005), PMA 2007b e BARROS 2005

Outro dado é o percentual nutricional que cada país coloca como esperado, não há estudos que verifiquem a efetivação desses índices. De todo modo, ele é uma referência, embora não tenha relação com o perfil epidemiológico dos estudantes, esse é um número de referência que se relaciona com o percentual do dia que o estudante está na escola. Conforme no Quadro 6.5.

Quadro 6.6 – Aporte anual governamental em 2005.

País	Aporte Anual Governamental – milhões de US$
Bolívia	20,2
Brasil	546,6
Chile	165,7

Fonte: Duke University (2005), PMA 2007b e BARROS 2005

No quadro 6.6 aparece o aporte governamental de cada um dos países para com seus programas de alimentação. Chama a atenção o valor aplicado em 2005 no Brasil, que é muito condizente com o tamanho de seu programa e a quantidade de estudantes atendidos. O Chile

gasta bastante se considerarmos que tem um programa focalizado. Na Bolívia a participação governamental é bastante importante se levamos em conta as suas outras características.

Nesta comparação, sobre a organização dos programas, verificamos que as diferenças são muito grandes entre os três países. De fato, cada um dos modelos tem uma lógica própria. Em comum podemos dizer que tanto a Bolívia como o Brasil não possuem um programa único, esse número depende da proporção da quantidade de municípios existentes. Somente o Chile possui um programa centralizado e único.

6.1.3.3 Seleção de Beneficiários

"Este é o ponto mais complexo na administração dos programas" afirma Barros (2005). A realidade de todos os países é a de escassez de recursos. Esse fator obriga os gestores a priorizar e, ao mesmo tempo, a discriminar os estudantes. Com exceção do Brasil, que define seu programa como um direito e oferece uma cobertura universal, reforçando, inclusive, a população indígena e as áreas de remanescentes quilombolas, com o dobro de recursos. O restante dos países na região utiliza diferentes mecanismos de seleção para poder privilegiar a população com maior necessidade.

Na Bolívia o gestor municipal é o responsável por selecionar as escolas que receberão o beneficio, além de indicar quem, dentro dessa escola, que grupo, será beneficiário. Normalmente os gestores privilegiam os alunos da pré–escola e o primeiro ano escolar. Os diretores das escolas têm um papel importante nesta seleção. Nos locais em que as ONGs participam, elas decidem quem constituirá o público alvo. Normalmente esta decisão é tomada levando em conta o conjunto de necessidades da comunidade a ser atendida.

O Chile conta com um índice que é calculado levando em conta várias informações, determinando uma seleção individual de beneficiários. O *Sistema Nacional de Asignación com Equidad* (SINAE) conta com uma base de dados de 3,5 milhões de estudantes. Os dados fornecem à JUNAEB a possibilidade de planejar a distribuição com colaboração dos ministérios da saúde, do planejamento e da educação.

Nesse ponto, o dos beneficiários, o Brasil se destaca por trabalhar numa perspectiva universal. O Chile utiliza uma racionalidade impressionante nesta seleção. Enquanto que na Bolívia o atendimento é muito aleatório. Esta diferença se revela posteriormente num fator que identificamos, como igualmente importante no nosso estudo, é a coesão social.

6.1.4 A coesão social

Como tínhamos visto na revisão bibliográfica, sociedades coesas são sociedades nas quais as pessoas compartem um conjunto básico de valores que definem as normas de convivência. Uma sociedade coesa resolve seus conflitos de interesse utilizando procedimentos estabelecidos de forma clara, evitando o uso da violência. Nessas sociedades as diferenças de opinião existem e são aceitas e respeitadas, assim como os estilos de vida, as crenças, etc. A coesão evita a marginalização e o isolamento dos diferentes e propicia a igualdade. A falta de coesão marca diferenças, cria brechas e, com isto, as instituições deixam de funcionar com equidade. Sociedades não coesas ferem direitos de todas as ordens e submetem os cidadãos a regimes de opressão, subordinação e a regimes totalitários. Por isto, buscar a coesão social é um valor das sociedades modernas e democráticas, nelas prevalece a liberdade individual, a tolerância e o respeito às diferenças (SCHWARTZMAN, 2006).

Esse é um fator que determina a forma como os Estados planejam e implementam as suas políticas públicas sociais. Esse conceito vem sendo utilizado e transformado em índice na América Latina, pela CEPAL, como analisaremos mais adiante.

O objetivo de utilizar esse conceito na análise do paradigma de germinação dos programas de alimentação é que ele ajuda a explicar as diferenças entre os países aqui estudados. Isto porque, se conseguirmos entender a importância desse elemento dentro da dinâmica dos grupos sociais, especialmente na implementação de algumas políticas públicas sociais, identificaremos o motivo pelo qual os governos, mesmo tendo uma convergência de objetivos e tendo que enfrentar problemas similares, optam por implementar políticas, ou tipos específicos de políticas, neste caso, programas de alimentação escolar.

A coesão social está determinada por comportamentos e atitudes do grupo. Vamos nos referir em parte aos atores da política que foram ouvidos, mas, em maior medida, vamos tratar do tecido social como um todo.

Dos três países estudados, o que tem uma estrutura social mais coesa é o Chile. Os cidadãos revelam uma "consciência coletiva" (MULLER; SUREL, 2002) que se revela na forma como expressam os seus valores. Por exemplo, a escolaridade é muito valorizada nesta sociedade. A educação é criticada como um sistema que ainda não atende com qualidade a todos, mas há um respeito pela figura do professor. Nas escolas que visitamos, foi importante a quantidade de professores do sexo masculino dando aula para séries iniciais, esse fato nos chamou muito a atenção. Tanto no Brasil como na Bolívia, os anos iniciais da escolaridade

são majoritariamente atendidos por mulheres. As escolas chilenas que visitamos mostraram uma disciplina impressionante – numa brincadeira, o diretor de uma das escolas me desafiou a cronometrar o tempo que o os mais de 500 alunos levariam para ficar em silencio após o toque de fim do recreio. Ele queria me dizer que esse era um valor da escola, que todos têm seu tempo, que os alunos conheciam seu limite ao soar do sino. Surpreendentemente, não passaram três minutos até que a escola ficasse como se não houvesse gente dentro. Ele revelava que esse era um legado da ditadura militar que, ademais, legara a prática do canto do hino nacional no início de cada semana. Entretanto, ele demonstrou reconhecer que os professores adotaram essas práticas como valor escolar. Desse modo, ele argumentava que o aproveitamento do tempo era maior. Ele, no entanto, revelava certa preocupação com as futuras gerações de professores, dizendo que a dificuldade em mediar os conhecimentos é cada vez maior, enquanto avaliava que a formação universitária não estava sendo suficiente para uma capacitação condizente dos professores.

Quanto ao programa de alimentação, foi muito comum me pedirem para explicar porque eu queria misturar o papel da escola com o serviço de alimentação escolar. Isso manifesta claramente um divórcio entre as duas ações.

A atitude dos gestores do programa nas visitas às escolas foi, em boa parte dos casos, de tanta surpresa quanto a minha. A reflexão que era possível, em cada um dos casos, diante dos problemas observados era sempre traduzida em norma, ou seja, sempre era pensada a forma de colocar mecanismos para inibir as ações na alteração dos contratos. As manipuladoras, que nesse caso são contratadas pela empresas, não sentem que tenham um vínculo com a escola. Elas recebem treinamento específico para a realização de suas tarefas e para o rigoroso atendimento do cardápio. Professores e alunos não entram na área da cozinha e despensa e seu contato com as manipuladoras é mínimo. Como o refeitório não é para todos, há pessoas responsáveis por monitorar a entrada e a saída dos estudantes. O ritmo dentro dos refeitórios varia conforme o público. Quando se trata de crianças pequenas, as professoras participam na dinâmica de pegar a bandeja, o copo de bebida, etc.

Ao mesmo tempo, acomodam em lugar diferenciado os alunos que não recebem o alimento do programa, mas que o trazem de casa. Esta cena foi muito chocante, pois o cheiro de comida fresca era extremamente convidativo, visualmente, então, esse momento chegava a ser triste. Uns diante de um lindo almoço muito bem equilibrado com cereais, legumes e frutas; por outro lado, crianças com garrafas de suco artificial e sacos de bolachas e salgados, poucos tinham um sanduíche. Indagamos para a professora o que ela achava disso. Ela

confessou que era triste separar assim os alunos, mas ela se conformava pensando que tem que ser desse modo, já que era melhor assim do que sem nada para ninguém.

Em outros casos tentei ser mais direta no questionamento. A resposta era sempre a de que esta regra não podia ser questionada, era assim por vários indicadores que nem mesmo os diretores sabiam explicar direito. Eles tinham certeza que esse era o melhor modo de ofertar alimentação escolar, os especialistas e os políticos tinham optado racionalmente por realizar esta separação.

Chamou a atenção que em todos os níveis os atores chilenos avaliavam o programa como positivo, sempre elogiaram a sua trajetória como suporte aos escolares carentes e, de forma notável, referiam que as normas que regem o programa são muito importantes, fortes e, praticamente, imutáveis.

Esta separação desaparece de forma gritante com os alunos maiores. No horário disposto eles entram, identificando–se previamente, às vezes é somente um gesto. O clima é sempre muito informal e respeitoso para com as manipuladoras. Nas filas que se formavam, de tempos em tempos eles interagiam muito normalmente. Os coordenadores de disciplina chamavam atenção para o uso dos uniformes de forma correta – gravatas nos meninos, saias nas meninas –, o clima muito tranquilo. Eles sempre perguntavam qual meu papel nesse cenário; quando me permitiam conversar, eram eles que queriam saber de mim, e foi difícil ouvir críticas ao sistema, no máximo alguns disseram que era meio injusto não ter merenda para todos, mas a lógica da competitividade fazia com que eles entendessem e justificassem esse arranjo; para eles, não é um problema.

Minha ideia de encontrar jovens diferentes nas escolas rurais foi minha surpresa. As escolas, mesmo as rurais, são muito parecidas com as urbanas e seus estudantes também. Nesse momento, compreendi duas características da sociedade chilena. Primeiro, que a diferença entre os mais pobres e a classe média não é tão grande. Portanto, as suas escolas são muito uniformes. Os professores comentaram que isto foi ficando assim na época da ditadura. A arquitetura dos prédios construídos nessa época é muito parecida.

Segundo, todas as pessoas que falaram comigo têm uma identidade muito forte. Sua ideia de nação pequena e forte impressiona, há um clima de confiança nas instituições que os representam. Ao falarem dos episódios como o terremoto de 2010, por exemplo, não havia um sentimento de lástima, havia uma certeza de que o Estado saberia o que fazer. Esta representação parece estar impregnada na identidade do povo chileno, o que descreve o seu grau de coesão ao redor de um governo central e centralizador.

No Brasil, não há uma coesão social como no Chile. A sociedade é muito fragmentada, encontramos diferenças regionais; diferenças de distribuição de renda que criam abismos entre ricos, muito ricos, pobres e muito pobres; diferença entre o rural e o urbano, assim por diante. Não podia ser muito diferente se tratando de um país que se destaca pelas profundas diferenças sociais. Mas essas diferenças estão muito bem costuradas por um arcabouço institucional que a organização federativa permite. Esse é o fator que faz com que, apesar do seu tamanho, o país implemente políticas universais. Então, podemos cogitar que a coesão brasileira está determinada pelo seu tecido institucional.

No caso do programa de alimentação escolar, havia, no período inicial, um problema que feria esta lógica, ou seja, o programa centralizado no governo federal era muito criticado e terminava sendo focalizado, pois o aparelho para cobrir o território nacional era muito complexo. Com a adoção da descentralização, foram obtidos dois importantes acertos. O primeiro foi que se abriu a perspectiva para que o programa se aproximasse da realidade local – município e estado – e, ao mesmo tempo, que atendesse de forma mais próxima o estudante. O segundo acerto é que a descentralização abriu o programa para a interlocução com outros setores.

Vejamos, quando o programa era centralizado, não havia muita aproximação pedagógica, os alimentos eram, na sua maioria, formulados que não se conectavam com a realidade educacional local; no novo formato, aproximou–se da educação. O programa centralizado não servia como um veículo de saúde; embora, os produtos oferecidos ganhassem suplementação vitamínica, o acompanhamento nutricional era muito distante. O novo modelo abre esse espaço dotando de profissionais da saúde como nutricionistas. Eles fazem a ligação com a saúde. A descentralização propicia, também, a transferência de recursos, que implica na aproximação com as áreas que cuidam do desenvolvimento econômico local. Esse arranjo institucional construído ao redor do PNAE reflete a coesão social, mesmo que esta não se dê em todos os níveis.

No caso da Bolívia, a coesão é muito pior que a dos outros dois países. Pois é possível dizer que o país vivia uma separação muito grande ente os povos originários indígenas e os Karas (denominação dos mestiços). Na verdade é como se a Bolívia abrigasse duas Bolívias, isto até pouco tempo atrás. A Bolívia mestiça representava, até o ano 2000, quase 40% da população, na sua maioria urbana. Esta minoria esteve sempre à frente de um país costurado à força. Para este pedaço de país, existia um arranjo institucional que garantiu que o país existisse como se fosse um todo homogêneo. Dentro desse conjunto, no entanto, havia diferenças que marcavam uma estratificação social. A outra Bolívia era rural, na sua quase

totalidade, e a cidadania plena ainda não chegou, embora, agora seus habitantes tenham ganhado visibilidade, após a eleição do presidente Evo Morales, que é o seu representante. Ao longo da história houve muitas tentativas de acabar com essa silenciosa separação, esperava-se que os mestiços se transformassem em trabalhadores rurais, seguindo uma tendência esquerdista; para os conservadores seria melhor dar-lhes tutela e esperar que "evoluíssem". Entretanto, eles foram ganhando tamanho e peso na sociedade.

Desde o final do século passado, não necessitam mais de alguém quem fale por eles, ademais, eles não constituem um bloco único, são grupos diversos, atualmente reconhecidos como nações. Esse movimento se deu na promulgação da constituição de 2009. A Bolívia passa a se chamar República Plurinacional de Bolívia. Esse movimento teve seu reflexo na coesão social que já existia e, de forma muito lenta, embora radical, está alterando a estrutura do Estado. O valor que as diferentes nações possuem é o trabalho comunitário, esse foi o modo que tiveram para sobreviver ao colonialismo espanhol e à república oligárquica. Esse foi um grande passo para um país que não consegue superar a pobreza porque com ela não se importava. Por esse motivo, agora o país está com o terreno fértil para implementar políticas sociais, particularmente o programa de alimentação escolar. O desafio é refazer uma costura social num tecido molhado de sangue e com muita intolerância de todos os lados, mas que finalmente poderá modelar um país melhor, uma Bolívia "pluri" coesa.

6.2 NOVO TEMPO DE SEMEAR

O segundo momento foi identificado como o surgimento de um novo paradigma que denominamos de *novo tempo de semear*. Verificamos que esse tempo foi se configurando sob duas influências claras. A primeira partiu do interior de cada país, após as reformas promovidas na década de 1990. Estas reformas forneceram muitos argumentos de crítica; ao mesmo tempo, ampliaram a análise para as ações que foram positivas ou que possuíam um grande potencial de aperfeiçoamento. A segunda partiu do exterior, após o reconhecimento e divulgação das Metas do Milênio, em 2000. Nesse acordo, os países signatários traçaram objetivos que, se atendidos, mudarão a situação educacional do planeta.

Nesse momento, os programas de alimentação escolar são identificados como parte da estratégia educacional e de desenvolvimento humano. As experiências bem sucedidas são utilizadas como referências e exemplos a serem seguidos. Para melhor explicar este

paradigma[63] utilizamos uma seguinte analogia. No pós–guerra, foram lançadas sementes em forma de estímulo para a adoção de programas sociais, entre eles os de alimentação escolar. Na América Latina, quase todos os países receberam esse incentivo e, tais sementes, germinaram em alguns países onde os frutos foram muito variados, dependendo do terreno – contexto político, econômico e social – de cada país. Neste segundo momento se utilizam alguns frutos como sementes – os programas com bons resultados – configurando um novo tempo de semear.

Obviamente, dentro deste novo paradigma se configuram mudanças no quadro normativo das políticas em cada um dos países. O ideário está sustentado em três princípios, que são: o direito à alimentação escolar, a seguridade alimentar e a soberania alimentar.

O direito à alimentação escolar deriva da junção do direito à alimentação e do direito à educação, ambos preconizados na Declaração dos Direitos Humanos. A seguridade alimentar implica em dispor e acessar, ao longo do tempo, alimentos que permitam satisfazer as necessidades alimentares, garantindo uma vida produtiva e saudável. No caso da alimentação escolar, preconiza-se que esse alimento garanta condições de aprendizagem e desenvolvimento saudável. A soberania alimentar se refere ao direito dos povos de desenvolver políticas locais para produção e distribuição de alimentos, respeitando as características culturais e apoiando o desenvolvimento de técnicas ecológicas e sustentáveis. (FMSA, 2001).

Com base nesses princípios se conformaram as redes de apoio, cujo papel é disseminar este novo paradigma, fortalecido pelo intercâmbio de experiências. Surgem então as redes NUTRINET e LARAE, que propiciam encontros, elaboram documentos e colocam a alimentação escolar em evidência internacional; buscam inserir suas referências e propostas nas agendas dos governos.

O Brasil e o Chile são países que participaram ativamente nesta construção. Os dois países demonstram possuir as boas sementes, baseados, como já vimos, em programas com qualidades e problemas muito diferentes. De todo modo, o fato é que eles provocam uma mobilização bastante positiva.

Apesar das diferenças, é importante dizer que os programas brasileiro e chileno são comumente avaliados como efetivos (LATORRE; ARANDA, 2005; BITTENCOURT, 2007; BELIK; LIMA, 2009) embora sejam qualificados como inacabados. Talvez esta seja a motivação para que cada um deles esteja, ainda, buscando melhorar.

---

[63] O esquema analítico de paradigmas foi proposto por Kuhn em 1983.

Nesse contexto, devemos marcar que tão importante como ter o desenho ideal de um programa é ter o diagnóstico certo do cenário que envolve esta tarefa. Diante disso, podem ser formuladas as seguintes questões: quais são os objetivos que devem orientar os programas de alimentação escolar? Será possível atingir os objetivos do milênio com esses novos objetivos? A resposta não é simples, mas ela passa por uma reflexão importante sobre o legado do momento anterior. Em primeiro lugar, verificamos que o objetivo principal dos programas no anterior paradigma era: a luta contra a fome, entendendo esta como o maior sintoma de pobreza.

Verificamos, ainda, que se o Estado não assume a responsabilidade pela tarefa, esta se torna paliativa e incompleta. Os programas precisam estar articulados intersetorialmente com outras pastas que não sejam, somente, a saúde e a educação e, ao mesmo tempo, devem estar integrados com outras políticas sociais.

No novo momento, não se espera lutar somente contra a pobreza absoluta, seja esta identificada com a desnutrição ou com a fome, se espera que os programas de alimentação se tornem políticas de "alimentação" como um conceito mais amplo. A diferença entre fome e alimentação se torna abismal; nesse novo paradigma, cuidar da alimentação dos estudantes é muito mais abrangente do que simplesmente apaziguar a fome do dia ou do período escolar. Os desafios tanto na Bolívia e no Chile, como no Brasil, são problemas alimentares e não mais de fome. As doenças do novo século são o diabetes, a obesidade, a anorexia, entre outras. Infelizmente, não podemos dizer que não temos mais famintos, eles existem e não podem ser abandonados, mas a sociedade requer mais das suas políticas públicas. Portanto o novo objetivo tem que ser a "alimentação".

Neste novo paradigma, a participação do Estado deve ser ou continuar sendo muito ativa, principalmente fornecendo instrumentos legais para que a política fique atrelada a um projeto de nação e não, apenas, ao programas de governos.

Nesse esforço será necessário contar com todos os parceiros. A intersetorialidade do programa pode ser sua fragilidade ou sua fortaleza. Fragilidade, pois com muitos trabalhando de forma fragmentada ela pode ser negligenciada e desacreditada ou perder o rumo. Ao mesmo tempo, com um trabalho em várias frentes ela pode se tornar um eixo que mobilize várias capacidades de modo a se tornar um instrumento de crescimento social.

A existência de outras políticas sociais é mais um fator que colabora neste novo momento. Essa política se torna muito limitada se colocada no centro de todos os problemas sociais, mas ela pode ser uma boa base para suportar outros programas que consigam constituir uma rede de proteção social.

Esses elementos estão colocados no enunciado elaborado por Peixinho e Balaban (2010), da mesma forma que faz parte do novo arcabouço legal vigente no Brasil. Então, vamos analisar um a um dos elementos, contrapondo a opinião dos atores que entrevistamos quando da realização da pesquisa de campo.

6.2.1 Comprometimento

Esse elemento faz referência ao compromisso dos atores para com a política de alimentação escolar. Esse elemento aparece de forma notável na fala de todos os atores entrevistados.

No Brasil, os gestores situados no nível nacional têm trabalhado de forma muito sistemática, tanto para elaborar a nova legislação como para que ela sirva de base para que as mudanças sejam percebidas na outra ponta, ou seja, que os estudantes sintam a ação do governo como algo positivo. Dentro desse grupo de atores, reconhecemos o importante papel dos nutricionistas, cujo esforço pode ser avaliado em duas dimensões. Na primeira, eles participaram visivelmente para demonstrar que o trabalho dos nutricionistas é relevante e, ademais, que eles têm condições de assumir diversas responsabilidades. Na segunda dimensão, a obrigatoriedade do trabalho do nutricionista na implementação do programa abriu, definitivamente, esperamos, a conexão com a saúde, setor a que eles pertencem. Entretanto, esse fator tão importante se torna uma dificuldade diante do déficit na formação desses profissionais para atender especificamente o programa. O que tem se verificado é que o grande número de jovens que assumem esta tarefa fica muito isolado e sem condições de assumir os diversos papéis para ele definidos nesse novo momento.

No nível dos gestores locais, o comprometimento é muito maior que no momento anterior. Todos os que ouvimos declaram estar muito satisfeitos com a responsabilidade e acreditam no potencial do programa. Muitos ainda estão um tanto confusos com a nova legislação e se sentem muito inseguros quanto a lidar com as novas modalidades de compra, por exemplo, com a agricultura familiar. Por outro lado, eles avaliam que a contratação do nutricionista se tornou muito mais importante agora, e relatam a dificuldade de encontrar possibilidades de ampliação da carga horária desses profissionais no quadro dos municipários. O comprometimento diminui quando se toca nas questões de desenvolvimento local alavancado pelo programa, eles têm muita desconfiança quanto ao objetivo de trabalhar com a

iniciativa familiar. Ainda prima a ideia de que as empresas solidas são as de maior tamanho, de modo que os pequenos produtores são tratados com desconfiança.

Dentro das escolas ainda se verificam carências e elas provocam certo descomprometimento dos atores. Observamos dois tipos de atitudes entre os diretores. Há os que adotam o programa como uma atividade pedagógica e, para tanto, o incluem no leque das preocupações da escola. E há os que avaliam o programa como um serviço que descaracteriza o trabalho da escola. A quantidade de benfeitorias nas escolas, quando grassa essa segunda atitude, é inegavelmente menor, sendo observados refeitórios depredados, cozinhas sucateadas e despensas que misturam todo tipo de material. A questão da infraestrutura insuficiente colabora para que o programa não ganhe maior relevância.

O compromisso das merendeiras pode ser qualificado como muito elevado. Elas, no entanto, revelam grande despreparo na compreensão dos cardápios e terminam, como elas mesmas declaram, "repetindo". Esta repetição pode ser entendida de várias formas, elas repetem velhas práticas, repetem os cardápios, repetem os erros mais comuns, que são: não usar touca, não estar de unhas limpas, etc.

Os atores de dentro da escola, não conhecem os novos objetivos e muito menos entendem a sua expansão, desse modo, não puderam opinar. Isto de certa forma revela que o paradigma, ainda não chegou à escola.

O comprometimento no Chile é muito grande no nível dos gestores da JUNAEB. O trabalho desenvolvido nesse órgão é muito sistematizado e profissional. A equipe multidisciplinar é a ponte entre as escolas e as empresas prestadoras de serviço. Mas, de fato, os técnicos da JUNAEB lidam muito mais com as empresas do que com as escolas. As escolas raramente são visitadas. Seu trabalho não é conectado com nenhuma ação pedagógica.

Embora tenhamos feito questão de visitar três tipos diferentes de escolas, não encontramos muita diferença no que concerne ao comprometimento dos gestores. O gestor da escola urbana se disse muito comprometido e atento para com o atendimento dos estudantes escolhidos. O diretor da escola rural destacou a importância do programa para os estudantes do seu município, indicando que a empresa prestadora emprega vários vizinhos da escola, o que, para ele, faz com que esse setor não esteja muito distanciado da ação pedagógica. Ele lembrou momentos em que participou de chamamentos diante de desperdícios e outros problemas. Os professores não sentem o programa como uma atividade "escolar", por esse motivo não mostraram compromisso com o programa. A sensação que eles passam é que esta atividade não acontece dentro da escola.

Os estudantes que recebem a alimentação escolar a valorizam e lamentam não poderem ficar mais tempo nas refeições, de fato o ritmo é bem acelerado; de todo modo, eles circulam com bastante tranquilidade.

Na Bolívia entrevistamos alguns gestores locais e percebemos que eles estão bastante comprometidos com a implementação do seu programa. Eles não revelam muito sobre as parcerias e valorizam o trabalho da cooperação, no entanto, exprimem que se sentiriam mais autônomos se os recursos fossem 100% governamentais; ao mesmo tempo, dizem esperar que em breve exista um programa nacional. Para eles, a existência do programa é uma questão mais sanitária do que educativa.

Os gestores de programas de cooperação demonstraram, também, alto grau de comprometimento na sua função. Para eles, os programas são pequenos diante das carências que eles verificam, especialmente, nas áreas rurais. Em todos os casos eles abriram espaço para os dados que possuem e se sentiram muito confortáveis ao falar dos planos governamentais de estruturar um programa nacional indicando, inclusive, o quanto eles colaboraram para a elaboração do projeto.

Dentro das escolas os diretores dão muita atenção ao programa nas áreas urbanas, eles enumeraram desafios postos por esse serviço, já que a falta de infraestrutura é uma constante. Já nas áreas rurais, o trabalho, de fato muito sacrificado, demanda um esforço especial para coordenar as famílias que são as que elaboram as refeições. Até o arranjo de compra e armazenagem é uma tarefa do diretor. Os professores se sentem muito comprometidos com o programa, na realidade são eles que realizam a distribuição das refeições, tanto na sala de aula como no pátio. Eles se sentem despreparados para a função, revelando que não tiveram nenhuma capacitação para esta tarefa durante a sua formação.

Nos três países verificamos que existe comprometimento nos diferentes segmentos; destacamos que, embora os atores não conhecessem os objetivos dos programas, ou não soubessem muito sobre a sua história, a maioria acha importante a existência do programa, mesmo que como um paliativo, ou mesmo sendo irregular.

6.2.2 Diagnóstico

Esse elemento é muito importante, pois dele depende a implementação do programa. No nosso levantamento, constatamos que os três países contam com bastante informação, embora esta não esteja sistematizada com a finalidade de subsidiar o programa.

No Brasil, os dados são fornecidos tanto pelo FNDE como pelo IBGE e IPEA, entre outros. Mesmo assim, não temos dados sobre gasto local, ou seja, o que os municípios e estados aplicam no programa. O Chile possui uma base de dados muito extensa e, por esse motivo, o trabalho de planejamento é muito eficiente. Na Bolívia ajudou muito termos acesso ao diagnóstico preparado para a elaboração do plano de expansão, no entanto, este trabalho foi realizado em 2007, com dados de 2003. As outras fontes não atualizaram os dados desde 2004. Este, realmente é um problema crônico no país. Felizmente, organismos internacionais como a ONU, CEPAL e PMA sistematizam uma série de informações que permitem realizar trabalhos comparativos como o presente.

6.2.3 Diretrizes e Princípios

Os princípios que têm orientado o novo paradigma são: o direito à alimentação escolar, a seguridade alimentar e a soberania alimentar. Verificamos que eles ainda estão no plano do ideário. Esses princípios estão presentes no trabalho dos *policy makers* dos três países, mas eles estão muito longe de ganharem efetividade no caso da Bolívia, bastante avançados no caso brasileiro e em tempo de maturação no Chile, isto porque eles guardam certa contradição com a prática.

No Chile e no Brasil as diretrizes são muito bem especificadas e passíveis de fornecer orientações claras aos agentes da política. Na Bolívia as diretrizes são muito variadas, mas elas estão submetidas a restrições orçamentárias que terminam definindo as opções.

Quanto à discussão entre universalizar ou focalizar, está muito claro que no Brasil e na Bolívia a tendência é universalista. O Chile escolheu oferecer um atendimento focalizado; mesmo que o programa seja muito eficaz, não encontramos evidências de que venha a ser ampliado. Em termos percentuais, a Bolívia, mesmo com seu programa fragmentado, com baixa qualidade, atende mais alunos do que o Chile. Então devemos enfatizar que esta é uma opção do país.

Quanto às opções entre centralizar, descentralizar ou terceirizar. Acredito que não é apenas uma opção, o caminho escolhido guarda íntima relação com o tipo de Estado que se tem. Vejamos o Brasil, um país federativo com sistemas escolares descentralizados. Iniciou o seu programa com um modelo centralizado; embora com muitos problemas, foi mantido esse formato por mais de vinte anos e houve ganhou com a descentralização. Os atores dessa época ainda lembram que esse movimento não foi uma concessão, foi sim uma conquista. No Chile,

esta discussão nunca existiu e o formato por eles adotado guarda coerência com a realidade local. O formato do Estado é centralizado até mesmo no que se refere à educação, então, realmente, a opção não é de se estranhar. Na Bolívia o caso é muito complexo. Embora o Estado seja centralizado, incluindo a educação, seus programas trabalham de forma descentralizada, dentro de todas as circunstâncias já descritas. Entretanto, o novo projeto almeja a existência de um trabalho sistêmico, muito parecido com o brasileiro, ou seja, um órgão central para a distribuição de recursos e as instituições locais para a execução do programa.

Dentro dos elementos levantados por Peixinho e Balaban (2010) está a inclusão dos programas dentro do projeto pedagógico de promoção de hábitos saudáveis e, portanto, de promoção de saúde. Esse aspecto é muito pouco trabalhado nos três países. Esse elemento, bem como o de fomento dos hábitos alimentares regionais, termina sendo apenas retóricos para a grande maioria dos programas na Bolívia. Enquanto que o Brasil vem avançando a passo muito curto nesse sentido. No Chile, esse elemento não é perceptível, nem mesmo no discurso dos gestores.

No entanto, o Chile demonstra maior atenção aos seus alunos quando se trata das reais necessidades nutricionais. O Brasil, mesmo dentro do seu caráter universal, não tem uma verdadeira preocupação com esse item, muito menos cuidado com a oferta de alimentos diferenciados para portadores de patologias, por exemplo, alergias ou outros problemas relacionados com os alimentos. Não temos estudos suficientes para saber, por exemplo, que percentual dos alunos com diagnóstico com déficit de atenção e hiperatividade não são, na verdade, pessoas portadoras de alergias provocadas por alguns tipos de alimentos.

6.2.4 Estratégia

Esse elemento ganha importância no conjunto das políticas públicas sociais que cada país define. No caso brasileiro o programa esteve sempre no âmbito das políticas educacionais, embora, durante o governo Lula, ele tenha sido conectado com o programa Fome Zero e a Política de incentivo a Agricultura Familiar. Neste caso, o programa entrou como parte das estratégias do governo para combater a pobreza absoluta.

No Chile, de certo modo, o programa faz parte da política estratégica de oferecer equidade de oportunidades aos estudantes, afinal, a JUNAEB, tem esse papel. Embora esses

objetivos não estejam diretamente conectados com as questões pedagógicas, o sentido é o de possibilitar que os que têm menos condições econômicas e sociais tenham as mesmas oportunidades através da alimentação, lazer e bolsas de estudo. Estrategicamente, também, o programa chileno tem a preocupação de criar empregos dentro das empresas que ofertam o serviço, para tanto, se deixou de utilizar apenas três empresas que praticamente monopolizavam o trabalho, dando oportunidade a novas iniciativas.

Esse movimento qualificou o atendimento, já que as empresas menores ofereceram muita flexibilidade e demonstraram agilidade na adoção de mudanças que porventura sejam necessárias.

No modelo fragmentado boliviano não se identifica esta estratégia claramente, mas o projeto de ampliação propõe que o novo programa nacional de alimentação venha a fazer parte de uma estratégia parecida com a brasileira.

6.2.5 Instituição de Bases Legais

Esse elemento é muito importante de ser lembrado e proposto pelo trabalho de Peixinho e Balaban (2010, p. 9). O elemento é assim enunciado: “Para garantir a durabilidade (estabilidade) do programa, o mesmo deve ser estabelecido como uma política de Estado e não de governos”. Há que reconhecer que não é tarefa simples alterar uma lei maior como a Constituição, ou editar uma legislação, meios que permitiriam dar aos programas de alimentação escolar um status de estabilidade.

Entendemos que esse seja o caminho para atingir o objetivo, no entanto, lembramos que as alterações na legislação são sempre, ou deveriam ser produto de negociações. Entendemos que, utilizando o caso brasileiro e verificando o seu *modus operandi*, seja recomendável utilizar todos os passos citados na descrição desse elemento.

No entanto, não ficou explícito que esse processo, no caso brasileiro, foi um processo histórico e não uma simples opção política. Esta crítica vale, também, para o projeto boliviano, no entanto, é bom dizer que elaborar uma proposta para debate é bem diferente de consolidar uma proposta com a participação da sociedade. Uma vez atendido esse pré-requisito, acreditamos que o espírito da política pública se reflete no seu arcabouço legal. Ele constitui a garantia de políticas sólidas e duradoras.

De resto concordamos com os requisitos que detalham esse elemento:

> Concomitantemente, devem ser criadas metodologias que permitam avaliar e monitorar o programa sistematicamente, desde a qualidade da refeição oferecida ao consumo real dos alunos (teste de aceitabilidade e adesão), assim como a forma de aquisição dos produtos alimentícios. Para que isso aconteça, será necessário que os gestores públicos e parlamentares aprovem leis que coloquem a Alimentação Escolar como uma obrigação do Estado, com a definição de uma política pública de Estado e não apenas como mais um programa ou ação de governos locais e/ ou regionais. A implantação do programa deve ter um orçamento financeiro compatível com os gastos que o programa requer. Além da Constituição Federal, o programa deve contar com leis complementares, relacionadas tanto ao Ministério responsável como a outros órgãos parceiros nacionais e internacionais, dentro da política de intersetorialidade a qual o programa está inserido (PEIXINO; BALABAN, 2010, p. 9).

6.2.6 Respeito à Cultura

Esse item ganha importância, no marco do novo paradigma, diante de um contexto de globalização. Nesse cenário muito controverso aparece a discussão sobre a defesa da identidade cultural. Reconhecendo que a alimentação é um elemento cultural importante.

Diante desse tema levantamos duas discussões. A primeira diz respeito à recomendação proposta por Peixinho e Balaban (2010), a segunda se refere às observações realizadas no trabalho empírico para elaboração dessa tese.

No primeiro caso, avaliamos que a intenção de colocar esse item era mais no sentido de criticar a adoção de práticas que ferem ou distorcem a cultura local. Entendemos que esse é um elemento cognitivo na medida em que a violação à cultura local vem provocando uma aculturação nas sociedades, principalmente nas colonizadas. Esta discussão está no cerne de diversos trabalhos antropológicos.

No caso dos programas de alimentação escolar, ele ganha importância na medida em que verificamos os prejuízos culturais advindos da utilização de produtos alimentícios, por exemplo, formulados e leite em pó[64], no Brasil, ou a adoção da farinha de trigo, no caso da Bolívia. Tal ponderação não significa que tenhamos que fugir da responsabilidade de garantir o suprimento de elementos nutricionais que, porventura, não se encontrem no rol de produtos locais. Encontrar esse equilíbrio não é uma tarefa muito fácil, pois o alimento é uma questão de sobrevivência. Desse modo, perguntamos: como pode se negar o ingresso de produtos, como bacalhau em pó ou ovo desidratado – caso boliviano –, mesmo sabendo que eles não

[64] Estamos dizendo que o leite em pó foi um prejuízo para a sociedade em geral pois foi colocado como substituto do leite materno, no entanto, é importante sublinhar que o leite em pó em regiões carentes é um grande aliado na suplementação alimentar.

pertencem à cultura local, mas sabendo que são eles os produtos à disposição? A resposta é que não temos como barrar a entrada de produtos alimentícios sem oferecer outra opção, por isto, o próximo elemento, está conectado diretamente com esta questão: "a sustentabilidade".

Nas visitas de campo fiquei bem satisfeita ao verificar que nos diferentes locais há uma percepção da alimentação como elemento cultural. O único momento em que isto me incomodou foi no caso da cidade de Cochabamba, na Bolívia, onde verifiquei que prevalecia um olhar economicista. Não havia uma preocupação nem com a saúde, nem com a educação e muito menos com os hábitos alimentares locais. A preocupação era gastar bem. Aqui realmente foi verificável que a visão da gestão do programa era uma questão contábil e não um problema social. Felizmente, em todos os outros locais percebemos uma preocupação, inclusive com o avanço do consumo de produtos "*chatarra, lixo, waste*", em detrimento de alimentos saudáveis. Esse, sim, tem sido ponto de pauta, inclusive dentro das salas de aula. Esta, sim, é uma questão atrelada ao avanço da globalização.

6.2.7 Controle Social

Esse elemento aparece como um instrumento de democracia. A participação que esse preceito implica é muito tímida nos três países. No Brasil, embora o mandamento do controle social já faça parte do PNAE, sua concretização ainda requer maior atenção.

A participação da família na execução dos programas na Bolívia é muito relevante, embora possamos discutir a medida em que esse processo desresponsabiliza os governos de assumir de fato a sua responsabilidade. Pelo observado nas visitas acreditamos que não é uma questão de insensibilidade governamental, mas sim de restrição de recursos. Desta perspectiva, fica difícil esperar ações diferentes.

No Chile, esta participação é muito baixa. Verificamos apenas certo clima de revolta diante de denúncias veiculadas na mídia, no entanto, a responsabilidade é atribuída completamente ao governo, a sociedade não participa nesse processo.

6.2.8 Capacitação

A capacitação é o elemento mais importante nos programas de alimentação escolar. No Chile, a JUNAEB promove e exige a qualificação do pessoal que presta serviço para as

empresas. No Brasil temos a recente experiência com os CECANEs, mas este trabalho torna-se pequeno diante do universo e do tamanho do programa brasileiro. De todo modo, verificamos que esse modo de gestão da qualificação tem sido adequado, pois compromete as universidades formadoras dos nutricionistas com o novo paradigma.

Na Bolívia, as iniciativas são muito isoladas, mas com a participação de organismos de cooperação e universidades tem surgido bons trabalhos. La Paz, por exemplo, tem conseguido levantar o perfil epidemiológico dos seus estudantes, fato significativo.

6.2.9 Sustentabilidade

O elemento da sustentabilidade é novo dentro desse momento de semear. Talvez ele seja o elemento cognitivo mais importante. Já que o maior empecilho para a não– germinação das sementes no outro momento era que os países não tinham como sustentar os programas de alimentação escolar. Desse modo a inserção realizada por Peixinho e Balaban (2010) está de acordo com o novo ideário:

> Procurar estabelecer um programa sustentável, com apoio político, com forte financiamento do estado e com um desenho satisfatório que possibilite um serviço eficiente, maximizando a compra local de produtos alimentares, com grande participação da agricultura familiar. Para um empreendimento humano ser sustentável, tem de se ter em vista quatro requisitos básicos, ou seja, ser ecologicamente correto; ser economicamente viável; ser socialmente justo; e ser culturalmente aceito. A participação da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural e urbano deve ser fomentada, pois valoriza a cultura e tradição alimentar e dinamiza a economia local, gerando mais renda e emprego. Como os alimentos produzidos atenderão uma clientela fixa, os produtores terão o seu investimento financeiro e de trabalho garantidos. Além disso, tais aspectos tendem a fortalecer a autonomia dos países na produção agrícola e, consequentemente, assegurar a sua soberania alimentar. Se tiverem apoio para produzir mais e melhor, para consumo próprio e venda em mercados locais, pode-se dinamizar a economia e salvar milhões de pessoas da fome e da pobreza extrema (PEIXINO; BALABAN, 2010, p. 10).

Esse ideário está sendo lentamente colocado em prática no Brasil, embora ainda haja dificuldades de todas as ordens. Na Bolívia esse parece que tem sido o rumo encontrado por grande parte dos programas. No Chile esse elemento passa por uma leitura diferente que se adapta ao seu modelo. De certa forma, os contratos firmados com as empresas atendem em grande medida a esses preceitos, mas há certos limites da própria estrutura agrária do país que são contraditórios.

Não podemos nos furtar de analisar que esse ideário foge do modelo capitalista clássico e se alinha com outra visão de mundo, mais socialmente responsável.

6.2.10 Avaliação Permanente

Esse elemento é bastante relevante, não só na perspectiva dos programas de alimentação escolar, mas de todas as políticas publicas sociais. Esse procedimento é o que fornece informações para o aperfeiçoando ou a mudança de rumo.

Certamente, constitui tarefa muito difícil, pois muitos atores comumente têm restrições a avaliações. No entanto, uma vez implementado, todo programa requer avaliação. Medir os resultados é o modo de fortalecer as boas políticas e de redirecionar esforços para melhores resultados, quando necessário. Foi o que aconteceu com o programa brasileiro, que veio aprendendo ao longo dos seus mais de cinquenta anos. Aprendizado que constitui e fortalece a política que analisamos hoje. No Chile, a avaliação é constante, sempre dentro da sua própria perspectiva. No caso boliviano, os organismos de colaboração se retroalimentam das avaliações e, assim, eles produzem anualmente relatórios que orientam as suas ações. No âmbito dos programas governamentais, esse processo é mais raro na Bolívia.

Realizamos uma análise comparada deste novo momento, o de semear. Este trabalho foi feito acentuando as diferenças dos programas de alimentação escolar, mais do que suas similitudes. O conjunto de elementos aqui analisados nos permite afirmar que este novo paradigma em curso parece contar com muito boas sementes, aliada a um terreno que se apresenta fértil. Afinal, os países estão vivendo contextos democráticos, estão mais conscientes das suas fragilidades e desafios para com a sociedade e a região e têm demonstrado boa capacidade de superação de crises internacionais, como a que aconteceu em 2009.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa empreendida, tendo como objetivo analisar, em perspectiva comparada, as políticas de alimentação escolar na Bolívia, no Brasil e no Chile, buscou ampliar os conhecimentos existentes sobre essa temática, mostrando dois momentos em que as políticas sofrem inflexões paradigmáticas.

Nesse sentido, verificamos que o caráter multisetorial das políticas de alimentação escolar exige o entendimento de uma série de dimensões conceituais que não pertencem, exclusivamente, às políticas educacionais, de saúde, de bem–estar social ou de desenvolvimento. Deparamo–nos com o desafio de entender as raízes dessas políticas e os fatores que influenciaram a sua adoção, no marco dos contextos de cada um dos países.

Tal intencionalidade requereu que nos deslocássemos de uma perspectiva estritamente educacional e que nos impregnássemos de conhecimentos mais amplos. O desafio foi entender, num primeiro momento, o Estado como fenômeno político e como ente organizador das sociedades cujo papel, entre outros, é o de formular, implementar e acompanhar políticas, entendidas como ações que alteram as relações sociais. A nossa intenção foi buscar elementos que explicassem os formatos adotados pelas políticas de alimentação escolar em cada país. Esse entendimento nos permitiu adotar uma abordagem sociohistórica, a qual indicou que não poderíamos realizar uma comparação simplista da realidade atual sem descobrir os desencontros históricos que marcaram os programas em cada país.

A análise dos objetivos dos programas nos permitiu vislumbrar uma inflexão dentro do ideário que orienta cada uma das políticas. Esse novo elemento fez com que identificássemos a diferença que há entre as políticas de fome e as políticas de alimentação. Desse modo, verificamos que a inflexão paradigmática era comum aos três países, pois havia uma convergência de objetivos ao longo da história dos programas.

As diferenças na implementação dos programas eram dadas por fatores concernentes à realidade de cada país, é o caso dos elementos que qualificam os estados/ nações, a pobreza e a coesão social.

Assim, podemos afirmar que, no primeiro momento, que denominamos de germinação, os programas de alimentação escolar da Bolívia, do Brasil e do Chile estavam voltados à luta contra a pobreza absoluta, a fome. No segundo momento, no novo tempo de semear, as políticas se alinham à luta contra a pobreza relativa. Essa é uma luta que visa enfrentar e superar as desigualdades socioeconômicas.

Desse modo, são agregados novos objetivos aos programas de alimentação escolar. Os novos elementos ampliam o escopo dos programas, atribuindo-lhes novas finalidades como: contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial; contribuir para a aprendizagem; o rendimento escolar; e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos. Esse último item está relacionado com as ações de educação alimentar, ao mesmo tempo em que se ofertam refeições que cubram suas necessidades durante o período letivo, atendendo princípios como o direito à alimentação escolar, a seguridade alimentar e a soberania alimentar.

Esta ampliação dos objetivos não implicou no abandono dos objetivos constituídos no primeiro momento, eles foram re-significados e colocados na perspectiva de somar–se a outras ações que visam alcançar a coesão social.

Os novos objetivos estão inseridos no esforço, empreendido pelos países da América Latina, de diminuição das brechas sociais e econômicas que corroem as sociedades. Identificamos nas Metas para o Desenvolvimento do Milênio um marco crucial que propiciou esse deslocamento de objetivos. Desse modo, pudemos entender as redes de indução à mudança e conseguimos identificar os referenciais cognitivos e normativos mais relevantes que estão presentes nas mutações sofridas pelos programas.

Um dos pressupostos que não pode ser apreendido na pesquisa foi o que se refere à "educação alimentar". Inicialmente, tínhamos colocado no nosso horizonte analítico o levantamento da formação de profissionais professores e, posteriormente, de nutricionistas, para realizar esta tarefa. Esse elemento ficou esvaziado, na medida em que não era um fator incluído dentre as práticas que cercam o programa, em nenhum dos três países. No Chile, de forma mais clara, pois o programa perdeu a sua perspectiva pedagógica. No Brasil, essa tarefa está sendo cada vez mais atribuída aos nutricionistas, mas os cursos ainda não possuem essa noção de forma muito clara dentro de seus projetos pedagógicos.

Desse modo, posso afirmar que existe um diagnóstico claro sobre a importância desse fator dentro dos programas de alimentação escolar, apenas não há ações a esse respeito, embora já existam diversos trabalhos que apontam esse elemento como indispensável para a o desenvolvimento preventivo da saúde e da produção de conhecimento integral dos alunos. Por óbvio, a não-existência desta prática, ou a não-decisão referente a essa prática, poderia ter sido tomada como elemento de análise, por exemplo, explorando-se os motivos desta lacuna. Contudo, dado todo o esforço exigido para tratar dos demais elementos de análise, a opção foi a de não discutir a educação alimentar como foi planejado no primeiro momento.

Por outro lado, na realização do trabalho tivemos a preocupação de levar em conta as lacunas referentes ao conhecimento da alimentação escolar como política que têm diversos profissionais que se envolvem com esta política; por tal motivo, tentamos adotar uma linguagem que fosse compreensível para os diversos atores, como: agrônomos, professores, nutricionistas, antropólogos, sociólogos, engenheiros de alimentos e economistas. Esses é que serão os protagonistas da história dos programas de alimentação escolar, a partir do novo paradigma em curso. O acento é dado desde a perspectiva da educação, visto que é na escola que estas políticas ganham corpo.

Acreditamos que cumprimos com o desafio de comparar, na medida em que identificamos semelhanças e diferenças dentro dos contextos históricos de cada um dos países. Esse processo de conhecer o outro e auto conhecer–se nos permitiu desconstruir certezas construídas ao longo da história, com vistas a propor novos esclarecimentos, aperfeiçoamentos, correções e, assim, oferecer um atendimento qualificado disso que esperamos que se consolide: o direito à alimentação escolar dentro da amplitude dos objetivos traçados neste novo tempo de semear.

Por outro lado, compreendemos que o processo de formular e implementar políticas de alimentação isoladas não produz os resultados esperados se essas políticas não estiverem conectadas a outras políticas, de redistribuição de renda e de oportunidades, principalmente na América Latina, onde os conflitos, as contradições, os pactos e as conciliações presentes não possuem, ainda, força transformadora da sociedade no sentido de sua democratização substantiva. Em parte por causa da pobreza política, ou seja, a falta de transparência, que é um elemento constante na implementação das políticas de alimentação escolar nos diferentes países.

Nesse sentido, para finalizar, proponho refletir sobre alguns fundamentos que devem ser mais bem discutidos no que concerne aos programas de alimentação escolar, quais sejam: desenvolver as ações dentro de um marco em que o foco principal esteja no aluno e na atenção aos seus direitos enquanto cidadão e sob os fundamentos do Direito Humano à Alimentação, sem esquecer o respeito às culturas. O segundo fundamento é identificar as necessidades nutricionais reais para cada faixa etária, somente assim se pode garantir um desenvolvimento biopsicossocial adequado. O terceiro fundamento é a integração real da política de alimentação escolar com as políticas produzidas pelos setores com que ela se relaciona. Eles poderão ser alicerces duradouros dentro deste novo momento paradigmático.

Este trabalho atiçou o apetite por conhecimento e se nutriu de novas indagações, mas ainda estou com fome .... fome de quê?

8 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

LEGISLAÇÃO E NORMAS

BOLÍVIA, **Código Nacional da Educación** de 1955.

BOLÍVIA, **Constitución Política del Estado**. La Paz – Bolivia: U.P.S. Editorial SRL, 2004.

BOLÍVIA, **Decreto Supremo 23950, sobre la organización curricular.** Tema transversal educación para la salud y la sexualidad. 1995.

BOLÍVIA, **Decreto Supremo 24206, organizacón del poder ejecutivo a nivel departamental.** 1995.

BOLÍVIA, **Decreto Supremo 25963 Bolivia–Harina.** 2000.

BOLÍVIA, **Decreto Supremo 26370, reglamentar la política Nacional de Compensación.** 2001.

BOLÍVIA, **Decreto Supremo 27328, compro Boliviano.** 2003

BOLÍVIA, **Ley 1551 de** participación **popular.** 1994.

BOLÍVIA, **Ley 1654 descentralización administrativa.** 1995.

BOLÍVIA, **Ley 2028 de Municipalidades.** 1999.

BOLÍVIA, **Ley 2335 del diálogo nacional.** 2001.

BOLÍVIA, **Ley Nº 1565 de Reforma Educativa**. La Paz – Bolivia: U.P.S. Editorial SRL, 1995.

BOLÍVIA, **Propuesta de Anteproyecto de ley marco de la política Boliviana sobre el derecho humano a una alimentación adecuada.** 2007

BOLÍVIA, **Propuesta de política pública nutricional para el Desayuno escolar: AIPE.** 2007

BOLÍVIA, **Proyecto de Ley: Nueva Ley de Educación Boliviana** "Avelino Siñani – Elizardo Pérez", La Paz, Bolivia, 2006.

BOLÍVIA, **Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado**: Para consulta en Referéndum. La Paz – Bolivia: U.P.S. Editorial SRL, 2008.

BOLÍVIA, **Reforma Educativa: Propuesta. Cuadernos de la Reforma**. La Paz, Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1993.

BOLÍVIA. **Sistematización de la experiencia del desayuno escolar del Municipio de La Paz: Cada día tu desayuno**. La Paz: Gobierno Municipal de La Paz – Asociación de Instituciones de Promoción y educación – AIPE. 2003.

BRASIL **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, na forma prevista no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL, **Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001.** Regulamenta o sistema de registro de preços, e dá outras providências.

BRASIL, **Código de ética– Resolução CFN nº 334/2004.** Dispõe sobre o código de ética dos nutricionistas e dá outras providencias, no uso das atribuições que lhe são conferidas.

BRASIL, **Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005.** Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contradições de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da união, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

BRASIL, **Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002.** Altera dispositivos do decreto n 3.931, que regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da lei nº 8.666.

BRASIL, **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, da forma eletrônica, para aquisições de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

BRASIL, **Decreto nº 6.447, de 5 de agosto de 2008.** Institui no programa de aquisição de alimentos.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 14, de 09 de setembro de 1996**. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ADCT.

BRASIL, **Lei 1 nº 1.947, de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica.

BRASIL, **Lei nº 13.027, de 16 de agosto de 2008.** Dispõe sobre a comercialização de lanches e de bebidas em escolas no âmbito do estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.

BRASIL, **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Institui normas para licitações e contratos da administração pública e da outras providências.

BRASIL, Leis, decretos, etc**. Lei Nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003**. Define a destinação das cotas municipal e estadual do Salário–Educação.

BRASIL, **Portaria Interministerial nº 1.010, de 8 de maio de 2006.** Institui as diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.

BRASIL, **Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010.** Dispõe sobre as atribuições do nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referências no âmbito do programa de alimentação escolar (PAE) e dá outras providências.

BRASIL, **Resolução FNDE/CD nº 38, de 19 de agosto de 2008.** Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros, á conta do programa nacional de alimentação escolar, para o atendimento dos alunos do ensino fundamental matriculados em escolas de educação integral, participantes do programa mais educação.

BRASIL, **Resolução FNDE/CD nº 38, de 16 de julho de 2009.** Dispõe do atendimento da alimentação escolar e do Programa dinheiro direito na escola aos alunos da educação básica.

BRASIL, **Resolução FNDE/CD nº 67, de 28 de dezembro de 2009.** Altera o valor por capital para a oferta da alimentação escolar do programa nacional de alimentação escolar– PENAE.

BRASIL, **Resolução RDC nº 216, de 7 de maio de 2004.** Dispõe sobre o regulamento técnico de boas práticas para serviços de alimentação.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988**. Porto Alegre: CORAG, 2003.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. Ministério de Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar.** Brasilia: MEC, 2005.

CHILE. Comisión Nacional para la Modernización de la Educación. **Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, Los desafíos de la educación Chilena frente al Siglo XXI.** Santiago: Editorial Universitaria, 1994.

CHILE. Comité Técnico Asesor. **Los desafíos de la educación Chilena frente al Siglo XXI**. Santiago: Editorial Universitaria, 1994.

CHILE. **Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza** (LOCE) nº 18.962 del 10 de marzo de 1990.

CHILE. Ministerio de Educación, UCE. **Informe al Consejo Superior de Educación sobre resultados de consulta nacional**. Santiago – Chile: ME, 1998.

CHILE. Ministerio de Educación. División de Planificación y Presupuesto. Departamento de Estudios y Estadística. **Compendio de Información Estadística Educacional**. 2000.

CHILE. Ministerio de Educación. **Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Media.** Santiago – Chile: ME, 1998.

CHILE. Ministerio de Educación. **Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Media.** Santiago – Chile: ME, 1998.

CHILE, **Empresa Sodexho – JUNAEB.** Santiago de Chile.2000.

CHILE, Ministerio de Educación. **Estadísticas de la educación.** Santiago de Chile: 2002.

CHILE, **JUNAEB.** Aporte a la meta 12 años de escolaridad. Santiago de Chile. 2003.

LIVROS, ARTIGOS E TESES

ABREU, Mariza. **Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico?** Brasília: Em Aberto, v.15, n.67, p.5–20, 1995.

ADORNO, Sérgio. **Educação e patrimonialismo**. Campinas: Cadernos do CEDES, 25:9–26. 1991.

AFCHA, Chossi, VILLAFUERTE, Edka e MALDONADO, Ingrid. **Influencias étnicas indoamericanas en la kinesiología del desarrollo infantil.** La Paz: In: Revista Unitas, nº5 Marzo, 1992.

AIPE. ASSOCIACIÓN DE INSTITUCIONES DE PROMOCIÓN Y EDUCACIÓN. **Anteproyecto de Ley marco de la política pública boliviana sobre el derecho humano a una alimentación adecuada.** La Paz: Promenu. 2007.

AITH, Fernando. **Políticas Públicas de Estado e de governo: Instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos**

humanos. São Paulo: In: BUCCI, Dallari Maria Paula (Org.) Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. Saraiva, 2006.

ALBAGLI, Sarita e MACIEL, Maria Luisa, 2002, **Capital social e empreendedorismo local**. In: Lastres, H.M.M. et. al. (coord.) Poposição de Políticas para a Promoção de Sistemas Produtivos Locais de Micro, Pequenas e Médias Empresas Brasileiras I, Fase II. Disponível em: www.ie.ufrj.br/redesist. Acesso em 12 de dez. 2010.

ALBÓ. Xavier. **Cultura, Interculturalidade, Inculturação.** Rio de Janeiro: Loyola, 2005.

ALEIXO, Selma de Parada; VILLEGAS, Ramón Gallo. **La Educación Boliviana, un Estudio Comparado.** In: 2/1 Segundo Congreso Nacional / Primer Encuentro Latinoamericano de Estudios Comparados en Educación: Hacia una educación de calidad para todos. Desafios para la perspectiva comparada. Buenos Aires, Anais. 2007. 1 CD–ROM.

ALLENDE, Jorge E. **O Impacto do Progresso das Ciências sobre a Sociedade nas Primeiras Décadas do Século XXI: O Contexto para a Educação**. Brasília: In. Educação na América Latina: análise de perspectivas. UNESCO, OREALC. 2002.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Um Novo Fundef? As Idéias de Anísio Teixeira**. Educação & Sociedade, ano XXII, nº 75, Agosto/2001.

ANDERSEN, Lykke; WIEBELT, Manfred. **La Mala Calidad de la Educación en Bolívia y sus Consecuencias para el Desarrollo.** IISE/UCB/ PIEB Documento de Trabajo No. 02/03 – Enero 2003.

APPLE, Michel; TEITELBAUM, Kenneth. **John Dewey.** ***Currículo sem Fronteiras***, v.1, n.2, pp. 194–201, Jul/Dez 2001 –In:< www.curriculosemfronteiras.org.> Acesso em 28 de jan. de 2009.

ARANOVE. Robert F. and TORRES, Carlos Alberto. **Comparative Education: Dialectic of the Global and the Local**. Maryland, USA: Rowman & Littlefield Publishers. Inc. Lanham. 2007.

ARAUJO, Emilio; BITTENCOUR, Jaqueline; CRISTOFOLI , Maria Silvia; MATHIAS, Fabiana Soares. **Pesquisas Educacionais de Países Latino-americanos: Desafios na Aplicação dos Estudos Comparados.** Porto Alegre. III Encontro Internacional de Pesquisadores de Políticas Educativas, Programa Políticas Educativas, Núcleo Educação para a Integração, Associação de Universidades Grupo Montevidéu. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 10 a 12 de julho de 2008.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In:** KRAWCZYK, Nora Rut; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. Org. **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em Debate.** Editora Autores Associados, Campinas – SP. 2000.

ARELLANO, Marin José Pablo. **Qualidade da Educação no Chile.** Rio de Janeiro: In. Educação e pobreza na América Latina. Cadernos Adenauer VII, n º2. 2006.

ARELLANO. José Pablo. **Reforma educacional: prioridade que se consolida.** Cieplan, 2006. Disponível em: <www.ceiplan.cl> Acesso em: 29 jan. 2010.

ARFUCH, Leonor. **La entrevista una invención dialógica.** Barcelona: Paidos, 1995.

ARNOVE, Robert F. In: **Reframing Comparative Education: the dialectic of the global and the local.** In: ARNOVE, Robert F. e TORRES, Carlos Alberto. **Comparative Education. The dialectic of the Global and the Local.** Rowman & Littlefield Publishers, Inc. Laham, Maryland, 2007a.

ARRETCHE, Martha T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes e descentralização.** São Paulo: Revan. FAPESP, 2000.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública.** Campinas: Autores Associados, 2004.

BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. **Política Comparada**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BAQUERO, Marcello (Org). **Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007a.

BAQUERO, Marcello (Org). **Desafios da democratização na América Latina: debates sobre Cultura Política.** Porto Alegre: Editora da Universidade/ UFRGS/Centro Universitário La Salle, 2007b.

BAQUERO, Marcello. **Democracia e Desigualdades na América Latina: novas perspectivas.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007c.

BARRETO, Ângela; CASTRO, Jorge Abrahão; CASSIOLATO, Martha; CORBUCCI, Paulo. **Subsídios para Melhorar a Educação no Brasil.** Texto de discussão 1248, Dez 2006. Disponível: <http://www.ipea.gov.br/pub> Acesso em 24 Oct. 2008. IPEA.

BARROS, Antonio Infante. **Inventario de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina.** Informe Final. ONU/PMA. 2005.

BARROSO, João. **O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas.** Campinas: Educação e Sociedade, vol. 26, nº92, p.725–751, Especial – Out. 2005.

BARROSO, João. **Prefácio. In:** KRAWCZYK, Nora Rut e VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma Educacional na América Latina nos anos 1990: Uma perspectiva histórico–sociológica.** São Paulo: Xamã, 2008.

BATISTA, Neusa Chaves. **Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre**. Porto Alegre, RS: UFRGS/PPGS (Dissertação de Mestrado), 2002.

BELIK,Walter. **Políticas Públicas, Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria.** Carta Social 4. Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2006.

BELIK,Walter; LIMA, Dag Mendonça. **Uma política pública para a educação alimentar**. **Jornal da Unicamp** ANO XXIV – Nº 445, EcoDebate, Campinas, 2009.

BIOGRAFIA DE CHILE. 2010. Disponível em: < www.biografiadechile.cl> Acesso em: 21 dez. 2010.

BIOGRAFIA DO CHILE http://www.biografiadechile.cl (Acesso em : 13 Nov. 2010).

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte**. A Emergência do Direito à Alimentação Escolar**. Revista Digital de Políticas Educativas, nº 3, disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/divulgacao/2008/07/23/esta–no-ar–a–revista–politicas–educativas–uma–publicacao–da–augm–3 > . 2008 Acesso em 13 de Jan. de 2009.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Efetividade Social do Programa de Dinheiro Direto na Escola e de Programa Nacional de Alimentação Escolar em Municípios e Escolas do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, NEPGE/FACED/UFRGS, 2004 (trabalho de conclusão do curso de Especialização em Gestão da Educação, digitado).

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **La Influencia Social de la División Histórica de lo Rural y de lo Urbano en la Organización de la Educación Boliviana**

Simposio: Historia de la educación rural en América Latina. Escuela, comunidades rurales y sujetos sociales, Santiago do Chile, 2010.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte. **Uma Avaliação da Efetividade do Programa de Alimentação Escolar no Município de Guaíba.** Porto Alegre: UFRGS, 2007. 164 f. Dissertação – Programa de Pós–Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007a.

BITTENCOURT, Jaqueline Marcela Villafuerte; CHÁVEZ, María Isabel Torrico. **A Dicotomia da Organização Educacional Boliviana: Uma Análise Histórica**. Porto Alegre: Anais. 13º Encontro da Associação Sul–Rio–Grandense de Pesquisadores em História da Educação – Asphe. 2007b.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOLIVIA http://educacionbolivia.yaia.com/historia.html (Acesso em: 07 Ago. 2009).

BOLIVIA http://educacionbolivia.yaia.com/historia3.html (Acesso em: 07 Ago. 2009).

BONITATIBUS, Suely Grant. **Educação comparada: conceito, evolução, métodos.** São Paulo: EPU, 1989.

BORON, Atílio A. **Estado, capitalismo y democracia en América Latina.** Buenos Aires: Clacso, 2003.

BRAGA, Vivian. Cultura **alimentar: contribuições da antropologia da alimentação**. Piracicaba: Saúde em Revista, 6(13): 37–44, 2004.

BRUNNER, José Joaquín. **Globalização e o Futuro da Educação: Tendências, Desafios, Estratégias**. Brasília: In. Educação na América Latina: análise de perspectivas. UNESCO, OREALC, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Org. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico.** São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BUHRING, Kristian B.; OLIVA, Patricio M.; BRAVO, Claudio C. **Determinación no experimental de la conducta sedentaria en escolares.** Revista Chilena de Nutrição. Vol. 36, Nº1, marzo 2009.

CAMPERO PRUDENCIO, F., **Bolivia en el siglo XX – La formación de la Bolivia contemporánea**, La Paz, Bolivia, 1999.

CANNABRAVA, Paulo Filho**. América Latina pós Consenso de Washington**. São Paulo: Nova Sociedade Comunicação Ltda. Conjuntura 2003.

CARNEIRO, Henrique. **Comida e sociedade: uma história da alimentação.** Campus, Rio de Janeiro, 2003.

CARVALHO, Daniela Gomes de. e CASTRO, Vanessa Maria de. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável.** VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Cuiabá – Mato Grosso: de 5 a 7 de ago. 2009.

CARVALHO, Elma Julia Gonçalves de. 2006. **Novas Perspectivas para os Estudos Comparados em Educação.** Disponível em: <http://www.pucrs.br/sbec/evt2008/trab11.pdf> Acesso em : 13 nov. 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2001.

CASASSUS, Juan. **A Reforma Educacional na América Latina no Contexto de Globalização**. Cadernos de Pesquisa, n. 114, p. 7–28, novembro, 2001.

CASASSUS, Juan. **Tarefas da Educação.** Campinas: Editora Autores Associados, 1995.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome. O dilema brasileiro: pão ou aço.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, (original de 1936) 2002.

CEPAL – UNESCO. **Educación y Conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad.** Santiago – Chile: CEPAL – UNESCO, 1992.

CEPAL (2002). Panorama social de América Latina, 2001–2002, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

CEPAL, FAO E PMA. **Hambre y Cohesión Social: cómo revertir la relación entre inequidad y desnutrición en América Latina y Caribe.** Santiago de Chile: ONU, 2008.

CEPAL. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe: Divisão de Estatística e Projeções Econômicas. **Estatísticas e Indicadores de Coesão Social.** In: <http://www.eclac.org/ > Acesso em: 20 de set. 2010.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina.** Santiago de Chile: Documento informativo ONU.2010.

CHAVES, Neusa Batista. **Democracia e Patrimonialismo: dois princípios em confronto na gestão da escola pública municipal de Porto Alegre.** UFRGS, 2002 (Dissertação de Mestrado).

CIA. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the–world–factbook/> Acesso em: 29 de Jul. 2007.

COIMBRA, Marcos; MEIRA, João; STARLING, Mônica. **Comer e Aprender: Uma História da Alimentação Escolar no Brasil**. Relatório Final de Pesquisa. Belo Horizonte: Instituto Nacional de Assistência ao Estudante do Ministério da Educação e Cultura, 1982.

COLLARES, Cecília, MOYSÉS, Maria A. (Orgs**.). Fracasso escolar: uma questão médica?** São Paulo: Cadernos do CEDES, nº15, 1985.

CONTENTO, I.R ; RANDELL, J.S.; BASCH, C.E. Review and analysis of evaluation measures used in nutrition education intervention research. **J Nutr Educ Behav.,** v. 34, n. 1, p. 2–25, Jan–Feb. 2002.

CONTENTO, I.R. et al. The effectiveness of nutrition education and implications for nutrition policy, programs and research: a review of research. **J Nutr Educ (Special Issue),** v. 27, p. 279–418, 1995.

CONTRERAS C., M. E.; TALAVERA S., M. L., La **Reforma Educativa Boliviana 1992 – 2002: Del escepticismo a la esperanza.** Bolívia: 2004.

COSTA, Ester de Queirós; RIBEIRO, Victoria Maria Brant; RIBEIRO, Eliana Claudia de Otero. **Programa de Alimentação Escolar: Espaço de Aprendizagem e Produção de Conhecimento**. Campinas: Revista de Nutrição. 14(3): 225–229, set./dez., 2001.

COSTA, Liliam Magda Campos. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na perspectiva dos usuários: um estudo de caso.** Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2004. Dissertação Submetida à Coordenação do Curso de Mestrado Desenvolvimento e Meio

Ambiente, do Programa Regional de Pós– Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente – PRODEMA, Universidade Federal do Ceará, 2004.

COX, Cristián. **Construcción Política de Reformas Curriculares: El Caso de Chile en los Noventa.** Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado nº10, 2006.

CULLEN, Karen Weber e WATSON Kathy. **Measuring School Foodservice Workers' Perceptions of Organizational Culture.** The journal of child Nutrition & Management. School Nutrition Association. Spring 2007.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença**. In: Cadernos de Pesquisa. N. 116, p. 245–262, julho/2002.

DCID – DUKE CENTE FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **Review of WFP School Feeding Programs: Ecuador, Honduras and Bolivia.** United States: Final report. Stanford Institute of Public Policy. Durham, NC, Jun. 2005.

DE MESA, José; GISBERT, Teresa; MESA G., Carlos. **Historia de Bolivia.** Bolivia: Editorial Gisbert, 1997.

D'EMILIO, Lucia **Pobreza de la educación y propuestas indígenas: Lecciones aprendidas**. México: In Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad. Zinancatepec, El Colegio Mexiquense / UNICEF. 489– 530. 1994.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política: A Pobreza Mais Intensa da Pobreza Brasileira.** Campinas Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

DETREGIACHI, Cláudia Rucco Penteado. **Programa de Orientação a Professores para o desenvolvimento de Projeto Educativo: efeito na aprendizagem acerca de alimentação saudável.** Marília. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Tese (doutorado em educação). Faculdade de Filosofia e Ciências.

Disponível: <http://www.sic.inep.gov.br/ > Acesso em: 14 de Ago. de. 2008.

DRAIBE, Sónia Miriam **Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar : Síntese dos Resultados.** Brasília: INEP, 1998.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliações de Implementação: Esboço de uma Metodologia de Trabalho em Políticas Públicas.** In: Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. BARREIRA, Maria Cecília Nobre; Carvalho, Maria do Carmo Brant de (Organizadora). São Paulo: IEE/PUC–SP, 2001.

DUKE UNIVERSITY. School Feeding Programs In: **Latin America: A Review Of World Food Programme Interventions in Ecuador, Honduras and Bolivia**. Duke Center of International Development, 2005.

DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico.** 11. ed. – São Paulo: Ed. Nacional, 1984.

EPSTEIN, Rafael. **Programación entera mejora el proceso de licitación de raciones alimenticias.** Revista Ingenieria de Sistemas, XV(1), Junio 2001.

EZEZIKA, Obidimma. **Factors in the adoption and development of agro–biotechnology in sub–Saharan Africa**. In: Unite for Sight Global Health & Innovation Conference**.** 2010, No.3: Food Security and Producing Better Food. Connecticut, New Haven, Yale University. GH/Innovate 2010.

FAO. http://www.fao.org/ (Acesso em: 08 jul. 2010).

FAO, OSP, UNICEF. 1962**. Seminarios sobre educación en nutrición.** Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana. Educación en Nutrición. 1962.

FAO. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da** Cúpula Mundial da Alimentação. Roma, 2006 In: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm> Acesso em: 30 de Jul. 2010.

FAO. **III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: Por um Desenvolvimento Sustentável com Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. 2007 <http://www.fao.org/righttofood/inaction/countrylist/Brazil/DocumentoFinal–IIIConferenciadeSeguridadAlimentacion_2007.pdf > Acesso em 30 de julho de 2010.

FAO. **Panorama del hambre en América Latina y el Caribe**. 2008 Disponível em: <http://www.rlc.fao.org/es/politicas/pdf/panorama.pdf > Acesso em: 29 de out.2010.

FAO. **Perfiles nutricionales por países:** Bolivia, nutrición y proteccíon del consumidor, FAO, Roma, Italia.2001.

FAORO, Raymundo (1995). **Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Ed. Globo, vol. II.

FARENZENA, Nalú (Coord.). **Levantamento do Custo/Aluno em Escolar da Educação Básica que Oferecem Condições para Oferta de um Ensino de Qualidade no Rio Grande do Sul –** Relatório de Pesquisa. Porto Alegre: UFRGS/FACED/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 2004.

FARENZENA, Nalú. **Oferta de educação básica no Rio Grande do Sul**: um retrato da divisão de responsabilidades e financiamento do estado e dos municípios. Porto Alegre: FACED/UFRGS, 2005 (digitado).

FARENZENA, Nalú.; co-autoria de LUCE, Maria Beatriz, PERONI, Vera Maria Vidal e outros. **O Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Rio Grande do Sul: acompanhamento e avaliação do impacto: relatório de pesquisa.** Porto Alegre: Volume I – Caracterização Geral do Rio Grande do Sul. UFRGS, 2002.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas. Um inventário sucinto da principais vertentes analíticas recentes.** Revista Brasileira de ciências Sociais – vol. 18 nº51. Fevereiro/2003.

FÁVERO, Osmar. **Políticas Nacionais de Educação e suas Repercussões nas Políticas e Práticas Locais: (notas de pesquisa).** Belo Horizonte: Revista Brasileira de Educação. N. 13, p. 127 – 133. Jun./Mar. 2000.

FEDOZZI, Luciano (1999). **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial.

FEPALE http/www.infoleche.com/fepale/ (Acesso em: 21 Abr.. 2010).

FERREIRA. Antônio Gomes. **O sentido da Educação Comparada: Uma compreensão sobre a construção de uma identidade.** Educação, Porto Alegre: 2008.

FISBERG, Mauro; WEHBA, Jamal; COZZOLINO, Silvia.Maria.Franciscato. **Um, dois, feijão com arroz: a alimentação no Brasil de norte a sul**. São Paulo: Editora Atheneu, 2002.

INSTITUTO AKATU. **A nutrição e o consumo consciente**. Disponível em www.akatu.org.br (Acesso em 10 de julho de 2010).

FLEURI, Reinaldo Matias. **Intercultura e educação**. Revista Brasileira de Educação. Maio/Jun/Jul/Ago, nº 23. 2003.

FMSA – FORO MUNDIAL sobre SOBERANIA ALIMENTARIA, **Declaração.** La Habana, Cuba:2001.

FNDE. http/www.fnde.org.br (Acesso em: 15 jan. 2010).

FNDE, MEC, MIN. DESENV. AGRÁRIO. **O Encontro da Agricultura Familiar com a Alimentação Escolar.** 2010. In: <www.mda.gov.br/alimentacaoescolar> Acesso em 11 de Nov. de 2010.

FNDE. **Caderno de Legislação do PNAE** – 2010.

FRANCO, Maria A. Ciavatta (Org.); PUIGGRÓS, Adriana; BERTUSSI, Guadalupe T. **Estudos Comparados e Educação na América Latina.** São Paulo: Livros do Tatu: Cortez, 1992.

FRANCO, Maria Ciavatta. **Quando nós somos o outro: Questões teórico–metodológicas sobre os estudos comparados.** Educação & Sociedade, ano XXI, nº 72, Agosto/2000.

FRANCO, Maria Laura e ZIBAS, Dagmar (Org). **Desafios de Educação na América Latina.** São Paulo: Cortez, 1990.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, nº21 – Jun/2000.

FRIGERIO, Graciela. **O papel dos gestores educacionais no contexto da descentralização da escola.** Brasília: In. Educação na América Latina: análise de perspectivas. UNESCO, OREALC, 2002.

GAETANI, Francisco. **Gestão e avaliação de políticas sociais: subsídios para discussão.** Brasília: MARE/ENAP, 1997.

GARCÍA LINERA, Álvaro. **Bolívia.** In: SADER, Emir. (Org.) **Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

GARRIDO, José Luis Garcia. **Conferencia sobre Educação Comparada no Congresso Internacional de Educação Comparada** – Buenos Aires– 2007. In: <*www.saece.org.ar/docs/A1.doc*>Acesso em: 26 de Out. 2009.

GARRIDO, José Luis J. L. Garcia. **Fundamentos de Educación comparada**. 2. ed.. Madrid: Editorial Dykinson, 1986.

GETINO, Elena. **Bolivia: Breve Síntesis Histórica sobre la Educación en la Segunda Mitad del Siglo XX.** México: Miño y Dérida Editores, In: PUIGGRÓS, Adriana; LOZANO, Claudio (Compiladores) História de la Educación en Iberoamérica (1945–1992) 1995.

GHOSH, Ratna; TARROW, Norma; ELIZONDO, Aurora. **Teaching Democratic Values in Teacher Education Programs in Canadá, Mexico, and the United States.** In: Democratizing Education and Educatinga Democratic Citizens. International and Historical Perspectives. Edited by leslie J. Limage. 2001.

GONÇALVES e SILVA. Petronilha Beatriz. **Educação Comparada no contexto da globalização, considerando a diversidade.** São Leopoldo: In: WERLE, Flávia Obino; CASTRO, Marta Luz Sisson. Educação Comparada na Perspectiva da Globalização e Autonomia. Editora Unisinos, 2000.

GONÇALVES, Alcindo. **Políticas Públicas e a Ciência Política.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Org. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico.** São Paulo: Saraiva. 2006.

GONZÁLES, Rodrigo Stumpf. **Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas: Uma análise comparativa.** Porto Alegre, UFRGS, 2000, 327 F. Tese (Doutorado em Ciência Política) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

GORDON, Sara R. **Política Social.** In: OLAMENDI, Laura Baça, BOKSE–LIWERANT, Judit, CASTAÑEDA, Fernado, CISNERO, Isidro e FERNANDES DEL CARTILLO, Germán Pérez. Compiladores. **Léxico de La Política.** México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2000.

GROUX, Dominique. L'Éducation comparée: approches actuelles et perspectives de développement. Revue Française de Pédagogie, (Institut National de Recherche Pédagogique), n. 121, oct./déc., 1997.

GUZMAN, Augusto. **Breve Historia de Bolivia**, Bolivia: Editorial Los Amigos del Libro, 1969.

HADDAD, Fernando. Declaração dada ao jornal: O Estado de São Paulo, 07/12/2010 – São Paulo SP.

HEALTH http://www.schoolsandhealth.org (Acesso em: 15 jan. 2010).

HELD, D. et. al. **Rethinking globalization**. In. Held, D; Mc Grew, A. The Global Tranformations Reader, Cambridge: Polity Press, 2000.

HOFFMANN, Rodolfo. **As transferências não são causa principal da redução da desiguladade.** Econômica, vol. 7, nº2, PP.335–341. 2005.

HOFMEISTER, Wilhelm, **Apresentação**. In. Educação e Pobreza na America Latina. Cadernos Adenauer VII, n°2 – Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro: 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora e INL–MEC, 1971.

HUSÉN. Torsen. **A The School in Question Comparative Study of the School and its Future in Western Societies**. New York: Oxford University Press, 1979.

IBGE. www. ibge. gov.br (Acesso em 22 Out. 2010).

INEP. http/www.inep.org.br (Acesso em: 05 Out. 2010).

JACKELEN. Henry R. **Making poverty obsolete.** 2006. Disponível em www.allavida.org/alliaceonlie/aojun06ahtml. Acesso em: 29 de Out. de 2009.

JENSON, Jane, 1998, **Mapping social cohesion: The State of Canadian Research**, *CPRN Study* F/03, Disponível em: <http://www.cprn.com/documents/15723_en.pdf>.Acesso em: 28 abr. 2010.

JENSON, Jane. 1998, **Mapping social cohesion: The State of Canadian Research,** CPRN Study F/03. Disponível em: <http://www.cprn.com/documents/15723_en.pdf>.Acesso em: 15 Ago. 2010.

JORNAL DA EDUCAÇÃO – Ano 11 – nº 2848 – 01 de set. 2006 ISSN 0104–9895. **Direitos na educação – Alimentação nas escolas públicas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação. Disponível em <http:// www.ipae.com.br> Acesso em: 03 de Set. 2006.

JUNAEB. http://www.junaeb.cl/ (Acesso em: 13 nov. 2010).

JUNAEB. http://www.junaeb.cl/alimentacion/index.htm (Acesso em: 15 nov. 2008).

JUNAEB. **Junta Nacional de Auxilio escolar y becas.** Disponíble em http://www.junaeb.cl Acesso em: 10 de Ago. 2010.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família.** Rio de Janeiro: Dados – Revista de Ciências Sociais, Vol.52 nº1, 2009.

KRAWCZYK, Nora Rut e VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma Educacional na América Latina nos anos 1990: Uma perspectiva histórico–sociológica.** São Paulo: Xamã, 2008.

KRAWCZYK, Nora Rut. **A Construção Social das Políticas Educacionais no Brasil e na América Latina.** In: KRAWCZYK, Nora Rut, CAMPOS, Maria Malta e HADDAD, Sérgio. O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do SéculoXXI: Reformas em Debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000

KRAWCZYK, Nora Rut; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. Org. **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em Debate.** Campinas – SP: Editora Autores Associados. 2000.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia**. Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina**. In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). **América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada**. São Paulo: Cortez Editora/PUC–SP. p. 113–135, 2003.

KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Org. **América Latina: Estado e Reformas numa Perspectiva Comparada.** São Paulo: Cortez Editora, 2003.

La Educación en Bolivia: **Indicadores, Cifras y Resultados**. Ministerio de Educación de Bolivia, 2004.

LA FUENTE, Mario; SÁINZ, Pedro G. **Crescimento Econômico, Ocupação e Renda na América Latina: Uma Perspectiva de Longo Prazo**. Brasília: In. Educação na América Latina: análise de perspectivas. UNESCO, OREALC, 2002.

LA FUENTE, Mario; SÁINZ, Pedro G. **Crescimento Econômico, Ocupação e Renda na América Latina: Uma Perspectiva de Longo Prazo**. In. Educação na América Latina:

LA PRENSA http://www.laprensa.com.bo/3pacha/20060427/3pacha1.htm (Acesso em: 07 Ago. 2009).

LAMARE, Rinaldo de. **Manual Básico de Alimentação Escolar**. Rio de Janeiro: Victor Publicações Ltda., 1967.

LAMPERT, Ernâni (Org.) **Educação na América Latina: Encontros e Desencontros.** Pelotas/RS: Educat – Editora da Universidade Católica de Pelotas – UCPel, 2002.

LARAE. http://www.larae.org/ (Acesso em: 15 jan. 2008).

LARRETA, Enrique Rodríguez. **Cohesión Social, Globalización y Culturas de la Democracia en América Latina.** iFHC/CIEPLAN. San Pablo, Brasil, y Santiago de Chile. 2008.

LATORRE, Carmen Luz e ARANDA, Paula. **Alimentação escolar em Chile.** In: Transparencia en Educación. Instituto Internacional de Planeamento de la Educación. UNESCO. 2005.

LAWRENCE, Robert. **Food security and the right to health.** In: Unite for Sight Global Health & Innovation Conference**.** 2010, No.3: Food Security and Producing Better Food. Connecticut, New Haven, Yale University. GH/Innovate 2010.

LEME, Maria José Paes; PERIM, Maria da Luz F. **1,2…Feijão com Arroz!: Educação Alimentar e Tecnologia.** Brasília: FAE/MEC, 1995.

LEONHARDT, Dalva Rigon. **Crianças e adolescentes vulneráveis: atendimento interdisciplinar nos centro de atenção psicossocial.** Porto Alergre: Artemed. 2009.

LIZÁRRAGA, Kathlen Zamora. **Educação e Pobreza ou Educação e Desenvolvimento: um olhar para Bolívia do ponto de vista da Economia.** Rio de Janeiro: In: Educação e pobreza na América Latina. Cadernos Adenauer VII, n º2. 2006.

LOBO, Theresa. **Descentralização**: conceitos, princípios, prática governamental. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, 74, 11–19, agosto, 1990.

LOCKWOOD, Amy. **Development of a national food fortification program in Rwanda**. In: Unite for Sight Global Health & Innovation Conference**.** 2010, No.3: Food Security and Producing Better Food. Connecticut, New Haven, Yale University. GH/Innovate 2010.

LÓPEZ, Luis Enrique. **De resquícios a boquerones. La educación intercultural bilíngüe em Bolívia**. Plural Editores. La Paz, Bolívia, 2005.

LÓPEZ, Luis Enrique. **La cuestión de la interculturalidad y la educación latinoamericana.** In: Programa de Formación en Educación Intercultural Bilingüe en los Países Andinos (PROEIB Andes) Universidad Mayor de San Simón–Cooperación Técnica Alemana (GTZ).In: < http://www.pucp.edu.pe/eventos/intercultural/pdfs/inter19.> Acesso em: 20 de Out. de 2008.

LOURENÇO FILHO, Manoel B. **Educação Comparada.** 3º Ed. Brasília – DF, INEP/MEC, 2004.

LOVENDAL, C. e KNOWLES M. **Tomorrow´s Hunger: A framework for Analysing Vulnerability to Food Insecurity**. Agricultura and Development Economic Division, FAO, ESA Working Paper No. 05 – 07, 2005.

LUCE, Maria Beatriz. **Políticas Públicas.** Aula ministrada na FACED/PPGEDU. 2008. (meio digital).

MACIEL, Maria Eunice; MENASCHE, Renata. **Alimentação e cultura, identidade e cidadania – você tem fome de quê?** Democracia Viva. Especial Segurança Alimentar 16. Rio de Janeiro: Ibase, mai–jun 2003, 3–7.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado.** Saraiva. Rio de Janeiro, 1991.

MAPAS. http://gabrielamapas.blogspot.com (Acesso em: 15 jan. 2011).

MAPAS. www.brasil–turismo.com/mapas (Acesso em: 15 jan. 2011).

MAPAS. www.embajadadebolivia.com.ar (Acesso em: 15 jan. 2011).

MAPAS. www.escolares.net (Acesso em: 15 jan. 2011).

MARCHAND, Patrícia Souza. **A Declaração do Direito ao Ensino Médio no Ordenamento Constitucional–Legal de (1988 – 1996) – Uma Construção Histórica.** Programa de Pós–Graduação em Educação – Faculdade de Educação – UFRGS. Porto Alegre, 2005. (Projeto de Dissertação de Mestrado).

MARCHESI, Álvaro. **Mudanças Sociais e Mudanças Educacionais na América Latina**. In. Educação na América Latina: análise de perspectivas. UNESCO, OREALC, Brasília: 2002.

Marília / UNESP, 2008.

MASSA–ARZABE. Patrícia Helena. **Dimensão Jurídica das Políticas Públicas.** In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Org. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico.** Editora Saraiva, São Paulo: 2006.

MAY, Stephen. Critical **Multiculturalism: Rethinking Multicultural and Antiracist Education.** London: Falmer Press, 1999.

MCCLAFFERTY, Bonnie. **Breeding better food: an agricultural innovation to improve public health.** In: Unite for Sight Global Health & Innovation Conference**.** 2010, No.3: Food Security and Producing Better Food. Connecticut, New Haven, Yale University. GH/Innovate 2010.

MEC. http/www.mec.br (Acesso em: 18 ago. 2008).

MELO Marcus André. As Sete Vidas da Agenda Pública Brasileira. In: Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate. RICO, Elizabeth Melo (Organizadora). São Paulo: Cortez Editora, 2001.

MERCOSUR. **Indicadores Estadísticos del Sistema Educativo del Mercosur,** 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade.** Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

MINTZ, Sidney.W. **Comida e antropologia: uma breve revisão**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: 16(47), 2001.

MONTEIRO, Agostinho dos Reis. **O Pão do Direito à Educação**... Educação e Sociologia, Campinas, Vol. 24, N. 84, P. 763–789, Setembro 2003. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br Acesso em 14 Jul. 2009.

MORAES, Reginaldo C. **Comentário à palestra de Hugo Zemelman.** In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Org. **América Latina: Estado e Reformas numa Perspectiva Comparada.** São Paulo: Cortez Editora, 2003.

MORROW, Raymond A. e TORRES, Carlos Alberto. **The State, Social Movements, and Educational Reform.** In. ARANOVE. Robert F. and TORRES, Carlos Alberto. **Comparative Education: Dialectic of the Global and the Local**. Maryland, USA: Rowman & Littlefield Publishers. Inc. Lanham. 2007.

MOULIAN, Tomas. Dicionário **Chile In:** SADER, Emir. (Org.) **Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006

MULLER, Pierre e SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas.** Educat. Pelotas: 2002.

MUÑOZ, Gerardo Riquelme. 2007. **Relación Público Privada em Alimentación Escolar: Experiência de Chile**. Disponível: <www.larae.org/htm/congresso/relacionpublico.pdf> Acesso em: 28 de Ago. 2010.

NOBRE, Solange (organizadora). **Merenda II: Gestão e Nutrição.** Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas, 2002.

NOVA SOCIEDADE. www.novasociedade.com.br (Acesso em: 19 ago. 2010).

NÓVOA. Antônio S. Sampaio. **Modelos de Análise em Educação Comparada.** Universidade de Lisboa. Lisboa: 1994.

NUÑES, Iván P. **La Educación Chilena en el Período 1945 – 1990.** In: PUIGGRÓS, Adriana e LOZANO, Claudio (Org.). História de la Educación en Iberoamérica (1945–1992) México: Miño y Dérida Editores, 1995.

NUTEP. http/www.nutep.ea.ufrgs.br (Acesso em: 20 set. 2010).

NUTRINET. http://www.nutrinet.org/ (Acesso em: 22 mai. 2010).

NUTRITION. http://www.schoolnutrition.org/ (Acesso em: 14 jan. 2009).

ORTIZ, Alejandra Niño de Zepeda. **Alimentación en las escuelas de América Latina: Recomendaciones para mejorar su efectividad.** FAO. Sep. 2008.

PAM. 2010. **Hoja informativa, Alimentación escolar**. Disponível em: <http://www.wfp.org> Acesso em: 8 jan. 2010.

PARADA, Lahera Eugenio. **Introdução a las Políticas Públicas.** Fondo de Cultura Económica Chile S.A. Chile: 2002.

PARKER, Walter C. **Education for Democracy: Contexts, Curricula, Assessments.** IAP Information Age Publiching. Greenwitch, Connecticut, 2002.

PATRINOS, Henry; PSACHAROPOULOS, George. **Socioeconomic and Ethnic Determinants of Grade Repetition in Bolivia and Guatemala.** World Bank Working Papers. Washington, D.C.: The World Bank. 1994

PEDRAZA, Dixis Figueroa. Padrões alimentares – da teoria à prática – o caso do Brasil. Revista Virtual de Humanidades, 9(3), jan/mar, 2004. Disponível em www.seol.com.br (Acesso em 4 de agosto de 2010).

PEIXINHO, Albaneide e BALABAN, Daniel Silva. **Alimentação Escolar: Os Dez Elementos – Chave para a Instituição de Programas Nacionais Sustentáveis.** Maio de 2010. Disponível em: <www.nutrinet. org> Acesso em: 30 Abr. 2010.

PEREIRA, Maria Arleth; SIQUEIRA, Holgonsi Soares Gonçalves**. O Sentido da Autonomia no Processo de Globalização**. Revista Educação – Centro de Educação–Universidade Federal de Santa Maria–RS – V.22 – Nº 02 – 1998.

PERONI, Vera. **Política Educacional e Papel do Estado no Brasil dos anos 1990.** São Paulo, Xamã 2003.

PETERS, B.G. **American Public Policy.** White Plains: Longman Publishers, 1986.

PETERS, B.G. **Review: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability by R. W. Rhodes.** Public Administration 76: 408–509. 1998.

PHILIPPI, Sônia.Tucunduva. **Nutrição e Técnica Dietética**. Barueri: Manole, 2003. 390 p.

PINTO, José Marcelino R. **Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas.** Brasilia: Editora Plano, 2000.

PIRES, Carlos. **A Construção de Sentidos em Política Educativa: o caso da Escola a tempo inteiro.** Sisifo Revista de Ciências da Educação nº4, Out/ dez, 2007.

PMA. http://es.wfp.org/ (Acesso em 10 Dez. 2010).

PMA. **Diagnóstico de la aplicación del desayuno escolar en Bolivia.** Jun. 2007a.

PMA. **Estrategia para la ampliación de la alimentación escolar en Bolivia.** Jun. 2007b.

PMA. **Inventario de los programas de alimentación escolar en América Latina y el Cribe,** programa mundial de alimentos, Arden and Price consulting. Cuidad de Panamá. 2004.

PMA. **Plan de ampliación de la alimentación escolar en Bolivia 2006–2015.** Jun. 2007c.

PMA.**School Feeding Handbook.**Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la cultura (UNESCO)/ Organización Mundial de la salud (OMS), Roma, Italia.1999

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano,** 2003 Disponível: <hdr.undp.org/en/media/hdr03_sp_complete2.pdf> Acesso em: 16 de Nov de 2006.

PRZEWORSKI, Adam, TEUNE, Henry. **Logic of comparative social inquiry.** Minesota, John Wiley & Sons, Inc. 1970.

PUIGGRÒS, Adriana; **Avatares y resignificaciones del derechoa la educación en américa Latina.** In: Docencia n 40, Mayo 2010.

PUIGGRÓS, Adriana; LOZANO, Claudio (Compiladores) **História de la Educación en Iberoamérica** (1945–1992) México: Miño y Dérida Editores, 1995.

RAMA, Germán. **Modelos educacionais no desenvolvimento histórico da América Latina e no Caribe.** In: SAVIANI, Dermeval (Org); RAMA, Germán; WEINBERG, Gregório. Para uma História da Educação Latino-americana. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

RAMIREZ, Pablo e VIVERO, José Luis. **Leyes, políticas e instituições contra el hambre en el contexto latinoamericano.** In: VIVERO, José Luis e ERAZO, Ximena (ORG) Derecho a la Alimentación , Políticas Públicas e Instituições contra el Hambre.LOM Ediciones. Santiago de Chile, 2009.

REVISTA IBEROAMERICANA DE EDUCACIÓN, **Reformas Educativas: Mitos y Realidades. Revista nº 27,** Organización de Estados Iberoamericanos, Septiembre – Diciembre, 2001.

REZENDE, Marcela Torres. **A alimentação como objeto histórico complexo: relações entre comidas e sociedades.** Rio de Janeiro: CPDOC/FGV Etudos histórico nº 33, 2004.

RIUMALLO, José; PIZARRO, Tito; RODRIGUEZ, Lorena; BENAVIDES, Xenia. **Programas de Suplementación Alimentaria y de Fortificación de Alimentos con Micronutrientes en Chile.** Santiago – Chile: Cuadernos Médico Sociales. Unidad Nutrición, División de Rectoría y Regulación, Ministerio de Salud de Chile. Disponível: <tpizarro@minsal.cl> Acesso em: 28 Ago. 2008.

RODRIGUEZ, Jorge Alberto. **Política de Formação Docente na América Latina: Argentina, Brasil e Chile.** Tese de doutorado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 1996.

RONCAL, V. **Diagnóstico de la aplicación del desayuno escolar en Bolívia.** Serie investigación y estrategia: Alimentacion escolar. Programa mundial de alimentos (PMA). 2007.

RONCAL. Virginia. **Diagnostico de la aplicación del desayuno escolar en Bolívia.** Informe de consultoría para el PMA y para el Ministerio de Educación, La Paz, Bolivia. 2003.

ROSSELLO, P. **Teoria de ls corrientes educativas.** Barcelona: Ed. Promoción Cultural. 1978.

RUA, Maria da Graça. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. BID/INDES, 1997 (digitado).

SABÓIA, João. **Efeitos do Salário Mínimo sobre a Distribuição de Renda no Brasil no Período 1995/2005 – Resultados de Simulações.** Econômica, vol. 9, nº 2, PP.270–296, 2007.

SADER, Emir. (Org.) **Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

SANDER, Benno. **Educação na América Latina: Identidade e Globalização**. Revistas Eletrônicas da Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre – Educação, Porto Alegre: 2008.

SANTILLÁN, José Fernández. **O labirinto de Bobbio. Em busca do fio de Ariadne.** In: BOBBIO, Norberto. **O filósofo e a política.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.

SANTOS, Boaventura Souza. **A Crítica da Razão Indolente. Contra o desperdício da Experiência.** São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura Souza. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós–modernidade.** São Paulo: Cortez, 2006.

SAVIANI, Dermeval (Org); RAMA, Germán; WEINBERG, Gregório. **Para uma História da Educação Latino-americana.** Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

SAVIANI, Dermeval. **História Comparada da Educação: Algumas aproximações.** Disponível em: <www.fae.unicamp.br/dermeval/texto2001–8.html –> Acesso em 23. Nov. 2004

SAVIANI, Dermeval; RAMA, German; LAMARRA, Norberto; AGUERRONDO, Inês; WEINBERG, Gregório. **Desenvolvimento e Educação na América Latina.** São Paulo: Cortez, 1986.

SCHWARTZMAN, Simon. **Educação e pobreza no Brasil.** In: Educação e pobreza na América Latina. Cadernos Adenauer VII, n º2. Rio de Janeiro, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon; COX Cristián. **Políticas Educacionais e Coesão Social – Uma agenda latino-americana.** Elsevier - iFHC. São Paulo, 2009.

SCIELO. http/www.scielo.com (Acesso em: 14 jan. 2010).

SILES , Jorge Salinas. **Bolívia.** Castell, Barcelona, 1982.

SOARES, Sergei. **Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004.** Texto de discussão, nº 1.166, IPEA, 2006.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura.** In: Sociedade e Políticas Públicas. Sociologias / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós–graduação em Sociologia – Vol. 1, nº1 (jan/jun, 1999) Porto Alegre: UFRGS, IFCH, 2006.

STEFANINI, Maria Lúcia Rosa. **Merenda Escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança.** Universidade de São Paulo, 1997. 105 f. Tese (Doutorado em Nutrição) – Departamento de Nutrição, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

STEFANINI, Maria Lúcia Rosa; LERNER, Barbara Regina; FARIA, Zelia de. **Nutrição do Pré–Escolar e Escolar.** São Paulo: Instituto de Saúde – Publicações, 1979.

STOER, Stephen R. MAGALHÃES, António M.. **A diferença somos nós: a gestão da mudança social e as políticas educativas sociais.** Portugal: Edições Afrontamento, 2005.

STURION, Gilma Lucazechi; SILVA, Marina Vieira da; OMETTO, Ana Maria Holland; FURTUOSO, Maria Cristina Ortiz; PIPITONE, Maria Angélica Penatti. **Fatores**

condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. In: Revista de Nutrição, Campinas: 18(2):167–181, mar./abr., 2005.

TARDIO, Alberto Maida. **História de la Educación Rural en Bolivia.** 2000 In: <http://memorias.don–tardio.com/educacion.html#_Toc188591400> Acesso em 10 Mar. 2010.

TAYLOR, J.P., Evers, S. & MCKENNA, M. (2005). **Determinants of healthy eating in children and youth**. Canadian Journal of Public Health, 96 Supplement 3, pp.20–26. Disponível em: < www.hc–sc.gc.ca/hpfb–dgpsa/onpp–bppn/cjph_e.html> Acesso em 3 out. 2009.

TEDESCO, Juan Carlos. El Rol del Estado en la educación. In: FRANCO, Maria Laura; ZIBAS, Dagmar (Org). Desafios de Educação na América Latina. São Paulo: Cortez, 1990.

TEDESCO, Juan Carlos. **Elementos par um diagnostico del sistema educativo tradicional em América Latina.** In: Rama. German W (Org.). Mudanças Educacionais na América Latina: Situações e condições. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, 1983.

TIRAMONTI, Guillermina. **Após os anos 90: Novos eixos de discussão na política educacional da América Latina. In:** KRAWCZYK, Nora Rut; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. Org. **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI: Reformas em debate.** . Campinas: Editora Autores Associados, 2000.

TJELDVOL, Arild. Torsten **Husén: Conversations in Comparative Education**. Phi Delta Kappa Educational Foudation. Bloominton – Indiana – USA, 2000.

TRAHTEMBERG, León. **O impacto previsível das novas tecnologias no ensino e na organização escolar**. In. Educação na América Latina: análise de perspectivas. UNESCO, OREALC, Brasília, 2002.

TROJAN, Rose Meri e SANCHEZ, Miriam Mabel. **Educação Comparada: considerações teórico–metodológicas no contexto da globalização.** 2009 Disponível em:< www.saece.org.ar/docs/congreso3/Trojan2.doc> Acesso em: 26 out. 2010.

UFRGS. www.ufrgs.br/cecane (Acesso em: 28 out. 2010).

UNESCO. Conferencia Mundial Sobre la Educación Superior: Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI. Paris, Octubre 1998.

UNESCO; OREALC. **Educação na América Latina: análise de perspectivas**. Brasília, 2002.

USAID. www.usaid.gov/ (Acesso em 12. Nov. 2010)

VALENTE, Flavio Luiz Schieck. **Direito Humano à Alimentação: Desafios e Conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002.

VALLAURE, Jaime. **Alguns desafios de la Red de Alimentação Escolar.** 2007. Disponível em: < http://www.larae.org/htm/congresso/cas_desafios.pdf> Acesso em: 14 dez. 2009.

VARGAS, Germán Callejas. La educaci**ón para la dependencia, la exclusión y la pobreza en América Latina**. Curitiba: Revista Educar, Editora UFPR. n. 22, p. 325–342. 2003.

VARGAS, Getulio. **A plataforma da Aliança Liberal** (lida na Esplanada do Castelo, em 2 de janeiro de 1930). In: Paulo Bonavides e Roberto Amaral, Textos políticos da história do Brasil. Brasília: Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 1996, vol. 4.

VASQUEZ, Víctor Hugo, **Historia de la Educación Boliviana**, In Enciclopedia Boliviana Franz Tamayo, Teddy Libros Ediciones, La Paz, 1991.

WEINBERG, Gregório. **Modelos educacionais no desenvolvimento histórico da América Latina.** In: SAVIANI, Dermeval; RAMA, German; WEINBERG, Gregório. Desenvolvimento e Educação na América Latina. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **O Nacional e o Local: Ingerência e Permeabilidade na Educação Brasileira.** Bragança Paulista: Editora Universidade São Francisco, 2005.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Terceirização e democratização na instituição escolar: Serviços de merenda e limpeza.** In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Rio de Janeiro: v.21, n. 1/2, janeiro/dezembro, 2005.

YÚDICE, George. **A conveniência da cultura: usos da cultura na era global**. Trad. De Marie–Anne Kremer. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

WFP. http://www.wfp.org/portuguese/ (Acesso em: 06 nov. 2010).

APÊNDICE - ROTEIROS DE ENTREVISTAS AOS ATORES DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED – PROGRAMA DE PÓS–GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

UMA ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA BOLÍVIA, NO BRASIL E NO CHILE

Investigadora: Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Gestores da política

Rotero de preguntas

1. ¿Usted conoce el programa de alimentación escolar de su país?
2. ¿Cómo califica el programa?
3. ¿Conoce su historia?
4. ¿Conoce la estructura de atención?
5. ¿Sabe cuáles son los criterios de selección de los beneficiarios? ¿Qué le parecen?
6. ¿Cómo funciona el sistema de adquisición y distribución de alimentos?
7. ¿Existe control social?
8. ¿Sabe cuáles son las fuentes de financiación?
9. ¿Cómo son medidos los niveles de satisfacción?
10. ¿Cree que hay una relación pedagógica entre el programa y la escuela?
11. ¿Existe de hecho una educación alimentar?
12. ¿Tiene alguna sugerencia?

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED – PROGRAMA DE PÓS–GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

UMA ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA BOLÍVIA, NO BRASIL E NO CHILE

Investigadora: Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Formadores de Professores

Preguntas

1. ¿Usted conoce el programa de alimentación escolar de su país?
2. ¿Cómo califica el programa?
3. ¿Conoce su historia?
4. ¿Conoce la estructura de atención?
5. ¿Sabe cuáles son los criterios de selección de los beneficiarios? ¿Qué le parecen?
6. ¿Existe control social?
7. ¿Cree que hay una relación pedagógica entre el programa y la escuela?
8. ¿Existe de hecho una educación alimentar?
9. ¿En qué medida los profesores reciben formación para trabajar junto al programa?
10. ¿Cuáles son las materias que abordan el programa?
11. ¿Tiene alguna sugerencia?

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACED – PROGRAMA DE PÓS–GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

UMA ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA BOLÍVIA, NO BRASIL E NO CHILE

Investigadora: Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Professores e otros actores de la política

Preguntas

1. ¿La escuela que usted trabaja es atendida por el programa de alimentación escolar de su país?
2. ¿Cómo califica el programa?
3. ¿Conoce su historia?
4. ¿Cómo es atendido?
5. ¿Sabe cuáles son los criterios de selección de los beneficiarios? ¿Qué le parecen?
6. ¿Cree que hay una relación pedagógica entre el programa y la escuela?
7. ¿Existe de hecho una educación alimentar?
8. ¿Usted recibió, durante su formación como profesor, informaciones sobre el programa?
9. ¿Cuáles son o podrían se las materias que abordan el programa?
10. ¿Tiene alguna sugerencia? Nessa época, as escolas recebiam recursos para a compra dos alimentos perecíveis, o restante dos ingredientes era adquirido pela central organizada pela JUNAEB que realizava compras com economia de escala, ou seja, volumes que abastecessem todo o país. O armazenamento e a distribuição eram realizados em galpões distribuídos pelas regiões do país.