

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MARANHÃO: AVANCES Y DESAFÍOS

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO SISTEMA PÚBLICO DE ENSINO DO ESTADO DO MARANHÃO: AVANÇOS E DESAFIOS

THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL SCHOOL NOURISHMENT PROGRAM IN THE PUBLIC SCHOOL SYSTEM OF MARANHÃO STATE: ADVANCES AND CHALLENGES

Gardenia Salazar Rodrigues da SILVA¹
Lígia do Socorro Souza GONÇALVES²
Severino Vilar de ALBUQUERQUE³

RESUMEN: Este estudio analiza la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en Maranhão, como una política de alimentación escolar financiada por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE). El PNAE es uno de los principales programas de la FNDE, con el objetivo de ofrecer acciones de alimentación escolar y educación alimentaria y nutricional a estudiantes de todas las etapas de la educación básica del país. Con el apoyo teórico-conceptual de (BEZERRA, 2003; KIRCH; COPATTI, 2013; FONSECA, 1998), entre otros, el estudio analizó documentos oficiales pertinentes al programa, recopilados por búsquedas en los portales de la FNDE y del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), así como en la Secretaría de Estado de Educación de Maranhão (SEDUC/MA). Como resultado, el estudio mostró la contribución significativa de las acciones implementadas por el gobierno del estado de Maranhão en la implementación de los objetivos establecidos en el PNAE.

PALABRAS CLAVE: Política de financiación de la educación. Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Implementación de acciones del PNAE en Maranhão.

RESUMO: O presente estudo analisa a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Maranhão, enquanto política de alimentação escolar financiada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O PNAE constitui-se como um dos principais programas do FNDE, tendo como objetivo oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica do país. Com suporte teórico-conceitual de (BEZERRA, 2003; KIRCH; COPATTI, 2013; FONSECA,

¹Universidad Estatal de Maranhão (UEMA), São Luís – MA – Brasil. Estudiante de maestría en Educación. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8626-5728>. E-mail: gardsalazar@yahoo.com.br

² Universidad Estatal de Maranhão (UEMA), São Luís – MA – Brasil. Estudiante de maestría em Educación. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6821-6663>. E-mail: ligia_educacao@gmail.com

³ Universidad Estatal de Maranhão (UEMA), São Luís – MA – Brasil. Profesor del Departamento de Educación y Filosofía e Investigadora del Programa de Posgrado en Educación. Doctorado en Educación (UnB). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0145-6857>. E-mail: svalbuquerque@uol.com.br

1998), entre outros, o estudo analisou documentos oficiais pertinentes ao programa, coletados por buscas nos portais do FNDE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC/MA). Como resultado, o estudo evidenciou a significativa contribuição das ações implementadas pelo governo do estado no Maranhão na efetivação dos objetivos instituídos no PNAE.

PALAVRAS-CHAVE: Política de financiamento da educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Implementação de ações do PNAE no Maranhão.

ABSTRACT: This study analyzes the implementation of the National School Nourishment Program (PNAE) in Maranhão, as a school meals policy funded by the National Education Development Fund (FNDE). The PNAE is one of the main programs of the FNDE, aiming to provide school meals and actions of food and nutrition education to students of all stages of basic education in the country. With theoretical and conceptual support from (BEZERRA, 2003; KIRCH; COPATTI, 2013; FONSECA, 1998), among others, the study analyzed official documents relevant to the program, collected by searches on the portals of the FNDE and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), as well as the State Department of Education of Maranhão (SEDUC/MA). As a result, the study showed the significant contribution of the actions implemented by the state government of Maranhão in achieving the goals set out in the PNAE.

KEYWORDS: Education financing policy. National School Nourishment Program (PNAE). Implementation of PNAE actions in Maranhão

Introducción

Este estudio aborda el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) como tema, como una política pública educativa que abarca todas las escuelas en el campo de la educación básica brasileña. El objetivo fue analizar la implementación del PNAE en escuelas públicas de educación básica en Maranhão, buscando aprehender la materialidad y efectividad de los objetivos del programa. En la especificidad, el estudio se dedicó a hacer un relevamiento de las acciones pertinentes al programa en el estado de Maranhão, con el fin de analizar la implementación del PNAE e identificar la situación actual de esta política.

El PNAE es una de las políticas más antiguas y ampliamente disponibles en el campo de la alimentación escolar y la nutrición. Con más de 60 años de existencia, es un programa adicional de asistencia financiera con miras a garantizar al menos una comida diaria para los estudiantes de las escuelas públicas del país (BRASIL, 2021).

La incautación de la materialidad del PNAE contó con ciertas fuentes bibliográficas, documentales y estadísticas, entre otras informaciones recogidas de fuentes oficiales como el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep) y el Fondo

Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), en los sitios web del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y del gobierno del estado de Maranhão, a través de la Secretaría de Estado de Educación (SEDUC) (MARANHÃO, 2015, 2017, 2019). Además de las fuentes documentales y la legislación, apoyaron la comprensión y el análisis del tema sobre lienzo Albuquerque (2014), Araújo (2013), Fonseca (1998) y Paro (2010), entre otros.

La relevancia de este texto converge a la posibilidad de ampliar el conocimiento sobre la implementación de políticas dirigidas a garantizar la asistencia escolar, especialmente porque es un programa que busca en sus acciones contribuir a mejorar la calidad de la educación. A pesar de ser una de las políticas brasileñas más antiguas, pocos estudios abordan el tema en profundidad, para hacer declaraciones sobre el logro de sus objetivos. Después de esto, el estudio plantea como premisas las siguientes preguntas fundamentales: ¿cómo se lleva a cabo la implementación del PNAE en el estado de Maranhão? ¿Ha logrado el PNAE sus objetivos? ¿Cuáles son sus avances y principales desafíos?

Financiamiento de la educación en el marco del PNAE

En Brasil, las reformas educativas que se han implementado desde finales de la década de 1960 confirman la necesidad de implementar políticas públicas educativas capaces de crear condiciones para la transformación de la escuela, la educación y la sociedad. Sin embargo, este propósito esconde objetivos como la adaptación del sistema educativo al proceso de reestructuración productiva, ya que la atención educativa en el ámbito de las políticas educativas neoliberales se vuelve fundamental para que la educación sea un elemento facilitador de los procesos de acumulación capitalista. En este sentido, ha ganado, cada vez más, importancia estratégica para la realización de estas reformas en el ámbito de la educación escolar y básica, principalmente mediante la promoción de programas y acciones dirigidas a ampliar la matrícula y garantizar la asistencia escolar en los sistemas educativos públicos.

Esta importancia relativa dada a la atención educativa se constituye en propuestas de carácter eminentemente ideológico, dirigidas a una nueva estrategia de acción directamente relacionada con la crisis estructural del capitalismo, que necesita crear nuevos medios para operar las contradicciones del sistema. Las propuestas en este sentido, generalmente provenientes del Banco Mundial (BM), se convierten en parte del apoyo ideológico del neoliberalismo, que otorga una importancia decisiva al crecimiento económico de la educación (ALBUQUERQUE, 2014).

En la trayectoria de estos cambios, la educación brasileña ha enfrentado enormes desafíos desde su redemocratización a principios de la década de 1980. En 1988, con la Constitución Federal, se estableció como uno de los principios fundamentales la educación como un derecho de todos, colocando en el Estado la responsabilidad de proporcionarla, en sus amplias dimensiones, asegurando la calidad de la educación pública y la gestión democrática en todos los sistemas educativos, ya sean municipales, estatales o federales.

Muchos factores indican que la educación crece en importancia frente al entorno de competitividad que se instala, demandando estrategias de acción por parte del gobierno para que estos principios constitucionales se hagan efectivos en la provisión de la educación pública. La educación se convierte así en una dimensión importante que se convierte en central en los discursos y las políticas, como factor de competitividad. Para la gran mayoría de la población, la escolaridad se convierte en un factor predominante para la inserción en el mercado laboral y para aumentar los ingresos.

Este escenario discursivo es parte de este escenario discursivo, según Araújo (2013), el tema del financiamiento de la educación como factor para asegurar la implementación de políticas, programas y acciones con miras a la atención universal en la educación básica. Aunque con mayor visibilidad desde la década de 1990, el tema de la financiación se remonta a décadas atrás, no como una de las principales atribuciones del Estado, ya que esto ha sido omiso desde la Constitución Imperial de 1824, sino como una necesidad para asegurar, mínimamente, condiciones de acceso y permanencia en la educación básica pública.

De esta manera, el tema de la financiación en Brasil está directamente asociado con la historia de las políticas públicas, especialmente en el ámbito social y educativo. El final del siglo 20 y el comienzo del siglo 21 es un período de cambios y avances marcados en el tema de la financiación relacionada con el servicio público educativo. El PNAE, tratado en este estudio, compone el alcance de las políticas públicas brasileñas de amplio alcance, que, aunque una de las más antiguas, depende del financiamiento para sus acciones.

Según Kirch y Copatti (2013), como precursor del PNAE, la Campaña de Almuerzos Escolares, en 1955, ya determinó que todos los cargos de la campaña se cubrirían con recursos presupuestarios específicos. Un primer paso en esta dirección fue el Decreto No. 37.106, 1955 (BRASIL, 1955), para que la legislación permitiera acuerdos con entidades internacionales, y señaló que, además de recursos presupuestarios específicos, la acción también se financiaría con recursos de entidades internacionales, como contribución o ayuda. Hasta 1960, los alimentos distribuidos se obtenían por donación de instituciones internacionales, como el Fondo

de las Naciones Unidas para la Infancia y la Adolescencia (UNICEF) y el Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos, a través del Programa Alimentos para la Paz.

En la década de 1980, el Programa fue coordinado por la Secretaría Ejecutiva del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), y a partir de ahí, la descentralización se incluye como elemento impulsor de su implementación, destacando la municipalización y la participación comunitaria. En 1988, la promulgación de la Constitución Federal (BRASIL, 1988) garantizó alimentos para todos los estudiantes de primaria, también se extendió a la educación de la primera infancia y a las guarderías.

El FNDE, el organismo de financiamiento del PNAE, fue creada en la década de 1968 y está vinculada al Ministerio de Educación (MEC). Su propósito es recaudar recursos financieros para proyectos educativos y asistencia al estudiante. Desde 1993 hasta mediados de 1998, el Programa fue descentralizado, con la celebración de convenios con Estados, Distrito Federal y Municipios para mejorar la empleabilidad de los recursos.

Con el proceso de descentralización y desburocratización, la gestión de los recursos financieros, así como la implementación del PNAE, estuvo bajo la responsabilidad de las unidades escolares, bajo la orientación de la Coordinación de Alimentación Escolar y el seguimiento del Consejo de Alimentación Escolar (CAE).

Las entidades ejecutoras tienen autonomía para gestionar los expedientes provenientes del programa. El valor a transferir a la Institución Ejecutora se calcula de la siguiente manera: $TR = \text{Número de estudiantes} \times \text{Número de días} \times \text{Valor per cápita}$, y el TR será el total de recursos a recibir. Del monto del recurso enviado, el 70% del dinero debe aplicarse a productos básicos.

A partir de la Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988), la alimentación escolar se financiaría con recursos de contribuciones sociales y otros recursos presupuestarios, manteniendo la categoría de financiación introducida anteriormente y separando esta financiación de los recursos para el mantenimiento y desarrollo de la educación. Así, a la vista de las reglas normativas, el PNAE está previsto en el presupuesto nacional en acciones de seguridad social, que corresponden a "un conjunto integrado de acciones de iniciativa de los poderes públicos y la sociedad, dirigidas a garantizar los derechos relacionados con la salud, la seguridad social y la asistencia social" (BRASIL, 2001).

Actualmente, el Programa está financiado por dos fuentes del presupuesto federal, correspondientes a los recursos ordinarios y la contribución sobre los ingresos de las loterías. Los recursos ordinarios son la principal fuente del presupuesto público nacional y reúnen los recursos de más de 300 impuestos y contribuciones, como el impuesto sobre la renta, las

contribuciones a los servicios de telecomunicaciones y la comercialización de petróleo y derivados (BRASIL, 2001).

El financiamiento del PNAE demuestra que desde el inicio del programa el gobierno brasileño ha gestionado los recursos utilizando instrumentos legales del poder ejecutivo para predecir la asignación de recursos a la alimentación escolar, incluso cuando todavía estaba sucediendo en asociación con organizaciones internacionales. Con la Constitución Federal de 1988, la alimentación escolar fue reconocida como un derecho para los estudiantes de las escuelas públicas brasileñas, culminando en el fortalecimiento del programa hasta la aprobación de la Ley No. 11.947, de 16 de junio de 2009, que prevé la asistencia a la alimentación escolar en el Programa de Dinero Directo en la Escuela (BRASIL, 2009).

En algunas situaciones, como las loterías, la legislación indica que los recursos deben asignarse a la alimentación escolar, entre otros programas. Y para otras fuentes de financiamiento, la alimentación escolar se contempla como parte del conjunto de programas de seguridad social. Brasil es un ejemplo que demuestra la importancia de la previsión legal de la asignación presupuestaria para la alimentación escolar y, por lo tanto, garantizar la estabilidad en el financiamiento del Programa, incluso si las fuentes de recursos del presupuesto nacional fluctúan a lo largo de los años y la evolución de la legislación fiscal del país. Además de facilitar la inclusión del programa en la elaboración y negociación del presupuesto federal con el Congreso Nacional, los marcos legales permiten la sostenibilidad del PNAE, incluso en contextos de contingencias presupuestarias y el fortalecimiento progresivo del programa en sus 60 años de historia.

Contexto histórico y legislación del Programa Nacional de Alimentación Escolar

Abordar las políticas educativas implica la comprensión y el conocimiento del contexto histórico y, sobre todo, de las bases jurídicas que han dado y sustentan a lo largo de su trayectoria. En este sentido, se considera relevante llevar a cabo un rescate de su historia y aspectos legales para comprender el estado actual de esta política, tanto a nivel nacional como en el estado de Maranhão, un campo exploratorio de este estudio.

Creado en la década de 1950, el PNAE retrata en su historia diferentes fases de un proceso evolutivo. Según Bezerra (2003), este proceso, como abastecimiento, pasó por diferentes fases, entre ellas: la internacional (1955 - 1973); nacional centralizada (1973 - 1993); y el nacional descentralizado (1993 hasta la actualidad). Un período inicial marcado por las

donaciones de alimentos de instituciones internacionales se marca en su viaje. Actualmente el programa trabaja con productos producidos en Brasil.

Para cumplir con su objetivo principal, PNAE atiende a más de 40 millones de estudiantes en todo Brasil. Con el objetivo de contribuir al desarrollo biopsicosocial, el aprendizaje, el rendimiento escolar y la formación de hábitos alimenticios saludables, el Programa ofrece acciones de alimentación escolar y educación alimentaria y nutricional a los estudiantes de la red de educación pública en los 200 días escolares del año. Además, el Programa también apoya el desarrollo social y la agricultura mediante la compra de productos de la agricultura familiar.

En la década de 1940, con el fin de proporcionar alimentos a los estudiantes, algunas escuelas comenzaron a promover una organización interna para generar ingresos y poder fomentar estos alimentos, surgiendo así las "cajas escolares". El gobierno no subsidió ninguna categoría de financiamiento para que las escuelas lo asignaran a alimentos (FNDE, 2019). Solo en la década de 1950, efectivamente, el gobierno federal comenzó a ofrecer comidas escolares a todos los estudiantes, sin embargo, de manera precaria.

Así, el 31 de marzo de 1955, el entonces presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira firmó el Decreto No. 37.106, a través de los cuales creó el Campaña Merienda Escolar (CME) (BRASIL, 1955). Su historia está marcada por cambios en las diferentes nomenclaturas, así como en avances y logros. En 1956, pasó a llamarse Campaña Nacional de Merienda Escolar (CNME), con el fin de cubrir todo el país. En 1965, sufrió un nuevo cambio, y se llamó Campaña Nacional de Alimentación Escolar (CNAE).

En la Constitución Federal de 1988, el capítulo II, art. 6, al definir que "el derecho a la salud, a la educación y a la alimentación está garantizado a todos", se basa en el derecho a la educación, definido en el capítulo III, sección I, por el art. 205 de la Carta Magna. Este derecho también se amplía en el art. 208, inciso VII, al definir que en todas las etapas de la educación es deber del Estado proporcionar material didáctico-escolar, transporte, alimentación y atención de la salud (BRASIL, 1988).

En 1994 se llevó a cabo el proceso de descentralización de recursos para la implementación del Programa, a través de la celebración de convenios con los municipios y con la participación de las secretarías de educación de los estados y del Distrito Federal (FNDE, 2019). A partir de 1998, el PNAE fue administrada por el FNDE, que tiene la responsabilidad de transferir los fondos del sindicato a la alimentación escolar. Los recursos gastados por la Unión deben ser incrementados por los estados y municipios, además de asegurar la orientación, coordinación, supervisión e implementación del programa. La implementación de este

programa se lleva a cabo a través de los Departamentos Estatales de Educación en los estados brasileños y también en el Distrito Federal. Los municipios están bajo la carga de los gobiernos municipales, además de las escuelas federales.

Un logro importante del programa fue la institución, en cada municipio brasileño, del CAE como órgano deliberativo, supervisor y asesor para la implementación del Programa, basado en otra reedición de la Medida Provisional (MP) No. 1.784/98, editado para regular la cuestión. Es importante tener en cuenta la importancia y pertinencia de los organismos de control social, en vista del papel que desempeñan en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas que implican el financiamiento con recursos públicos. Por lo tanto, los programas del FNDE, y en particular el PNAE, deben ser conocidos y monitoreados por órganos representativos de la sociedad civil directamente relacionados con la comunidad escolar. En este sentido, corresponde a los órganos de seguimiento y seguimiento de las políticas de financiación conocer los objetivos y el contexto histórico de cada política para el pleno ejercicio del papel que deben desempeñar.

En la trayectoria del PNAE, el siglo 21 está marcado por una serie de avances y logros. Entre los principales avances, la medida provisional No. 2,178, el 28/6/2001, que aseguró que el 70% de los recursos transferidos por el gobierno federal se destinen exclusivamente a productos básicos, considerando los hábitos alimenticios regionales y la vocación agrícola del municipio, fomentando el desarrollo de la economía local. Otro aspecto que merece destacarse es la presencia del nutricionista como responsable técnico del Programa, así como del personal técnico compuesto por estos profesionales en todas las entidades ejecutoras, lo que permitió una mejora significativa en la calidad del PNAE en cuanto al logro de su objetivo, además de la asociación entre FNDE y las Instituciones Federales de Educación Superior.

En 2009, la sanción de la Ley No. 11.947, del 16 de junio, trajo nuevos avances del PNAE, como la extensión del Programa a toda la red pública de educación básica, incluyendo a los estudiantes que participan en el Programa Más Educación y Educación para Jóvenes y Adultos (EJA), incluyendo asegurar que al menos el 30% de las transferencias de FNDE se inviertan en la adquisición de productos de la agricultura familiar (FNDE, 2019).

Además, la inclusión del servicio, en 2013, para estudiantes que asisten a Atención Educativa Especializada (AEE), para estudiantes de Educación de Jóvenes y Adultos (EJA) semipresenciales y para aquellos matriculados en escuelas de tiempo completo; Además del aumento en la cantidad transferida a los estudiantes matriculados en guarderías y preescolares, bajo la directriz de política del gobierno para priorizar la educación de la primera infancia.

En 2013, la Resolución FNDE No. 26, que fortalece uno de los ejes del Programa, Educación Alimentaria y Nutricional (EAN): esta medida cumple con las políticas públicas vigentes relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Finalmente, 2015, la Resolución No. 4/FNDE, que considera el fortalecimiento de la Agricultura Familiar y su contribución al desarrollo social y económico local (FNDE, 2019).

Asistencia al Programa Nacional de Alimentación Escolar

El PNAE es un programa federal que brinda acciones de alimentación escolar y educación alimentaria y nutricional a estudiantes de todas las etapas de la educación básica pública. El gobierno federal transfiere, a los estados, municipios y escuelas federales, valores financieros suplementarios realizados en 10 cuotas mensuales (febrero-noviembre) para una cobertura de 200 días escolares, de acuerdo con el número de matriculados en cada sistema escolar. Es monitoreado y supervisado directamente por la empresa, a través del CAE y también por el FNDE, el Tribunal Federal de Cuentas (TCU), el Contratante General de la Unión (CGU) y el Ministerio Público (FNDE, 2019).

Actualmente, el monto transferido por la Unión a los estados y municipios por día lectivo para cada estudiante se define de acuerdo con la etapa y modalidad de enseñanza, de acuerdo con la tabla a continuación:

Tabla 1 - Valores de las transferencias por niveles y modalidades de educación (R\$/per cápita)

NIVELES Y MODALIDADES DE ENSEÑANZAVALOR	
Viveros:	1,07
Preescolar:	0,53
Escuelas indígenas y quilombolas:	0,64
Escuela primaria y secundaria:	0,36
Educación de jóvenes y adultos:	0,32
Educación integral:	1,07
Programa de Promoción de Escuelas Secundarias de Tiempo Completo:	2,00
Estudiantes que asisten a atención educativa especializada en el turno:	0,53

Fuente: Portal FNDE/MEC (2021).

En cuanto al financiamiento del programa, basado en el Portal FNDE, la transferencia se realiza directamente a los estados y municipios, con base en el Censo Escolar realizado en el año anterior a la asistencia. El Programa es monitoreado y monitoreado directamente por la empresa, a través del CAE, el FNDE, el Tribunal Federal de Cuentas (TCU). El PNAE es una acción reconocida a nivel mundial, especialmente en América Latina, dados sus supuestos y objetivos dirigidos a la alimentación escolar, tal y como prevé su legislación:

4º El Programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE tiene como objetivo contribuir al crecimiento y desarrollo biopsicosocial, aprendizaje, rendimiento escolar y formación de hábitos alimenticios saludables de los estudiantes, a través de acciones de educación alimentaria y nutricional y la provisión de comidas que cubran sus necesidades nutricionales durante el período escolar (BRASIL, 2009, nuestra traducción).

Los estudiantes de toda la educación básica (educación de la primera infancia, escuela primaria, secundaria y educación para jóvenes y adultos) matriculados en escuelas públicas, filantrópicas y comunitarias (en instituciones comunitarias) están matriculados en escuelas públicas, filantrópicas y comunitarias (contratadas con las autoridades públicas). Vale la pena señalar que el presupuesto del PNAE beneficia a millones de estudiantes brasileños, según lo dispuesto en el artículo 208, ítems IV y VII, de la Constitución Federal (BRASIL, 1988).

El curso del programa está marcado por logros también en el aspecto legal. Hubo muchos cambios hasta que llegaste a tu versión actual. Se destacan las siguientes regulaciones como base legal que regula el programa:

- La Ley No. 11.947 de 16 de junio de 2009 (BRASIL, 2009);
- Resolución CFN nº. 465/2010 (CFN, 2010);
- Nota Técnica nº. 01/2011 — COTAN/CGPAE/DIRAE/FNDE;
- Resolución nº. 26 de 17 de junho de 2013 (FNDE, 2013);
- Nota técnica nº. 01/2014 – COSAN/CGPAE/DIRAE/FNDE (FNDE, 2014).

Fue con la promulgación de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil (LOSAN), La Ley No. 11.346, del 15 de septiembre de 2006, que permitió crear el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). En este sentido, la Ley establece principios, directrices, objetivos y composición del SISAN, a través de los cuales los poderes públicos y la participación de la sociedad civil organizada formularán e implementarán políticas, planes, programas y acciones con miras a garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada (BRASIL, 2006, art. 1).

Otra determinación de esta Ley son las atribuciones del Estado para promover políticas que favorezcan la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional de la población, teniendo en cuenta la disposición constitucional, y se define que:

La alimentación adecuada es un derecho fundamental del ser humano, inherente a la dignidad de la persona humana e indispensable para la realización de los derechos consagrados en la Constitución Federal, y las autoridades públicas deben adoptar las políticas y acciones necesarias para promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población (Brasil, 2006, art. 2).

Un factor importante de esta ley es su alcance en el ámbito de la atención educativa pública de la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios, a través de las redes escolares que constituyen estos sistemas educativos. En el caso de Maranhão, un estado que aún vive con indicadores sociales desfavorables, el PNAE constituye un programa de gran relevancia para minimizar las altas tasas de deserción y rendimiento académico de los estudiantes atendidos por la escuela pública.

El PNAE en el estado de Maranhão: evidencia revelada por los documentos

La política de alimentación escolar implementada en Brasil a través del PNAE, así como las otras unidades federativas, también cubre el estado de Maranhão. Dada la relación intrínseca entre el Programa y la educación, es relevante presentar algunos aspectos que corroboran la comprensión del PNAE en Maranhão. Según información del IBGE (2021), el estado de Maranhão, ubicado en el noreste de Brasil, está formado en parte por la selva amazónica y las playas a lo largo del Océano Atlántico, teniendo como capital a São Luís. Limita con los estados de Piauí, Tocantins y Pará. Tiene una superficie territorial de 329.642.182 km², con una población estimada (2020) de 7.114.598 personas, con una densidad de población (2010) de 19,81 hab/km². El estado tiene el penúltimo Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país, de 0,639, solo por delante del estado de Alagoas. El ingreso familiar mensual per cápita en 2021 fue de R\$ 636,00 (seiscientos treinta y seis reales) (IBGE, 2021).

En cuanto a la atención educativa, según los mismos datos del IBGE, Maranhão presentó el siguiente panorama:

Imagem 1 – Panorama do atendimento educacional do estado do Maranhão

ASPECTO EDUCATIVO	CUANTIDAD
Inscripciones en la escuela primaria (2018)	1.178.949 registros
IDEB - Primeros años de primaria (Red Pública)	4,5

IDEB - Últimos años de primaria (Red Pública) [2017]	3,7
Inscripción en la escuela secundaria [2018]	311.830 registros
Profesores en la escuela primaria [2018]	66.762 profesores
Profesores de secundaria [2018]	18.107 profesores
Número de escuelas primarias [2018]	9.690 escuelas
Número de escuelas secundarias [2018]	1.051 escuelas

Fuente: IBGE (2021)

La posición que ocupa Maranhão revela una realidad preocupante, que expone los precarios niveles socioeconómicos que alcanzan a la mayoría de la población del estado. La situación presentada en relación con los indicadores económicos y educativos presentados anteriormente justifica la pertinencia del PNAE, teniendo en cuenta su cobertura, que garantiza al menos una comida diaria para los estudiantes de las escuelas públicas, en su mayoría de familias necesitadas que dependen de la atención del Estado.

Programa Nacional de Alimentación Escolar: implementación en el sistema de educación pública del estado de Maranhão

Hay dos modos de operacionalización del PNAE: centralizado y escolarizado. Maranhão adoptó la modalidad escolar. Entre las acciones identificadas e implementadas por SEDUC/MA (MARANHÃO, 2017), para cumplir con sus objetivos, se puntúan: la confección de menús de alimentación escolar, elaborados por nutricionistas desde el año 2017, con base en las directrices de la Resolución /CD/FNDE nº 26, del 17 de junio de 2013 (FNDE, 2013); y el almuerzo escolar de la Agricultura Familiar.

El escenario actual del estado de Maranhão muestra cambios significativos en la política de alimentación escolar en la primera década del siglo 21, traducidos tanto en relación con el cumplimiento de la legislación relevante para la alimentación escolar, como en la financiación. Como se destaca en el documento:

Desde 2009, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) establece el requisito de que el 30% del recurso se destine a la compra de alimentos de la agricultura familiar. La red pública estatal de Maranhão por primera vez pudo cumplir con este requisito. En 2019, se gastaron más de R\$ 9 millones en la compra de insumos producidos por productores locales. PNAE es un programa del Gobierno Federal responsable de la transferencia de fondos para la adquisición de comidas escolares a estudiantes de escuelas públicas. [...]. Partimos del 1,28% (en 2011) al 30,70% (en 2019) (PINHEIRO, 2020, nuestra traducción).

El gobierno de Maranhão celebró el logro de este objetivo en 2019, ya que representó la generación de ingresos para los 217 municipios de Maranhão y la consiguiente mejora de la calidad de vida de los proveedores.

Convocatoria pública para la adquisición de alimentos de la agricultura familiar

El PNAE, como política pública para el financiamiento de la alimentación escolar, ha experimentado una larga trayectoria, desde su implementación hasta la contemporaneidad. Este proceso permitió una mayor organización en los procesos de transferencia de recursos financieros y el acceso de proveedores de manera descentralizada y menos burocrática. Según el documento (2017):

La Secretaría de Estado de Educación - SEDUC, en el ejercicio de sus atribuciones legales, pasa recursos financieros a las Unidades Ejecutoras de las Escuelas de la Red Pública Estatal, provenientes del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación - FNDE, a través del Programa Nacional de Alimentación Escolar - PNAE, a estudiantes de Educación Básica con sus Modalidades y Diversidad para la adquisición de alimentos, Agricultura Familiar para alimentación escolar. Con renuncia al proceso de licitación, la adquisición podrá realizarse previa Convocatoria Pública, de conformidad con el § 1 del artículo 20 de la Resolución CD/FNDE N° 26/2013 y de conformidad con el artículo 14 de la Ley N° 11.947/2009 (MARANHÃO, 2017, nuestra traducción).

Según el sitio web de SEDUC, en cumplimiento de la resolución CD/FNDE No. 26/2013 (FNDE, 2013), se realizaron convocatorias públicas con el fin de adquirir alimentos de la agricultura familiar a el PNAE, en los siguientes años: 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020 y 2021.

Vale la pena mencionar la inclusión de peces de Agricultura Familiar como parte de la alimentación escolar en Maranhão. En este sentido, el gobierno del estado de Maranhão en relación con el PNAE se han traducido en acciones para fortalecer el programa en términos de lograr su objetivo, contribuyendo así tanto a la mejora de la calidad del menú de alimentos ofrecidos por el programa como al fortalecimiento de la economía local. Sobre este punto, reitera:

Los estudiantes de Maranhão de las instituciones educativas públicas tendrán alimentos más ricos en proteínas y nutrientes, con el consumo de pescado que se insertará en el menú de alimentos escolares. Esta medida es el resultado de un decreto firmado por el gobernador Flávio Dino que determina la inclusión obligatoria de peces, de la agricultura familiar, en la alimentación de los estudiantes de Maranhão. El objetivo de la decisión es mejorar la alimentación de niños y jóvenes desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y

nutricional, así como estimular el desarrollo sostenible y productivo de los pequeños productores rurales (MARANHÃO, 2020a, nuestra traducción).

Esta iniciativa forma parte de una acción del gobierno del estado de Maranhão, a través del Plan de Acción "Más IDH", disciplinado por el Decreto No. 35.849, del 25 de mayo de 2020 (MARANHÃO, 2020b), que apunta en la primera etapa a fortalecer al pequeño productor en siete municipios de Maranhão con el IDH más bajo.

La implementación de una política pública como el PNAE exige más allá del compromiso político para su materialización, también la implementación de estrategias dirigidas a superar cualquier dificultad detectada en el alcance de su implementación (FONSECA, 1998). En este sentido, la asociación firmada entre el gobierno del estado de Maranhão y la Universidad Estatal de Maranhão (UEMA) fue relevante para el Programa, a través de la participación, en el PNAE, de agricultores familiares, en una acción articulada entre los gerentes de la ciudad y otras agencias gubernamentales con organizaciones de agricultores familiares. En el caso de la asociación con UEMA, destacamos la realización de un proyecto de extensión universitaria llevado a cabo dentro del Campus Timon. El proyecto de Compra de Agricultura Familiar comenzó en el municipio de São João do Sóter, en 2018, extendiéndose hasta finales de 2020.

La experiencia del proyecto llevó al desarrollo de acciones dirigidas al suministro de productos locales del PNAE, considerando el hecho de que el municipio no participó en el programa, a pesar de la cobertura legal de garantizar los productos en los años 2016 y 2017. Los productos durante este período fueron comprados en otra ciudad, debido a la falta de productos suficientes en el municipio mencionado para satisfacer la demanda del programa.

Si bien reconoce el apoyo ofrecido por el PNAE en el contexto de la atención educativa que se lleva a cabo en la escuela, con miras a reducir la deserción escolar y, asimismo, la contribución a la cadena productiva en la agricultura familiar rural, el Programa no garantiza la efectividad en la relación entre la atención educativa pública y la calidad de la educación. Los datos que aquí se muestran sirven como faros para reflejar que la garantía de estándares mínimos de calidad de la educación, según lo determinado por el CF de 1988 (BRASIL, 1988) y LDBEN 1996 (BRASIL, 1996), no será hecha por programas temáticos, que solo enmascaran la precariedad en la asistencia escolar.

Además, las políticas para este propósito solo expresan los "remedios" indicados por el Banco Mundial (BM) para el alivio de la pobreza y para el equilibrio de tensiones que pueden comprometer el desarrollo económico y la acumulación capitalista. Aunque el PNAE integra un conjunto de programas orientados al acceso y permanencia en la escuela, la calidad de la

educación depende de políticas de inversión además de la asistencia educativa, como la expansión de redes educativas, instalaciones y recursos adecuados a las necesidades de estudiantes y docentes, además de garantizar la educación continua, la remuneración y la carrera de los profesionales de la educación. Los programas del FNDE ayudan, pero no pueden contribuir a transformar las precarias condiciones de la atención de la educación pública en la mayoría de los municipios brasileños.

Consideraciones finales

El análisis del PNAE permitió la percepción que el Programa trae, en su trayectoria, marcados cambios que contribuyeron significativamente temporalmente a su mejoramiento estructural y operativo. En este sentido, la presencia del organismo de financiación FNDE es de fundamental importancia.

El análisis de los documentos relacionados con la implementación del PNAE en el estado de Maranhão muestra que el programa enfrenta desafíos, pero también ha experimentado avances. Como política de alimentación escolar, ganó un espacio privilegiado con la Secretaría de Estado de Educación, con estatus de política gubernamental, con énfasis en el sector específico, la Supervisión de Alimentación Escolar.

En vista de la información revelada a través de la encuesta realizada, se encontró que el conjunto de acciones implementadas por el gobierno del estado de Maranhão (presentadas en este estudio), específicamente por SEDUC, referidas del PNAE, tales como: la preparación de menús específicos para las unidades didácticas; la consecución de un objetivo para la adquisición de Agricultura Familiar; garantía de la Convocatoria Pública para la adquisición de la compra local de pequeños proveedores del programa (de acuerdo con la legislación determinante del programa); regulación de los criterios técnicos para la implementación de la política; mejorar la alimentación escolar de los estudiantes mediante el uso de pescado como parte del menú; además de establecer asociaciones con UEMA, además de otras agencias gubernamentales de asistencia técnica, convergieron para lograr los objetivos propuestos por el programa, tanto para promover el acceso a los alimentos, como la sostenibilidad en el programa en el estado de Maranhão, a través de acciones que fortalecen la pequeña empresa en la región de Maranhão e impactan en la calidad de vida de las comunidades.

Cabe destacar que los resultados obtenidos a través del estudio también permitieron responder a las premisas planteadas al principio de este texto. También se destaca la relevancia del estudio, señalando que se trata de una producción que contribuirá a la expansión del debate

sobre el programa, dada la baja producción en la zona. Por lo tanto, se sugiere que otros estudios busquen evidencia sobre posibles contribuciones del PNAE a la calidad de la educación, teniendo en cuenta que este es uno de sus principales objetivos.

REFERENCIAS

ALBUQUERQUE, S. V. As políticas do Banco Mundial (BM) para a educação e para a formação de professores no Brasil: Um olhar sobre a qualidade. *In: Questões educacionais: Entre velhos desafios e novas perspectivas*. São Luís: Editora UEMA, 2014.

ARAÚJO, G. C. **Políticas Educacionais e Estado Federativo: Conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil**. Curitiba, PR: Appris, 2013.

BEZERRA, J. A. B. Do Programa Nacional de Merenda Escolar (1954) ao Programa Fome Zero: Rastros do itinerário da política pública de alimentação no Brasil. *In: CAVALCANT, M. J. M.; BEZERRA, J. A. B. (org.). Biografias, instituições, ideias, instituições e políticas educacionais*. Fortaleza: UFC, 2003.

BRASIL. **Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a Campanha de Merenda Escolar. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1955. Disponible en: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acceso: 12 enero 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional, 1988. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acceso: 10 enero 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acceso: 10 enero 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 111, de 6 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp111.htm. Acceso: 16 enero 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acceso: 10 enero 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar no Programa Dinheiro Direto na Escola. Brasília, DF: Vice-presidência da República, 2009. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acceso: 12 enero 2022.

CFN. Conselho Federal de Nutricionistas. **Resolução CFN n. 465, de 23 de agosto de 2010.** Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Brasília, DF: CFN, 2010. Disponible en: https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res_465_2010.htm. Acceso: 12 enero 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução/CD/FNDE n. 26, de 17 de junho de 2013.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de AlimentaçãoEscola (PNAE). Brasília, DF: Presidente do Conselho Deliberativo do FNDE, 2013. Disponible en: <http://www.fnde.gov.br/>. Acceso: 11 enero 2021.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Brasília, DF: FNDE, 2019. Disponible en: <https://www.fnde.gov.br/programas/pae>. Acceso: 12 enero 2021.

FONSECA, M. O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: Vinte anos de cooperação internacional *In: TOMMASI, L. et al. O Banco Mundial e as políticas educacionais.* São Paulo: Cortez, 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades.** 2021. Disponible en: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>. Acceso: 11 enero 2021.

KIRCH, A. T.; COPATTI, L. C. O Direito à Alimentação de Crianças e Adolescentes: uma discussão acerca do papel dos poderes do Estado e da sociedade civil em prol da concretização. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, São Paulo, v. 17, n. 26, p. 1-17, jun. 2013. Disponible en: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/839>. Acceso: 11 enero 2021.

PINHEIRO, L. Maranhão comemora recorde de merenda escolar oriunda da agricultura familiar. **Governo do Maranhão**, 2020. Disponible en: <https://www.educacao.ma.gov.br/maranhao-comemora-recorde-de-merenda-escolar-oriunda-da-agricultura-familiar/>. Acceso: 12 enero 2022.

MARANHÃO. **Lei n.10.327, de 28 de setembro de 2015.** Dispõe sobre o Programa de Compras da Agricultura Familiar – PROCAF; com a finalidade de garantir a aquisição direta de produtos agropecuários e extrativistas. São Luís, MA: Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), 2015.

MARANHÃO. Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar. **SEDUC**, 2017. Disponible en: <https://www.educacao.ma.gov.br/alimentacao-escolar/chamada-publica/>. Acceso: 09 enero 2021.

MARANHÃO. **Portaria n. 717, de 7 de maio de 2019.** Estabelece critérios para execução técnica, administrativa e financeira dos recursos destinados às Caixas Escolares para gerir a aquisição exclusiva de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). São Luís: Secretário de Estado da Educação, 2019. Disponible en: <http://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5484>. Acceso: 09 enero 2021.

MARANHÃO. Pescado da Agricultura Familiar fará parte da alimentação escolar no Maranhão. Matéria publicada no sitio do Governo do Estado do Maranhão, em 11.06.2020. SAF, 2020a. Disponible en: <http://saf.ma.gov.br/pescado-da-agricultura-familiar-fara-parte-da-merenda-escolar-no-maranhao/>. Acceso: 09 enero 2021.

MARANHÃO. **Decreto n. 35.849, de 25 de maio de 2020.** Dispõe sobre a inclusão do pescado no cardápio da alimentação escolar. São Luís, MA: Governador do Estado, 2020b. Disponible en: <https://www3.stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5832>. Acceso: 04 enero 2022.

PARO, V. H. **Administração escolar:** Introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2010.

Cómo hacer referencia a este artículo

SILVA, G. S. R.; GONÇALVES, L. S. S.; ALBUQUERQUE, S. V. La implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar en el sistema de educación pública del Estado de Maranhão: Avances y desafíos. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. 4, p. 2723-2740, oct./dic. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17i4.17453>

Presentado en: 04/01/2022

Revisiones requeridas en: 16/07/2022

Aprobado en: 23/09/2022

Publicado en: 30/12/2022

Procesamiento y edición: Editora Iberoamericana de Educación - EIAE.
Corrección, formateo, normalización y traducción.

