

**CONSULTORIA
LEGISLATIVA**

**ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: FINANCIAMENTO POR MEIO DE
PROGRAMAS SUPLEMENTARES E INCOMPATIBILIDADE COM
A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE)**

Paulo de Sena Martins
Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO TÉCNICO

ABRIL/2017

© 2017 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a).

SUMÁRIO

1. Do financiamento da “merenda” como ação assistencial e condição para a eficiência escolar ao financiamento da alimentação escolar como programa governamental.....	4
2. A manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE.....	9
3. As fontes de financiamento dos programas de alimentação escolar.....	13
4. Considerações finais	19
Referências	23

1. DO FINANCIAMENTO DA “MERENDA” COMO AÇÃO ASSISTENCIAL E CONDIÇÃO PARA A EFICIÊNCIA ESCOLAR AO FINANCIAMENTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO PROGRAMA GOVERNAMENTAL

A merenda escolar era, em suas origens, financiada por instrumento tipicamente assistencial, cujo caráter é de cunho filantrópico e remonta ao período do império. O Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, de lavra do ministro Carlos Leôncio de Carvalho, dispunha (grifos nossos):

*Art. 6º Haverá em cada districto do mesmo municipio, para deposito **de donativos ou quaesquer outras sommas com applicação á instrucção**, uma caixa escolar, que será administrada por um conselho composto do Inspector do districto, como Presidente, de dous Professores nomeados pelo Governo, e de dous cidadãos eleitos pela Municipalidade.*

Já no período republicano, essa iniciativa foi implantada em alguns estados. Em Minas Gerais, por exemplo, em 1911, para favorecer os alunos pobres e funcionar como mecanismo de garantia de sua frequência (CARVALHO e BERNARDO, 2012).

Segundo Carvalho e Bernardo (grifos nossos):

*O papel da Caixa Escolar era bastante singular. Além de seus objetivos referentes à assiduidade escolar já citados, sua atuação era restrita aos alunos considerados exageradamente pobres. A estes alunos, individualmente, deveria ser proporcionado o auxílio com os seguintes elementos: **fornecimento de alimentos**; idem de vestuário e calçados; assistência médica e fornecimento de livros, papel, pena e tinta. Além disso, os recursos obtidos pela Caixa Escolar seriam utilizados na aquisição de livros, estojos, medalhas, brinquedos, etc., a serem distribuídos, como prêmio, aos alunos mais assíduos. (CARVALHO e BERNARDO, 2012, p.147).*

Contudo, acentuam as autoras, os valores destinados à manutenção de alunos carentes por meio da caixa escolar “não eram provenientes de recursos do Estado **vinculados diretamente à educação**”. Provinham de seus sócios, das gratificações não recebidas pelos professores e funcionários da escola, de algumas atividades culturais desenvolvidas na escola, tais como teatro, filmes, apresentações diversificadas, quermesses, etc. (CARVALHO e BERNARDO, 2012; CARVALHO e VIEIRA, 2008). Tratava-se de

ação filantrópica e não de política de Estado. Assim, não havia periodicidade na obtenção de receitas.

A fragilidade desse mecanismo é revelada nas palavras da poetisa, signatária do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, Cecília Meireles (MEIRELES, 2001), que, em crônica de 1932, dizia (grifos nossos):

*Nas visitas que ultimamente fizemos às escolas de quatro distritos, tivemos ocasião de verificar o valor do auxílio prestado às crianças pela obra da Caixa Escolar, auxílio que, infelizmente, não se realiza em todos os casos indicados, pela **deficiência de recursos com que, em geral, todas as Caixas lutam.*** (MEIRELES, 2001).

A Constituição de 1934, marco normativo que, pela primeira vez, trouxe a temática educacional ao nível constitucional, previa, de forma pioneira, a vinculação de recursos de impostos para a “manutenção e o desenvolvimento dos sistemas educativos” (art. 156, CF, 1934). Estava-se iniciando a trajetória do conceito que evoluiu para a denominada “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE) – que constitui um dos pilares do financiamento à educação.

Em outro dispositivo daquela Carta (art. 157), previa-se a criação de mais uma fonte de recursos, com objetivos distintos, embora complementares – fundos de educação formados a partir de patrimônios territoriais da União, Estados e Distrito Federal. Essa fonte alimentaria alguns tipos de despesas, como previsto no art. 157, § 2º, que dispunha (grifos nossos):

Art. 157.....
*§ 2º Parte dos mesmos fundos se aplicará **em auxílios a alunos necessitados**, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, **assistência alimentar**, dentária e médica, e para vilegiaturas.*

Desde o início, as despesas de manutenção dos sistemas educativos e o financiamento da merenda tinham fontes diferentes, sendo a “merenda” ou “assistência alimentar” considerada, então, uma despesa assistencial.

A Carta do Estado Novo, de 1937, estabelecia um “dever de solidariedade” dos menos para com os mais necessitados, cobrando-se daqueles uma “contribuição módica e mensal para a **caixa escolar**”.

Na década de 40, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em São Paulo, organizou a **sopa escolar** e a **caixa escolar** – políticas de assistência alimentar prestadas em espaço escolar, praticadas nas escolas primárias da capital e do interior paulista e que constituíram os primeiros ensaios de política pública para a infância. Essas ações acabaram por atrair eventuais subvenções por parte de prefeituras e trouxeram as caixas escolares para o cotidiano da vida administrativa das escolas do sistema educacional: relatórios das delegacias de ensino destacavam essas ações como elemento importante de permanência do alunado pobre (FONSECA e ALMEIDA, 2016).

Segundo Spinelli, com o início da escolarização obrigatória, “o município do Rio de Janeiro (1938) e o estado de São Paulo (1945) passaram a assumir gradativamente a responsabilidade pela merenda escolar”, assim como os estados de Minas Gerais, Ceará e Paraná (SPINELLI, 1998, p. 39).

A Constituição de 1946 dispunha que cada sistema de ensino tivesse obrigatoriamente **serviços de assistência educacional** que assegurassem aos **alunos necessitados** condições de **eficiência escolar** (art. 172, CF, 1946). Essa formulação foi praticamente reproduzida na Constituição de 1967 (art. 169, § 2º).

O anteprojeto de lei de organização autônoma dos serviços educacionais do estado da Bahia, datado de 1947, de lavra de Anísio Teixeira, continha um título referente ao “financiamento dos serviços de educação e cultura” e **outro título** referente à assistência educacional (TEIXEIRA, 1996). Não era a assistência educacional considerada, portanto, um subtema do financiamento.

Essa abordagem, que vinculava a merenda a uma política assistencial e a associava à garantia da frequência, é fortalecida com uma “tradição de estudos em ciências humanas nos anos 1960 do século XX, período em que as camadas populares passam a ter acesso às escolas públicas”

(SAWAYA, 2006, p. 133). Partia-se do pressuposto de que a **desnutrição** era um dos principais fatores que influenciavam o baixo rendimento escolar. Sawaya conclui que:

- 1. As explicações sobre como a desnutrição e suas consequências determinam o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças precisam ser revistas a partir do conhecimento dos processos de exclusão social, operados pelas práticas e concepções que orientam profissionais em atividade nas instituições de ensino e nos serviços de saúde.*
- 2. Os instrumentais utilizados para conhecer a população pobre, seus recursos cognitivos e afetivos precisam ser revistos, bem como precisam ser conhecidos os modos por meio dos quais a população contorna a fome e a miséria e consegue sobreviver.*
- 3. Os projetos de formação de educadores em serviço e de profissionais de saúde precisam incluir a reflexão sobre os mecanismos intra-institucionais que produzem as dificuldades encontradas e geram a exclusão social. (SAWAYA, 2006, p. 144).*

Abreu assinala que havia a "medicalização" do fracasso escolar, ou seja, a "busca de causas individuais e biológicas para as dificuldades de aprendizagem dos estudantes" (ABREU, 1995). Embora não possa ser estabelecida uma relação de causa e efeito entre desnutrição e baixo desenvolvimento intelectual – é claro que a fome tem efeito na possibilidade de concentração necessária à aprendizagem (ABREU, 1995, PAIXÃO, 1997).

Em 1954, a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, instituída em 1945 (Decreto-lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945), criou a campanha da Merenda, precursora do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), hoje sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Com o Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, a "Campanha de Merenda Escolar" foi assumida pelo então Ministério da Educação e Cultura. Note-se que, nos termos do art. 4º daquele diploma, os encargos da Campanha seriam atendidos **com os recursos orçamentários específicos**. O Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956, acrescentava a essa fonte recursos, a título de contribuição ou de auxílio, provenientes de **entidades internacionais** com as quais seriam celebrados convênios.

Posteriormente, a denominação foi alterada para **Campanha Nacional de Alimentação Escolar** (CNAE), pelo Decreto nº 56.886, de 20 de setembro de 1965. Nesse período, o órgão firmou contratos com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e a Corporação de Crédito de Commodity (CCC), do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), que doavam os excedentes de produção de leite em pó. Esses convênios terminariam na década de 60 (TURPIN, 2008).

De 1962 a 1969, as agências anteriormente mencionadas foram substituídas pela United State Agency for International Development (USAID) – que intensificou o apoio após o golpe militar. Com o fim do convênio com a USAID, houve a “substituição do leite em pó por alimentos formulados industrialmente, como sopas, mingaus, *milk-shakes* (STURION, 2002, p.13).

O Decreto-lei nº 204, de 27 de fevereiro de 1967, destinou 20% (vinte por cento) dos recursos do Fundo Especial da Loteria Federal para a criação de um “Fundo Especial de Alimentação Escolar”. Continuava o financiamento da “merenda” relacionado a mecanismos específicos, distintos dos reservados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Segundo informações do FNDE,

a partir de 1976, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Somente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar.

A alteração da nomenclatura – de “**merenda**” para “**alimentação**”, em 1965, e de “campanha” para “programa”, em 1979, indicam a mudança de visão do Poder Público sobre a alimentação escolar – o que implica deixar de financiá-la com recursos eventuais destinados a uma política assistencial e passar a operacionalizá-la com o financiamento de um programa governamental.

No período de prorrogação do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), de 1982 a 1984, a instituição do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) pelo Decreto-lei nº 1.940, de 25 de maio de

1982, “ampliou seus recursos financeiros, possibilitando o atendimento pelo PNAE de 83% (oitenta e três por cento) do total de alunos matriculados no País (mais de 20 milhões de escolares da pré-escola e do ensino do 1º grau)”. (TURPIN, 2008, p. 16).

Consolidava-se a visão de que a alimentação deveria ser uma política universal, como um direito do educando, e não uma política focada nos carentes.

Ao lançar a questão de “Em que medida a política pública de alimentação escolar pode superar o caráter assistencialista de "merenda para alunos carentes" e se constituir em garantia do direito de todos a uma alimentação adequada”, Abreu conclui que:

a merenda escolar precisa ser encarada como uma refeição para manter a criança alimentada enquanto está na escola, independente de suas condições socioeconômicas, e não instrumento para erradicar a desnutrição (ABREU, 1995, p. 9).

Isso não significa, contudo, que seu financiamento se confunda com aquele das ações típicas da educação, correspondentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE). Trata-se de uma discussão referente a fontes de recursos e não à importância da despesa ou do programa.

2. A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

A vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino está intimamente associada à necessidade de garantir a estabilidade das fontes de financiamento, no que se refere à suficiência de recursos e regularidade de seu fluxo (MARTINS, 2008).

A luta por mais recursos para a educação teve, ao longo da história, seu grande instrumento na vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, conhecido como MDE.

Na transição democrática, ganhou concretude com a aprovação da chamada Emenda Calmon (Emenda Constitucional nº 24, de 1983, à Constituição de 1967).

Na Constituição de 1934, foi estabelecida a vinculação à “manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos” (art. 156, CF, 1934). Por sua vez, a Constituição de 1988 adota a expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” (MDE), que tem um sentido técnico-jurídico preciso.

O jurista Miguel Reale considerou a vinculação “inovação fundamental que se incorporou à nossa tradição” (REALE, 1984, p. 652).

Com o art. 212, a Carta Magna não consolidou apenas a **regra** da vinculação. Foi além, e estabeleceu um **princípio constitucional**. Pinto já notara que a Carta de 1934, continha mais que uma regra:

[...] Uma mudança importante neste padrão de penúria sistemática de recursos, que oscilavam ao sabor das destinações orçamentárias, foi a introdução, com a Constituição Federal de 1934, da vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos das três esferas de governo à manutenção e desenvolvimento do ensino. Este princípio, vigente desde então, com exceção dos períodos ditatoriais, estabeleceu um padrão de financiamento que garante a quase totalidade dos recursos que mantêm as redes públicas de ensino”. (PINTO, 2006, p. 199).

Esse princípio constitucional foi inscrito, pela primeira vez, na Carta de 1934 (art. 156). Trata-se, talvez, de um dos mais significativos marcadores institucionais do grau de democratização da sociedade brasileira: em todos os momentos de fechamento político, o princípio esteve sob ataque e foi retirado da Constituição ou significativamente enfraquecido. Assim, com os golpes do Estado Novo e do regime militar, as respectivas Cartas (1937 e 1967) derrubaram a vinculação. Ao fim do regime de exceção, a emenda Calmon (Emenda Constitucional nº 24/83, à Constituição de 1967) foi aprovada, na esteira da reforma tributária promovida pela emenda “Passos Porto” (MARTINS, 2008).

Coube às Constituições que restabeleceram a democracia (1946, art. 92, e 1988, art. 212) consagrar essa constante do constitucionalismo democrático brasileiro.

Os princípios, ensina José Afonso da Silva (SILVA, 1994, p. 85), são “ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas”. Ao citar os juristas portugueses Canotilho e Moreira, lembra que “os princípios, que

começam por ser a base de normas jurídicas, podem estar positivamente incorporados, transformando-se em normas-princípio e constituindo preceitos básicos da organização constitucional”.

É o caso da norma-princípio da vinculação, que se irradia para todo sistema constitucional de financiamento da educação. Com efeito, é o que se denomina princípio sensível, que repercute inclusive nas hipóteses de intervenção federal nos estados e intervenção dos estados nos municípios (arts. 34, VII, “e”, e 35, III). Tão grave a violação, que (decretada a intervenção) pode bloquear a apreciação de emenda à Constituição, nos termos do art. 60 da Carta Magna.

O conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, cujo aprimoramento técnico enfrentou mudanças constitucionais (com a supressão nos períodos autoritários) e, inclusive, uma Comissão Parlamentar de Inquérito, para investigar o cumprimento da antiga Emenda Calmon, consolidou-se como instrumento operacional garantidor de certo patamar vigente do direito à educação.

A hermenêutica constitucional tem admitido **o princípio da proibição do retrocesso**.

Nesse sentido, Ingo Sarlet (2009, p. 124) aponta, em termos incisivos, que:

haverá retrocesso, portanto, uma situação constitucionalmente ilegítima, quando forem transpostas certas barreiras. No campo dos direitos sociais tal fenômeno talvez seja ainda mais perceptível, especialmente quando se trata de alterações legislativas que afetam um determinado nível de concretização de tais direitos, especialmente quando em causa hipóteses onde não incidem as demais garantias específicas que integram a noção de proibição de retrocesso em sentido mais amplo, como o caso da coisa julgada, da vedação de retroatividade etc., visto que existem situações onde, embora a medida restritiva não retroaja no tempo, acaba instaurando um evidente retrocesso em termos de proteção social.

Cabe transcrever esclarecedor excerto de voto do ministro Celso de Melo, do STF, em questão referente ao direito à saúde, mas de todo semelhante ao direito à educação (v. Informativo 579, STF, STA, 175, AgR/CE):

Refiro-me ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais”, 1ª ed./2ª tir., p. 127/128, 2002, Brasília Jurídica; J. J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 320/322, item n. 03, 1998, Almedina; ANDREAS JOACHIM KRELL, “Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha”, p. 40, 2002, Sergio Antonio Fabris Editor, INGO W. SARLET, “Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988”, “in” Revista Público, p. 99, n. 12, 2001). Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses – de todo incorrente na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.

O antigo Plano Nacional de Educação – PNE (2001-2010) estabelecia a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino como a primeira diretriz básica para o financiamento da educação. A LDB, após intenso debate, chegou a uma definição das despesas admitidas nessa categoria. Isso não significa que outros gastos, como os referentes a ações assistenciais ou aos programas suplementares de alimentação escolar não sejam muito importantes – apenas devem ser sustentados por fontes orçamentárias próprias. Utilizar os recursos de MDE para alargar a possibilidade de gastos representa uma distorção do conceito que foi construído com muito esforço pela comunidade educacional, desde os anos 30 do século passado. Tratar-se-ia de promover, involuntariamente, aquilo que alguns estudiosos denominam “desvinculação branca” (MARTINS, 2009).

3. AS FONTES DE FINANCIAMENTO DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Com a Constituição Federal de 1988, a alimentação escolar foi consolidada como um direito que ganha efetividade com programa governamental financiado por recursos do Tesouro, concursos de prognósticos e contribuições sociais – não por impostos vinculados.

A Carta Magna dispõe, *verbis*:

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

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

Art. 212.....

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

Dessa forma, a indicação expressa da Carta Magna não inclui os recursos de MDE, oriundos de receitas resultantes de impostos, mas aqueles provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários; em nossa interpretação, outros que **não os previstos no caput do art. 212**.

Isso porque a alimentação escolar representa um programa suplementar, financiado com recursos das fontes do Tesouro Nacional (fontes 100, 188) e de concursos de prognósticos (fonte 118)¹.

Na esfera federal, tanto no FNDE como no Legislativo, consolidou-se o entendimento de que as contribuições mencionadas são outras, **que não o salário-educação**, uma vez que esta fonte adicional é definida no §

¹ Até a Constituição de 1988, uma das fontes da merenda era o Finsocial. Em relação aos últimos anos, as principais fontes foram os recursos do Tesouro Nacional (fontes 100, 188) e de concursos de prognósticos (fonte 118). Em 2000 e 2003, a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS (fonte 153) integrou a cesta de recursos da alimentação escolar. De 2008 a 2013, essa despesa passou a ser suprida também pela Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSSL – fonte 151). A partir de 2014, voltou ao padrão recursos do Tesouro e concursos de prognósticos. Cf Tabela MEC - DESPESA COM ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (2000 a 2017*) – elaborada por Marcos Rogerio Rocha Mendlovitz, CONOF/Câmara dos Deputados.

5º do art. 212, isto é, as normas que a regem devem ser aplicadas em harmonia com o *caput*.

A União utiliza, para custear a alimentação escolar, as fontes do Tesouro Nacional e de concursos de prognósticos.

Tribunais de Contas Estaduais têm interpretado que, no caso de estados, não há impedimento para que a cota estadual e municipal do salário-educação seja utilizada para financiar a alimentação escolar, uma vez que o art. 212, § 4º, da Constituição, prevê o financiamento de programas suplementares de alimentação com recursos provenientes de contribuições sociais. E o salário-educação é contribuição social. Se admitida essa interpretação e essa fonte for utilizada pelos estados e municípios para financiar a alimentação, não há necessidade de buscar outra fonte, como a de MDE. A proposta poderia inadvertidamente desorganizar o financiamento da educação, uma vez que a mesma fonte – MDE, com os mesmos recursos, passaria a sustentar mais despesas. Tanto assim que a despesa é expressamente excluída do rol da MDE na LDB, nos seguintes termos:

*Art. 71. **Não constituirão** despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:*

.....

*IV - programas suplementares de **alimentação**, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e **outras formas de assistência social**;*

.....

E poderia, eventualmente, incentivar a prática de substituição de fontes, deslocando recursos atualmente utilizados pelos entes subnacionais em seus programas suplementares de alimentação – que se somam ao programa suplementar federal – o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O programa é suplementar porque representa fator que se agrega para que o aluno possa receber o ensino no sentido estrito.

Seria preenchida parte do espaço orçamentário de MDE com recursos – seja de impostos próprios ou contribuições sociais – atualmente aplicados na alimentação escolar, de forma que as Fazendas estaduais e

municipais poderiam “liberar” esses recursos para outros gastos – inclusive fora do setor da educação. O resultado final é a diminuição dos recursos na educação.

A “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” é um conceito técnico, restritivo, que remonta à Constituição de 1934, e que não inclui nem as despesas assistenciais relacionadas à educação, nem as despesas já não mais entendidas como assistenciais, mas configuradas como programa governamental suplementar, como é o caso da alimentação escolar – ambas suportadas por outras fontes.

Proposição que expressamente confrontasse a norma constitucional seria eivada do vício de inconstitucionalidade.

Há programas assistenciais e programas suplementares da maior importância, cuja existência é positiva e contribui com os fins últimos da educação, no sentido amplo – mas que devem ser financiados por fontes próprias. A distorção do conceito de MDE pode desorganizar o financiamento da educação. O mesmo montante, frequentemente insuficiente para arcar com as despesas atualmente definidas pelo art. 70 da LDB, passaria a suprir novas despesas. O debate que a proposição enseja não é acerca da validade de objetivos ou programas, mas acerca de fontes de recursos. A proposta desvia-se da estratégia construída pelo PNE.

Atualmente, os recursos destinados à alimentação escolar provêm de programa federal administrado pelo FNDE, com os recursos das fontes mencionadas. Entre as normas referentes ao PNAE contidas na **Lei nº 11.947/2009**, destacam-se:

- universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica (art. 2º, III);
- alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado (art. 3º);
- transferência dos recursos financeiros objetivando a execução do PNAE será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de

convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica (art. 5º, § 1º);

- montante dos recursos financeiros calculado com base no número de alunos matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar (art. 5º, § 4º).

Há, portanto, um programa com grau de amadurecimento e institucionalidade que já conta com recursos – que não são os de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Pretender incluir a alimentação escolar entre os 25% (vinte e cinco por cento) da receita de MDE dos entes subnacionais significaria **reduzir** os recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino provenientes das fontes próprias (impostos). Essa prática é, à luz da Constituição Federal, corretamente objetada pelos Tribunais de Contas.

O financiamento da educação municipal resultaria prejudicado, se fosse adotado. O mesmo volume de recursos suportaria mais despesas, diminuindo o valor *per capita* por aluno, no que se refere aos programas típicos de MDE.

Ademais, se essa linha de raciocínio prosperasse, o governo da União, por exemplo, poderia considerar os gastos com a bolsa-família e outros gastos assistenciais como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino e, paralelamente, reduzir o aporte de recursos aos municípios. Esse risco é tanto maior, com a interpretação, por parte de alguns setores do governo federal, de que a União esgotaria sua função supletiva com a complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Constitui erro comum considerar que os municípios devem aplicar 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos “na educação”. Essa formulação, admitida para o leigo e frequentemente veiculada em segmentos da imprensa nesses termos, carece de rigor técnico. A aplicação não é em “educação” – conjunto muito mais amplo, mas em **manutenção e**

desenvolvimento do ensino (MDE), e que constitui um subconjunto daquela. O conceito técnico normativo de MDE é dado pelos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Não se está reduzindo a importância da alimentação escolar - fundamental para o educando. Conforme acentua Barcellos:

Não há espaço de discricionariedade administrativa para decidir não adotar tais programas, em face de eventuais outras prioridades, por relevantes que elas possam ser. A decisão no sentido de que tais programas devem ser implementados já foi tomada pelo poder constituinte, cabendo nesse particular aos poderes constituídos apenas executá-la. A discricionariedade que resta envolve apenas a estrutura específica de cada programa. (BARCELLOS, 2009).

Afinal, o PNAE atende a contingente de mais de 40 milhões de alunos.

QUADRO 1 – PNAE – RECURSOS E BENEFICIÁRIOS

Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
2015	3,759	41,5
2014	3,693	42,2
2013	3,542	43,3
2012	3,306	43,1

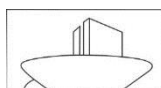
Fonte: FNDE.

Em 2016, segundo dados da CONOF (estudo de Marcos Rogério Rocha Mendlovitz – anexo), o valor pago foi de R\$ 3,427 bilhões. Em 2017, foi autorizada a despesas no valor de R\$ 4,146 bilhões.

Não estão em discussão os objetivos, mas **que fontes devem suportar os programas.**

É comum que os órgãos fazendários subnacionais pressionem pela inclusão da alimentação escolar nesta categoria (MDE). Não corresponde, contudo, à posição média dos Secretários de **Educação.**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar tem recursos que, de fato, podem ser considerados insuficientes, mesmo com recente reajuste em 2017, após quatro anos de congelamento.



QUADRO 2 - VALORES PER CAPITA - ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE

ETAPAS/MODALIDADES	VALOR ANTIGO (2012)	VALOR REAJUSTADO (2017)
CRECHE	R\$ 1,00	R\$ 1,07
PRÉ-ESCOLA	R\$ 0,50	R\$ 0,53
ENSINO FUNDAMENTAL	R\$ 0,30	R\$ 0,36
ENSINO MÉDIO	R\$ 0,30	R\$ 0,36
ENSINO MÉDIO EM TEMPO INTEGRAL	--	R\$ 2,00
EJA	R\$ 0,30	R\$ 0,32
QUILOMBOLAS E INDÍGENAS	R\$ 0,60	R\$ 0,64
PROGRAMA (NOVO) MAIS EDUCAÇÃO	de forma a totalizar o valor <i>per capita</i> de R\$ 0,90	de forma a totalizar o valor <i>per capita</i> de R\$ 1,07
ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO (AEE) - no contraturno	R\$ 0,50	R\$ 0,53

Fonte: Resoluções FNDE nºs 38/2009, 8/2012 e 1/2017.

Cabe aos entes federativos subnacionais proceder às negociações com a União para ampliá-los². De qualquer maneira, a obrigação de prover a alimentação não é somente da União. É também do ente responsável pela etapa do ensino, **com o auxílio da União, no exercício de sua função supletiva**. Os recursos destinados à alimentação escolar não são considerados

² A Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2017, do FNDE, promoveu o reajuste do *per capita* para cada uma das categorias – valores que estavam congelados desde 2012. A Confederação Nacional dos Municípios emitiu nota sobre o tema, em que, apesar de considerar positivo o reajuste, registra que: de acordo com a área de Estudos Técnicos da CNM, de 2010 a 2016, esses valores acumularam uma defasagem de 59,5%. Os reajustes definidos na Resolução 1/2017 não foram os mesmos para todas as etapas e modalidades da educação básica pública atendidas pelo PNAE. Os valores *per capita* dos ensinos fundamental e médio foram reajustados em 20%, passando de R\$ 0,30 para R\$ 0,36.

Entretanto, os reajustes dos valores da creche e pré-escola foram respectivamente de 7% e 6%, passando de R\$ 1,00 e R\$ 0,50 para R\$ 1,07 e R\$ 0,53.

Os valores *per capita* do Programa Mais Educação e das escolas em tempo integral (com jornada escolar mínima de 7 horas diárias) foram fixados em R\$ 1,07. Ao mesmo tempo, o governo federal definiu exclusivamente para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral um *per capita* de R\$ 2,00.

“Por um lado, a CNM considera positivo que o governo federal tenha tomado a iniciativa de reajustar os valores do PNAE para o ano letivo de 2017. Entretanto, a entidade alerta que:

1º) o reajuste anunciado não recupera a defasagem do *per capita* da merenda desde o seu último reajuste; 2º) é incompreensível e inaceitável que as escolas estaduais de ensino médio do programa lançado em 2016 pelo MEC recebam mais recursos para a alimentação escolar de seus alunos do que as demais escolas em tempo integral e do que a creche, única etapa da educação básica com mais matrículas em jornada integral do que parcial.

Por fim, a Confederação reafirma antiga reivindicação dos gestores municipais para aprovação dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que propõem alterar a legislação vigente do PNAE de forma a garantir reajustes anuais dos valores *per capita* desse Programa, no mínimo pela inflação do exercício anterior”. (Notícias CNM: Governo anuncia reajuste nos valores dos repasses para merenda escolar; CNM avalia medida -10/2/2017).

na aplicação dos 25% (vinte e cinco por cento), porque são referentes aos programas suplementares previstos no art. 212, § 4º, da Constituição Federal.

Despesas com alimentação escolar referem-se a programas suplementares que tiveram sua importância confirmada com edição da Emenda Constitucional nº 59/2009, que estendeu seu alcance para toda a educação básica. Contudo, devem ser sustentados por fontes orçamentárias próprias.

Dessa forma, proposição na direção mencionada pode ser interpretada – ao trazer risco para a sustentabilidade financeira do instrumento que garante o direito à educação – como em contraste com o art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, que dispõe que não será objeto de deliberação a proposta de emenda **tendente** a abolir direitos e garantias individuais. Na lição do jurista José Afonso da Silva, a vedação atinge a pretensão de, mesmo que indiretamente, restringir qualquer direito ou garantia individual: “basta que a proposta de emenda se encaminhe, ainda que remotamente, “tenda” (emendas tendentes, diz o texto) para sua abolição” (SILVA, 2009, p. 442).

Registre-se, por fim, que a manutenção e o desenvolvimento do ensino não se confundem com educação *lato sensu*, como eventual e equivocadamente se entende. Tampouco com a “função educação”, categoria orçamentária. Há despesas “com educação”, ainda que incluídas na “função educação”, que não constituem despesas com MDE. A Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) prevê, nos arts. 70 e 71, as despesas consideradas, respectivamente, como admitidas e não admitidas, dentro do conceito normativo de manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tentativa de caracterização das despesas de alimentação escolar como despesas de MDE não é nova. Proposta eventualmente bem-intencionada, como a presente, acaba por ser enredada no cipoal das technicalidades da execução orçamentária. A demanda é recorrente, a partir de

pressão originária de setores fazendários. A consequência, entretanto, pode ser a substituição de fontes.

Trata-se de um debate permanente, uma vez que setores ligados aos órgãos da Fazenda, em todos os níveis federativos, em governos de diferente posição no espectro partidário, jamais se conformaram com a vinculação. Dessa forma, além de combatê-la como princípio – princípio que o antigo Plano Nacional de Educação (2001-2010) estabelecia como a primeira diretriz básica para o financiamento da educação – esses setores procuram formas de estabelecer uma espécie de “desvinculação branca”, por meio da inclusão de novos programas nas despesas caracterizadas como de MDE. É uma forma de desvinculação, mais sutil, a partir do desvirtuamento do conceito de MDE, inflando-o para admitir novas categorias de gasto ou para alteração na base de cálculo (MARTINS, 2009).

Trata-se de uma distorção conceitual. Permitir a utilização dos recursos de MDE para despesas com saúde, como os psicólogos, em assistência ou em despesas caracterizadas na Carta Magna, como referentes a programas suplementares para os quais é expressamente indicada a fonte de contribuições sociais – e não a de MDE, parece-nos, encontra óbice intransponível de natureza constitucional.

Registre-se que foi inserido mecanismo semelhante à DRU (Desvinculação das Receitas da União) também para as esferas estadual e municipal, com a criação das chamadas “DRE” (Desvinculação das Receitas dos Estados) e “DREM” (Desvinculação das Receitas dos Municípios), pela via da EC nº 93/16, que promoveu também a desvinculação de contribuições sociais. Ao fim do debate, contudo, preservou-se a exceção ao salário-educação, não sujeito à desvinculação – nos termos da EC nº 68/11 (art. 76, § 2º, ADCT), assim como os recursos de MDE, conforme a EC 93/16 (art. 76-A, I, ADCT). Esse movimento, originado em setores fiscalistas das Fazendas, expressamente contrastava com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que retirou a incidência da DRU dos recursos vinculados à educação.

Ao tratar dos dois pilares fundamentais do financiamento à educação no Brasil, o art. 212 da Carta Magna definiu as fontes de financiamento para cada categoria de gasto, ao expressamente estabelecer:

a) no *caput*, a vinculação da receita resultante de impostos para financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino;

b) no § 4º, o financiamento de **programas suplementares** – alimentação, assistência e saúde – com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, entendidos, ao se proceder à interpretação sistemática do texto constitucional e considerada a ausência de remissão ao *caput*, como sendo aqueles nele não mencionados.

O Plano Nacional de Educação em vigor – PNE 2014-2024 prevê, entre suas estratégias:

*7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de **programas suplementares** de material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde;*

*9.7) executar ações de atendimento ao (à) estudante da educação de jovens e adultos por meio de **programas suplementares** de transporte, **alimentação** e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde;*

*20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, **alimentação** e transporte escolar;*

Assim, propugna pela ampliação de programas suplementares e considera a alimentação como elemento do custo aluno qualidade (CAQ) – o que faz sentido, porque o CAQ não há de se alimentar apenas da fonte de recursos da MDE.

Conclui-se, pois, que a alimentação escolar deve ser financiada pelas fontes que suportam os programas suplementares – recursos do Tesouro

e concursos de prognósticos, e não pela receita resultante de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Há que se considerar, enfim, a estabilidade da organização dos instrumentos de financiamento da educação e aspectos constitucionais mencionados.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. **Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico?** Em Aberto, Brasília, ano 15, n. 67, jul./set. 1995.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Os direitos à educação e o STF.** Revista de Direito do Estado. Rio de Janeiro: RDE, out./dez. 2009. Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais. Disponível em: <www.bfbm.com.br>

CARVALHO, Rosana Areal de; BERNARDO, Fabiana de Oliveira. **Caixa escolar: instituto inestimável para execução do projeto da educação primária.** Educ. Foco, Juiz de Fora, v. 16, n. 3, p. 141-158, set. 2011/fev. 2012.

CARVALHO, Rosana Areal de; VIEIRA, Livia Carolina. **A Caixa escolar e a bandeira republicana de educação para o povo.** Trabalho apresentado no V Congresso Brasileiro de História da Educação: o ensino e a pesquisa em história da educação, 2008.

FONSECA, Sérgio César da; ALMEIDA, Elmir de. **A Legião Brasileira de Assistência em São Paulo e a interiorização de políticas para a infância.** Hist. Educ. (Online) Porto Alegre, v. 20, n. 49, maio/ago. 2016, p. 123-141.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação e a constituição de 1988: a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.** In: ARAÚJO et al. (Org.) Ensaio sobre impactos da Constituição de 1988 na sociedade brasileira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados/Consultoria Legislativa, 2008, p. 449-461, v. 1.

_____. **Financiamento da educação e receitas da União: vinculação, desvinculação e re-vinculação.** 2009, Câmara dos Deputados. Disponível em: <www.camara.leg.br>.

MEIRELES, Cecília. **Crônicas de educação 1.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Fundação Biblioteca Nacional, 2001.

MELO, Celso de. Informativo 579, STF – STA, 175-AgR/CE.

PAIXÃO, Léa Pinheiro. **A escola dos carentes: um projeto em Minas Gerais.** In ARROYO, Miguel G. Da Escola Carente à Escola Possível. 4 ed. Loyola, 1997.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica.** RBPAE – v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

REALE, Miguel. **Educação e Cultura na Constituição Brasileira.** In: Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 65, nº 51, set./nov. 1984.

SARLET, Ingo. 124 Rev. TST, Brasília, vol. 75, nº 3, jul./set. 2009.

SENA, Paulo. **A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.** R. Bras. Est. Pedag., Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 9ª edição revista, 4ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

SPINELLI, Maria Angélica dos Santos. **Alimentação escolar: da centralização à descentralização**. Tese de doutorado. Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp.

STURION, Gilma Lucazechi. **Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros**. Tese de doutorado. Faculdade de Engenharia de Alimentos da Unicamp, 2002.

_____. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação é um direito**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

TURPIN, Maria Elena. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP. 8/5/2008.