



ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE OS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA: O CASO DA BOLÍVIA E DO BRASIL

**Indaia Dias Lopes
David Basso
Dedilhana Lamare Manjabosco Hubner
Denize Grzybovski**

RESUMO

Este estudo tem como objetivo apresentar uma visão geral dos programas de alimentação escolar na América Latina, considerando especialmente as experiências desenvolvidas na Bolívia e no Brasil. Mais especificamente pretende-se verificar a existência de um marco legal que regulamente a presença de agricultores familiares como fornecedores para a alimentação escolar e os principais desafios enfrentados pelos governos destes países para a efetividade destes programas. Para a realização do estudo utilizou-se basicamente de pesquisa bibliográfica e documental. Na Bolívia apenas em 2014 foi regulamentada nacionalmente a alimentação escolar, tendo como objetivo universalizar este serviço e incluir agricultores familiares como fornecedores. No caso brasileiro, a alimentação escolar tem vida mais longa, mas só a partir de 2009 é que foi regulamentada a participação de agricultores familiares como fornecedores para o programa. Constatou-se que os programas de alimentação escolar vêm sendo desenvolvidos nestes países com o intuito de, por um lado, oferecer uma alimentação saudável e nutritiva aos alunos e, por outro, estimular a presença de agricultores familiares neste mercado institucional, favorecendo a economia local. No caso boliviano, foram identificadas dificuldades por parte da organização dos agricultores familiares locais para fornecer produtos de qualidade, sanitariamente adequados e nas quantidades solicitadas. O Brasil também enfrenta muitos desafios em seu programa, pois a compra direta de produtos da agricultura familiar em vários municípios ocorreu sem o devido preparo dos agricultores.

Palavras-chave: Alimentação escolar. Agricultura familiar. América Latina.

1 Introdução

O crescimento do setor agrícola e o aumento da produção de alimentos nas últimas décadas vêm contribuindo para reduzir a fome e a desnutrição da população em âmbito mundial (FAO; OPS, 2017). A produção agropecuária aumentou significativamente nas últimas décadas (BUAINAIN; GARCIA; VIEIRA, 2016), no entanto, isto não é suficiente para que a população possa ter acesso aos alimentos de forma saudável, nutricionalmente e sanitariamente adequada (FAO; OPS, 2017).

No final do século XVIII o economista Thomas Malthus publicou o “Ensaio sobre a população”, onde defendia a ideia que a população mundial cresceria a taxas muito mais elevadas que a produção de alimentos e que este desequilíbrio resultaria em terríveis desastres (SEN, 2010). No entanto, a teoria malthusiana não se concretizou e a população mundial aumentou quase seis vezes desde sua época, a produção e o consumo de



alimentos aumentou e não existe nenhuma crise significativa na produção de alimentos (SEN, 2010).

O desafio alimentar do século XXI está relacionado a fatores como a dimensão ambiental, alterações na demanda por alimentos no mundo, mudanças na dieta alimentar da população, questões do mercado de alimentos, dentre outros (BUAINAIN; GARCIA; VIEIRA, 2016). Recursos naturais fundamentais para a produção agrícola, como a terra e a água, são considerados escassos em várias regiões do mundo (BUAINAIN; GARCIA; VIEIRA, 2016).

Em nível mundial milhões de pessoas saíram da situação de pobreza nas últimas décadas, em especial na China, e migraram para a cidade, alterando o seu padrão alimentar, passando a ter uma nova dieta com o consumo de carnes e derivados lácteos. Este novo padrão alimentar é importante para entender os movimentos ocorridos no mercado mundial de alimentos (BUAINAIN; GARCIA; VIEIRA, 2016).

Segundo Euclides Filho (2013), uma preocupação que vem crescendo em todo o mundo diz respeito ao estilo de vida da sociedade, representado pela redução de exercícios físicos, crescente sedentarismo e os hábitos alimentares que vem se consolidando nos últimos anos, em particular na sociedade ocidental. Para o autor, os fatores citados têm resultado em uma elevação preocupante de sobrepeso e obesidade da população.

A agricultura e as cadeias de produção de alimentos, aliadas a campanhas de orientação nutricional adequadas, são elementos essenciais para que se possa controlar a obesidade, sendo esta, ao lado da fome e da subnutrição, alguns dos principais problemas nutricionais do mundo (EUCLIDES FILHO, 2013). Na América Latina e no Caribe o sobrepeso afeta mais da metade da população adulta, fato que resulta em um alto custo econômico e social (FAO; OPS, 2017). Em diversos países estas questões vêm ocupando posição de destaque na economia, na saúde e sendo consideradas para formulação de políticas e de marco legal para produção de alimentos (EUCLIDES FILHO, 2013).

A sociedade e o governo enfrentam o desafio de encontrar alternativas sustentáveis tanto para estimular a oferta quanto para oportunizar o acesso aos alimentos (BUAINAIN; GARCIA; VIEIRA, 2016). Considera-se que uma alimentação adequada e hábitos alimentares saudáveis desde a infância são fundamentais para o desenvolvimento do ser humano e, além disso, a alimentação é um direito de todos, tendo o Estado um papel importante na formulação e implementação de políticas voltadas a suprir essas necessidades da população.



Alguns países da América Latina possuem políticas e programas públicos que favorecem a demanda e a oferta de uma alimentação mais saudável (FAO; OPS, 2017). Dentre as iniciativas e políticas empreendidas pelos diferentes países com o intuito de promover oferta e demanda de alimentos saudáveis a alimentação escolar pode ser considerada uma via de mão dupla. Por um lado, pode promover a inserção de agricultores familiares locais como potenciais fornecedores de produtos para a alimentação escolar, gerando um mercado para que eles possam comercializar seus produtos e também dinamizar a economia local. Por outro, estes programas podem oportunizar aos escolares uma alimentação mais saudável, contribuindo desta forma para o seu crescimento e desenvolvimento.

Segundo dados da ONUBR (2016), 386 milhões de jovens em todo o mundo são beneficiados com programas de alimentação escolar e estes programas auxiliam na permanência dos alunos nas escolas e contribuem para a saúde e nutrição destes jovens. Os Programas de Alimentação Escolar (PAEs) na América Latina tiveram início no começo do século XX, com o PAE do Uruguai. Brasil, Argentina e Chile criaram seus PAEs no início das décadas de 1950 e 1960 (COHEN; FRANCO, 2005).

Os países possuem diferentes modalidades de alimentação escolar, sendo que cada um possui suas especificidades na forma de gestão e de implementação (FAO, 2013). Em alguns países existem iniciativas paralelas ao programa considerado principal, tais como os almoços escolares (El Salvador, Paraguai) e o programa vaso de leite (El Salvador, Honduras, Paraguai, Peru, dentre outros). De maneira geral estas modalidades são pontuais ou em forma de programas pilotos (FAO, 2013).

Na América Latina a alimentação escolar possui um triplo desafio: econômico, social e político. A Colômbia vem implementando seu PAE desde 1941 e, dentre os países da América Latina, o Paraguai foi um dos últimos a implementar seu PAE, em 1995. Em cada um destes países os PAEs vêm evoluindo e se transformando em políticas mais institucionalizadas (FAO, 2013). Neste contexto, este estudo tem como objetivo traçar o histórico e apresentar uma visão geral de programas de alimentação escolar em países latino-americanos, procurando verificar se existe um marco legal regulamentando a participação de agricultores familiares como fornecedores e os principais desafios enfrentados pelos programas para oferecer uma alimentação mais saudável.

Para o estudo foram selecionados dois países da América Latina – Bolívia e Brasil – que, além de possuírem programas regulamentados de alimentação escolar, tais



programas contemplam a participação de agricultores familiares para a alimentação escolar. Quanto ao nível do estudo, este trabalho se constitui em uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

Os dados dos dois países selecionados para o estudo foram obtidos por meio de artigos científicos, sites oficiais dos programas de alimentação escolar, relatórios da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e documentos divulgados pelos programas com os resultados alcançados com tais iniciativas empreendidas em cada um dos países.

Além desta introdução e das considerações finais o trabalho estrutura-se em quatro seções. Na segunda seção é abordada a alimentação escolar no contexto internacional e a terceira seção trata da agricultura familiar e a alimentação escolar. Na quarta e na quinta seções apresenta-se os PAEs da Bolívia e do Brasil, respectivamente, suas características e os principais desafios enfrentados.

2 A alimentação escolar no contexto internacional

A alimentação escolar é conceituada pelo Programa Mundial de Alimentos – PMA, (2013) como a provisão de alimentos a escolares. Segundo este órgão, existem vários tipos de programas, os quais podem ser classificados em duas principais categorias: a) os que oferecem alimentação nas escolas; b) os que oferecem rações para levar para casa para as crianças que frequentam as escolas.

Os primeiros PAEs na América Latina recebiam auxílio dos excedentes de produção de alimentos dos Estados Unidos, impulsionados no pós-guerra, no final da década de 1940 (BITTENCOURT, 2011). Os países foram desenhando suas políticas de alimentação escolar e a forma de implementação tem sido diferente e vem seguindo o ritmo histórico de cada país. Quase todos os países da América Latina possuem programas de alimentação escolar, evidenciando a presença desta política na agenda dos países latino-americanos (BITTENCOURT, 2011).

Existem países que combinam a alimentação dentro da escola com rações para levar para casa, modalidade esta destinada às crianças em situação de vulnerabilidade, incluindo meninos e meninas portadores do vírus da imunodeficiência humana - HIV. Os PAEs nos diferentes países do mundo podem ter cobertura para escolas pré-primária, primária e



secundária (PMA, 2013). A alimentação escolar em alguns países é paga pelos estudantes, outros recebem gratuitamente ou pagam menos, mas são poucos países que oferecem alimentação totalmente gratuita, neste caso denominada alimentação escolar universal (PMA, 2013). Nem sempre, no entanto, o Estado tem participação ativa nos PAEs, havendo registros de que em diversos países estes programas são implementados por organizações não governamentais (BITTENCOURT, 2011).

A cobertura dos PAEs varia nos países de renda alta, média e baixa, sendo maior nos países de renda alta e média e menor nos países de renda baixa. Em geral, nos países de renda alta e média todos os estudantes têm acesso a alimentação nas escolas e os alunos em condições socioeconômicas mais vulneráveis recebem comidas subsidiadas ou gratuitas. Nos países de renda baixa média e baixa a realidade é diferente, existindo regiões geográficas selecionadas de acordo com fatores de vulnerabilidade para apenas algumas crianças e não é estendido para todas as modalidades de ensino (PMA, 2013).

Nas últimas décadas vários países vêm desenvolvendo diferentes modalidades de PAEs tendo como objetivo combater a desnutrição, a evasão escolar e melhorar a aprendizagem (FAO, 2013). Conforme dados do PMA (2013), em uma amostra selecionada em 169 países, estima-se que em todo o mundo aproximadamente 368 milhões de crianças em idade pré-primária, primária e secundária recebam alimentação por meio das escolas. Os dados divulgados pelo referido órgão evidenciam que os quatro maiores PAEs, considerando o número de alunos atendidos, estão nos seguintes países: Índia (114 milhões), Brasil (47 milhões), Estados Unidos (45 milhões) e China (26 milhões).

Os países em desenvolvimento vêm utilizando a produção local para fornecer alimentos para a merenda escolar. Neste cenário o Programa Mundial de Alimentos, vinculado à Organização das Nações Unidas (PMA/ONU), tenta incentivar a substituição dos alimentos importados pelos alimentos que são cultivados localmente. Este movimento de inserir na alimentação escolar os produtos com origem na agricultura local é denominado na literatura internacional como *Home Grown School Feeding* (HGSF) e significa a combinação do incentivo à produção agrícola local com a qualificação dos programas de alimentação escolar (TRICHES, 2015). Esta iniciativa tem como objetivo principal constituir mercados direcionados aos produtores locais articulados a promoção da saúde e educação dos alunos (MORGAN; SONINNO, 2010).

As compras públicas para a alimentação escolar são realizadas de forma diferente por cada país. Os Estados Unidos e o Reino Unido, por exemplo, realizam suas



contratações tendo por base o preço. Já na Itália, o melhor benefício está relacionado aos atributos culturais e financeiros, possibilitando que os tomadores de decisão possam levar em consideração os aspectos qualitativos dos serviços que serão contratados, valorizando os produtos de origem local fortemente associados à sazonalidade e territorialidade (MORGAN; SONINNO, 2010).

Se de um lado as refeições escolares desempenham um papel fundamental na formação de uma nova geração de consumidores dotados de informação em relação à importância de uma alimentação saudável, de outro, as escolas precisam ser pensadas como mercados para produtores de alimentos de qualidade.

3 Agricultura familiar e alimentação escolar

Os estudos sobre a agricultura familiar revelam que esta é uma forma social também reconhecida e legitimada em uma parcela significativa dos países desenvolvidos, os quais possuem uma parcela significativa de sua estrutura agrária composta por explorações onde o trabalho da família possui poder de decisão (SCHNEIDER, 2003).

Conforme dados da FAO (2013), em um estudo realizado pela Oficina Regional da FAO em conjunto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi proposta uma tipologia para agricultura familiar:

1. Agricultura familiar de subsistência: com limitada disponibilidade de terra, sem acesso ao crédito e renda insuficiente;
2. Agricultura familiar em transição: existe emprego de técnica para conservação dos recursos naturais, dispõem de mais recursos agropecuários e possui maior potencial produtivo, tanto para o autoconsumo quanto para a venda. Nesta tipologia, os recursos produtivos são suficientes para a reprodução da unidade familiar, no entanto, não geram excedentes para o desenvolvimento da unidade produtiva. O acesso ao mercado e ao crédito é limitado;
3. Agricultura familiar consolidada: neste caso existe maior potencial produtivo e agropecuário que possibilitam gerar excedentes. Esta tipologia está mais integrada com as cadeias produtivas e possui acesso a irrigação, ao crédito e aos mercados.

Cada país possui uma definição própria de agricultor familiar. Na América Latina o conceito de agricultura familiar vem ganhando espaço no pensamento intelectual, nos movimentos sociais e influenciou na construção de políticas públicas na região (FAO, 2013).



No Brasil a expressão “agricultura familiar” passa a ser incorporada de forma mais sistemática no início da década de 1990 e ocorreu de forma simultânea em duas esferas distintas: no campo político, a partir de pressões dos movimentos sociais e no campo acadêmico, por meio de estudos que buscam novos referenciais teóricos e analíticos (SCHNEIDER, 2006).

Nas palavras de Maluf (2004, p. 304):

a valorização de produtos com atribuições diferenciadas de qualidade cria novas oportunidades de mercado, muitas das quais acessíveis aos agricultores de pequeno e médio portes. As novas oportunidades incluem desde a inserção destes agricultores em mercados de nichos nacionais e internacionais, como se verifica nos produtos artesanais, nos com denominação de origem e nos orgânicos, até o aprimoramento dos circuitos regionais de produção, distribuição e consumo de alimentos.

Para Maluf (2004), o aspecto territorial está presente na temática da agricultura familiar, principalmente sob três aspectos. Em primeiro lugar, as estratégias utilizadas para agregação de valor dos produtos agrícolas pelos próprios agricultores familiares, pautadas na construção de uma identidade territorial, de onde advém parte significativa do valor que se deseja atribuir aos bens. O segundo aspecto está relacionado ao território, pois permite introduzir a possibilidade de aproximar as relações entre a produção e o consumo dos alimentos, em que os fatores positivos se concentram também na qualidade e confiabilidade dos produtos e na sua maior identificação por meio de hábitos de consumo diferenciados. O terceiro ponto se refere aos projetos produtivos dos agricultores inseridos em uma dinâmica regional, a abordagem espacial-territorial aumenta as possibilidades de eventuais benefícios de aglomeração.

A aglomeração de micro e pequenas empresas, incluídas as de agricultores familiares, podem trazer vantagens tais como: gerar e difundir inovações adequadas, transporte e comercialização, além de apropriar competências regionais, como qualificação do trabalho, recursos naturais específicos. Desta forma, as estratégias elencadas podem estar fundamentadas em caminhos individuais com base em uma identidade regional ou por meio de associações de produtores em busca de escalas. Este se constitui em um padrão de desenvolvimento mais igualitário, principalmente quando comparado às relações de integração mantidas pelas grandes indústrias com seus fornecedores concentrados em uma determinada região (MALUF, 2004).

A agricultura familiar diversificada oferece oportunidades para que se estabeleçam relações produtivas e comerciais, no âmbito regional, direcionados a produção, distribuição



e consumo de alimentos diferenciados. Neste sentido, Maluf (2004) ressalta que é importante a elaboração de ações públicas voltadas à promoção da produção e do consumo de alimentos regionais de qualidade, sob a forma de programas do governo e projetos que envolvam organizações não governamentais e entidades representativas dos agricultores e dos consumidores.

A formulação de políticas e programas que promovem e ofertam alimentação saudável nas escolas gera uma demanda institucional por alimentos frescos e culturalmente adequados, abrindo espaço para agricultores familiares (FAO; OPS; 2017). O Estado, neste sentido, tem um papel importante no estabelecimento de um aparato legal que promova a participação da agricultura familiar neste mercado, de forma que ele não seja totalmente ocupado pela indústria tradicional (FAO; OPS, 2017).

Para que as relações entre agricultura familiar e alimentação escolar evoluam é fundamental que exista a participação de diversos organismos governamentais e não governamentais que contribuam para o setor agrícola dos países, bem como o envolvimento da sociedade civil e de outros atores envolvidos neste processo (FAO, 2013).

A alimentação escolar é considerada um instrumento que pode diminuir a insegurança alimentar e a existência destes programas reflete positivamente na aprendizagem e no desenvolvimento dos alunos. Estes fatores, aliados à educação nutricional, contribuem para a formação de bons hábitos alimentares no longo prazo (FAO; OPS, 2017).

A possibilidade de articular produtores locais e consumidores de alimentos traz benefícios para ambos os envolvidos, por um lado, reduzindo os gastos com transportes, por outro, facilitando a oferta de alimentos de qualidade e hábitos de consumo mais diversificados (MALUF, 2007). Neste contexto o Estado possui um papel importante no sentido de criar programas que estimulem a interação entre estes atores sociais e que também estimulem a economia local das regiões envolvidas.

Apresentam-se, na sequência, informações relacionadas a experiências de dois países latino-americanos (Bolívia e Brasil) na articulação de programas oficiais de alimentação escolar com produtores locais de alimentos.

4 A Alimentación Complementaria Escolar (ACE) na Bolívia



Na Bolívia os primeiros registros de alimentação escolar têm origem no ano de 1951, por meio do Decreto Supremo nº 2896, o qual fornecia refeição em escolas de empresas mineiras, ferroviárias e industriais. Já em 1953 foi assinado um acordo de doação de alimentos com a Aliança para o Progresso¹ visando oferecer refeição em escolas públicas urbanas da Bolívia, o qual foi ampliado para áreas rurais em 1968, com a ajuda da cooperação internacional (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2015).

Outros organismos de cooperação internacional apoiaram esta iniciativa boliviana posteriormente, como o Programa Mundial de Alimentos (PMA), porém, estes programas eram realizados somente com alimentos doados e obedeciam as normas de tais organismos que ofereciam a ajuda, com pouca ou nenhuma participação do governo local (MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN, 2015).

A cobertura da alimentação escolar evoluiu com o passar dos anos, chegando em 2003 a 52,6% das unidades escolares públicas e de convênio do país beneficiando 1.273.909 estudantes. No ano de 2012 a alimentação escolar ampliou ainda mais sua cobertura, chegando ao nível de 83,5% das unidades escolares participando do programa e 2.162.921 estudantes beneficiados (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2015).

Apesar desta evolução, até o ano de 2014 inexistia uma legislação atualizada que regulamentasse a alimentação escolar nacionalmente na Bolívia. A cobertura era parcial e inadequada para que alcançasse os objetivos educacionais, o controle de qualidade dos alimentos oferecidos era precário, dentre outros problemas enfrentados (MINISTERIO DE EDUCACIÓN, 2015). Em 2012 um grupo de parlamentares, incluindo deputados e senadores, preocupados com a fome e a desnutrição no país, elaboraram um anteprojeto que, posteriormente, resultou na Lei nº 622, a atual Lei de Alimentação Escolar (FAO, 2015).

A Lei nº 622, aprovada em 2014, tem como objetivo universalizar a alimentação escolar e oferecer com qualidade este benefício para todos os estudantes do país, contribuindo para o rendimento destes jovens nas escolas, promovendo a permanência dos mesmos no sistema de ensino por meio de uma alimentação saudável. Além disso, esta lei prioriza os agricultores locais como fornecedores para o programa de alimentação escolar, tendo como objetivo fomentar a economia local (FAO, 2015).

De acordo com a Lei nº 622, em seu artigo 6º, são considerados produtores locais de alimentos para o PAE boliviano os seguintes atores da economia social comunitária:

¹ A Aliança para o Progresso foi um programa de ajuda externa norte-americana, o qual foi lançado no início da administração do Presidente Kennedy e implantado nos governos posteriores (RIBEIRO, 2006).



- a) Pessoas naturais;
- b) Associações de Pequenos produtores Rurais (APPR);
- c) Organizações Econômicas Campesinas, Indígena Originárias – OECAS;
- d) Organizações Econômicas Comunitárias – OECOM;
- e) Famílias produtoras indígena originário campesina, interculturais e afrobolivianas organizadas em agricultura familiar sustentável (MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN, p. 89, 2015).

A Lei nº 622 prevê que as refeições escolares sejam produzidas com ingredientes nutritivos e culturalmente adequados às diferentes regiões do país e também não permite que sejam utilizados alimentos geneticamente modificados na alimentação escolar (ONUBR, 2015). A população alvo do PAE da Bolívia são crianças e adolescentes na faixa de 4 a 19 anos de idade, alunos e alunas de escolas públicas de educação inicial, primária e secundária. Os recursos utilizados para financiar o programa são de origem municipal, de prefeituras, Organizações não governamentais (ONGs) e contribuições de pais de estudantes (PSAN, 2017).

Na Bolívia, os Governos Autônomos Municipais (GAM) são os principais responsáveis pela promoção e implementação da alimentação escolar. O PAE boliviano tem alcance nacional, a cobertura geográfica é urbana e rural e o organismo responsável é o Ministério da Educação (PSAN, 2017).

De acordo com o Ministério de Educación (2015) o PAE na Bolívia possui quatro componentes que tem como objetivo fortalecer a alimentação oferecida nas escolas dos 339 municípios deste país: 1) educação, saúde e nutrição; 2) fortalecimentos dos governos autônomos municipais, da OECAS, OECOM e Micro e Pequenas Empresas; 3) mecanismos de coordenação multisetorial; 4) fiscalização, monitoramento e avaliação. Para este órgão, cada componente conta com resultados e produtos que poderão ser alcançados mediante a implementação de diversas ações estratégicas, tais como conteúdos de educação alimentar e nutricional para os estudantes e professores; elaborar cardápios adequados para os estudantes respeitando as diversas regiões do país, levando em consideração os hábitos alimentares locais, bem como a disponibilidade de alimentos produzidos localmente; assessorar e capacitar os representantes das organizações produtivas a participar dos processos de venda local de alimentos para o PAE, dentre outras estratégias.

Dentre as principais dificuldades enfrentadas pelo PAE da Bolívia pode-se citar: a elevada dispersão das unidades educativas do meio rural, o que impacta na cobertura total do programa; recursos reduzidos dos governos municipais para a compra de alimentos,



além de falta de espaços para o armazenamento e o preparo de alimentos, em especial em municípios com menos de 20.000 habitantes; ausência de informações sobre o consumo de alimentos adequados por regiões; insuficiente controle de qualidade e aceitabilidade dos alimentos destinados ao programa (MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN, 2015).

Identificam-se diversos desafios que estão sendo enfrentados por parte dos agricultores familiares para participar das compras públicas da alimentação escolar, dentre os quais: limitada capacidade fornecer produtos locais de qualidade, nas quantidades solicitadas pelas unidades escolares e sanitariamente adequados; atrasos nos pagamentos das compras públicas por parte dos GAM (MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN, 2015).

Com a aprovação da Lei nº 622/2014 a Bolívia passa a integrar um movimento que vem ocorrendo em diversos países, que é de inserir na alimentação escolar agricultores familiares como fornecedores, de valorizar a produção local e oportunizar, por um lado, um mercado para estes agricultores comercializarem seus produtos, e, por outro, uma alimentação mais saudável e respeitando os hábitos alimentares de cada região. Para que o programa boliviano possa evoluir e atingir seus objetivos é necessário que os diferentes atores envolvidos neste processo estejam articulados. A legislação boliviana que regulamenta a participação de agricultores locais no PAE é recente, pois teve vigência a partir de 2015, desta forma ainda são escassos na literatura e no site oficial os resultados alcançados pelo programa no período mais recente.

5 O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil

O Brasil teve seu Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) implantado em 1955, a partir do Decreto nº 37.106 (FNDE, 2016). Inicialmente os produtos utilizados na alimentação escolar, tais como leite e cereais, eram provenientes de doações feitas pelo governo dos Estados Unidos (BELIK; FORNAZIER, 2016).

Desde a criação do programa até o ano de 1993 a execução era realizada de forma centralizada e os gêneros alimentícios eram adquiridos via licitação (Lei nº 8.666/1993). O órgão que realizava a gestão do programa também contratava laboratórios especializados para que pudesse ser feito o controle de qualidade e era responsável por distribuir os alimentos em todo o país (FNDE, 2016).

No ano de 1994, por meio da Lei nº 8.913, ocorreu a descentralização do PNAE, sendo celebrados convênios com os municípios e com o envolvimento da Secretaria de



Educação dos estados e do Distrito Federal, repassando a estas a competência para atender os alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido a descentralização (FNDE, 2016). Com a Medida Provisória nº 1.784 de 14/12/1998 ficou consolidada a descentralização e foi definido que o repasse dos recursos para a alimentação escolar seria feito direto a todos os municípios e Secretarias de Educação, sem a necessidade de convênios ou instrumentos similares, facilitando o processo (FNDE, 2016). O Fundo Nacional da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), é o órgão responsável pela administração do PNAE (PEIXINHO et al, 2011).

Com a descentralização também ocorreu a criação de conselhos locais com a participação da sociedade civil, tendo por objetivo fiscalizar a atuação dos administradores e aprovar as contas da alimentação escolar (BELIK; FORNAZIER, 2016). Outro avanço do programa brasileiro foi a introdução do profissional nutricionista para elaborar os cardápios escolares, os quais eram definidos pelas cozinheiras dentro das restrições do orçamento público (BELIK; FORNAZIER, 2016).

Participam diretamente da execução do PNAE, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), responsável pela transferência dos recursos e pela gestão do Programa em âmbito nacional; as escolas federais de educação básica, o Distrito Federal, os estados e municípios, entes também denominados de Entidades Executoras (EEx), responsáveis pela implantação do PNAE em suas respectivas jurisdições; as Unidades Executoras (UEEx), entidades privadas sem fins lucrativos, representativas da comunidade escolar, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros transferidos pela entidade executora; o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento composto de, no mínimo, sete membros titulares mais suplentes (FNDE, 2016).

Conforme Peixinho et al. (2011), os recursos para o PNAE têm origem no Tesouro Nacional e são assegurados no Orçamento Federal. A autora ressalta, no entanto, que este programa possui caráter complementar, tendo os Estados e Municípios responsabilidade pela alimentação escolar dos alunos de suas respectivas redes públicas de ensino. A complementação dos Estados e Municípios pode variar de uma localidade para outra e tem locais onde ela não ocorre.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um dos mais antigos e maiores programas de alimentação escolar existentes no mundo, com cobertura gratuita e universal aos estudantes da rede pública de educação básica (FNDE, 2016). O PNAE está



presente em todos os municípios brasileiros e desempenha um papel fundamental para o desenvolvimento dos alunos, em especial como garantia mínima de alimentação à população socialmente mais vulnerável (BELIK; CHAIM, 2009).

A partir de 2009, com a Lei nº 11.947/2009, foi regulamentado que as compras dos gêneros alimentícios para o PNAE poderiam ser realizadas por meio das chamadas públicas² (FNDE, 2016), permitindo que o processo licitatório fosse dispensado. Este marco legal favoreceu a conexão entre agricultura familiar e a alimentação escolar e também propiciou a construção de novos mercados pautados nos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O Brasil foi o primeiro país da América Latina que estabeleceu uma legislação regulamentando que uma porcentagem dos produtos para a alimentação escolar deveria ter origem em produtos da agricultura familiar (FAO; OPS, 2017).

De acordo com o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009:

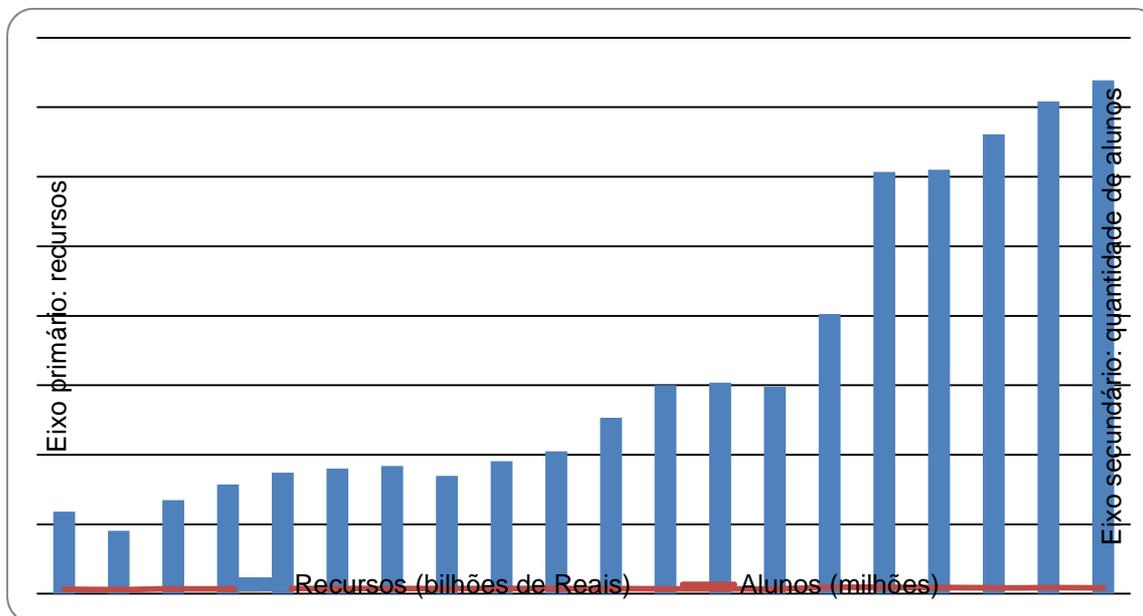
Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma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

Ainda no ano de 2009 o PNAE teve sua abrangência estendida aos alunos do ensino médio e da educação de jovens e adultos (EJA). Desta forma, considerando o valor destinado para a alimentação escolar pelo Fundo Nacional da Educação (FNDE), conforme observa-se no gráfico 1, a partir de 2009 os recursos destinados ao programa tiveram um aumento significativo, o qual pode ser em parte explicado pela incorporação de outras modalidades de ensino ao programa (PEIXINHO et al, 2011).

² Nas compras da agricultura familiar para o PNAE é permitida a dispensa do processo licitatório tradicional (Lei nº 8666/1993) e as compras podem ser realizadas por meio do instrumento de compra denominado chamada pública, desde que atendidos os preceitos constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e os preços estejam em conformidade com os preços médios praticados no mercado local (AMARAL, 2016).



Gráfico 1 – Recursos investidos no PNAE e número de alunos atendidos, 1995-2014



Fonte: Elaboração própria com base em FNDE, 2016.

Levando em consideração os dados do gráfico 1, pode-se sugerir que houve uma qualificação da alimentação escolar oferecida pelo Brasil, na medida em que o número de alunos atendidos pelo programa não aumentou na mesma proporção dos recursos investidos.

Com a Lei nº 11.947/2009 o governo aproximou a agricultura familiar da alimentação escolar, no entanto foram percebidas muitas barreiras enfrentadas no âmbito do gerenciamento do programa, pois a compra direta da agricultura familiar em alguns municípios ocorreu sem o devido preparo dos produtores rurais para suprir a necessidade das escolas (TERRA E SILVA; NATIVIDADE E JOAQUIM, 2016).

O PNAE é um programa que pode gerar benefícios para todos os envolvidos, no entanto, deve haver comprometimento dos mesmos e das instituições locais inseridas no programa, evitando que este mercado seja ocupado pelos agricultores com habilidades já desenvolvidas ou por grandes cooperativas (BALEM, 2015).

O problema percebido é o número de atores envolvidos na operacionalização do PNAE. São 5570 municípios brasileiros, 26 estados e o Distrito Federal com aproximadamente 80.000 conselheiros (FNDE, 2016) constituindo somente os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) em todo o país, inseridos em um contexto onde há campos de poder institucionalizados. Evidencia-se desta forma a importância de concertação social entre os atores que fazem a operacionalização do programa para que o mesmo tenha



efetividade, pois esta ação é efetuada pelas prefeituras ou pelas Unidades Escolares (quando a gestão é escolarizada) sendo as compras realizadas por meio de um instrumento de compra denominado chamada pública.

Atualmente o PNAE brasileiro é considerado um dos maiores programas de alimentação escolar em nível mundial, sendo o único que possui atendimento universalizado (FNDE, 2016). O programa de alimentação escolar brasileiro, por meio da oferta de alimentos e de ações de educação alimentar e nutricional, auxilia no desenvolvimento, no crescimento, na aprendizagem e no desempenho dos seus alunos, bem como contribui para a formação de hábitos alimentares saudáveis (FNDE, 2016). Além disso, segundo Jim Harvey, chefe de Gabinete do PMA, para cada dólar que é investido em programas de alimentação escolar, o retorno médio é de cinco dólares (ONUBR, 2016), evidenciando a importância destes programas para a sociedade como um todo.

6 Considerações finais

Os primeiros PAEs na América Latina surgiram na década de 1940, impulsionados no pós-guerra, pelo excedente de produção norte americana. Quase todos os países da América Latina possuem políticas de alimentação escolar e em um período mais recente vem ocorrendo diversas iniciativas de articular as compras públicas dos PAEs com agricultores familiares locais, conhecido na literatura internacional como *Home Grown School Feeding*.

Nos dois países analisados percebe-se que os programas de alimentação escolar vêm ganhando espaço enquanto políticas públicas, com legislações específicas, no entanto ainda existem muitos desafios a serem enfrentados. No caso do PAE do Brasil, o qual serve como referência para os outros países da América Latina, o atendimento é universalizado e desde 2009 existe uma legislação que regulamenta um percentual mínimo de compras de alimentos de agricultores familiares. Mesmo sendo referência para outros países, o Brasil ainda enfrenta muitos desafios em seu PAE, pois a compra direta de produtos da agricultura familiar em vários municípios ocorreu sem o devido preparo dos agricultores. Além disso, deve haver comprometimento de todos os atores envolvidos na operacionalização do programa para que o mesmo tenha efetividade.

A Bolívia tem registros de alimentação escolar desde 1951, no entanto foi apenas em 2014, com a Lei nº 622, que o país teve sua primeira lei de alcance nacional. Com o objetivo



de universalizar o atendimento, que até então era precário e não possuía atendimento universalizado, esta lei modifica a realidade do programa neste país, e faz com que os estudantes tenham a oportunidade de receber uma alimentação de qualidade e promover um melhor desempenho escolar, além de inserir a agricultura familiar no processo, valorizando a produção local e os hábitos alimentares regionais. Neste país também são percebidas dificuldades por parte da organização dos agricultores familiares locais, como reduzida capacidade para fornecer produtos de qualidade, nas quantidades solicitadas pelas unidades escolares e sanitariamente adequados, além de atrasos nos pagamentos das compras públicas por parte dos Governos Autônomos Municipais.

Apesar das dificuldades operacionais identificadas em cada país os programas institucionais de alimentação escolar desempenham um importante papel no desenvolvimento dos alunos, auxiliando na saúde, nutrição e também na permanência dos jovens na escola. Por outro lado, é uma oportunidade para fomentar a economia local por meio da inserção de agricultores locais como fornecedores de alimentos para os PAEs. Acredita-se que estas políticas podem ser melhor aproveitadas e obter melhores resultados, tanto para o desenvolvimento dos alunos quanto para a economia local, mas para isto é necessário que haja articulação, comprometimento e cooperação entre os diferentes atores que fazem a gestão destes programas, em especial nos níveis locais.

Referências

AMARAL, V. R. Potencialidades e limites da política de alimentação escolar na promoção da agricultura familiar. 2016. 102f. **Dissertação** (Mestrado em Desenvolvimento)– Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí.

BALEM, T. A. O Programa de Alimentação Escolar Brasileiro e a narrativa alternativa dos alimentos: convergências e desafios. 2015. 263f. **Tese** (Doutorado em Desenvolvimento Rural)– Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, v. 22, n. 5, p. 595-607, set./out. 2009.

BELIK, W; FORNAZIER, A. Políticas públicas e a construção de novos mercados para a agricultura familiar: analisando o caso da alimentação escolar no município de São Paulo. **Raízes**, v. 36, n. 2, p. 70-81, jul/dez. 2016.

BITTENCOURT, J. M. V. Uma análise comparada das políticas de alimentação escolar na Bolívia, no Brasil e no Chile. 2011. 290f. **Tese** (Doutorado em Educação)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.



BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica, altera a lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Diário Oficial [da] União. 2009.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R.; VIEIRA, P. A. O desafio alimentar no século XXI. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 24, n. 2, p. 497-522, out. 2016.

COHEN, E.; FRANCO, R. Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados em alimentos em América Latina y el Caribe. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fSeguimiento_evaluacion_de_impacto_de_los_programas.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

EUCLIDES FILHO, K. Cenários para a cadeia produtiva d carne bovina no Brasil. In: ROSA, A. do N. et al. (Ed.). **Melhoramento genético aplicado em gado de corte: Programa Genepplus-Embrapa**. Brasília, Campo Grande: Embrapa, Embrapa Gado de Corte, 2013. p. 1-10.

FAO. Organización de las Naciones Unidas para La Alimentación y La Agricultura. Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de La agricultura familiar. Estudio de caso em ocho países. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i3413s.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

_____. Bolivia aprueba Ley de Alimentación Escolar como parte de su estrategia para alcanzar la seguridad alimentaria con soberania. Disponível em: <<http://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/277543/>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

FAO; OPS. Organización de las Naciones Unidas para La Alimentación y La Agricultura; Organización Panamericana de La Salud. América Latina y el Caribe. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i6747s.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programas/PNAE. Histórico. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>. Acesso em: 04 dez. 2016.

MALUF, R. S. J. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaio FEE**, v. 25, n. 1, p. 299-322, abr. 2004.

_____. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Ley 622 de alimentación escolar. Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar (PNACE 2015-2020). Disponível em: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol152754.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2017.



MORGAN, K.; SONNINO, R. Repensando a alimentação escolar: o poder do prato público. In: WORLDWATCH INSTITUTE. **Estado do Mundo**: transformando culturas - do consumismo à sustentabilidade. Bahia: Ed. UMA, 2010.

ONUBR. Organização das Nações Unidas no Brasil. Merenda escolar alimenta 386 milhões de crianças em todo o mundo, destaca levantamento do PMA. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/merenda-escolar-alimenta-386-milhoes-de-criancas-em-todo-o-mundo-destaca-levantamento-do-pma/>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

_____. Bolívia aprova lei de alimentação escolar que proíbe organismos geneticamente modificados. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/bolivia-aprova-lei-de-alimentacao-escolar-que-proibe-organismos-geneticamente-modificados/>>. Acesso em: 07 abr. 2017.

PEIXINHO, A. et al. Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos. **O mundo da saúde**, v. 35, n. 2, p. 128-136. 2011.

PMA. Programa Mundial de Alimentos. El estado de la alimentación escolar a nivel mundial. Disponível em: <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp262185.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

PSAN. Plataforma de seguridad alimentaria y nutricional. Programa de alimentación complementaria escolar. Disponível em: <<http://plataformacelac.org/programa/166>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

RIBEIRO, R. A. A Aliança para o Progresso e as relações Brasil - Estados Unidos. 2006. 384f. **Tese** (Doutorado em Ciência Política)- Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 99-121, fev. 2003.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TERRA E SILVA, M.; NATIVIDADE, M. M. P.; JOAQUIM, N. F. A execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a compra da agricultura familiar. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS DA ANPAD, 9, 2016, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Anpad, 2016.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o meio rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 161-200.