

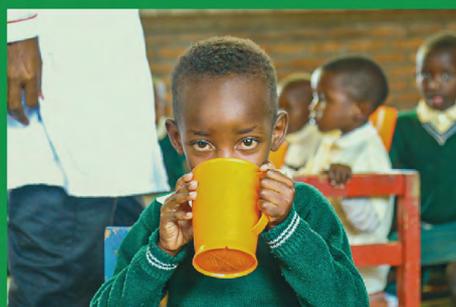
MODELOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR



Foto: WFP/Cassandra Prena

A alimentação escolar é essencial para a promoção da educação, da saúde, da paz e da coesão social. Em tempos de restrições sanitárias impostas pela pandemia de COVID-19 e de suas consequências, crianças, especialmente meninas que vivem em situações de conflito e de emergência, dependem da continuidade, da sustentabilidade e do aperfeiçoamento de programas de alimentação escolar. Apesar de avanços recentes e do investimento realizado por diversos governos, que contribuíram para tornar a alimentação escolar a rede de segurança social mais extensa do mundo, 349 milhões de pessoas em 79 países enfrentavam insegurança alimentar aguda, incluindo 153 milhões de crianças e jovens.¹ Num momento em que países e seus parceiros avaliam estratégias para diminuir a desnutrição crônica, a má-nutrição e a pobreza, a discussão de modelos de alimentação escolar torna-se imperativa.

Diferentes contextos impõem diferentes modelos de implementação de programas nacionais de alimentação escolar. Uma das maneiras de classificar esses modelos é pela forma como os recursos financeiros são distribuídos até as escolas, o que pode ocorrer de forma centralizada, mista ou descentralizada. Com o objetivo comum de gerar capital humano, apoiar o crescimento nacional e promover o desenvolvimento socioeconômico, essas abordagens têm vantagens e desafios.



¹ The State of School Feeding Worldwide 2022.

Disponível em: <https://www.wfp.org/publications/state-school-feeding-worldwide-2022>

MODELO CENTRALIZADO

O modelo centralizado é, historicamente, o mais adotado, tendo a característica básica de ser gerenciado a nível nacional. Nesse modelo, a responsabilidade pelo orçamento, compra de alimentos, distribuição e monitoramento das atividades e instituições que fazem parte da cadeia da alimentação escolar é do governo.

Busca-se, com esse modelo, melhorar o controle de qualidade e a eficiência através do desenvolvimento de economias de escala. É o caso, por exemplo, de países em que os alimentos são alocados em armazéns centralizados e depois transportados – muitas vezes por longas distâncias – para as escolas. Entusiastas do modelo centralizado também defendem que o mesmo facilita o melhor direcionamento de recursos e de ações de fiscalização e controle. Entre os desafios do modelo de alimentação escolar centralizado está a dificuldade de gestão a nível comunitário, que ocorre mais próxima das demandas de cada unidade

escolar. Além disso, torna-se mais difícil para o gestor a nível nacional flexibilizar e adaptar determinadas medidas para atender necessidades específicas de uma localidade, região ou grupo.

O modelo centralizado de alimentação escolar pode ser inteiramente controlado pelo governo central (*insourced*) ou implementado de forma terceirizada (*outsourced*), quando o controle e o gerenciamento de partes da cadeia associada à alimentação escolar – produção, compra, distribuição e consumo – são geralmente realizados por uma empresa privada que auxilia o governo.

Se bem implementado, o modelo centralizado *outsourced* pode contribuir para reduzir custos, melhorar a efetividade e descentralizar o controle da distribuição de renda.

MODELO DESCENTRALIZADO

O modelo descentralizado prevê a distribuição de funções, recursos e responsabilidades, com uma menor participação do governo central e uma maior atuação de outros entes, como estados, municípios, distritos e regiões. Nesse modelo, organizações de base comunitária, como grupos de mulheres, cooperativas de agricultores e comitês escolares podem ter papel mais ativo no processo de tomada de decisões e de prestação de contas.

Tal como no modelo centralizado, o modelo descentralizado de alimentação escolar pode ser *insourced*, quando o gerenciamento e o controle da cadeia de suprimentos são realizados pelo governo

ou administração local, ou *outsourced*, quando essas atividades são executadas pelo setor privado. O governo central tem um papel menos preponderante no funcionamento do modelo descentralizado em comparação com o modelo centralizado.

O modelo descentralizado tende a aproximar os programas de alimentação escolar das comunidades e agricultores locais, permitindo maior flexibilidade na criação de cardápios. A ênfase nas dinâmicas locais pode, no entanto, criar dificuldades logísticas e de abastecimento, notadamente em regiões mais remotas e longe dos centros de distribuição de alimentos.

MODELOS MISTOS

Os modelos de alimentação escolar são denominados mistos quando reúnem características dos modelos centralizado e descentralizado. É o caso, por exemplo, do modelo semi-descentralizado, em que a responsabilidade pelo programa de alimentação escolar situa-se entre os níveis central e local. Assim como os

demais, o modelo semi-descentralizado pode ser *insourced*, quando operado pelos diferentes níveis da administração pública, ou *outsourced*, quando envolve atores externos como o setor privado. Em alguns casos, pode ser difícil identificar e caracterizar modelos mistos.

Conheça casos de países que adotam diferentes modelos de alimentação escolar

MODELO CENTRALIZADO

Botswana

Como parte de seu programa de alimentação escolar, Botswana utiliza um modelo centralizado e financiado inteiramente pelo governo central para comprar alimentos secos e não perecíveis, abrangendo todas as crianças de 1ª a 7ª série das escolas públicas primárias do país. Ao todo, fornece uma refeição diária a mais de 330 mil crianças. Nas áreas rurais e em regiões com maior concentração de crianças em situação de vulnerabilidade, uma segunda refeição é fornecida.

A coordenação intersetorial envolve o Ministério da Agricultura e o Ministério da Saúde, responsáveis pelo monitoramento da qualidade dos alimentos e refeições, e o Ministério da Educação e Desenvolvimento de Competências, que coordena a atuação dos profissionais da educação.

Apesar de ter natureza centralizada, o modelo de alimentação escolar do país africano tem envolvido um maior protagonismo dos conselhos distritais e das escolas na compra de alimentos perecíveis. É o caso, por exemplo, do pão utilizado na refeição escolar, que geralmente é comprado de agricultores locais, gerando renda e contribuindo para a criação de

empregos, especialmente para as mulheres. A contratação dos cozinheiros das escolas primárias e dos funcionários responsáveis por processar o sorgo fica a cargo dos conselhos distritais. Quanto à distribuição, os produtores locais fazem o transporte dos alimentos até depósitos centrais, de onde posteriormente são encaminhados para depósitos distritais e, desses, para as escolas.

Entre os principais desafios do modelo de Botswana estão a eventual falta de transporte para a coleta e distribuição de alimentos; inadequadas condições de armazenamento de alguns depósitos; dificuldades de coordenação intersetorial entre ministérios ligados à alimentação escolar; o inadequado monitoramento das compras de alimentos perecíveis; e a falta de uma avaliação robusta do programa.

Eventos climáticos extremos, como secas e enchentes, também têm afetado o estado de segurança alimentar e nutricional em Botswana. Pequenos produtores enfrentam maiores dificuldades de assegurar fluxo contínuo de alimentos para a alimentação escolar, o que gera maior dependência de produtos importados.

MODELO DESCENTRALIZADO *INSOURCED*

Costa do Marfim

De acordo com o Programa Integrado para a Sustentabilidade das Cantinas Escolares (“Programme Intégré de Pérennisation des Cantines Scolaires – PIP/CS”), desenvolvido com apoio do Programa Mundial de Alimentos (WFP), as compras de alimentos na Costa do Marfim podem ocorrer de maneira centralizada e gerenciada pela Direção Nacional das Cantinas (DNC), sendo esses posteriormente distribuídos em âmbito local, ou de forma descentralizada, através das administrações locais.

Segundo o modelo de alimentação escolar implementado no país, as comunidades locais devem desenvolver suas colheitas de modo autônomo e utilizando seus próprios meios de produção, o que pode levar um período de até cinco anos. Durante esse tempo, a DNC garante o abastecimento das cantinas por meio de fornecedores, que distribuem os produtos armazenados em depósitos regionais a comitês de gerenciamento das escolas.

De modo a garantir que os grupos locais consigam desenvolver algum grau de sustentabilidade, esses recebem, ao longo do primeiro ano, sementes, fertilizantes e ferramentas da DNC, e treinamento técnico de uma empresa privada ou da Agência Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Rural (ANADER). Nesse primeiro ano, cerca

de 25% do total da produção é destinado às cantinas escolares.

Esse percentual aumenta para 50% no segundo ano, quando há a introdução de produtos da agropecuária. Para assegurar a maior diversificação, os produtores recebem treinamento e recursos. No terceiro e quarto anos, o total da produção que é destinado às cantinas escolares sobe para, respectivamente, 75% e 100%.

A comunidade tem papel ativo em diversas etapas-chave do programa de alimentação escolar: preparação das refeições, compra de alimentos perecíveis, organização dos cozinheiros, gerenciamento de estoques e manutenção geral da cozinha e de áreas de refeição. Além de contribuir para a sustentabilidade da economia local como um todo, a participação ativa da comunidade favorece especialmente as mulheres.

Do ponto de vista do arranjo institucional, a DNC articula-se com diversos ministérios, como os de educação, agricultura, economia e finanças e saúde. O financiamento da estratégia nacional de alimentação escolar é realizado pelo governo marfinense através do Ministério da Economia e das Finanças, que canaliza os recursos para as escolas. Do total de recursos, 60% são destinados

para as cantinas escolares e 40% para gerenciamento, distribuição e taxas de monitoramento. O programa recebe apoio financeiro das Nações Unidas, através do WFP e do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), do Japão e da União Europeia.

Alguns desafios estão relacionados com a implementação do programa: insuficiente apoio técnico aos produtores, necessidade de maior envolvimento de autoridades locais e das comunidades, mecanismos de financiamento escassos, sementes e insumos inadequados, baixa produtividade agrícola, pequeno poder de barganha dos produtores locais para negociar preços e a falta de incentivos estáveis para um maior envolvimento desses no programa de alimentação escolar.

Como forma de dar continuidade, superar entraves estruturais e conjunturais e

contribuir para o desenvolvimento do programa de alimentação da Costa do Marfim, o WFP mobilizou fundos McGovern Dole para intervenções nos períodos de 2015-2021 e 2021-2025. Os objetivos são aumentar o número de matrículas, aliviar a fome no curto prazo, por meio da alimentação escolar, melhorando o estado de saúde e de nutrição dos estudantes, e ampliar o envolvimento das comunidades e de agricultores locais.

Apesar disso, avaliação descentralizada encomendada pelo escritório de país do WFP na Costa do Marfim demonstrou que alguns avanços observados no período 2015-2021 estagnaram ou até regrediram, como, por exemplo, a qualidade dos serviços das cantinas escolares. A pandemia de COVID-19 e o consequente fechamento de escolas foram apontadas como duas das variáveis explicativas.



Foto: WFP/Ramin Rafirasme

MODELO DESCENTRALIZADO *OUTSOURCED*



Gana

O Programa de Alimentação Escolar de Gana (“Ghana School Feeding Programme – GSFP”), criado em 2005, organiza-se através de um modelo descentralizado no qual a compra, o processamento e a distribuição de alimentos são terceirizados. Em 2012, o GSFP atendia mais de 1,6 milhão de crianças (38% do total da população em idade escolar) durante 195 dias, em cerca de 5 mil escolas localizadas em 216 distritos do país. Em 2013, o investimento anual em alimentação escolar por criança atingiu cerca de US\$ 45.

Empresas privadas selecionadas por processo licitatório ficam responsáveis pela compra, preparação e entrega do alimento nas escolas. O programa prevê que ao menos 80% dos alimentos destinados à alimentação escolar sejam adquiridos de agricultores familiares situados nas comunidades no entorno das escolas beneficiadas. Os recursos para tal são transferidos pelas assembleias distritais, sob a supervisão de comitês específicos. Fornecedores podem comprar os alimentos diretamente de organizações de pequenos produtores ou de comerciantes.

O GSFP conta com um sistema de coordenação elaborado, que perpassa os níveis nacional e distrital e inclui mecanismo de monitoramento envolvendo fornecedores, comitê de alimentação escolar,

ministérios e assembleias distritais. Outros órgãos gerenciam o programa localmente. Além disso, o governo ganês criou uma agência com a função específica de fiscalizar a implementação do programa de alimentação escolar, o Secretariado Nacional do Programa de Alimentação Escolar de Gana.

Por um lado, o modelo descentralizado ganês permite que as escolas fiquem apenas com a responsabilidade de educar os alunos, diminuindo a carga administrativa relacionada com a compra e a preparação das refeições. Também inova ao utilizar pagamentos eletrônicos para os fornecedores e estabelecer parâmetros uniformes para contratação e compras.

Por outro lado, convive com alguns desafios, como: a não obrigatoriedade de compras da agricultura familiar afetou o objetivo governamental de assegurar que 80% das compras do GSFP fossem provenientes da pequena agricultura; as empresas terceirizadas convivem com constantes flutuações nos preços dos alimentos e atrasos nos repasses financeiros; e, nas situações em que fornecedores da agricultura familiar não obtêm crédito ou empréstimos adequados, as compras para a alimentação escolar podem ser oriundas de grandes produtores, desarticulando cadeias produtivas locais.



Foto: WFP/Derrick Botchway

MODELO SEMI-DESCENTRALIZADO *INSOURCED*



O programa de alimentação escolar indiano ("Mid-Day Meal Scheme"), criado em 1995 e o maior do mundo em número de crianças, atendendo cerca de 120 milhões de estudantes, é caracterizado como semi-descentralizado por ter financiamento centralizado com implementação descentralizada. Além disso, o processo de compra é misto: grãos são subsidiados pelo governo central, através da Food Corporation of India, enquanto outros produtos, como frutas e legumes, são administrados a nível subnacional. A preparação das refeições, oriunda de produtos produzidos exclusivamente no país, pode ser realizada em cozinhas centralizadas nos estados ou diretamente nas escolas por cozinheiros contratados por agências implementadoras.

O Mid-Day Meal Scheme é administrado pelo Departamento de Educação Escolar e Alfabetização do Ministério de Desenvolvimento de Recursos Humanos, que conta com o apoio de outros órgãos do governo central e de autoridades locais no gerenciamento, financiamento e implementação, o que gera diferentes configurações programáticas em distintas partes do país. Um comitê de acompanhamento e avaliação, estabelecido a nível nacional, monitora e avalia o impacto do programa, fornecendo direcionamento para os governos central e local, mobilizando o apoio da comunidade e promovendo parcerias públicas e privadas.

Designa-se, em cada estado e território, um órgão responsável pela supervisão da implementação e repasse de recursos aos distritos e, posteriormente, às escolas. Agências distritais, por sua vez, têm a incumbência de desenvolver cardápios e realizar o transporte de grãos utilizados na alimentação escolar. A articulação multinível é completada por grupos de pais e professores e pela direção escolar.

O programa de alimentação escolar indiano está alicerçado por uma série de decisões da Suprema Corte, o que permite, por exemplo, que a sociedade civil utilize o sistema jurídico para requisitar a sustentabilidade da alimentação escolar no país e o direito à alimentação de todos os indianos.

Considerado um modelo de programa de alimentação escolar por vários países, notadamente pela forma como é estruturado e pelo número de estudantes apoiados, o Mid-Day Meal Scheme convivia com desafios, como atrasos na distribuição de recursos. Alguns estados também enfrentavam dificuldades para complementar custos não cobertos pelo governo central, o que criava obstáculos para a universalização do programa.

Além disso, o Mid-Day Meal Scheme apresentava diferentes resultados acerca do envolvimento comunitário. Em algumas regiões, por exemplo, observou-se níveis

baixos de participação da comunidade e de lideranças locais. Em outras, optou-se pelo incentivo a parcerias público-privadas, com

resultados mistos. Outro desafio diz respeito à participação das compras da agricultura familiar, ainda considerada insuficiente.

MODELO SEMI-DESCENTRALIZADO *OUTSOURCED*



Sob responsabilidade da Junta Nacional de Auxílio Escolar y Becas (JUNAEB), ligada ao Ministério da Educação, Abastecimento, Armazenamento e Logística, o Programa de Alimentação Escolar do Chile (PAE) baseia-se no modelo semi-descentralizado *outsourced*. A compra de alimentos ocorre de maneira centralizada, mas a implementação é descentralizada e terceirizada para empresas do setor privado.

O processo é realizado a partir de licitações, e empresas nacionais e internacionais podem ser selecionadas para entregar refeições no país. De acordo com as regras do PAE, cada contrato dura até três anos, e os processos de licitação são divididos geograficamente, envolvendo um terço do país. Os fornecedores submetem suas ofertas por um sistema online, sendo posteriormente avaliadas pela JUNAEB, de acordo com a competência de gerenciamento e capacidade técnica e financeira de cada empresa.

Os cardápios são padronizados e,

uma vez selecionado, o fornecedor é responsável por gerenciar toda a cadeia de suprimentos, o que envolve desde os serviços de cozinha até a preparação das refeições e a entrega das mesmas nas escolas. Alimentos e suprimentos podem ser comprados de produtores locais ou internacionais, e os fornecedores são pagos por cada refeição servida para cada criança.

Por ser baseado em uma estrutura semi-descentralizada, o governo central destina recursos diretamente para as empresas implementadoras selecionadas, sem intermediação de outros entes governamentais. O programa é monitorado *in loco* por funcionários públicos e professores, de forma a garantir que todos os estudantes pré-cadastrados recebam as refeições. Grupos das comunidades locais podem ser escolhidos pela JUNAEB para apoiar o processo.

Apesar de sua cobertura, o programa chileno não é universal. As escolas recebem as refeições de acordo com um índice de vulnerabilidade baseado em

dados socioeconômicos de alunos do ensino primário. Os professores então determinam a destinação de alimentos aos estudantes mais vulneráveis, garantindo que sejam atendidos pelo programa.

Se, por um lado, o programa é eficiente e assegura menores custos ao Estado, por outro, diminui as possibilidades de fortalecimento da agricultura familiar.

Isso ocorre pelo fato de os fornecedores terceirizados poderem buscar produtores fora do mercado local. Além disso, não há política ou regulamento que garanta o envolvimento efetivo de agricultores familiares na alimentação escolar chilena. Maior coordenação interinstitucional com ministérios como Saúde e Agricultura também é apontada como importante para o desenvolvimento do programa.



Foto: WFP/Boris Heger

Referências

Drake, Lesley; Woolnough, Alice; Burbano, Carmen; Bundy, Donald. 2016. Global School Feeding Sourcebook: Lessons from 14 Countries. London: Imperial College Press.

Disponível em: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000020953/download/>

M. S. Swaminathan Research Foundation. 2011. The School Feeding Programme in India.

Disponível em: http://59.160.153.188/library/sites/default/files/School%20Feeding%20Programmes%20India%2011%20Feb%202012%20Final%20Report_3%20Jul13.pdf

World Food Programme. WFP School Feeding Handbook.

Disponível em: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000020676/download/>

World Food Programme. Final evaluation of the first phase (2015-2021) of the McGovern-Dole Food for Education and Child Nutrition Program in Côte d'Ivoire.

Disponível em: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000142892/download/?_ga=2.924984.803613898.1679253711-255215530.1644418106&_gac=1.94464494.1675799200.CjwKCAiAioifBhAXEiwApzCztoQ2finSD55IRw4Ger-5wZ_zdM5WkjhoXgbw-FVGWqj38mKxHmZaxhoCcskQAvD_BwE

World Food Programme. Home-Grown School Feeding in Ghana.

Disponível em: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000105577/download/>