

13616 - Caminhos da Agroecologia na Alimentação Escolar: um olhar sobre os respectivos programas do Brasil e do México

Paths of Agroecology in School Feeding: a look at school programs in Brazil and Mexico

DINIZ, Priscila R¹; BEZERRA, Islandia²

1 Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Segurança Alimentar e Nutricional (PPGSAN)/Universidade Federal do Paraná/UFPR. prihbas@gmail.com 2 Professora Adjunta I do Departamento de Nutrição/PPGSAN/Universidade Federal do Paraná, islandia@ufpr.br

Resumo: Dentre os países que do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais compactuam, Brasil e México se utilizam de estratégias que envolvem programas de alimentação escolar para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada. Este trabalho objetiva discutir algumas diferenças e similitudes entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil e o Programa Desayuno Escolar no México, principalmente quanto às ações que, de alguma forma, se caracterize como um estímulo à produção e ao consumo de alimentos agroecológicos no ambiente escolar. Como metodologia lançou-se mão da técnica de pesquisa documental. Aponta-se que, ainda que possuam objetivos iniciais semelhantes, estes países diferem-se na execução de seus programas, demonstrando divergências na compreensão do direito à alimentação principalmente no que diz respeito ao tipo de alimentos ofertado e na sinergia com outras ações que avancem em práticas de produção de alimentos nos moldes agroecológicos.

Palavras-chave: Sistemas agroalimentares; programas alimentares; DHAA

Abstract: Among countries that condone the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Brazil and Mexico use strategies involving school feeding programs to ensure Human Right to Adequate Food. This paper aims to discuss some differences and similarities between the programs Programa Nacional de Alimentação Escolar in Brazil and Programa Desayuno Escolar in Mexico, especially regarding actions that in some way, be characterized as a stimulus of agroecologic food of production and consumption at school environment. As a methodology, it was employed the technique of documentary research. As results, although they have similar initial goals, these countries differ in execution of their programs, demonstrating their different understandings of the right to food, mainly in regard of the type of food offered and in its synergy with other actions that promote food production practices in agroecological molds.

Keywords: Agrifood systems; food programs; HRAF

Introdução

Entre os diversos direitos fundamentais reconhecidos e firmados através do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) está O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), cuja definição é:

o direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva (ABRANDH et al, 2009, p.32).

A partir da compreensão do DHAA, a Agroecologia passa a ser vista e também defendida como uma estratégia, não apenas por questionar o atual modelo de

produção de alimentos – isto é, modelo concentrador de terras, que excluí e expropria pessoas da mesma – mas, principalmente, por fundamentar uma nova forma de conceber a produção de alimentos de maneira saudável e sustentável, assim como prevê a concepção do DHAA (BEZERRA, 2009).

Uma vez firmado o pacto do PIDESC, com a finalidade de garantir e efetivar o DHAA, diversos Estados Nações, a exemplo do Brasil e México, passaram a intervir mediante ações estratégicas que envolvem a execução de programas de suplementação escolar. No Brasil o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) data de 1954 e no México o Programa de *Desayuno Escolar* (PDE) foi criado no ano de 1961. Nestes dois países a alimentação escolar se caracteriza como uma importante intervenção do Estado, uma vez que é capaz de desempenhar múltiplas funções. Isto é, neste contexto, espera-se que a alimentação escolar possa ser: 1) um componente atrativo para a manutenção de crianças em situação de insegurança alimentar nas escolas; 2) viabilizadora de melhora na capacidade de aprendizado e, 3) servir de componente catalisador de desenvolvimento (social, cultural e econômico), especialmente quando em sinergia com outros programas, ações e políticas (ABRANDH et al, 2009).

Desta forma, o presente artigo, objetiva discutir algumas diferenças e similitudes entre os respectivos programas (brasileiro e mexicano) no que se refere, principalmente, às ações que, de alguma maneira, se caracterizem como um estímulo à produção e ao consumo de alimentos agroecológicos no ambiente escolar.

Metodologia

Os procedimentos metodológicos estiveram baseados na consulta dos marcos legais e jurídicos que orientam a execução dos respectivos programas, tomando por referência principal de análise a origem dos alimentos ofertados na alimentação escolar. No Brasil os documentos disponíveis pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que trata do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e no México, as normativas correspondentes ao *Programa Desayuno Escolar* (PDE) cuja execução está a cargo das Secretarias Nacional, Estadual e Municipal do Desenvolvimento Integral da Família (*Desarrollo Integral de la Familia*) – DIF. Conforme Minayo (1996) esta técnica corresponde à consulta de documentos e se denomina pesquisa documental.

Resultados e discussões

Tomados por base os documentos descritos na metodologia as Tabelas a seguir apresentam os principais resultados das categorias elencadas como as mais pertinentes para a discussão do objetivo proposto.

A Tabela 1 apresenta as categorias de análise correspondentes as diretrizes operativas dos programas no Brasil e México no que diz respeito a sua execução. Estas categorias foram assim assinaladas para possibilitar a análise de como os dois Estados compreendem o caráter do programa da alimentação escolar. Salienta-se quem ambos são semelhantes em seus objetivos iniciais, qual seja, em linhas gerais, contribuir para o aporte nutricional do público escolar e pré-escolar com o intuito de melhorar o desempenho e reduzir o absentismo.

As diferenças consistentes se encontram nas demais categorias elencadas. Em

relação à “Coordenação Geral do Programa”, no Brasil, esta se encontra no âmbito da Educação a cargo do FNDE. A existência de um fundo nacional que detém orçamento próprio (e quase exclusivo) para a alimentação escolar concebe uma relativa autonomia quanto às decisões acerca da execução do PNAE. Além disso, o fato deste programa estar alocado no setor Educação, legitima a compreensão de que o estado Brasileiro reconhece a sua obrigação de prover, proteger e promover o DHAA no ambiente escolar.

Tabela 1. Diretrizes operativa que regem a execução do PNAE (Brasil) e do PDE (México)

Categoria de Análise	PNAE (Brasil)	PDE (México)
Coordenação Geral do Programa	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação - FNDE/MEC	Secretária Nacional de Desenvolvimento Integral da Família - SNDIF
Execução do Programa	As Entidades Executoras (Secretarias Estaduais, Municipais, Distrito Federal e escolas federais) são as responsáveis pela execução do PNAE, desde a sua aquisição, elaboração e distribuição da alimentação escolar.	SEDIF – Sedes Estaduais/municipais promovem a organização dos grupos comunitários, que por sua vez, constituem os comitês responsáveis pela operacionalização das cozinhas e/ou refeições ofertadas aos escolares.
Público-Alvo	Todos os alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, conforme o Art. 4º do capítulo II.	Crianças menores de 5 anos, com algum grau de desnutrição ou em risco nutricional que habitem, preferencialmente, zonas indígenas, rurais e marginais-urbanas e que não recebam apoio alimentar de outro Programa.

Fonte: FNDE, 2013 e SNDIF, 2013.

Já no México, o PDE constitui-se parte de um programa maior, que trata de estratégias de suplementação alimentar, o “*Estratégia Integral de Assistências Social Alimentar*” (EIASA). Este por sua vez, possui sua coordenação geral na Secretaria Nacional de Desenvolvimento Integral da Família (SNDIF). Disto é possível inferir que o programa concebe a alimentação escolar no nível da assistência e não na concepção do direito (do DHAA). Além disto, este fato influencia diretamente na natureza da alocação dos recursos, isto é, enquanto os fundos para a alimentação escolar no Brasil estão na educação, no México estão no campo da assistência social. Esta constatação nos permite relacionar com a seguinte categoria de análise, referente à “Execução do Programa”. Aqui se destaca que, enquanto no Brasil o PNAE possui como entidade executora as instâncias das gestões Estaduais, Municipais, Distritais e escolas federais, no México, a execução do PDE, propriamente dita, fica a cargo das organizações comunitárias. Este fato corrobora o caráter de assistência dado pelo México a um programa considerado estratégico, tanto para atingir níveis de segurança alimentar e nutricional, como para garantir o DHAA.

Outra diferença refere-se ao “Público-Alvo”. No PNAE, uma vez que o Estado reconhece a sua responsabilidade de aportar com alimentos os indivíduos (crianças, adolescentes, jovens e adultos) no período escolar, a cobertura do programa se faz em todo território nacional e atende a totalidade dos alunos (BRASIL, 2013). Já no México, o PDE, ao manter-se no campo da assistência prioriza a alimentação àquelas crianças que se encontram em situação de vulnerabilidade (crianças menores de 5 anos em escolas localizadas em zonas preferenciais) não havendo, portanto, universalização na execução do programa.

Tabela 2. Diretrizes que regem a aquisição dos alimentos ofertados no PNAE (Brasil) e no PDE (México).

Categoria de Análise	PNAE (Brasil)	PDE (México)
Forma de Aquisição dos Alimentos	Descentralizada. Sendo os recursos do FNDE alocados diretamente nas instâncias estaduais e municipais para a execução do PNAE.	Descentralizada – A SNDIF aporta as instâncias estaduais (SEDIF) com os recursos. Estas possuem autonomia para adquirir os produtos e assim fazem a distribuição nos municípios.
Origem dos alimentos	A aquisição de gêneros alimentícios se realiza por meio de licitação pública ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório. Se estabelece que no mínimo 30% dos recursos deverá ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações.	O fornecimento dos produtos pode variar de acordo com as propostas (contratos) que se realiza via as SEDIFs. No entanto, ressalta-se que a compra dos produtos prioriza majoritariamente às empresas estaduais, nacionais e/ou transacionais.
Outras ações complementares previstas	De acordo com o Capítulo V (Sessão I) da Res. 26/2013 as Ações de Educação Alimentar e Nutricional compõem entre outras ações: A promoção e a oferta de alimentação adequada e saudável na escola; Fomento de hábitos alimentares regionais e culturais saudáveis; Estímulo da utilização de produtos orgânicos e/ou agroecológicos e da sociobiodiversidade	De acordo com a Direção de Alimentação e Desenvolvimento Comunitário as ações complementares que compõem o PDE são: Vigilância nutricional; Projetos de produção escolar; Hábitos de saúde e higiene; Resgate da cultura alimentar da região e Complementação vitamínica.
Sinergia com outras ações, programas e políticas	Sisvan Escolar; Programa mais Educação; Programa Saúde na Escola; Programa de Aquisição de Alimentos e a Política Nacional de Agroecologia (PNA).	Segundo o Relatório elaborado pelo Centro de Estudos Estratégicos (2008), até 2007 não se identificou sinergia entre o PDE demais ações.

Fonte: FNDE, 2013; ROMERO, 2008 e SNDIF, 2013.

Esmiuçando as categorias descritas na Tabela 2 percebe-se similitudes no que diz respeito à forma descentralizada de execução – o que representa certa autonomia na gestão dos recursos -, no entanto, estas se mostram distintas quando se relaciona com a origem destes alimentos. Enquanto que no PNAE há significativos avanços – e aqui cita-se a nova lei da alimentação escolar (Lei 11.947) - no sentido de fomentar a produção e o consumo local/regional de alimentos, no caso do PDE o fornecimento dos gêneros alimentícios depende da escolha em nível regional que, majoritariamente, adquire produtos industrializados. Tal constatação no PDE desconsidera os aspectos culturais da alimentação e diverge da categoria seguinte “Outras ações complementares previstas” que prevê “o resgate da cultura local da região” na sua execução. A categoria que explora a questão da “Sinergia com outras ações, programas e políticas” também merece destaque. O PNAE, ainda que de forma incipiente, apresenta alguns avanços no que diz respeito a esta integração, como é o caso da sanção da recente Política Nacional de Agroecologia (PNA). Pode-se inferir que o fato do PNAE dar prioridade à compra de produtos orgânicos e/ou agroecológicos, evidencia a necessidade de uma reordenação do próprio programa e, ainda, provê o debate sobre os alimentos atualmente impostos para o consumo.

Conclusões

Os Programas de Alimentação Escolar brevemente analisados neste artigo demonstram similitudes e diferenças importantes quando da sua execução. Pode-se

dizer que ainda que possuam objetivos convergentes, na prática, tais programas diferem-se consideravelmente. As diferenças são pautadas, principalmente, na compreensão que os Estados possuem acerca do DHAA, especialmente, quando se relaciona ao tipo de alimentos ofertado no ambiente escolar. O Brasil, avança quando desprende esforços para garantir alimentos agroecológicos e/ou orgânicos e, assim abre a possibilidade de questionar o atual modelo hegemônico do sistema agroalimentar e demonstra sinergias entre suas ações, por exemplo, o PNAE, mediante a lei 11.947. Este fato colabora significativamente para as conquistas encabeçadas pela agricultura familiar brasileira ao priorizar mudanças no sistema produtivo agroalimentar fundamentada nos princípios agroecológicos. Fato este não observado no PDE, que por sua vez, por executar de forma equivocada – já que suas ações pautam-se no campo da assistência – a alimentação escolar é vista como uma ação concreta de fornecer algo para comer (alimentos industrializados), sem necessariamente, questionar que tipo de comida está sendo ofertada. Assim, pode-se dizer que a Agroecologia, ainda que de forma tímida, avança no ambiente escolar quando se prioriza a aquisição de alimentos produzido sobre suas bases.

Agradecimentos

A CAPES pelo auxílio no financiamento da pesquisa. E ao Programa de Pós-Graduação de Segurança Alimentar e Nutricional (PPGSAN) por viabilizar o intercâmbio entre Brasil e México.

Referências bibliográficas:

ABRANDH; CERESAN; CONSEA; FAO-RLC/ ALCSH. Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil. **Relatório Técnico**. Brasília, Rio de Janeiro: Março de 2009.

MEXICO, Secretaria Nacional de Desarrollo Integral de la Familia – SNDIF. **Dirección de Alimentación y Desarrollo Comunitario Subdirección de Atención Alimentaria. Políticas y Lineamientos para la Operación de los Programas de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria**. Cidade de Mexico, DF, 2013. Disponível em: <http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/id_politicas_eiasa.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2013, 18:00:00.

BRASIL, Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar. **Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolucao-cd-fnde-n-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 22 jul. 2013, 17:00:00.

BEZERRA, I. A sustentabilidade da Segurança Alimentar e Nutricional a partir da Agroecologia. **Anais 8ª Jornada de Agroecologia**. Terra livre de transgênicos e sem agrotóxicos – construindo o projeto popular e soberano para a agricultura. Francisco Beltrão/PR, 2009.

MINAYO, M. C. **O desafio do conhecimento - Pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 1996.

ROMERO, J. M. S.; PIÑÓN, R. L. (coord). Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Evaluación de consistencia y resultados 2007. Entrega final. Programa de Desayunos Escolares. México, D. F., marzo, 2008.