



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

**JOÃO FRANCISCO DA SILVEIRA VERÍSSIMO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR COMO  
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO:**

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro e a cooperação técnica  
internacional**

Brasília

2017

**JOÃO FRANCISCO DA SILVEIRA VERÍSSIMO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR COMO ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL:**

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro e a cooperação técnica**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de bacharelado em  
Relações Internacionais do Centro  
Universitário de Brasília (UniCEUB)

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Valle

Brasília

2017

**JOÃO FRANCISCO DA SILVEIRA VERÍSSIMO**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR COMO ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL:**

**O Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro e a cooperação técnica**

Monografia apresentada como requisito para  
conclusão do curso de bacharelado em  
Relações Internacionais do Centro  
Universitário de Brasília (UniCEUB)

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Valle

Brasília, 6 de outubro de 2017.

Banca Examinadora

---

Prof. Orientador: Marcelo Valle

---

Prof. (a) Examinador (a)

---

Prof. (a) Examinador (a)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus colegas de curso pelos anos de convivência e apoio mútuo.

Às professoras Raquel Boing Marinucci e Sílvia Menicucci, que sem saber a exata dimensão, contribuíram muito para esta pesquisa.

Aos amigos, que me acompanharam e tornaram leves todos esses anos acadêmicos.

À minha família, que me deu asas celestiais.

*“Ninguém pode voltar atrás e fazer um novo começo. Mas qualquer um pode  
recomeçar e fazer um novo fim.”*

Chico Xavier

*“O homem é por natureza um animal político”*

Aristóteles

## **RESUMO**

A presente pesquisa tem o objetivo de entender como ações para a redução da fome podem gerar resultados positivos à economia do país e a relevância da experiência brasileira para o fortalecimento desta agenda nas políticas nacionais de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Para esse fim, é feita uma análise histórica a partir das primeiras ações institucionalizadas do governo federal no ano de 1930 até os dias atuais do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro. Logo, o período atual receberá maior atenção considerando a intensificação dada à sua intersectorialidade e à qualidade do alimento servido, impactando distintos setores que foram agregados à cadeia da alimentação escolar. Nesse sentido, serão levantados em maiores detalhes a abordagem nutricional do PNAE e o impacto que ela pode causar na população brasileira em idade escolar. Ademais, ao envolver a agricultura familiar no Programa, garantindo um mercado estável durante praticamente todo o ano, o PNAE permitiu a redução da pobreza rural e o desenvolvimento da produção agrícola local. Por fim, a relevância crescente da alimentação escolar no mundo será notada, bem como a influência no Brasil como boas práticas no tema respaldaram o papel relevante do País na agenda da cooperação técnica internacional para o combate à fome e à má nutrição.

Palavras-chave: segurança alimentar e nutricional; alimentação escolar; agricultura familiar; desenvolvimento internacional; cooperação técnica.

## **SUMMARY**

This research aims at understanding how actions to reduce hunger may result in positive aspects to the country economy and how the Brazilian experience is relevant to the strengthening of such agenda in national policies of developing and underdeveloped countries. For that, a historical analysis will be done from 1930 until present date's Brazilian National School Feeding Program (PNAE). Current period will receive special attention considering the depth it went through due to its broad intersectoriality and the quality of the meals served, which impacts different sectors of the school meal chain. In this sense, nutritional aspects of PNAE will be detailed and how it impacts Brazilian school-aged population. Plus, by bringing family farmers into the Program, they find a secure and stable Market throughout almost the entire year, which resulted in rural poverty reduction and the development of local agriculture. To top it off, the growing relevance of school feeding worldwide will be noted, as well as the influence of Brazil and its best practices in the sector endorse its relevant role in the agenda of technical international cooperation to fight hunger and malnutrition.

Keywords: food and nutrition security; school feeding; family farming; international development; technical cooperation.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
1 – A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS ..	10
1.1 Dependência e Conceito de Modernidade para a Periferia Global.....	12
1.2 Desenvolvimento para o Eixo Sul Global .....	18
1.2.1 Desenvolvimento e Liberdade.....	19
1.2.2 Políticas Públicas e o Direito Humano ao Desenvolvimento .....	24
1.3 Cooperação para o Desenvolvimento e o Construtivismo .....	27
2 – O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRO (PNAE)	33
2.1 Um Resgate Histórico: 1930 à década de 1980 .....	34
2.2 Da redemocratização a 2003 .....	38
2.3 2003 aos dias atuais: a Lei nº 11.947/2009 e a nutrição no PNAE .....	41
2.3.1 Qual a relevância da abordagem nutricional na Alimentação Escolar? .....	42
2.3.2 Nutrição no PNAE .....	46
2.4 A Agricultura Familiar e a Alimentação Escolar: PAA e o Artigo 14 do PNAE.....	49
2.4.1 Compras Institucionais: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	50
2.4.2 O Artigo 14 do PNAE .....	53
2.4.3 Agricultores Familiares no PNAE.....	58
3 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E A COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA O DESENVOLVIMENTO.....	65
3.1 A Alimentação Escolar no Mundo e a Assistência Técnica Internacional.....	67
3.2 Brasil e a Cooperação Sul-Sul.....	73
CONCLUSÃO .....	78
REFERÊNCIAS .....	81
ANEXOS.....	88

## INTRODUÇÃO

Debates a respeito de políticas públicas para proteção social como investimento ganharam, na primeira década do século XXI, espaço em distintos níveis do sistema internacional. Academia, governos federais e locais, movimentos sociais e ONGs, organizações internacionais, vários são os indivíduos e arenas que vêm estudando evidências do custo-benefício das ações para a redução da pobreza. A ascensão do sul global no início do século atual, em parte pela alta no preço das commodities e pelo relativo vácuo geopolítico deixado pelos países do norte em função da crise financeira de 2008/09, permitiu a superação da pobreza e miséria nos países com grandes grupos sociais vulneráveis.

A partir de levantamento bibliográfico, esta pesquisa se propôs a analisar as estratégias do combate à insegurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo e como as políticas e programas atuais no tema cada vez mais estão pensadas intersetorialmente com o objetivo de promover desenvolvimento transversal. A partir da análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro, internacionalmente reconhecido como exemplo de multissetorialidade, serão analisados como ações para a redução da fome podem gerar resultados positivos à economia do país e a relevância da experiência brasileira para o fortalecimento desta agenda nas políticas nacionais de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

O primeiro capítulo analisará o próprio conceito de desenvolvimento e a pertinência dos processos históricos nacionais e regionais para os países na construção de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento. As reflexões do economista indiano Amartya Sen serão utilizadas por considerar desenvolvimento como mais do que crescimento econômico, sendo este um meio para auxiliar cidadãos a permitirem a expansão do que ele chama de “liberdades substanciais”, cujo crescimento econômico auxilia a conquistar. Assim, para ter asseguradas essas conquistas, este capítulo analisará a importância das políticas públicas e seu processo de formação e de interesses, tendo como modelo as políticas públicas brasileiras de segurança alimentar e nutricional.

Nesse capítulo, a análise da construção social da política internacional partirá dos pressupostos teórico-críticos de Wendt (1979), que entende que “os processos de interação [entre os Estados] produzem e reproduzem as estruturas sociais – seja para a cooperação



ou para o conflito – que moldam as identidades e interesses dos atores e o significado de seus contextos materiais”.

O segundo capítulo fará um resgate histórico do PNAE de modo a ilustrar a sua intensificação quanto a abrangência e qualidade nutricional, bem como a inserção de distintos setores produtivos da sociedade. Para tal, será feita uma divisão temporal de 1930, quando da criação das primeiras ações federais institucionalizadas voltadas para alimentação escolar, ao momento da redemocratização em 1985. Deste ano ao do 2003, o PNAE foi fortalecido, com momentos e decisões contraproducentes, mas que, de maneira geral, facilitou o acesso de escolares da educação pública à alimentação na escola. De 2003 aos dias atuais, assentado numa estrutura legal e logística iniciada no período anterior, o PNAE se tornou o segundo maior programa de alimentação escolar (PAE) do mundo em termos absolutos (perdendo apenas para a Índia) e o maior em abrangência por alunos matriculados. Ademais, neste último período, o Programa adquiriu um caráter nutricional que impacta a produção agrícola local e a qualidade dos alimentos servidos.

Por fim, serão apresentados o cenário da alimentação escolar no mundo e o papel do Brasil nos últimos anos na cooperação internacional com o Programa Nacional de Alimentação Escolar no combate à insegurança alimentar e nutricional.

## 1 – A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Para entender a participação das Organizações Internacionais (OIs) no processo de desenvolvimento internacional é importante ressaltar nesse trabalho sua atuação legalista na defesa (*advocacy*) da criação ou fortalecimento de políticas públicas nacionais para superação da pobreza e da desigualdade. No entanto, anteriormente a isso, é necessário refletir sobre o próprio conceito de desenvolvimento, pretendido pelos governos nacionais e promovido intensamente no sistema internacional em variados modelos. Esses modelos, por sua vez, precisam ser analisados também a partir do seu desenho metodológico se leva em conta contextos nacionais ou regionais onde serão aplicados. Dessa maneira, a compreensão das causas do subdesenvolvimento é entendida cada vez mais como vital para a sustentabilidade do desenvolvimento. Não obstante, somente a partir da virada do século atual que a análise multissetorial e contextualizada na criação de programas de desenvolvimento entrou de fato na agenda das OIs.

No período pós-Segunda Guerra, o descontentamento com as noções de modernização e desenvolvimento levou a reflexões daquilo que, nos anos 60, ficou conhecido como a Teoria da Dependência, que consiste em uma reação crítica às abordagens convencionais de desenvolvimento econômico. Para os países pobres, as noções de modernização e desenvolvimento ensejavam que eles seguissem os passos da Europa. Esta ideia de crescimento linear de estágios de desenvolvimento a partir de modelos já estabelecidos conquistou forte apelo nas ciências sociais e ainda serve de base para setores da literatura sociológica (MATANHU, 2011).

Para Gabriel (1991), o eixo central do que conduz à modernidade está relacionado ao crescimento dos valores considerados modernos de produção, como automação e larga utilização de computadores, especialização e a aplicação de modelos cientificistas na produção de bens e serviços. Há, de fato, elementos importantes nesse ponto de vista, mas, para Jephias Matunhu (2011), acadêmico zimbabuense especialista em dependência e desenvolvimento, a abordagem da Teoria da Modernização é uma visão excessivamente simplificada acerca da mudança social. Segundo Matunhu, a natureza humana não só é propensa a resistir mudanças do *status quo* como também é necessário levar em consideração que guerras, conflitos, desastres naturais e epidemias podem forçar países a

se moverem para frente e para trás no caminho ao desenvolvimento, não existindo uma linha lógica sequencial de crescimento a ser trilhada.

Nos países do sul global, as razões e empecilhos que não permitem a superação da pobreza em distintos setores, desde o ponto de vista dependentista, são essencialmente as mesmas, sejam eles subdesenvolvidos ou em desenvolvimento e com inúmeras particularidades nacionais e regionais. Segundo Theotônio dos Santos (1998), a teoria representou um esforço crítico para compreender as limitações do desenvolvimento em um contexto histórico em que a economia mundial já estava constituída sob a hegemonia de fortes grupos econômicos e poderosas forças de império. Ainda que exista um certo número de ramificações dentro da escola dependentista, o eixo central de consenso é de que, nos contextos nacionais dependentes, o crescimento econômico dos países do eixo sul (ou uma crise) está atrelado ao crescimento econômico (ou à quebra) dos países desenvolvidos do norte global (BRESSER-PEREIRA, 2010; CARDOSO, FALLETO, 1970; DOS SANTOS, 1970; FERRARO, 1996; FRANK, 1966).

Crescimento do PIB, aumento da renda, industrialização, avanços tecnológicos são importantes, porém “são meio, e não fim”, segundo opina Amartya Sen (1999), economista indiano e cocriador, em 1989, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das Nações Unidas (ONU). O crescimento nos índices de desenvolvimento apenas se configura quando a população possui, nos termos utilizados por Sen, cinco liberdades instrumentais: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Para conquistar índices de crescimento, é necessário que o país trabalhe para eliminar variáveis que limitem a liberdade da sua população, como pobreza, instituições pouco democráticas, poucas oportunidades de aumento na renda, e dificuldade no acesso a serviços sociais, como educação e saúde.

Na virada do século XX para o XXI, políticas de proteção social ganharam novas estratégias e passaram a ser planejadas essencialmente em caráter de investimento. Além disso, o protagonismo das organizações internacionais (OIs) permanece fundamental para propagar essa prática entre Estados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Em função da baixa capacidade técnica dos governos para assimilar essas políticas, os países contam com a mediação de organismos internacionais. Governos e instituições nacionais tendem a apoiarem-se nesses organismos para questões pontuais, uma vez que são considerados centros de informações em um mundo interdependente e plataformas por meio das quais os Estados cooperam para promoverem melhores práticas (BARKIN, 2006).

Neste capítulo, serão levantados primeiramente conceitos de desenvolvimento, que, como apontado a seguir, podem levar ao próprio “desenvolvimento do subdesenvolvimento” (FRANK, 1966). A partir dessas reflexões, será apontada a pertinência dos processos históricos nacionais e regionais para os países na construção de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Logo, as conclusões de Amartya Sen (1999) acerca da superação da fome e da pobreza para o desenvolvimento serão discutidas por entender a importância da riqueza nas possibilidades que ela permite ao cidadão, no que ele chama de “liberdades substanciais”, cuja riqueza auxilia a conquistar. Para Sen, a conquista dessas liberdades é o objetivo final e também o meio para se chegar até elas. Assim, para ter asseguradas essas conquistas, este capítulo analisará a importância das políticas públicas e seu processo de formação e de interesses, tendo como modelo as políticas públicas brasileiras de segurança alimentar e nutricional. Por fim, a análise da construção social da política internacional partirá dos pressupostos teórico-críticos de Wendt (1979), que entende que “os processos de interação [entre os Estados] produzem e reproduzem as estruturas sociais – seja para a cooperação ou para o conflito – que moldam as identidades e interesses dos atores e o significado de seus contextos materiais”.

### 1.1 Dependência e Conceito de Modernidade para a Periferia Global

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, mais atenção foi dada para a melhoria das condições de vida nos chamados países em desenvolvimento. De início, havia poucas reflexões sobre as causas do subdesenvolvimento. Os países em desenvolvimento, os novos países independentes, as agências da ONU e os países industrializados tentaram então promover o desenvolvimento aplicando medidas como a introdução de conhecimento por meio do envio de especialistas, da expansão da educação e do fortalecimento da infraestrutura. No entanto, conforme concluiu Kuhnen (1986):

Com o passar dos anos, ficou claro que essa ação era muito mais um tratamento dos sintomas do que das causas. E assim, enquanto se pretendia lutar contra, a distância entre o centro e a periferia foi gradualmente aumentando.

Nesse período, a Europa ainda se reconstruía da Segunda Guerra e os Estados Unidos estavam dedicados a fortalecer seus laços geopolíticos com aquele continente por

meio do Plano Marshall ao mesmo tempo em que definiam sua política externa no contexto da Guerra Fria contra a União Soviética. A América Latina e o Caribe, por sua vez, viviam majoritariamente sob governos progressistas, e a África, o seu *momentum* independentista. Intelectualmente, a América Latina presenciou um campo fértil para pensar sobre si e sobre suas limitações econômicas, comerciais, produtivas e sociais. (FERRARO, 1996)

Sob a tutela de Raul Prebisch<sup>1</sup>, então diretor da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) da ONU, juntamente com Celso Furtado, a equipe cepalina passou a questionar o fato de que o crescimento econômico nos países com indústria avançada não liderava necessariamente o crescimento dos países mais pobres. Seus estudos, na realidade, sugeriam que os sistemas econômico e produtivo dos países mais ricos tendiam a gerar problemas econômicos importantes nos países mais pobres. Essa conclusão ia de encontro com o pensamento neoclássico, o qual tinha o crescimento econômico como benéfico para todos, ainda que não fosse necessariamente equitativo (FERRARO, 1996).

No Rio de Janeiro, nesse mesmo período, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) procurou pensar a dependência da periferia em relação ao centro com elementos do subdesenvolvimento na Teoria Imperialista, que sugere a subordinação informal do mercantil-capitalismo local às sociedades industriais. O ISEB concentrou sua atenção na coalizão de classes burguesa e burocrática por trás da estratégia nacional de desenvolvimento, proposta em um “cenário dependente” (BRESSER-PEREIRA, 2010), que, para Theotônio dos Santos (1970), consiste de

(...) uma situação em que a economia de certos países está condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra economia à qual a primeira está subordinada. A relação de interdependência entre dois ou mais economias, e entre estas e o comércio internacional, assume a forma de dependência quando alguns países (os dominantes) podem se expandir e ser autossustentáveis, enquanto o desenvolvimento de outros países (os dependentes) são apenas um reflexo desta expansão, que pode ter efeito positivo ou negativo no seu desenvolvimento a curto prazo. (DOS SANTOS, 1970)

---

<sup>1</sup> Prebisch formula as bases do pensamento cepalino entre 1943-49, após sua experiência como secretário de finanças na Argentina nos anos 30, quando vislumbra a insuficiência de sua formação neoclássica para lidar com a crise que se abate sobre o país e que se manifesta sob a forma de uma aguda crise do balanço de pagamentos, associada à deterioração dos preços e volume de mercadorias exportadas pela Argentina. Ele propõe em 1943 a adoção de uma política industrial deliberada e, em 1946, usa pela primeira vez o conceito de centro-periferia. (MARTINS, 2006)

Na África, a Teoria da Dependência encontrou um pensamento teórico em formação sobre o desenvolvimento. Em 1971, na Tanzânia, cientistas sociais de todo o mundo reuniram-se para procurar um caminho teórico alternativo, influenciados pelo Estruturalismo e pela Teoria de Dependência. Em 1974, na Argélia, a partir de reflexões e discussões anteriores sobre o pensamento social latino-americano e africano, ocorreu o Congresso de Economistas do Terceiro Mundo, o qual levou à criação da Associação Internacional de Economistas do Terceiro Mundo. Na Europa, a mesma teoria servia de inspiração para a esquerda revolucionária, o socialismo e a socialdemocracia. Ela influenciou pesquisas importantes, como aquelas realizadas por teóricos alemães, franceses e ingleses no Starnberg Institute, na Alemanha. A Teoria da Dependência entrou finalmente nos países nórdicos ao influenciar as pesquisas para a paz (DOS SANTOS, 1998).

Os economistas suecos Magnus Blomstrom e Bjorn Hettne se tornaram abalizados historiadores da teoria da dependência. Eles resumem em quatro pontos as ideias centrais que os vários componentes da escola da dependência defendem: i) o subdesenvolvimento está conectado de maneira estreita com a expansão dos países industrializados; ii) o desenvolvimento e o subdesenvolvimento são aspectos diferentes do mesmo processo universal; iii) o subdesenvolvimento não pode ser considerado como a condição primeira para um processo evolutivo; iv) a dependência, contudo, não é só um fenômeno externo, mas ela se manifesta também sob diferentes formas na estrutura interna (social, ideológica e política). (DOS SANTOS, 1998)

Em vez de ser interpretada como fundamento, a Teoria da Dependência deve ser vista como uma interpretação sociológica e política de relações dependentes – como uma análise sociológica da forma dependente que o capitalismo se manifestou em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2010). A visão dependentista sugere que a situação das instituições políticas, econômicas, sociais e culturais são decorrentes do desenvolvimento histórico do capitalismo. Nessas circunstâncias político-econômico-sociais, o desenvolvimento dos países dependentes parece estar destinado a ser limitado ou atrasado. Dessa maneira, o subdesenvolvimento não é consequência de instituições arcaicas, de limitado capital ou do baixo protagonismo na história global, mas é decorrente de um processo histórico que gera desenvolvimento econômico seletivo (FRANK, 1966).

Em termos gerais, a interpretação da dependência divide-se em duas versões: a versão original da superexploração e a versão da dependência associada. A essas duas interpretações, foi acrescida uma terceira, denominada “nacional-dependente”. A

primeira perspectiva adota a visão de que, considerando a assumida impossibilidade de uma burguesia nacionalista na América Latina, os trabalhadores não teriam escolha senão trabalhar pela revolução socialista. Dessa maneira, consistia uma teoria próxima do imperialismo, porque admitia claramente a existência da prática imperialista, mas, ao mesmo tempo, oferecia severas críticas à interpretação nacional-burguesa por não dar espaço para qualquer possibilidade de desenvolvimento nacional no âmbito do capitalismo subdesenvolvido (BRESSER-PEREIRA, 2010).

No sentido de dependência associada, a variável política é considerada a mais frágil diante da econômica. As implicações econômicas da dependência estão na manutenção da estrutura produtiva nacional em função do mercado externo, que, por sua vez, vincula comércio, produção e finanças à expansão internacional do capitalismo. A dependência é um quadro irreversível e parte do princípio de que, se os países latino-americanos não contam com uma burguesia nacional, não lhes resta alternativa senão se associarem ao sistema dominante e aproveitarem as oportunidades em prol de seu desenvolvimento (CARDOSO, FALETTTO, 1970, MARTINS, 2004).

De acordo com a terceira versão da interpretação da dependência, a nacional-dependente, que é associada a Celso Furtado e a Oswaldo Sunkel, o desenvolvimento seria possível sempre que as elites estivessem orientadas pelos interesses nacionais, e não por recomendações e pressões externas. O desenvolvimento ocorreria sempre que fatores nacionais na definição de políticas e de reformas prevalecessem sobre os fatores dependentes. A interpretação nacional-dependente concluiu que, em um mundo caracterizado pela competição entre Estados-nação, o desenvolvimento econômico apenas pode ser alcançado com base em uma estratégia nacional (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Para além de categorizações didáticas, teóricos da dependência podem ser constantemente situados em mais de uma das divisões mencionadas anteriores. O cientista político nigeriano Ikechukwu Emeh (2013) utiliza o pensamento da dependência em suas diversas abordagens e, a partir delas, questiona como e por quais mecanismos a dependência provoca e sustenta o subdesenvolvimento. Segundo Emeh, a exploração realizada por meio de repatriação do capital, de cumplicidade das elites agrárias, industriais e políticas locais, de distorções estruturais e de vulnerabilidade do mercado são os mecanismos mais frequentes.

Enquanto membros das nações subdesenvolvidas se beneficiam desse cenário, resultando no crescimento exponencial de seu padrão de vida, os grandes beneficiados são os elementos capitalistas nos países metropolitanos. Incluem-se nesse grupo as elites agrárias e industriais dos países satélites, já que estes possuem estreitas ligações econômicas e políticas com as elites das metrópoles, mantendo, sustentando e cultivando o cenário de dependência econômica de seus países. (EMEH, 2013)

A dependência é um processo em construção e uma sequência da história. “A América Latina é hoje, e tem sido desde o século XVI, parte de um sistema internacional de posse pelas nações hoje desenvolvidas. O subdesenvolvimento latino-americano é o resultado de uma série de relações no sistema internacional” (BODENHEIMER *apud* FERRARO, 1996). No contexto da África, a supremacia europeia no desenvolvimento daquele continente é essencial ao discurso contemporâneo sobre o seu desenvolvimento. A hegemonia da metrópole alterou a estrutura do sistema de crenças e valores da África. A conquista colonial que ocorreu após a Conferência de Berlim, a qual propôs as diretrizes para a divisão da África (1884 e 1885), estabeleceu dominação política e econômica abrangente a partir do Ocidente. “Um caminho de desenvolvimento endógeno foi descartado em favor de um ‘caminho de desenvolvimento movido pelo externo’ que era e continua sendo manipulado pela metrópole” (MATUNHU, 2011).

Walt Whitman Rostow, economista e teórico político americano que, durante a década de 1960, foi assistente e conselheiro da Agência de Segurança Nacional e do Departamento de Estado dos Estados Unidos, relata em *Os Estágios do Crescimento Econômico: um Manifesto Não-Comunista* (1960) os cinco estágios pelo qual deveria passar um país no decorrer de seu processo modernizador: i. Sociedade primitiva, caracterizado pela agricultura de subsistência e escambo; ii. Preparação para decolagem: caracterizado pela especialização, geração de excedentes de bens e de negócios, infraestrutura de transporte que se desenvolve para amparar o crescimento dos negócios, estimulação ao investimento e à poupança; iii. Decolagem: já há aumento da industrialização e transformação do setor agrário em manufatureiro; iv. Condução à Maturidade: a produção se diversifica e há menos dependência das importações; v. Consumo em Massa, em que o eixo da economia está na produção em massa e o setor de serviços torna-se dominante.

Uma crítica importante a essa interpretação, além das mencionadas acima, diz respeito à falha em considerar a população pobre como o centro das estratégias e das iniciativas de redução da pobreza. Dessa maneira, “a estratégia de intervenção torna-se imposta e, conseqüentemente, fracassa na construção de noções adequadas acerca das



estruturas sociais e do papel das instituições humanas em modelar as relações sociais em geral” (MATUNHU, 2011). Dessa forma, de acordo com a Teoria da Modernidade, as ações voltadas para a melhora no padrão de vida da população afastada do desenvolvimento deverão ter como fim a disseminação de conhecimento, informação e técnicas mais eficientes de produção.

Para sociedades agrárias, que, em menor ou maior grau, representam todas as nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, a modernidade implica a existência de algumas características em sua cadeia produtiva. O nível de intensificação dessas características indicaria o grau de modernidade que um país alcançou. Ellis e Biggs (2001) concluem que o processo de modernização da agricultura envolve incentivar os agricultores a “tentarem novas culturas, novos métodos de produção e novas habilidades de marketing. (...) Modernização é sobre a troca de práticas agrícolas antigas por algo mais recente”. Em termos gerais, na prática, a modernização impõe a introdução de híbridos, tecnologias recentes para estufas, alimentos geneticamente modificados, fertilizantes artificiais, inseticidas, tratores e aplicação de outros conhecimentos científicos, para substituir as práticas agrícolas tradicionais.

Frank (1969), em *O Desenvolvimento do Subdesenvolvimento*, analisa os Estados pós-coloniais e argumenta que as teorias clássicas de desenvolvimento, como a da Modernidade, são ilusórias no sentido de que elas falham em articular a verdadeira relação entre o mundo desenvolvido e os países pobres. Para o autor, a modernidade distorce os verdadeiros motivos por trás do interesse das metrópoles daquela época em suas ex-colônias. Em 1977, a convite das Nações Unidas, a Comissão de Brandt<sup>2</sup> reuniu-se e, em 1980, concluiu que o desenvolvimento baseado na modernidade havia falhado.

Paralelamente, outras visões surgiam com respeito ao processo de desenvolvimento de países com altos índices de pobreza e miséria. Durante a década de 1950, já surgiam pensamentos com abordagens contextualmente abrangentes e que consideravam o desenvolvimento como fenômeno endógeno e, em função disso, ainda mais complexo – dadas as influências externas e a falta ou debilidade de instrumentos materiais, humanos e institucionais dos países para levarem a cabo ações de desenvolvimento. A seguir, será levantada a pertinência da abordagem holística para se

---

<sup>2</sup> A Comissão Brandt, uma comissão independente presidida pelo ex-chanceler da Alemanha Ocidental, Willy Brandt, gerou um relatório que analisou questões de desenvolvimento internacional. O resultado deste relatório forneceu uma compreensão de diferenças drásticas no desenvolvimento econômico para os hemisférios norte e sul do mundo. Mais informações disponíveis em <http://www.sharing.org/information-centre/reports/brandt-report-summary>.

compreender a situação nacional dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento e será apontada uma corrente alternativa pensada para superar, do micro ao macro, a pobreza. Ao final, os instrumentos legais para a sustentabilidade do desenvolvimento serão discutidos ao passo em que será visto o debate internacional ao Direito Humano ao Desenvolvimento.

## 1.2 Desenvolvimento para o Eixo Sul Global

O conceito de "desenvolvimento" estará sempre relacionado a interpretações e ideologias dominantes e podem possuir um nível de complexidade profundo. As discussões sobre o tema são antigas e, em termos gerais, tentam indicar, sem especificidade, os diferentes aspectos relacionados ao bem-estar social (QUINTELLA; SOARES JR., 2008).

A dimensão econômica de desenvolvimento, principalmente a partir das primeiras décadas após os processos de independência na África, interpreta o desenvolvimento como progresso econômico. Nesse período, os economistas dominaram os debates sobre o desenvolvimento, e a indústria e a produtividade tornaram-se os pré-requisitos únicos para se desenvolver. Para garantir esse processo, seria necessário estimular o novo setor industrial e mobilizar o setor tradicional da economia para a tarefa da industrialização. Essa percepção concentra-se na expansão da produção de bens e serviços e na riqueza da sociedade, a qual é, muitas vezes, aferida pelo Produto Interno Bruto (PIB) (SULEMANA, 2010).

O desenvolvimento concebido como crescimento econômico é um conceito primariamente quantitativo; no entanto, mesmo que se limite ao aspecto financeiro, o conceito de desenvolvimento compreende mais do que questões econômicas. Para Simon Kuznets (1973), economista ganhador do Prêmio Nobel de economia em 1971, o desenvolvimento econômico refere-se ao crescimento acompanhado de mudanças qualitativas na estrutura da produção e do emprego, referidas por ele como mudanças estruturais.

No fim da década de 1960, a relação de desenvolvimento com crescimento econômico passou a receber críticas. “Os países em desenvolvimento não experimentaram muita mudança nas condições de vida da classe pobre, apesar dos impressionantes números no crescimento pós-Segunda Guerra Mundial” (SZIRMAI,

2015). As mudanças estruturais que Kuznets (1973) pontua e que não foram identificadas nesses países são: transformação da produção agrária para manufaturada, aumento da escala de produção, reformas nas instituições, aperfeiçoamento das condições de trabalho, mudança no comportamento de consumo.

Nesse período, as reflexões sobre o conceito de desenvolvimento concluíram que, ainda que um país cresça rapidamente, pode apresentar baixos índices de alfabetização, de saúde da população, de expectativa de vida e nutricionais (SEN, 1999; SENGUPTA, 2013). Essas reflexões levaram à formulação dos diversos indicadores sociais, que avaliam expectativa de vida, alfabetização, educação, mortalidade infantil, quantidade de linhas de telefone, de leitos hospitalares, de médicos licenciados, de absorção diária de nutrientes, entre outros. (SZIRMAI, 2015).

A partir do final do século passado, a globalização tornou-se o mais importante fenômeno nos debates e nas reflexões sobre temas internacionais de ordem política, econômica, social, cultural e ambiental. Entre outros fatores, a intensa expansão do acesso à informação, que, em muitas sociedades, passou a fazer parte do cotidiano dos indivíduos, impôs uma força hegemônica e padrões determinados sobre a chamada Sociedade da Informação e Conhecimento, processo que favoreceu a propagação da interpretação ocidental do desenvolvimento (QUINTELLA; SOARES JR., 2008).

Conforme será visto, para este trabalho serão utilizados os conceitos e as ideias de desenvolvimento de Amartya Sen. Suas investigações estão, desde o início de sua carreira nos anos 60, voltadas para a análise da superação da pobreza, da fome e da má aplicação da justiça. A seguir, serão apresentadas também discussões e instrumentos legais internacionais que estabelecem o desenvolvimento como um direito humano.

### 1.2.1 Desenvolvimento e Liberdade

Amartya Sen é um economista indiano, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998 e cocriador do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no ano de 1989 junto com Mahbub ul Haq, ex-Ministro da Economia do Paquistão e teórico da Teoria dos Jogos. Em 1999, formulado a partir da evolução de suas análises realizadas desde a década de 1960, Sen publicou *Desenvolvimento como Liberdade*, no qual defende um conceito amplo de desenvolvimento, focado na liberdade. Ele vê o desenvolvimento como um processo integrado de expansão de liberdades substantivas. O crescimento econômico, o avanço

tecnológico e as mudanças políticas devem ser julgados à luz de suas contribuições para a expansão das liberdades humanas. Entre as mais importantes, ele destaca a liberdade e a capacidade de usufruir dos meios de evitar a fome, a desnutrição, a pobreza, as doenças e a mortalidade prematura.

Faz-se necessário, para estudo aprofundado do pensamento de Sen, entender seu conceito de liberdade. Para o autor, a construção do desenvolvimento consiste em um processo de expansão de autonomias no convívio social. De maneira didática, Sen (1999) classifica cinco liberdades instrumentais:

As *liberdades políticas*, concebidas de modo abrangente e que incluem os chamados direitos cívicos. Referem-se às oportunidades que se tem de decidir quem poderá governar e sob quais princípios poderá fazê-lo. Compreendem as competências políticas inerentes à democracia no sentido mais amplo: diálogo político, fiscalização, discordância, crítica, direito de voto e de participação.

As *facilidades econômicas* dizem respeito às oportunidades de que os indivíduos dispõem para utilizar recursos econômicos para consumo, produção e troca. As facilidades econômicas que uma pessoa detém dependerão dos recursos que ela possui ou da autorização para usá-los e das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento do mercado. À medida que o processo de desenvolvimento econômico aumenta o rendimento e a riqueza de um país, crescem as capacidades econômicas da população. As preocupações distributivas também são importantes, porque o modo como a riqueza gerada for distribuída provocará repercussões. Também crédito e financiamento disponíveis e acessíveis podem ter importância crucial nas capacidades.

As *oportunidades sociais* são as disposições que as sociedades organizam em favor da educação, dos cuidados de saúde, etc., que influenciam a liberdade concreta dos indivíduos para viver melhor. Essas capacidades são importantes não apenas para conduzir a vida privada, como viver uma vida saudável, prevenindo doenças evitáveis e a mortalidade precoce, mas também para uma participação mais eficaz nas atividades econômicas e políticas. O analfabetismo, por exemplo, é um obstáculo intransponível para a participação efetiva nas atividades econômicas que exigem formação, especializações ou que requerem minucioso controle de qualidade (exigência crescente no comércio globalizado). Da mesma maneira, a participação política pode ser prejudicada pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros envolvidos nas atividades políticas. Falta de acesso a acompanhamento médico e instrução adequada, portadores de doenças crônicas não-transmissíveis, como diabetes e

hipertensão, causadas ou agravadas em casos de má nutrição, possuem inúmeras possíveis restrições em serem indivíduos economicamente ativos em todo seu potencial.

Nas interações sociais, os indivíduos lidam uns com os outros com base em uma relativa suposição sobre o que lhes é oferecido e o que eles podem esperar obter. Nesse sentido, a sociedade funciona segundo uma presunção básica de confiança. As *garantias de transparência* referem-se à necessidade de abertura que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob a garantia de clareza e de esclarecimento. Quando essa confiança é violada, a vida de muitas pessoas, tanto as envolvidas diretamente ou terceiros, pode ser afetada negativamente. As garantias de transparência podem, dessa maneira, ser uma categoria importante de liberdades instrumentais. Essas garantias possuem protagonismo instrumental na prevenção da corrupção, da gestão irresponsável e das transações ilícitas.

Por mais que um sistema econômico funcione adequadamente, algumas pessoas podem encontrar-se em situação de vulnerabilidade e podem passar à miséria como resultado de mudanças materiais que alteraram negativamente as suas vidas. A *segurança protetora* é necessária para proporcionar uma rede de proteção social que evite que a população afetada se veja reduzida a uma miséria crônica e até, em alguns casos, exposta à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui dispositivos institucionais permanentes, como seguro desemprego e suplementos de renda regulamentados para indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como os bancos de alimentos ou emprego público de emergência para gerar renda aos desempregados.

Essas liberdades estão fortemente interligadas, reforçam-se mutuamente e devem ser consideradas como os fins e os meios. Dessa maneira, os mercados podem ser um motor para o crescimento econômico, o que por si só constitui importante elemento, a garantia da liberdade para estabelecer trocas ou para negociar. As liberdades políticas podem contribuir para o dinamismo econômico, mas também são objetivos finais. O crescimento econômico mantém-se importante, mas não como um objetivo. O potencial da expansão econômica contribui para uma ampla gama de liberdades, como a de acesso à educação e à saúde, que, por sua vez, podem ser igualmente importantes na expansão das liberdades individuais e coletivas (SEN, 1999).

Sen apresenta algumas evidências que embasam seu pensamento. O Banco Asiático de Desenvolvimento, no relatório “Tendências na alocação dos gastos públicos para o desenvolvimento do capital humano – o caso do Japão”, de 1995, apresenta uma análise que

contraria, e na verdade abala, a crença tão dominante em muitos círculos políticos de que o desenvolvimento humano (como frequentemente é chamado o processo de expansão da educação, dos serviços de saúde e de outras condições da vida humana) seja um tipo de luxo que apenas os países ricos podem se dar (SEN, 1999).

Economias do Leste Asiático, particularmente a do Japão, buscaram mais cedo, durante o século XIX, a expansão em massa da educação e, posteriormente, também dos serviços de saúde. E fizeram-no, em muitos casos, antes de conseguirem reduzir os bolsões de pobreza generalizada. A prioridade dada ao desenvolvimento do capital humanos aplica-se particularmente à história inicial do desenvolvimento econômico japonês (1868-1911) (ISHI, 1995 *apud* SEN, 1999).

Em um momento do seu livro, Sen (1999) compara os índices de expectativa de vida nos Estados Unidos (EUA), na China e no estado de Kerala, na Índia, um dos mais pobres do país, analisando comparativamente as populações dessas regiões. Nos EUA, ainda que a renda *per capita* de sua população afro-americana seja consideravelmente mais baixa que a de seus compatriotas brancos, os primeiros detêm renda consideravelmente maior que a de grande parte dos habitantes da China e Kerala, mesmo que seja feita as adequações financeira e de custo de vida. Nesse contexto, a comparação entre a expectativa de vida dos cidadãos do continente americano e a dos países asiáticos mais pobres é notória. É certo que o índice de mortalidade infantil é maior na Índia e na China, mas os índices se invertem e os cidadãos chineses e de Kerala apresentam expectativa de vida maior que a de negros estadunidenses. Essa informação leva à conclusão que norte-americanos negros não só possuem renda muito inferior em comparação à de americanos brancos, como também são mais privados de capacidades para viver mais do que chineses e indianos de Kerala.

Dessa maneira, há motivos razoáveis para que a pobreza seja considerada objeto de análise da privação não só de renda, mas também de capacidades. A privação de capacidades básicas pode refletir-se em índices altos de mortalidade infantil e de baixa expectativa de vida, ingestão inadequada de nutrientes causadora da má nutrição (desnutrição ou sobrepeso), alta taxa de morbidade e analfabetismo generalizado. Essa mudança de perspectiva é importante para fornecer visões acerca da pobreza nos países em desenvolvimento e nas sociedades desenvolvidas. Altos índices de desemprego na Europa ocasionam privações que não estão diretamente relacionadas a estatísticas de distribuição de renda, porque o sistema europeu de segurança social tende, até

determinado nível, a compensar a perda de rendimento dos desempregados com seguro desemprego. Essas privações geradas pelo desemprego, além da privação de renda, que pode ser contornável pela *segurança protetora*, são frequentemente subestimadas. (SEN, 2010)

Para Yoshino (2006), ainda que as reflexões de Sen sejam essencialmente pragmáticas, há também um caráter subjetivo importante. O economista indiano reconhece a relevância das escolhas individuais para o sistema coletivo no que diz respeito às práticas das liberdades, e admite que essas escolhas têm relação com as diversas identidades dos indivíduos. Sen admite, segundo Yoshino, que essas escolhas serão limitadas por circunstâncias externas. Apesar disso, admitir que as escolhas tomadas pelas “múltiplas identidades” são limitadas é diferente de alegar que a identidade é o destino do indivíduo.

No “quadro de análise orientado por resultados [*result-oriented framework*] que Sen desenvolve” (BERSTEIN, 1999), em que a pobreza não é simplesmente baixo nível de renda, mas a privação de capacidades individuais e coletivas, a liberdade é o valor central da organização social. Para Mastrodi (2008), esse valor não deve ser interpretado como um conceito abstrato desprendido da realidade social, mas como pressuposto para que o atual sistema produtivo nacional e global se desenvolva com um mínimo de racionalidade. Mastrodi ressalta que,

em que pese o fato de autores liberais pugnarem pelo dever de a sociedade civil garantir liberdades públicas a todos os cidadãos, trata-se de discurso cujo sentido não se presta à prática; ao contrário, seu maior propósito é encobrir e justificar as condições de dominação de uma sociedade em que alguns são muito mais livres que outros. (MASTRODI, 2008)

Ao falar de Adam Smith e defender o livre mercado, Sen protege com clareza os ideais liberais, o que representa uma contradição, já que Sen é a favor de que o Estado possibilite a promoção do bem-estar social. Em termos gerais, o liberalismo defende a não intervenção do Estado, e Sen acredita no investimento do Estado em condições mínimas para que as pessoas possam conviver e buscar o ideal de liberdade a que anseiam. Dessa maneira, é claro o alcance da liberdade defendida por Amartya Sen, não como um conceito específico de liberdade, mas como liberdade que remete a alcances variáveis do desenvolvimento. (SANTOS, 2013)

## 1.2.2 Políticas Públicas e o Direito Humano ao Desenvolvimento

Em 1986, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) estabeleceu suas prioridades sobre o tema por meio da Declaração do Direito Humano ao Desenvolvimento (ONU, 1986). Esse conceito foi introduzido nas décadas de 1970 e 1980 como parte da terceira geração de direitos humanos. De acordo com Marks (2004), autor de *O Direito Humano ao Desenvolvimento: entre a retórica e a realidade*, a primeira geração consiste de direitos civis e políticos contra abusos do Estado; os de segunda geração referem-se aos direitos econômicos, sociais e culturais, contra a exploração do indivíduo e a opressão sobre ele; os direitos de terceira geração consistem de direito à prática e manutenção da solidariedade ante as preocupações globais, como desenvolvimento, meio ambiente, assistência humanitária, paz e comunicação (MARKS, 2004). Em 1993, a Declaração de Viena e Programa de Ação (ONU, 1993) determinou que o desenvolvimento é "um direito universal e inalienável e parte integral e fundamental dos direitos humanos".

A abordagem do desenvolvimento baseada em direitos (*rights-based approach*) concentra-se explicitamente nas preocupações de equidade social e propõem intervenções que modificam atitudes e comportamentos prejudiciais para grupos socialmente vulneráveis, como estabelecimento de pensões, salário mínimo e campanhas de sensibilização contra discriminação (DEVEREUX; SABATES-WHEELER, 2004). O Direito Humano ao Desenvolvimento (DHD) se propõem a ter uma abordagem integral e, além de criar metas em termos de desenvolvimento, também considera e avalia as diferentes formas dos arranjos sociais que poderão conduzir a essa meta. Responsabilidades sobre as ações específicas no cumprimento do DHD devem ser estabelecidas e assignadas às instituições correspondentes e as metas se tornam o cumprimento dos direitos dos indivíduos. Além disso, o DHD é baseado em uma estratégia de crescimento de recursos com equidade e com respeito a padrões já estabelecidos pelos Direitos Humanos. Esses recursos referem-se aos legais, técnicos e institucionais e ao PIB. Qualquer melhoria nesses indicadores representará maiores chances de conquista de direitos individuais e coletivos. Se essa conquista é a meta final, os recursos e as políticas públicas que afetam os arranjos tecnológicos, financeiros e institucionais podem ser pensados como ferramentas para atingir esse objetivo (SENGUPTA, 2015).

A restrição dos recursos legais, técnicos, institucionais e materiais afeta os países de maneiras diferentes. Segundo Sengupta (2015), para países muito pobres, a restrição



institucional pode ser de tal maneira severa que eles tendem a ser ineficientes na gestão e na execução de recursos financeiros, ainda que provenham de doações internacionais. Para muitos outros países, a infraestrutura, como estradas, comunicação, transporte, eletricidade e distribuição de água, pode representar o gargalo de restrição na disponibilização de direitos. Isso indica que, se todos os direitos são de igual valor ou detêm a mesma importância – como determinam os instrumentos internacionais legais de direitos humanos –, é a natureza da restrição do recurso que irá determinar as prioridades que devem ser dadas pelos governos.

Direitos cuja execução demanda menos gastos tendem a ser realizados primeiro; no entanto, essa estratégia apresenta risco e pode ser ineficaz em proporcionar mudança social sustentável. A sustentabilidade dessas mudanças representa uma preocupação importante na abordagem do desenvolvimento do ponto de vista do direito. Por exemplo,

(...) ainda que ofertar educação primária a crianças pobres seja igualmente importante se elas estejam, tanto em áreas urbanas como em vilas isoladas, em um país com condições limitadas de estradas e transporte, as crianças em vilas tenderão a ser ignoradas. (SENGUPTA, 2015)

Um dos benefícios de abordar o desenvolvimento como direito humano é que a demanda pelo seu cumprimento extrapola o grupo social sobre o qual o direito não é atendido. Assim, a atenção de terceiros volta-se para esses grupos prejudicados exigindo que uma ação positiva seja tomada no cumprimento dos direitos. Não há uma prescrição uniforme a todos os países para a criação de políticas, de estratégias e de programas para se cumprir o DHD. Os instrumentos econômico-políticos devem ser pensados e implementados de acordo com as necessidades e com os objetivos específicos de desenvolvimento para o contexto nacional. Além disso, a política deve estar subordinada às condições e ao curso do desenvolvimento da economia nacional. Essa relação afastaria qualquer intervenção “ideal” universalista e desconsideraria modelos limitados, aplicados externamente (SENGUPTA, 2013).

As políticas públicas têm papel fundamental no crescimento dos índices de consumo, de crédito, de pequenos investimentos em âmbito familiar (aquisição de bens, planejamento a curto e médio prazo), na redução dos índices de pobreza e na expansão das atividades da população economicamente ativa. A abordagem do desenvolvimento humano a partir de direitos estabelecidos por políticas públicas parte de conceitos de desenvolvimento que reconhecem e enfatizam direitos comunitários coletivos, de

mulheres e dos pobres de acordo com suas características histórico-contextuais e não excludentes (DEVEREUX, ROELEN, ULRICHS, 2015).

Pautas sociais, quando se tornam proeminentes na agenda política, podem ser traduzidas em políticas concretas. Para o cientista político americano John Kingdon (1983), políticas públicas são feitas a partir da abertura de uma “janela” de política, que se dá quando há convergência em um momento crucial entre os denominados "fluxos": o "fluxo problemático" (os problemas com que a política está preocupada); o "fluxo de solução política" (as ideias que emergem para resolver os problemas); e o "fluxo político" (a evolução no contexto político). No entanto, as propostas no fluxo de soluções de políticas não são necessariamente construídas para resolver problemas determinados. Em vez disso, elas “flutuam” em busca de problemas factuais aos quais elas se vinculam quando os defensores, forçando uma "janela de políticas", são capazes de pautar suas políticas preferenciais na agenda do debate.

Kingdon aponta que, quando uma janela se abre, defensores de alguma proposta relacionada sentem, nesse momento, uma oportunidade e apressam-se para tirar vantagens. Por exemplo:

Quando uma linha de aviação comercial colidiu com um avião particular sobre San Diego, a publicização do evento abriu uma janela para os que queriam maior regulação sobre a aviação particular. Um experiente funcionário público federal apontou: "Aquela colisão serviu à Aeronáutica como a desculpa perfeita para obter a desejada expansão do controle aéreo. Eles queriam isso de qualquer forma". Um servidor do departamento de Orçamento Federal concordou: “Acidentes são um infortúnio, claro, mas com maior responsabilidade, tem-se maior orçamento para instalações de controle. Já se haviam considerado propostas de restrições gerais para a aviação e tinham sido desconsideradas, não pelo mérito da proposta em si, mas pelos receios da rejeição a ela. Com o acidente, a proposta foi retomada porque ele abriu um espaço e seus defensores perceberam que poderiam agir” (KINGDON, 1983).

Ao se pensar em mecanismos de proteção social, faz-se necessário entender suas estratégias e variantes. Amartya Sen cria um sistema de interpretação para o tema e propõe alternativas para transcender a pobreza que vão ao encontro das tendências que tratam proteção social como investimento, não como gasto de orçamento (SENGUPTA, 2013).

Essa abordagem não representa uma novidade, mas sua aplicação em larga escala e as discussões políticas e acadêmicas em mais altos níveis sobre ela é recente. A proposta ainda está sendo estudada e monitorada no que diz respeito à abrangência de sua repercussão e à sua sustentabilidade. Mesmo o conceito de proteção social vem sendo

analisado como uma forma de sistematizar políticas públicas e programas nacionais de forma a abarcar o caráter estrutural e multissetorial da pobreza:

Ao passo que proteção social evoluiu de um conjunto descoordenado de projetos *ad hoc* para uma visão mais holística da sociedade, reconheceu-se notadamente a necessidade de uma abordagem sistêmica da proteção social ligada a outros setores econômicos e sociais” (DEVEREUX, ROELEN, ULRICHS, 2015).

Programas de capacitação e de inserção produtiva são formas de combater a pobreza e de gerar desenvolvimento. Quanto a estes programas, é consenso a necessidade da intersectorialidade, que pressupõe que, para alcançar resultados concretos, é preciso articular os programas e as políticas setoriais com desenvolvimento social. Essas iniciativas podem compreender desde educação formal e cursos de capacitação profissional com foco em grupos vulneráveis ao fomento do setor agrário com apoio aos pequenos produtores rurais e à agricultura familiar (FARIAS, 2014).

Nos debates de desenvolvimento internacional e defendidos nesta pesquisa, o processo de subdesenvolvimento é uma construção através da história. Países com contextos históricos semelhantes possuem necessidades semelhantes. Em temas que esses países tenham sido exitosos, organizações internacionais, fundações e instituições filantrópicas, países desenvolvidos e ONGs fomentam a cooperação técnica bilateral ou trilateral. A seguir, será feito um resgate histórico dos instrumentos internacionais que promovem a cooperação técnica entre países em desenvolvimento e como a construção de identidade e interesses, desde o ponto de vista construtivista, aproxima governos nacionais e legitima investimentos no tema.

### 1.3 Cooperação para o Desenvolvimento e o Construtivismo

De acordo com Sengupta (2013), existem três elementos essenciais na implementação de programas de cooperação para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, deve haver a formulação de um programa facilitado por um país em desenvolvimento, em parceria com outros países e com instituições doadoras, e a ser implementado por meio de um processo de consulta doméstica com transparência e participação justa. O programa deve indicar políticas e medidas sequenciais a serem adotadas, a fim de assegurar o direito ao desenvolvimento. Em segundo lugar, a *rationale* do programa deve explicitar as

responsabilidades sobre as medidas a serem tomadas em todo o ciclo do programa. O terceiro elemento exige a criação de um mecanismo para monitorar a sua implementação. Esse mecanismo de acompanhamento tem de ser confiável, independente e justo, para que as condicionalidades associadas ao programa possam ser aceitas por todos os interessados (SENGUPTA, 2013).

De acordo com o “Terceiro relatório de Especialista Independente sobre o direito ao desenvolvimento” (ONU, 2001), as políticas de desenvolvimento nacional que os Estados têm a obrigação e responsabilidade de formular devem apresentar duas características: precisam ser participativas (“de maneira ativa, livre e substancial”) e equitativas (“justa distribuição dos benefícios”). Se o Estado não é capaz de formular e de executar essas políticas, ele tem o direito de requerer a cooperação de outros países ou de agências multilaterais. Ademais, o documento determina que “os Estados têm a obrigação de cooperarem entre si para garantirem o desenvolvimento e eliminarem os obstáculos para isso” e que eles devem “cumprir com suas obrigações de tal maneira a promover uma nova ordem econômica mundial baseada na igualdade de soberania, interdependência e interesse mútuo” (ONU, 2001).

Esse processo de cooperação e ajuda mútua para o desenvolvimento com o qual os países devem estar comprometidos leva a reflexões quanto à construção e semelhanças histórico-sócio-nacionais desses países, que os situam num contexto internacional de ações embasadas em suas identidades e interesses. Nesse sentido, a ideia construtivista de identidade estatal é uma variável que depende de contexto histórico, cultural, político e social (HOPF, 1998).

A perspectiva construtivista para as Relações Internacionais desenvolvida por Alexander Wendt considera os efeitos da estrutura do Estado no seu comportamento, o que molda seus interesses e constitui-o de certa identidade. Os interesses dos Estados partem, em grande medida, de suas estruturas sistêmicas e não são exógenos a ele. Essa interpretação leva a uma percepção mais sociológica que microeconômica da estrutura. Em detrimento da visão neorrealista da estrutura, que a considera como efeito apenas da qualidade da distribuição das capacidades materiais, o construtivismo de Wendt defende que as estruturas são também compostas pelas relações sociais (WENDT, 1995).

Agentes não-estatais, como Organizações Internacionais (OIs), Organizações Não Governamentais (ONGs) e empresas transnacionais, recebem ênfase na escola construtivista pois elas podem alterar as convicções dos países quanto a temas como a fome e o comércio internacional. Esses atores têm a possibilidade de influenciar a tomada

de decisões dos Estados através de *advocacy*, *lobby*, persuasão, retórica e constrangimento internacional. Acadêmicos construtivistas definem o protagonismo das instituições internacionais como atores de direito próprio e que, com a burocracia internacional, podem agir de acordo com seus interesses (proteção dos direitos humanos ou fortalecimento de setores relegados da economia e da produção), ainda que contra os desejos dos Estados que as criaram (BARNETT E FINNEMORE, 2004 *apud* SLAUGHTER, 2011).

No âmbito da política externa, as posições políticas hegemônicas podem limitar ou fortalecer ações dos agentes estatais. Richard Ashley (*apud* HOPF, 1998) define a

(...) escolha de política externa como uma espécie de prática social que imediatamente constitui e empodera o Estado, define sua competência socialmente reconhecida e assegura os limites que diferenciam a prática das esferas política e econômica nos âmbitos nacional e internacional e, com isso, os domínios apropriados em que atores específicos podem garantir seu reconhecimento e agir com competência.

Para Wendt (1995), “as estruturas sociais possuem três elementos: conhecimento compartilhado, recursos materiais e práticas” e os Estados, as OIs, as ONGs, empresas, etc., são agentes atuando nessa estrutura. A vinculação que as estruturas sociais têm com as ideias é a razão pela qual o construtivismo percebe o papel da “entidade ideia” como uma modeladora da estrutura. E o compartilhamento de ideias (conhecimentos, expectativas, compreensões, percepções) constitui a natureza da relação entre atores, sejam elas conflituosas ou cooperativas (WENDT, 1995).

Os recursos materiais fazem parte das estruturas sociais pelo significado que possuem; porém, eles apenas adquirem significado para ação humana por meio da sua utilização no contexto das ideias que os agentes compartilham e no qual estão inseridos. Uma grande aquisição militar, por exemplo, seria menos ameaçadora para os Estados Unidos se fosse feita pela Inglaterra do que pela Coreia do Norte. Isoladamente, os recursos materiais não oferecem muitas explicações. As preferências no seu uso, sua utilização e os efeitos que causarão pressupõem conhecimentos compartilhados, que podem variar e não devem ser reduzidos apenas às capacidades desses recursos (WENDT, 1995).

As estruturas sociais existem na prática, não na mente dos agentes ou nas capacidades materiais que eles possuem. As estruturas sociais existem apenas como um processo. A Guerra Fria, por exemplo, foi uma estrutura de expectativas e compreensões

compartilhadas que governou as relações de grandes potências por quarenta anos, mas, uma vez que uma se enfraqueceu e parou de agir sob a eminência de um conflito bélico, a guerra "acabou" (WENDT, 1995).

A abordagem construtivista para a cooperação investiga como os Estados entendem seus interesses dentro de um setor em particular (HOPF, 1998). Mesmo a transformação da cooperação internacional está relacionada com os interesses dos agentes ante a estrutura em que estão inseridos:

A CTI [Cooperação Técnica Internacional] foi formalmente instituída, de acordo com esse conceito original, pela Resolução nº 200 de 1948 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nessa ocasião, a ONU lançava seu programa multilateral, que foi, entretanto, balanceado pelo Primeiro Programa de Cooperação Técnica Bilateral dos Estados Unidos para os países subdesenvolvidos, de 1949. Observa-se com isso que se pretendia reforçar o aspecto conceitual de “ajuda” ou “assistência”, com a possibilidade de utilizar a CTI para fins econômicos ou ideológicos, em detrimento da “cooperação” entre as partes. A ambivalência entre a ajuda para aliviar efeitos da pobreza e a capacitação para o desenvolvimento prevaleceu, pelos anos cinquenta, o primeiro sobre o segundo (CERVO, 1994).

Na década de 1950, a cooperação internacional intensificou-se, ainda que sob o conceito de ajuda internacional, para atenuar as consequências do subdesenvolvimento (MACIEL, 2009). Na Assembleia Geral da ONU de 1959, os Estados-membros reformaram o conceito de ajuda internacional para cooperação técnica na Resolução 1.383.

O contexto de então era da Guerra Fria e alianças internacionais, do processo de independência dos países Africanos e criação de suas instituições e da expansão da infraestrutura na América Latina ditatorial. A estrutura do sistema internacional de gerou um fluxo crescente de empréstimos ofertados por diversos organismos de crédito. Posteriormente, essa expansão levou os países mutuários ao endividamento externo e à forte dependência ante esses organismos e suas condicionalidades. Ademais, “a segunda crise do petróleo e as medidas econômicas implementadas pelos Estados Unidos, que colocavam um fim na conversibilidade dólar-ouro de Bretton Woods, mostraram a fragilidade na qual esses países estavam imersos” (MACIEL, 2009). Apesar do contexto desfavorável, aos poucos, foram estimuladas propostas alternativas de cooperação internacional entre os países (DESIDERÁ, 2014).

Essas dificuldades estimularam as Nações Unidas a desenvolverem, no decorrer da década de 1970, o conceito de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), também conhecida como “cooperação horizontal”, que culminou, em 1978, com

a assinatura do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA). Ao determinar as diretrizes básicas para que a CTPD incentivasse cooperação mais ampla entre os países do Sul, a tradicional cooperação Norte-Sul teve seu escopo de atuação reduzido (MACIEL, 2009).

Precedida pela recessão mundial da década de 1970, a Década Perdida de 1980 significou retração no fluxo de recursos para ajuda internacional, direcionados para países com índices extremos de pobreza. O protecionismo econômico e comercial das grandes potências nesse momento tampouco facilitou o desenvolvimento produtivo dos países periféricos. A América Latina vivia forte crise das suas dívidas externas, o que impulsionou a movimentação dos Estados para uma saída alternativa na busca de solução para suas mazelas. O desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSST) fortaleceu-se, nesse contexto, como alternativa para a promoção do desenvolvimento nos países do eixo sul que buscavam capacitação técnica a partir de práticas exitosas em países com contextos semelhantes. (MACIEL, 2009).

Nesse sentido, Wendt defende que as identidades são a base dos interesses que movem os agentes:

Os atores não têm um ‘portfólio’ de interesses que eles carregam independentemente do contexto social; em vez disso, eles definem seus interesses no processo da situação determinante. Às vezes, as situações são sem precedentes em nossa experiência e, nesses casos, temos que construir o seu significado e, portanto, os nossos interesses, por analogia ou inventá-los de novo. Mais frequentemente, eles têm qualidades rotineiras nas quais atribuímos significados com base em papéis institucionalmente definidos (WENDT, 1992).

Durante a década de 1990, que ficou conhecida como a Década das Conferências, diversos encontros promovidos pelas Nações Unidas propuseram mudanças nos modos de ajuda aos países mais pobres, para que fossem alcançados níveis de desenvolvimento humano mais satisfatórios. Embora vinham sendo debatidos há muitas décadas, os temas globais para o desenvolvimento e para a superação da miséria eram chamados de “novos temas” e passaram a receber atenção renovada temas que dizem respeito a controle de armas, narcotráfico, meio ambiente e direitos humanos (ALVES, 2001). Nesse contexto, durante a década seguinte, a cooperação técnica internacional foi influenciada pelas determinações da Conferência de Monterrey sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (2002), da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Assistência para o Desenvolvimento (2005) e da Agenda de Ações de Acra (2008). Todos esses documentos

tenham o objetivo de aumentar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, fortalecendo a CSST, que era mediada por organismos internacionais (DESIDERÁ, 2014).

Como já mencionado, teóricos construtivistas tentam demonstrar como a estrutura social de um sistema faz com que determinadas ações sejam tomadas pelo agente – que por sua vez está imbuído de identidades e interesses e de capacidades materiais atreladas a significados (WENDT, 1995). É importante ressaltar que o fato de as estruturas serem socialmente construídas não garante que elas possam ser alteradas facilmente:

Às vezes, as estruturas sociais limitam tanto as ações que estratégias transformadoras se tornam impossíveis. Este fenômeno remete à natureza coletiva das estruturas sociais. Mudanças estruturais dependem de mudança no sistema de expectativas – que podem se reafirmar mutuamente. Uma questão-chave em determinar as responsabilidades que recaem sobre legisladores é, portanto, quão "negligente" uma estrutura social pode ser. (...) Analisar a construção social da política internacional é analisar como os processos de interação produzem e reproduzem as estruturas sociais – cooperativas ou conflituosas – que moldam as identidades e interesses dos atores e o significado de seus contextos materiais (WENDT, 1995).

Dessa maneira, identidade e estrutura possuem uma relação dicotômica tanto interna quanto externamente, e a ação praticada pelos legisladores nacionais influenciará as relações sociais também dos atores internacionais. Num cenário onde os países se encontram comercial e financeiramente dependentes de outros mais desenvolvidos, pode-se considerar, através das análises teóricas anteriores, que políticas públicas tendem a amenizar os efeitos sociais e econômicos dessa relação. Ademais, o intercâmbio de melhores práticas entre Estados da periferia global para superar vulnerabilidades sociais, econômicas, produtivas, institucionais, etc., tornou-se alternativa bem quista ante a insuficiência dos resultados promovidos pela transferência de conhecimentos de ponta dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento ou subdesenvolvidos.

Sem questionar, inicialmente, o que motivaria medidas tomadas por legisladores e restringindo o campo dessas ações à pauta do desenvolvimento humano, o próximo capítulo ilustrará, de maneira aprofundada, a repercussão de políticas públicas na estrutura social do Brasil e as consequências para a identidade brasileira ante a estrutura social internacional.



## 2 – O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRO (PNAE)

Medidas públicas pontuais voltadas para segurança alimentar de grupos vulneráveis específicos já eram conduzidas no Brasil desde o início do período colonial. Os primeiros instrumentos legais específicos de política social para a alimentação e nutrição foram instituídos durante o período da Ditadura Vargas (1937-1945) (VASCONCELOS, 2005). O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é o mais antigo dos programas existentes até hoje e possui cobertura nacional. É o segundo maior em alimentação escolar (AE) no mundo em números absolutos, perdendo para a Índia, e o maior do mundo em abrangência proporcional à sua população de escolares (PMA, 2013).

As ações públicas e sistematizadas que tratavam de alimentação escolar tiveram seu início no Brasil na década 1920 e estavam sob cuidados de setores da Saúde. O objetivo destas ações eram exclusivamente o combate à desnutrição infantil e faziam parte de um plano de ações maior voltado para o saneamento e higiene dos grandes centros urbanos, onde os índices de doenças e surtos de pragas causadas pelas más condições sanitárias ameaçavam o desenvolvimento humano e das cidades. (SILVA, 1995)

A criação da Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME) no ano de 1955 é considerado o marco inicial do PNAE, que passou a se chamar como tal somente em 1979. Hoje a Campanha é considerada apenas um esboço do atual programa e não guarda muita relação característica com o PNAE. As décadas seguintes foram marcadas pela manutenção do programa e seguindo o objetivo de redução da desnutrição infantil. Durante o período militar (1964-1985), estas ações se resumiram quase exclusivamente às doações internacionais feitas principalmente pela Agência das Nações Unidas para a Agricultura (FAO), Programa Mundial de Alimentos (PMA) e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

A partir da década de 1980 e da redemocratização, o desafio maior foi superar as características do padrão de proteção social do Brasil sob ditadura militar: extrema centralização política e financeira das ações sociais do governo no nível federal, acentuada fragmentação institucional, exclusão da participação social e política da população nos processos de consulta e decisão, o princípio do autofinanciamento do investimento social, o princípio da privatização e o uso clientelístico da máquina social (DRAIBE, 1990).

Este capítulo tem o objetivo de fazer um resgate histórico das intervenções federais voltadas à alimentação escolar e como os estados e municípios foram incumbidos, com a descentralização em 1994, da execução do programa de modo a diminuir custos, melhorar a qualidade nutricional da merenda e atingir a sua proposta de universalidade. A divisão temporal deste capítulo está embasada na proposta da pesquisa de analisar o processo construtivo do modelo multissetorial atual do PNAE e no impacto que o programa pretende ter no desenvolvimento nacional.

Apenas com objetivo didático, um recorte de três momentos será feito, cobrindo: o período entre 1930 à redemocratização, quando a centralização e federalização de políticas públicas também se aplicavam à alimentação escolar; deste período a 2002, período em que se estabeleceu em lei a descentralização da execução do PNAE, o que permitiu ao programa ter uma estrutura operacional que facilitou a intensificação da sua intersetorialidade no período seguinte; e, por fim, de 2003 aos dias atuais, quando diversos agentes públicos e privados locais foram inseridos na cadeia que termina nas escolas, tais como o agricultor familiar, comércio local, instituições públicas municipais e estaduais e nutricionistas.

No correr desses períodos, a participação de cada um desses entes mencionados pôde ser potencializada, o que, supõe-se, gera desenvolvimento e benefícios coletivos. Logo, a agricultura familiar e o caráter nutricional no PNAE serão aprofundadas por serem, cada um à sua maneira, exemplos internacionais de ações públicas voltadas para o desenvolvimento e para o atendimento de populações vulneráveis. Por fim, será apresentado um levantamento de dados quantitativos quanto ao impacto multissetorial do PNAE no Brasil e o aumento da demanda da cooperação técnica sul-sul com o País, principalmente no pós-crise mundial financeira e alimentar de 2008 e 2009.

## 2.1 Um Resgate Histórico: 1930 à década de 1980

As primeiras intervenções voltadas à alimentação escolar no Brasil aconteceram durante a década de 1920 e foram estratégias para combater a subnutrição infantil e a fome imediata dos alunos. Nesse período, as políticas e pautas da Educação pública estavam muitas ligadas à questão da saúde pública, principalmente de saneamento e higiene urbana, quando, somente em 1930, que foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública no governo de Getúlio Vargas. A década de 1930 foi marcada por medidas através das escolas públicas que visavam à conscientização da comunidade

escolar (professores, administração e funcionários, pais, alunos, bairros) e redução de índices não só de subnutrição, mas também de doenças endêmicas, como febre amarela, malária, hanseníase e tuberculose – mais grave problema sanitário das cidades (PEIXINHO, 2011). As propostas de intervenção e as políticas públicas concentraram-se em campanhas de instrução popular de higiene, levantamento de diagnósticos e também em métodos para a formação de educadores sanitários aptos a atuarem também na educação alimentar (RODRIGUES, 2007).

Nesse período, as pesquisas e reflexões publicadas por Josué de Castro influenciaram o debate do combate à fome e à desnutrição não só no País, mas também a internacional. Médico, nutrólogo, geógrafo, político e escritor, Josué de Castro fez denso levantamento de informações sobre a situação alimentar nos recantos mais remotos do Brasil em obras como Geografia da Fome, Geopolítica da Fome, Sete Palmos de Terra e um Caixão e Homens e Caranguejos. Foi o primeiro presidente da Associação Mundial de Luta Contra a Fome (ASCOFAM), com sede em Genebra; presidente do Conselho Executivo da FAO; embaixador brasileiro junto à Organização das Nações Unidas (ONU) e indicado ao Nobel da Paz em 1953, 1963 e 1964. Neste último ano, teve seus direitos políticos no Brasil caçados pela ditadura militar (PEIXINHO, 2011).

Em 1932, Josué de Castro realizou um estudo sobre as condições de vida de famílias operárias do Recife e observou que o consumo alimentar, à base de açúcar, café, charque, farinha, feijão e pão, fornecia apenas cerca de 1.645 calorias, custava cerca de 71,6% do valor do salário, era pobre em vitaminas e sais minerais e gerava alta mortalidade e baixa expectativa de vida (CASTRO, 1984). Os resultados desse estudo tiveram ampla divulgação nacional e levaram à realização de estudos similares. Getúlio Vargas e sua equipe de governo se embasaram fortemente nesses levantamentos para desenvolverem as políticas públicas, das quais algumas o próprio autor participou da elaboração (VASCONCELOS, 2005). Seis anos mais tarde, valendo-se de novas análises empíricas que divulgaram novos contextos de fome no País, o governo Vargas assina o Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, que estabelece a ração essencial mínima, ou a Cesta Básica, composta de 12 produtos alimentares (feijão, arroz, farinha de mandioca, pão, carne, leite, açúcar, banana, óleo, manteiga, tomate e café) definindo suas respectivas quantidades e que poderiam variar dependendo da região do País (BRASIL, 1938).

Vasconcelos (2005) aponta que se registrou no período do Estado Novo (1937-1945) a ascensão da política social de alimentação e nutrição através de novos mecanismos. Dentre outras intervenções estatais, instituíram-se o salário mínimo, o

Serviço de Alimentação e da Previdência Social (SAPS) e a Comissão Nacional de Alimentação (CNA). Nesse período, o governo federal também já tinha claro que a alimentação adequada durante a idade escolar, e principalmente nos primeiros anos de vida,<sup>3</sup> é fundamental para o maior potencial de desenvolvimento do indivíduo – ainda que, cientificamente, evidências só foram levantadas na primeira década de 2000. A fome na faixa dos primeiros mil dias de vida compromete o desenvolvimento de forma muitas vezes irreversíveis, acarretando a vulnerabilidade crônica a determinadas doenças, a deficiência da capacidade intelectual e cognitiva e a baixa autoestima (PEIXINHO, 2011).

Dante Costa, especialista em alimentação escolar, nutrólogo e professor da Faculdade de Medicina da Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, na sua cartilha de 1939 para o Ministério da Educação “Merendas escolares: vinte e cinco sugestões de merendas para crianças escolares brasileiras”, concluía que:

a merenda é a pequena refeição, de digestão fácil e bastante valor nutritivo, realizada no intervalo da atividade escolar. A merenda teria a função social de minorar os problemas nutricionais entre as crianças, num quadro em que era de domínio público que o nosso povo come mal, de maneira desacertada e deficiente (COSTA, 1939 *apud* PEIXINHO, 2011).

Costa defendia três medidas importantes no combate à desnutrição e apontava a escola como um espaço ideal para combater a desnutrição infantil, recomendando para isso, a utilização de três medidas: o desjejum, a merenda e o almoço escolares (COSTA, 1939 *apud* PEIXINHO, 2011). Logo, o movimento da “sopa escolar” se difundiu no Brasil e o governo estimulava a população a plantar horta no quintal das escolas e das casas. As crianças em idade escolar eram o alvo principal, pois fortalecia o vínculo da criança com a escola, evitava evasão escolar e disseminavam conhecimento em casa entre os adultos. Todas estas ações de alimentação escolar eram financiadas através das iniciativas particulares de cada unidade educacional (PEIXINHO, 2011).

---

<sup>3</sup> “O conceito dos primeiros mil dias (...) identifica os primeiros mil dias de vida – o período que começa após a concepção – como uma janela de oportunidade para melhorar a saúde dos indivíduos, bem como para fornecer um conjunto de intervenções altamente eficazes para reduzir a desnutrição e propõe a priorização da alocação de recursos para um grupo de países mais afetados. Assim, surge o conceito dos primeiros mil dias, com base em evidências científicas, como uma estratégia de saúde pública a ser implementada por países ou regiões. Embora identifique e propõe intervenções específicas, o conceito não foi concebido como uma proposta a ser realizada apenas a nível individual ou familiar. No entanto, seguir as recomendações certamente beneficiará a criança em um nível individual, independentemente de existir ou não uma política governamental nesse sentido”. (CUNHA; LEITE; ALMEIDA, 2015)

Em 1947, foi lançado o Programa de Merenda Escolar (PME) – ainda que a concepção de um programa de merenda na época não soava coerente para a população, que tinha como merenda o alimento trazido de casa para a escola. Até o ano de 1955, foram elaborados documentos e instituições servindo como base para o estabelecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar, que passou a garantir a AE dos alunos da educação infantil (creches à pré-escola) e do ensino fundamental por meio da transferência de recursos financeiros (RODRIGUES, 2007).

Peixinho (2011) relata que, no âmbito da Comissão Nacional de Alimentação (CNA)<sup>4</sup>, racionalizaram-se os PMEs existentes e criou-se em 1954 a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), subordinada ao Ministério da Educação e Cultura. Nesse ano, foi publicada a Cartilha da Merenda Escolar, com introdução de Josué de Castro, que inclui o CNME como elemento essencial para a luta contra a fome e a subnutrição incentivando a merenda escolar, a melhora do seu valor nutritivo e a promoção de medidas para a aquisição de produtos ricos em proteínas e vitaminas. A partir daí, tornando-se um programa de alimentação escolar (PAE) de fato, com metodologia e estratégias.

Durante o período militar, a alimentação escolar esteve sob gerência do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), que estava aos cuidados do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado em 1972. Sob o PRONAN, foram implantados 11 programas e ações de alimentação e nutrição, dentre eles, a alimentação escolar. Destes, além do PNAE, outros quatro programas ficaram a cargo de outras instituições que não o INAN, ainda que fizessem parte das ações do Programa. O PRONAN “foi o primeiro modelo de uma política nacional incluindo suplementação alimentar, amparo ao pequeno produtor rural, combate às carências específicas, alimentação do trabalhador e apoio à realização de pesquisas e capacitação de recursos humanos” (SILVA, 1995).

Na década de 1960 e 1970, surgiram programas de ajuda americana, como o “Alimentos para a Paz”, através da USAID, e o “Programas de Alimento para o Desenvolvimento”, da FAO, que transferiam recursos financeiros ou gêneros alimentícios excedentes de países do norte para o atendimento de populações carentes e alimentação

---

<sup>4</sup> Existente entre 1945 e 1972 e tinha como objetivos: estudar e propor normas da política nacional de alimentação; estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira; acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação; trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas; e concorrer para o desenvolvimento da indústria de alimentos no Brasil (VASCONCELOS, 2005).

de crianças em idade escolar. Em função do contexto geopolítico global da Guerra Fria, tal política assistencialista se deu em praticamente toda a América Latina e o nível de dependência nacional a esses programas variava segundo as condições sócio-político-econômicas de cada país (SCHWARTZMAN, 2015). Em 1979, a Campanha Nacional de Merenda Escolar, sob o PRONAN II, passa a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Nesse período, o processo de compras era totalmente centralizado no governo federal, com pouquíssima ou nula participação dos governos estaduais e municipais, o que significava “tratar com o alto custo dos produtos e grande perdas dos alimentos, pois estragavam no caminho, sofriam desvios devido a saques nas estradas, além dos atrasos nas entregas, ou seja, diversos problemas obrigavam a um debate sobre a gestão do Programa”. (PEIXINHO, 2011)

## 2.2 Da redemocratização a 2003

Entre 1984 e 1985, foram realizadas consultas locais sobre alimentação escolar, fazendo com que muito do planejamento do PNAE viesse da ponta para o centro. Assim, as secretarias estaduais de educação estabeleciam os cardápios com base na necessidade e disponibilidade do município. Por isso, secretarias em municípios maiores passaram a contratar nutricionistas para a elaboração dos cardápios para alimentação escolar. O processo de compras

era feito por meio de uma comissão mista composta por integrantes da Fundação de Assistência ao Estudante, Secretaria Estadual de Educação, Secretaria Estadual da Saúde, onde representantes da Vigilância Sanitária davam suporte ao controle de qualidade dos produtos adquiridos. (...) Este processo era similar à modalidade de licitação denominada atualmente pregão, porém na época foi denominado leilão (leilão reverso ou holandês). Ali já se saía com a definição dos vencedores e isso imprimia agilidade no processo de entrega de alimentos para o Programa e, ao mesmo tempo, garantia a melhor qualidade (em função da vigilância sanitária). A distribuição era feita pelas empresas vencedoras em cima de um cronograma apresentado pelas secretarias de educação que coordenavam o Programa de Alimentação Escolar (PEIXINHO, 2011).

Foi criada nesse período uma rede de controle da qualidade do Programa. À participação das Vigilâncias Sanitárias se somaram algumas Universidades através dos seus departamentos de Nutrição, Farmácia e Engenharia de Alimentos que com seus laboratórios pontualmente testavam os alimentos e desenvolviam cardápios e receitas para o Programa. A integração com o setor privado fornecedor dos alimentos

industrializados também aconteceu. Universidades e institutos de alimentação desenvolveram ações com o “propósito de que esses produtos [industrializados, processados ou semiprocessados] utilizassem matérias primas regionais e com isso incentivasse a agricultura familiar local (...)” (PEIXINHO, 2011).

As áreas de alimentação e nutrição estavam dentre as prioridades políticas nos dois primeiros anos da redemocratização e constituiu um dos principais instrumentos de legitimidade do projeto de transição democrática:

Simultaneamente à proposta para a alteração da Constituição Federal surgia, grandes discussões e debates no país aconteciam, refletidos em Conferências como a de Saúde, em que um dos temas definido foi a construção do modelo de um Sistema Único de Saúde e a Conferência de Alimentação e Nutrição, que indicou as diretrizes e princípios para as políticas públicas de saúde, educação, alimentação e nutrição. (...) Promulgada em 1988, a Constituição Federal passou a assegurar o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental. (PEIXINHO, 2011).

Ao final dos anos 80, as políticas sociais foram deixadas de lado priorizando planos que visavam à estabilidade econômica do país – Plano Cruzado (fevereiro de 1986), Plano Bresser (julho de 1987) e Plano Verão (fevereiro de 1989) (VASCONCELLOS, 2005).

No início dos anos 1990, no governo Collor (1990-1992), deram-se graves reveses em diversos setores do País. Segundo Vasconcellos (2005),

(...) ao analisar o período de março de 1990 a 29 de setembro de 1992, verifica-se que, dentro do discurso da estabilização econômica, da modernização do Estado e da economia, o Brasil Novo desencadeou uma brutal redução dos recursos financeiros, esvaziamento e/ou extinção dos programas de alimentação e nutrição. Além disso, esses programas também se tornaram alvo dos desvios de verbas públicas, de licitações duvidosas e de outros mecanismos ilícitos que caracterizaram a escandalosa corrupção instalada no interior daquele governo.

No período citado, o PNAE anunciou a meta de 30 milhões de escolares a serem atendidos 200 dias por ano com 460.000 toneladas de alimentos, mas limitou-se a adquirir ao redor de 130.000 toneladas/ano em 1990 e em 1991, e 93.000 em 1992, oferecendo 60 dias de merenda por ano em 1990 e 1991 e 32 dias em 1992 (SILVA, 1995).

Diante do agravamento da crise ética na política do governo federal, em 1992, entidades sociais e cidadãos criaram movimentos sociais influentes que mantiveram a discussão acerca de temas sociais críticos na sociedade brasileira, como o “Movimento

pela Ética na Política”, e a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, este último liderado por Betinho e lançado em 1993. (VASCONCELLOS, 2005)

Em 1994, com a posse de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a execução do PNAE foi descentralizada por meio de Lei nº 8.913, de 12/07/1994, que estabeleceu a possibilidade de convênios do governo federal com estados, municípios e o Distrito Federal. A consolidação da descentralização do PNAE deu-se com a Medida Provisória (MP) nº 1.784, de 14/12/98. Seu gerenciamento se manteve com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, que é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC) e gestão dos recursos destinados à educação. Além do repasse financeiro para a aquisição de gêneros a todos os Municípios e Secretarias de Estado de Educação, tal medida determinou, baseando-se nos alunos matriculados no ano anterior e declarados no censo escolar, “que a transferência deve ser feita automaticamente, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica” (BRASIL, 1998). No entanto, logo da descentralização,

não havia garantia dos recursos financeiros suficientes à execução do Programa para todos os municípios e estados. Assim, quando da distribuição dos recursos disponíveis, os critérios utilizados não aconteceram de maneira uniforme. Apesar de existirem mais de 4 mil municípios descentralizados, a merenda não atingia a todos os alunos, como tampouco aos dias letivos estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases. Outro problema enfrentado estava relacionado à inadimplência dos entes conveniados que ficavam impossibilitados de receber os recursos financeiros. (PEIXINHO, 2011)

Ademais, o número de escolares beneficiados pelo PNAE era reportado pelos proponentes e muitas vezes não condizia com a realidade. Com isso, a quantidade de alunos a serem beneficiados tinha como base o Censo Escolar do ano anterior, executado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Um dos nós mais críticos na época era a busca de aliados, o convencimento dos não aliados para a nova fase do Programa e o monopólio das indústrias de alimentos, que tinham única e exclusivamente como demanda o PNAE (PEIXINHO, 2011).

O FNDE exige três condições para a manutenção do repasse dos recursos no ano seguinte: presença do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) com a composição de membros de acordo ao estabelecido; aprovação da prestação de contas pelo CAE e



aplicação de testes de aceitabilidade entre os escolares da merenda e controle de qualidade dos produtos adquiridos com os recursos do programa (BRASIL, 2000).

No ano de 2000, a MP nº 1979-19 ampliou a dimensão nutricional do PNAE ao determinar que pelo menos 70% dos recursos transferidos pelo governo federal fossem aplicados exclusivamente na aquisição de alimentos básicos (produtos semiprocessados, como já descascados ou fatiados e embalados, e produtos *in natura*), “respeitando hábitos alimentares regionais e a vocação agrícola do município, com vistas a melhorar a qualidade da alimentação oferecida e fomentar desenvolvimento da economia local” (BRASIL, 2000).

### 2.3 2003 aos dias atuais: a Lei nº 11.947/2009 e a nutrição no PNAE

Em 2003, foi lançado o Programa Fome Zero que tinha como objetivo organizar o enfrentamento das questões relativas à fome aparente e a invisível (ou má nutrição – ingestão indevida, para mais ou para menos, de micronutrientes). O Programa era executado com estratégias de integração de vários programas e políticas relacionados à assistência social, transferência de renda e ações de natureza estruturante, como geração de emprego e renda, reforma agrária e outras (BRASIL, 2003).

O Programa, cuja coordenação ficou a cargo do recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), foi instituído pela MP nº 103 de 1º de janeiro de 2003 e transformada em Lei nº 10.683, em 28 de maio de 2003. Dentre as competências desse Ministério Extraordinário, estava a de formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN); garantir o direito humano à alimentação em todo território nacional; promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição (BRASIL, 2003).

Diante dessa nova conjuntura proposta pelo Governo, o PNAE passa a ter um papel importante no Programa Fome Zero. A alimentação escolar no País garante o direito à alimentação por meio da oferta de refeições e pelas ações de educação alimentar e nutricional a todos os escolares da pré-escola e fundamental, ou seja, 20% da população brasileira em 2003. Nesse mesmo ano, é lançado o Programa Bolsa Família como componente do Programa Fome Zero. O Programa Bolsa Família foi apresentado com a

proposta de amenizar e/ou resolver a situação da fome e dar alívio na renda doméstica. Dentre muitas de suas condicionalidades, uma delas é a exigência de que os membros da família beneficiária frequentem a escola, onde o PNAE tem “suas bases em ações educativas de grande abrangência e a oferta das refeições constitui ação de educação alimentar e nutricional fundamentada na alimentação saudável e adequada para todos os escolares” (PEIXINHO, 2011). A seguir, serão levantados apontamentos referente ao caráter nutricional do Programa Nacional de Alimentação Escolar e, mais importante, entender porque a alimentação escolar embasada na Nutrição pode ser considerada investimento na formação do capital humano de um país.

### 2.3.1 Qual a relevância da abordagem nutricional na Alimentação Escolar?

A má nutrição na primeira fase da infância está associada a baixo desenvolvimento cognitivo e baixo rendimento escolar e comportamental na última fase da infância. Ademais, as desvantagens econômicas familiares a que a má nutrição e a fome estão associadas já afetarão o desempenho da performance escolar de alunos (NYATHELA, 2009; MARTENS, 2007; MKANYIKA 2014; UNICEF, 2006; BANCO MUNDIAL, 2009; PMA, 2012). A deficiência de micronutrientes como ferro, Vitaminas B, Vitamina A e iodo, das quais são vítimas muitas crianças com idade escolar em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, aumentam riscos de suscetibilidade a infecções e doenças crônicas não-transmissíveis (DCNT) que reduzem a capacidade cognitiva, de retenção de conhecimento e que mantêm escolares ausentes da escola em função de doenças causadas por essas deficiências (MOLINAS, DE LA MOTHE, 2010)

Segundo Tshinakaho Nyathela (2009), acadêmica sul-africana da área da Saúde, pesquisas empíricas mostram que muitos dos escolares que passaram ou passam algum grau de fome não conseguem completar a educação fundamental ou, se terminam, apresentam baixos níveis de aprendizagem. Saúde debilitada e má nutrição nos primeiros estágios da vida podem afetar habilidades cognitivas, necessárias para aquisição de conhecimento e, conseqüentemente, conquistas educacionais.

No tocante a temas alimentares e saúde, vale definir alguns conceitos importantes definidos Nyathela (2009) relacionadas com a má nutrição, tido como o desequilíbrio entre a ingestão de nutrientes e energia e a demanda do corpo por estes itens para

assegurar o crescimento normal do corpo, sua manutenção e funcionamento adequado de tecidos e sistemas:

#### *2.3.1.1 Desnutrição*

É definida como o desequilíbrio nutricional que ocorre em indivíduos com uma dieta proteico-calórica pobre. A alimentação incorreta pode ocorrer por causa de dietas radicais, má absorção de nutrientes, falta de alimentação diversificada (rica em nutrientes), alimentos em más condições de serem ingeridos e outros. Normalmente a desnutrição é diretamente ligada a fatores sociais, porém a desnutrição também pode se manifestar em pessoas com problemas patológicos como a anorexia, que impede a pessoa de se alimentar, e a bulimia, ou indução do vômito.

#### *2.3.1.2 Subnutrição*

É o déficit de micronutrientes, como as vitaminas e minerais. O organismo humano necessita da ingestão desses nutrientes em determinadas quantidades para o seu bom funcionamento através de suplementação ou de alimentos que os possuam naturalmente ou sejam fortificados (no Brasil também chamado erroneamente por algumas marcas como multivitaminados). As deficiências de micronutrientes aumentam os níveis de morbidade e mortalidade em mulheres grávidas e crianças, reduzem o desenvolvimento do potencial intelectual e o aproveitamento escolar das crianças e diminuem a produtividade dos adultos. Os 3 micronutrientes cujo déficit é considerado problema de saúde pública são: ferro, que provoca a anemia, iodo e vitamina A. A seguir, o impacto dessas deficiências crianças em idade escolar:

**Ferro:** a deficiência de ferro pode levar à anemia com efeitos extremamente negativos, incluindo saúde e desenvolvimento debilitados quando criança, baixa capacidade de aprendizagem, sistema imunológico fraco, assim como baixa capacidade produtiva. Anemia por deficiência de ferro é atualmente um dos maiores limitadores no desenvolvimento do capital humano de países subdesenvolvidos.

**Iodo:** o iodo é essencial para o desenvolvimento do cérebro desde a vida intrauterina. A deficiência de iodo está relacionada a graves tipos de atrasos mentais e físicos, e também à causa de retardo no desenvolvimento psicomotor na primeira infância. Também pode afetar os hormônios da tireoide que regulam a temperatura do corpo, metabolismo, produção de células vermelhas do sangue, funcionamento muscular e o crescimento.

**Vitamina A:** a vitamina A é uma substância importante para o crescimento dos ossos e dos dentes, para a defesa do corpo contra as doenças infecciosas, assim como para a visão, especialmente a noturna. A sua deficiência pode levar à cegueira; ressecamento de mucosas, diminui a resistência às infecções como diarreia, sarampo e infecções respiratórias. Essas enfermidades são causa do aumento das taxas de mortalidade na infância em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

#### *2.3.1.3 Baixo Peso*

São quadros de baixo índice de massa corporal. Baixo peso segue sendo um dos maiores problemas em países em desenvolvimento, onde a pobreza é a causa subjacente que contribui para a insegurança alimentar doméstica, reduzidos cuidados médicos para crianças, subnutrição materna e ambientes insalubres. Grupos sociais de todas as idades estão em risco, mas prevalecem entre crianças com até cinco anos de idade, especialmente as que têm entre seis meses (quando devem passar a ingerir também alimentos sólidos) e dois anos. Crianças em quadro de baixo peso possuem mais risco de mortalidade por doenças infecciosas como diarreia e pneumonia.

#### *2.3.1.4 Sobrepeso e Obesidade*

O excesso de peso e a obesidade são definidos como acumulação de gordura anormal ou excessiva que pode prejudicar a saúde. O índice de massa corporal é um índice simples de peso por altura que é comumente usado para classificar o excesso de peso e a obesidade. É definido como o peso de uma pessoa em quilogramas dividido pelo quadrado de altura em metros (kg/m<sup>2</sup>)<sup>5</sup>.

#### *2.3.1.5 Baixa Estatura para a Idade*

A baixa estatura para a idade em crianças na fase escolar pode ser causada por baixo peso ao nascer, amamentação insuficiente, ingestão de alimentos nutricionalmente inadequados para complementar ou substituir o leite materno, ou se são vítimas de infecções que causem diarreia frequente e infecções respiratórias. As crianças com baixa estatura para a idade tendem a entrar na escola mais tarde e a estar ausentes das aulas mais frequentemente do que crianças bem nutridas.

---

<sup>5</sup> Tabela de referência a partir de idade e gênero das crianças para se definir sobrepeso e obesidade pode ser encontrada na página da OMS: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/> (acessado em 31 maio 2017).

A baixa altura para a idade é considerada desnutrição crônica e por si só não afeta diretamente o desenvolvimento intelectual em crianças; mas os mesmos fatores subjacentes que causam esse quadro (desnutrição e subnutrição) também são susceptíveis de prejudicar o crescimento intelectual das crianças.

#### *2.3.1.6 Baixo peso para a Altura*

Baixo peso para altura é resultado do processo pelo qual doenças debilitantes fazem com que o músculo e o tecido adiposo atrofiem. O baixo peso para altura é considerado quadro de desnutrição aguda porque pode ser de curta duração em comparação com a baixa altura para idade.

Esse quadro pode ser causado por ingestão de energia extremamente baixa, perda de nutrientes devido a infecções ou uma combinação dos dois. As infecções associadas ao baixo peso para altura incluem tuberculose, diarreia crônica e AIDS.

#### *2.3.1.7 Doenças Crônicas Não Transmissíveis*

São doenças de longa duração e de progressão geralmente lenta. Os quatro principais tipos de doenças não transmissíveis são doenças cardiovasculares (como ataques cardíacos e hipertensão), câncer, doenças respiratórias crônicas (como doença pulmonar obstruída crônica e asma) e diabetes. As doenças crônicas não transmissíveis são a principal causa de morte no mundo, representando 63% de todas as mortes anuais. Cerca de 80% de todas as mortes por essas doenças ocorrem em países de renda baixa e média (ver subcapítulo 3.1 para definição de países de renda baixa e média).

As principais consequências da má nutrição em crianças com idade escolar de países em desenvolvimento e subdesenvolvidos são déficit de estatura para a idade, baixo peso, anemia e deficiência de iodo, impactando as capacidades cognitivas e o baixo desenvolvimento escolar de estudantes (NYATHELA, 2009). Portanto, oferecer alimentos na escola pode trazer benefícios para o aprendizado, pois ataca a fome imediata dos estudantes que chegam à escola sem terem se alimentado em casa. Crianças que estão em sala de aula sem sentir fome apresentam níveis de atenção e habilidades cognitivas mais altas. Sugere-se que a refeição seja servida o mais cedo possível do período escolar para o seu máximo benefício e rendimento. Aliviar a fome imediata de escolares pode contribuir para melhorar a performance em avaliações escolares e a progressão adequada nas séries anuais (MOLINAS, DE LA MOTHE, 2010).

Estudos mostram que alimentação escolar tem impacto consistente na performance em Matemática (aquisição e performance), especialmente nas crianças mais novas. Há evidências também de que gera melhorias em alguns aspectos cognitivos de curto prazo, no comportamento social em sala de aula e em momentos de socialização entre os escolares (GALLOWAY, 2009).

### 2.3.2 Nutrição no PNAE

A gestão do PNAE envolve um grande número de agentes, do governo federal à comunidade escolar. O FNDE repassa os fundos referentes à alimentação escolar diretamente às Entidades Executoras (EEx), que são as Secretarias de Educação dos estados, municípios e Distrito Federal. As EEx devem ter uma conta bancária aberta exclusiva para o repasse do orçamento do PNAE e o montante depositado é calculado com base no Censo Escolar realizado no ano anterior. O Programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) local, pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

O Conselho de Alimentação Escolar tem um papel fundamental na execução do Programa. O CAE é um órgão colegiado deliberativo e autônomo composto por representantes da sociedade civil, pais de alunos, professores e também por representantes dos poderes Executivo e Legislativo locais. Os CAEs têm o objetivo de fiscalizar a execução de toda alimentação escolar, ou seja, desde o recebimento do recurso federal até a distribuição das refeições nas escolas. Ademais, o CAE é responsável por aprovar a prestação de contas anual da EEx ao governo federal. Se desaprovado o orçamento, a EEx não receberá o repasse do ano seguinte. (BRASIL, 2009)

Em 2009, um importante instrumento legal foi aprovado para o fortalecimento do PNAE. A Lei nº 11.947, sancionada em 2009, descreve os princípios, diretrizes, objetivos e ações do Programa e estabelece modificações, como o reconhecimento da alimentação escolar como instrumento de cumprimento do direito humano à alimentação adequada (DHAA)<sup>6</sup>, a extensão da alimentação escolar aos estudantes do ensino médio, a inclusão

---

<sup>6</sup> “O direito a uma alimentação adequada é realizado quando cada homem, mulher e criança, sozinhos ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico em todos os momentos a alimentos adequados, ou meios para sua aquisição. O direito de ter acesso regular, permanente e sem restrições, direta ou por meio de compras financeiras, a alimentos quantitativos e qualitativamente adequados e suficientes,

da educação alimentar e nutricional de forma transversal no currículo escolar e a vinculação com a agricultura familiar. A Lei determina também que, do total dos recursos financeiros repassados aos estados, municípios e Distrito Federal pelo FNDE, no mínimo 30% seja dispendido na aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar ou de suas organizações, como cooperativas e associações (BRASIL, 2009).

Após a sanção da Lei, a Resolução CD/FNDE nº 38/2009 determinou os seguintes princípios norteadores do PNAE: equidade, participação social, universalidade, sustentabilidade e continuidade, compartilhamento de responsabilidades, direito humano à alimentação adequada e o respeito aos hábitos e tradições regionais. A Resolução reforçou também as seguintes diretrizes: descentralização das ações, articulação entre os gestores da política, apoio ao desenvolvimento sustentável com incentivos à aquisição de gêneros diversificados, inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, emprego de alimentação saudável e adequada (FNDE, 2009). Assim, o PNAE passa a ter como objetivo principal “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio das ações de educação alimentar e nutricional e a oferta das refeições” (BRASIL, 2009).

O papel da educação alimentar e nutricional (EAN), ainda que sendo um grande desafio de implementação, possui um caráter importante em PAEs. A Resolução FNDE nº 26/2013 determina que “as ações de educação alimentar e nutricional serão de responsabilidade do ente público educacional”, ou seja, as Entidades Executoras. As dificuldades residem na falta de conhecimento técnico específicos dos servidores da EEx que estariam a cargo destas tarefas, os professores. A relativa complexidade pedagógica está na sua metodologia (definida na Resolução) e objetivo:

## CAPÍTULO V

### Art. 13

(...)

Será considerada Educação Alimentar e Nutricional - EAN o conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, o estado de saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo.

§1º As EEx. poderão considerar ações de EAN, entre outras, aquelas que:

I - promovam a oferta de alimentação adequada e saudável na escola;

II - promovam a formação de pessoas envolvidas direta ou indiretamente com a alimentação escolar;

---

correspondentes às tradições culturais das pessoas a que pertence o consumidor e que assegurem uma atuação física e mental, individual e coletiva, com uma vida completa e digna, sem receios” (FAO, XXX).

III - articulem as políticas municipais, estaduais, distritais e federais no campo da alimentação escolar;  
IV - dinamizem o currículo das escolas, tendo por eixo temático a alimentação e nutrição;  
V - promovam metodologias inovadoras para o trabalho pedagógico;  
VI - favoreçam os hábitos alimentares regionais e culturais saudáveis;  
VII - estimulem e promovam a utilização de produtos orgânicos e/ou agroecológicos e da sociobiodiversidade;  
VIII - estimulem o desenvolvimento de tecnologias sociais, voltadas para o campo da alimentação escolar; e  
IX - utilizem o alimento como ferramenta pedagógica nas atividades de EAN.  
(FNDE, 2013)

O FNDE pretende contornar essas dificuldades com cartilhas e treinamentos oferecidos pelas EEx aos seus servidores com auxílio dos Nutricionistas locais. Nesse sentido, a implantação da Lei nº 11.947/2009 e, logo, a determinação da Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas Res. CFN nº 465/2010, consolidam mais claramente o papel do Nutricionista, assumindo a Responsabilidade Técnica do Programa:

- i. Realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional dos escolares da educação pública,
- ii. Estimular a identificação de escolares com necessidades nutricionais específicas,
- iii. Planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar,
- iv. Propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional para a comunidade escolar,
- v. Elaborar fichas técnicas das preparações que compõem o cardápio,
- vi. Planejar, orientar e supervisionar as atividades de seleção, compra, armazenamento, produção e distribuição dos alimentos,
- vii. Planejar, coordenar e supervisionar a aplicação de teste de aceitabilidade quando se fizer necessário,
- viii. Interagir com os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais e suas organizações,
- ix. Participar do processo de licitação e da compra direta da agricultura familiar para aquisição e gêneros alimentícios,
- x. Elaborar e implementar o Manual de Boas Práticas para serviço de alimentação de fabricação e controle para UAN,
- xi. Elaborar o plano anual de trabalho do PNAE,
- xii. Assessorar o CAE.  
(CFN, 2010)

Nos cardápios devem ser utilizados gêneros alimentícios básicos (ANEXO I), respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região e na alimentação saudável e adequada (CFN, 2010).

O planejamento do cardápio deve ser programado de modo a atender necessidades nutricionais por faixa etária estabelecida pelo Programa, de modo a suprir: 20% (vinte



por cento) para aulas em período parcial, 30% (trinta por cento) para os alunos matriculados em escolas localizadas em comunidades indígenas e em áreas remanescentes de quilombos ou, quando ofertadas duas ou mais refeições, e 70% (setenta por cento) para o período integral (ANEXO II) (PEIXINHO, 2011).

Vale ressaltar que, para o ano de 2017, o PNAE servirá diariamente 41 milhões de refeições para estudantes de redes públicas de ensino (Ensinos Inicial, Fundamental, Médio, Universitário e o Ensino para Jovens e Adultos, ou o EJA), creches e redes filantrópicas de educação com um orçamento de R\$ 4,15 bilhões anual (MEC, 2017).

Um aspecto importante a ser aprofundado é o da inserção da agricultura familiar através da compra institucional para as escolas. Este é um eixo central para programas de alimentação escolar em cooperação internacional – a alimentação escolar com compra local. A compra local para alimentação escolar no Brasil propõe a oferta de alimentos mais frescos e saudáveis e a criação de mercado para agricultura local. A abordagem do modelo do PNAE tornou o Brasil referência internacional e agente impulsor de cooperação no âmbito da Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSST) no tema de segurança alimentar e nutricional. A seguir, será feito um detalhamento da participação dos pequenos agricultores e de agricultores familiares na alimentação escolar – estratégia que resultou na redução da pobreza rural e elevação em índices da qualidade de vida de comunidades no campo (AÇÃO FOME ZERO, 2010).

#### 2.4 A Agricultura Familiar e a Alimentação Escolar: PAA e o Artigo 14 do PNAE

A pobreza rural prevalece em muitas regiões do País, muitas vezes pelo baixo incentivo que há em produzir, baixa capacidade técnica e, principalmente, por não ter condições adequadas de comercializar os produtos agrícolas nos mercados. Muitas famílias agrícolas, excluídas da cadeia comercial, permanecem marginalizadas ou se tornam famílias não agrícolas, abandonando o campo que lhes passa a ser mais oneroso, migrando para as cidades (FORNAZIER, 2012).

A agricultura familiar é uma categoria social heterogênea em termos de disponibilidade de recursos, acesso ao mercado, capacidade de geração de renda e acumulação. A distribuição desigual da propriedade da terra é a característica mais notável e, ao mesmo tempo, a principal distorção da estruturação da posse da terra no Brasil desde os primeiros tempos de sua constituição histórica (BUAINAIN, ROMEIRO, GUANZIROU, 2003). De acordo com o último Censo de Agricultura do Brasil realizado,

a agricultura familiar representa cerca de 84,4% de todos os estabelecimentos agrícolas do país, ocupando, no entanto, menos de 25% do total da área plantada no País (IBGE, 2016).

Segundo Costa *et al.* (2008), há uma razão histórica para a pobreza estruturante no Brasil rural:

Desde a institucionalização da Lei de Terras, em 1850, as elites dirigentes do Brasil persuadiram a sociedade de que o caminho do campo só poderia ser um: o da grande fazenda com assalariados. Ao invés de estimular a constituição de um modelo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar, com respaldo teórico de grande parte da intelectualidade do país, a agricultura de base patronal foi eleita como vetor do desenvolvimento rural no Brasil.

Atualmente, a agricultura familiar é responsável por garantir boa parte dos alimentos no País, correspondendo a cerca de 70% dos alimentos distribuídos (MDS, 2010; FAO, 2013). A agricultura em pequena e média escala é responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite (IBGE, 2006). Segundo o extinto Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome (MDS, 2011),

a agricultura familiar produz 70% dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros, responde por mais de 74% do pessoal ocupado no campo e por 10% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Desempenha, portanto, papel estratégico no abastecimento alimentar, por sua capacidade de resposta na ampliação da produção de alimentos, inclusive em períodos de crises globais.

A sustentabilidade dos pequenos produtores está cada vez mais condicionada ao seu nível de inserção e sua localização em certas cadeias produtivas e no seu grau de capitalização. Nesse sentido, pode-se afirmar que, em quase todos os países e sistemas agrários, os agricultores enfrentam problemas associados à disponibilidade de capital de giro e recursos para investimento (COSTA *et al.*, 2008). A seguir, serão analisados os instrumentos legais para a agricultura familiar, o novo mercado que a alimentação escolar gerou para o setor e o impacto que esse novo sistema gerou.

#### 2.4.1 Compras Institucionais: O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

No Brasil, a Lei nº 11.326 de 2006 define como agricultores familiares

os indivíduos que praticam atividades no meio rural; não detenham mais que quatro módulos fiscais<sup>7</sup>, ou seja, pequeno proprietário; utilizem mão de obra da própria família e tenham percentual mínimo de renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento (BRASIL, 2006).

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) merece destaque no acesso aos alimentos localmente produzidos, pois desenvolveu inovações técnicas e institucionais que permitiram com que este setor pudesse logo aceder ao mercado da alimentação escolar (JANUÁRIO, 2013; MATTEI, 2007; SARAIVA, *et al.*, 2013; CAMARGO, BACCARINA, SILVA, 2013, GRISA *et al.*, 2011). O Programa de Aquisição de Alimentos foi criado através da Lei 10.696/03, de 02 de julho de 2003 e fazia parte da estratégia do Programa Fome Zero. O PAA serve como ferramenta para assegurar o direito humano à alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional e busca integração entre políticas de segurança alimentar e nutricional às políticas agrícolas (SARAIVA, *et al.*, 2013).

A construção do PAA esteve centrada nas questões do combate à fome e da segurança alimentar e nutricional. Essa discussão, que a partir do final da década de 1980 voltou a ser intensificada, ganhou impulso nos anos 1990 com FHC e encontrou maior espaço no Governo Lula, envolvendo um amplo leque de atores sociais. O reconhecimento da agricultura familiar como categoria social pelas políticas governamentais, que até então não havia sido considerado pelo Estado como objeto de políticas públicas específicas, começou a receber maior atenção quando da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>8</sup> durante o primeiro Governo FHC, em 1996. Esse processo teve como saldo importante a própria construção da definição oficial do conceito de agricultura familiar, que desde então

---

<sup>7</sup> A medida de módulos fiscais varia para cada município e é medido em hectares. Maiores referências e cálculos podem ser encontrados em [www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal](http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal) (Acessado em 2 out 2016)

<sup>8</sup> O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é um programa do Governo Federal criado em 1996 e com o intuito de atender de forma diferenciada os mini e pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família. Destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas. Tem como objetivo o fortalecimento das atividades desenvolvidas pelo produtor familiar, de forma a integrá-lo à cadeia de agronegócios, proporcionando-lhe aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, mediante a modernização do sistema produtivo, valorização do produtor rural e a profissionalização dos produtores familiares (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015).

passou a ser incorporada como referência no planejamento da ação governamental (GRISA *et al.*, 2011).

O PAA foi apresentado como um programa de preços mínimos para determinados produtos para garantia de renda ao agricultor familiar (incentivar a produção em maior escala e sua diversificação), como também se propunha a contribuir com a segurança alimentar de segmentos menos favorecidos da população brasileira permitindo-lhes maior acessibilidade à alimentação saudável (MDS, 2015). Em resumo, o objetivo do PAA é o de garantir o acesso aos alimentos em “quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em condições de insegurança alimentar e nutricional, bem como promover a inclusão econômica e social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar” (FORNAZIER, 2012).

Para o alcance desses dois objetivos, o Programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, visando ao suporte da rede de instituições públicas de alimentação e nutrição e da rede de instituições socioassistenciais (restaurantes populares, hospitais, asilos, bancos de alimentos); à estruturação e fortalecimento das redes locais de abastecimento (logística, comércio local); à formação de estoques para prestar assistência alimentar a populações vulneráveis, populações atingidas por catástrofes e escolares em situação de insegurança alimentar (GRISA *et al.*, 2011).

Em relação à dispensa de licitação, as normas do PAA passaram a permitir que as aquisições fossem feitas com base em preços de referência, que devem levar em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar, em sistema similar à chamada pública utilizada para o PNAE (ver subcapítulo 2.4.2). Desta maneira, os pequenos agricultores e agricultores familiares puderam fazer uso de outro instrumento que não a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), uma política vigente desde 1966 para regular a aquisição de alimentos por instituições públicas e com mecanismos de aquisição de caráter universal. Ou seja, independente do potencial de produção e de escala do produtor ou da organização, todos os participantes da competição de compras estavam submetidos às mesmas exigências (GRISA *et al.*, 2011; GRISA *et al.*, 2009).

O acesso de associações, cooperativas e agricultores individuais ao PAA e o envolvimento destes com outras instituições contribuíram para o seu próprio fortalecimento. Com o PAA, estes atores passaram a ter maior conhecimento sobre gestão administrativa e mercados, assim como adquiriram um capital social que lhes concede

maior reconhecimento social, político e econômico, permitindo o acesso a outros recursos fundamentais (GRISA *et al.*, 2011).

A garantia de comercialização significa o fortalecimento da autonomia dos agricultores e o desligamento com a rede de atravessadores, que fazem o serviço de logística ligando o produtor ao último vendedor da sua produção e muitas vezes oferecem uma situação de desvantagem para o agricultor (LUCENA, LUIS, 2009).

Em pesquisa realizada por Rocha, Cerqueira e Coelho (2007) em Irecê (BA), por exemplo, todos os agricultores entrevistados afirmaram que, antes do PAA, o escoamento da produção dependia inteiramente dos atravessadores – o grau de dependência em relação aos intermediários e o quanto isso interfere na autonomia dos produtores ficam evidentes no desabafo de outro agricultor do Sul do país: ‘O programa é o sonho que a gente sonhava: não vender ao atravessador’. (GRISA *et al.*, 2011)

A agricultura brasileira, especialmente a agricultura familiar, desempenha um importante papel econômico, bem como possui um aspecto social igualmente relevante sendo fonte de renda e geração de riqueza para as famílias rurais, ajudando a manter um contingente de pessoas no campo e assim frear o êxodo rural (FORNAZIER, 2012; SARAIVA *et al.*, 2013).

#### 2.4.2 O Artigo 14 do PNAE

Como já discutido, o PNAE passou por inúmeras reestruturações ao longo das décadas. A gestão descentralizada, implementada pela Lei nº 8.193/1994 e consolidada com a MP nº 1.784/1998, pode ser considerada dentre as iniciativas com maiores impactos diretos e indiretos na alimentação escolar por trazer a possibilidade de fornecer uma merenda “mais variada, com maior volume de alimentos *in natura* e mais condizente com os hábitos alimentares das diferentes regiões do país, além de possibilitar a inserção dos pequenos agricultores no mercado institucional” (SCHWARTZMAN, 2015).

No ano de 1996, uma nova portaria passou a definir os critérios para aquisição de alimentos para a merenda escolar. Esta portaria acentuou a importância da comercialização de alimentos produzidos na região para incentivar a produção local, além de recomendar a aquisição de produtos que estivessem em período de safra na região. Outra vantagem desse processo foi a redução ou a exclusão dos alimentos formulados, pré-processados ou desidratados do cardápio e que exigiam pouco tempo de pré-preparo

e sem refrigeração, com baixo volume nutricional e menor peso, muitas vezes necessitando apenas do acréscimo de água (SARAIVA *et al.*, 2013). Ademais, recomendava evitar a compra de alimentos de empresas do setor de alimentação – geralmente centralizado em poucos grupos privados. As ações vinculadas ao PNAE no modelo descentralizado, ou seja, após a municipalização da gestão da merenda escolar, centravam-se no estímulo ao associativismo e à profissionalização dos produtores agrícolas familiares (BELIK; SOUZA, 2009).

Na prática, obstáculos dificultavam a inserção desses produtores nos mercados, como a baixa capacidade institucional, produtiva e de comercialização que comprometiam quantidade, qualidade e preços dos produtos. Referindo-se à burocracia e aos requisitos para participar de processo licitatório, Costa *et al* (2008) relata as dificuldades de inserção dos pequenos produtores nos mercados institucionais:

Embora houvesse apoio na legislação para a compra direta dos agricultores familiares e produção agrícola local, o governo criava dificuldades para a prestação de contas devido às exigências da lei de licitação e o alto nível de informalidades entre os produtores familiares dos municípios, o que inviabilizava sua legalização como fornecedores. Não existia um programa ou política federal e nem a infraestrutura para sustentar esse tipo de mudança no meio-ambiente de alimentação institucional.

Com a aprovação da Lei do PNAE em 2009, o Artigo 14 fez com que o Brasil se tornasse o primeiro país do mundo a legislar sobre a ligação entre alimentação escolar e o setor agrário:

Art. 14. 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)

Este artigo sofreu forte oposição quando a Lei foi apresentada ao Senado em 2008 depois de aprovada no Congresso. Além do *lobby* feito por grupos a favor da continuação de contratação de empresas privadas terceirizadas para servirem a merenda escolar, prefeitos e governadores se posicionaram contra em função das dificuldades que enfrentariam para cumprir com essa exigência (HAWKES *et al.*, 2016). Assim, o parágrafo 2º do referido artigo foi inserido e permite a dispensa da exigência “quando apresente uma das seguintes circunstâncias: I - impossibilidade de emissão do documento

fiscal correspondente; II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; III - condições higiênico-sanitárias inadequadas” (BRASIL, 2009). Aclara-se que, não sendo possível a compra local pela prefeitura por uma dessas razões que permite a dispensa, deve-se estabelecer a seguinte ordem de prioridade para a compra de agricultor familiar: compra de agricultores da região, do território rural, do estado e, finalmente, de outros estados (BRASIL, 2009).

Uma das inovações da Lei 11.947/2009 é que ela cria uma ferramenta alternativa de compras, a chamada pública, através da qual os agricultores familiares podem vender ao PNAE, dispensando o procedimento licitatório e facilitando o acesso ao mercado da alimentação escolar. Tal operacionalização das compras locais pelo PNAE constitui processo complexo, pois envolve distintos setores da sociedade, tanto no âmbito federal como estadual e municipal (SCHWARTZMAN, 2015). Assim versa sobre o tema o parágrafo 1º da Lei:

A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37<sup>9</sup> da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (BRASIL, 2009).

Na prática, a compra e venda de produtos da agricultura familiar através da chamada pública funciona deve seguir os seguintes processos: o primeiro passo é o mapeamento dos produtos cultivados e criados na região. A responsabilidade dessa etapa é da Secretaria de Educação que deverá fazer um levantamento da produção da agricultura familiar local (produto, quantidade e época de colheita) junto à Secretaria de Agricultura, à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) local e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, quando houver. De posse do mapeamento dos produtos da agricultura familiar, os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável (Portal MDA).

Vale ressaltar que o nutricionista da Secretaria de Educação, responsável pela criação do cardápio nas escolas dos municípios ou estados, pode adquirir, além de alimentos *in natura*, também alimentos semiprocessados ou industrializados como, por exemplo, alimentos cortados e/ou descascados embalados, polpas de frutas e sucos, pães,

---

<sup>9</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...) (BRASIL, 1988).

bolos, entre vários outros. Nesses casos, é necessário que o produtor familiar cumpra com as regulações sanitárias para processamento e comercialização vigente e que o produto adquirido esteja de acordo com as diretrizes nutricionais estabelecidas pelo PNAE. Concluído o cardápio, o nutricionista deve informar à Entidade Executora a demanda, especificando quais os produtos e a quantidade de cada um para todo o ano – embasado na sazonalidade da produção e, como já mencionado, no censo escolar do ano anterior.

Logo, as Entidades Executoras deverão publicar, por meio de chamada pública, em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, rádios comunitárias, em página na internet e na forma de mural em local público de ampla circulação, quais os alimentos e a quantidade de cada um deles que desejam adquirir da agricultura familiar para alimentação escolar. A chamada pública deverá permanecer aberta para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias. Quanto à questão de menor preço para compras públicas, regulamentada na Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/1993, a Resolução do FNDE nº 26/2013 estabelece no Artigo 29 que para as Chamadas Públicas:

O preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado.

§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

§2º Na impossibilidade da pesquisa ser realizada em âmbito local, deverá ser realizada ou complementada em âmbito territorial, estadual ou nacional, nessa ordem.

(...)

§4º Na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, a EEx poderá acrescer aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais (...).

Os agricultores familiares interessados devem então preencher o Projeto de Venda, documento que formaliza o interesse, e encaminhá-lo à Entidade Executora com a documentação exigida na chamada pública. A seleção de Projetos segue uma ordem de prioridades determinada em Resolução e no contrato a ser assinado deverá constar o cronograma de entrega dos produtos, a data de pagamento aos agricultores familiares e todas as cláusulas de compra e venda. Ao cumprimento do cronograma, o documento fiscal exigido do produtor é a nota do produtor rural ou nota avulsa ou nota fiscal



(podendo ser na versão eletrônica). A prestação de contas é feita pelo nutricionista, que é o encarregado também do recebimento e revisão dos produtos entregues.

Em janeiro de 2010, então, deu-se início à implementação da Lei 11.947/2009. Durante este ano, 47,4% dos municípios de todo o país compraram localmente da agricultura familiar e, nestes, o percentual de compra foi, em média, de 22,7% em relação ao total repassado pelo governo federal. (SARAIVA et al., 2013)

Inicialmente cada portador da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)<sup>10</sup> podia entregar até R\$ 9.000,00 por ano em produtos para o PNAE. Em 2012 esse montante passou para R\$ 20.000,00. Segundo dados disponíveis no portal do FNDE (acessado em 2 out 2016), com base no orçamento total do PNAE de 2014 de R\$ 3,3 bilhões, a agricultura familiar teria acesso a R\$ 1,01 bilhão como resultado da vinculação de sua produção à alimentação escolar. Estima-se que cerca de 250.000 famílias de agricultores possam se beneficiar em todo o País. O PNAE gera uma demanda de alimentos para entre 41 e 43 milhões de estudantes de todos os níveis de ensino – das creches ao Ensino de Jovens e Adultos (EJA), dos centros urbanos às comunidades rurais e também indígenas e quilombolas.

Dados oficiais do FNDE (XXXX) também mostram a evolução do montante transferido às EEx (TABELA I) com um crescimento médio anual de 4,51%. Pode-se inferir também que a considerável magnitude e proporção do PNAE demandou novos formatos de articulações produtivas e comerciais locais e regionais.

**TABELA 1 – Evolução dos valores transferidos e repassados à agricultura familiar no PNAE**

Ano	Número de EEx	Total Transferido (R\$)	Total Gasto com AF (R\$)	% Alcançada	Crescimento Anual
2011	5.277	2.990.297.175,20	234.670.508,55	7.85%	-
2012	5.261	3.218.920.826,00	366.611.838,48	11.39%	3.54%
2013	5.559	3.536.931.571,40	581.001.541,00	16.43%	5.04%
2014	5.524	3.326.551.245,20	711.282.907,50	21.38%	4.96%
<i>Crescimento médio: 4.51%</i>					

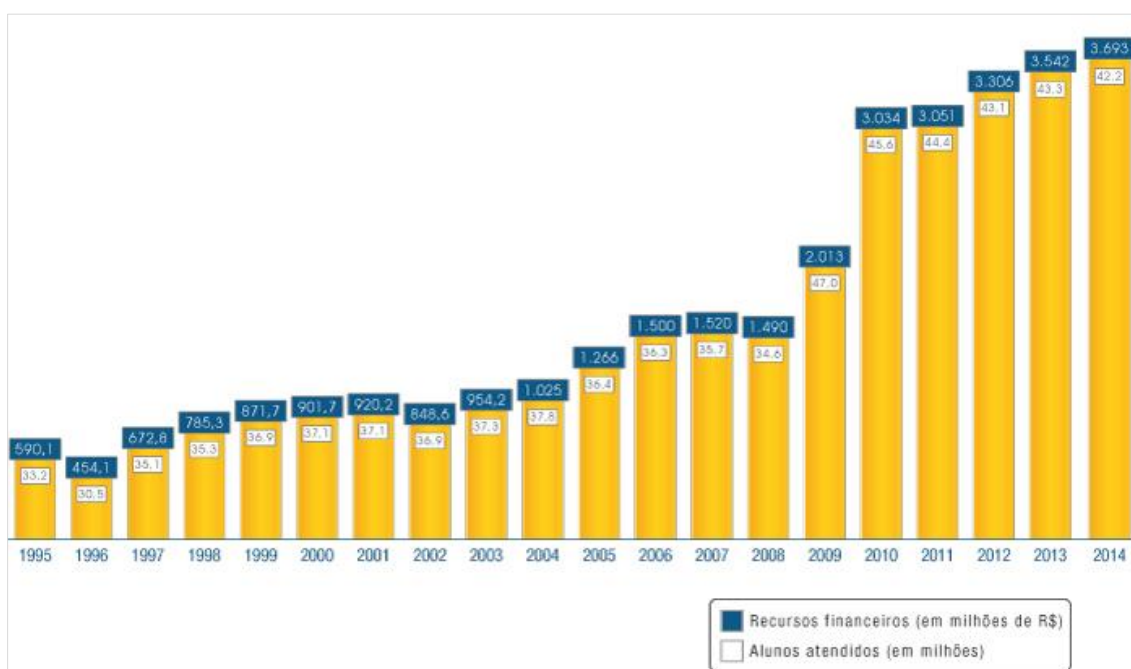
<sup>10</sup> A Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) foi criado exclusivamente para o agricultor familiar aceder ao PRONAF e é o principal instrumento de identificação do agricultor familiar. Por meio dele, é possível ter acesso às ações que beneficiam o setor. O documento é gratuito e emitido por diversos agentes, como empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural e sindicatos. (SENARMS, 2012)

### 2.4.3 Agricultores Familiares no PNAE

Camargo, Baccarin, Silva, (2013) realizaram uma pesquisa de campo com 93 famílias assentadas em 14 áreas de assentamento localizadas na Regional Norte do estado de São Paulo depois do primeiro ano de execução do Art. 14 da Lei do PNAE. Os autores demonstraram que 73% dos produtores estão cadastrados no PAA e, destes, 89% participavam do PAA e PNAE. Dos que participam do PNAE, 100% recebem algum tipo de assistência técnica, como o PAA.

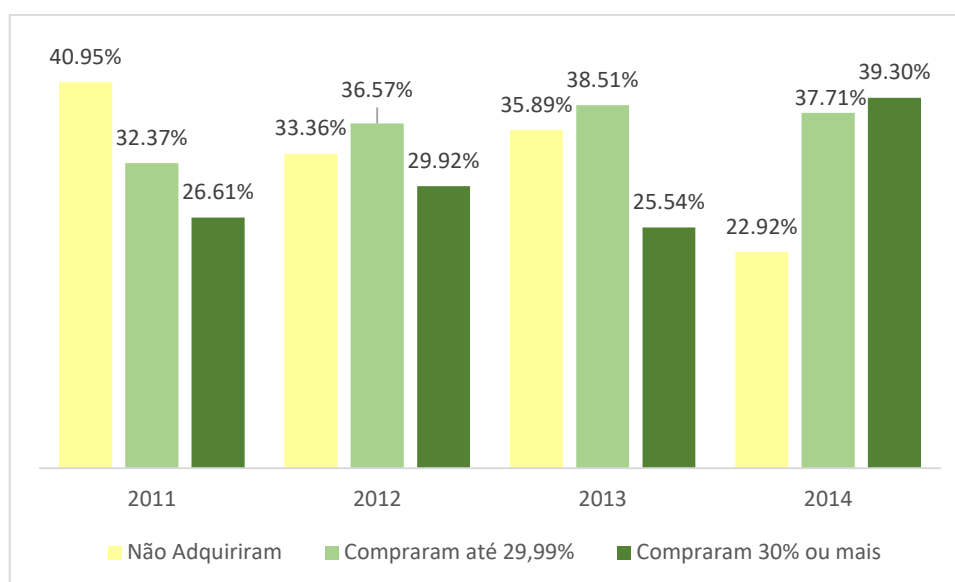
Portanto, tanto o PAA quanto as compras para a alimentação escolar são políticas públicas criadas para atuarem em dois locais, tanto para produtores e consumidores (o primeiro por enfrentar limitações no acesso a determinados mercados, e o último por apresentar carência de recursos e assim recebem doações do PAA) e para melhorias na qualidade da alimentação escolar, que tem a importância por ser a principal refeição para muitos alunos. (FORNAZIER, 2012). O gráfico abaixo (GRÁFICO 1) mostra a evolução da quantidade de alunos atendidos no correr dos anos até 2014 com os valores repassados para alimentação escolar (valores globais, sendo 30% destes disponibilizados para a compra direta da agricultura familiar). O Gráfico 2 mostra a evolução da participação da agricultura familiar no orçamento do PNAE.

#### **GRÁFICO 1 – Evolução de alunos atendidos e recursos financeiros repassados ao PNAE**



Fonte: Portal FNDE.

**GRÁFICO 2 – Evolução da participação da agricultura familiar no orçamento do PNAE**



FONTE: Portal do FNDE

Com relação aos impactos que a participação nos programas teve na produção, alimentação e renda das famílias, a pesquisa de Camargo, Baccarin, Silva, (2013) teve os

seguintes resultados: a maioria dos assentados respondeu positivamente quando indagados sobre a diversificação da produção, aumento de renda e aumento na quantidade e qualidade da alimentação. Ou seja, de forma geral a participação em um ou mais programas influenciou positivamente a produção agrícola e a qualidade da alimentação, como faz parte dos objetivos desses programas. A tabela abaixo mostra quais os itens mais adquiridos por grupo alimentar que corresponde à agricultura familiar.

**TABELA 2 – Itens mais adquiridos da agricultura familiar por grupo alimentar**

Grupo	Item	Participação da agricultura familiar (%)	Participação dos outros fornecedores (%)
Preparacoes prontas	Risole, diversos sabores	96.99	3.01
Oleaginosas	Pupunha	94.21	5.79
Oleaginosas	Castanha-do-Brasil	93.10	6.90
Acucares e doces	Mel de eucalipito	89.35	10.65
Pescados e frutos do mar	Ostra	88.04	11.96
Frutas e derivados	Mirtilo	86.71	13.29
Frutas e derivados	Atemóia	78.18	21.82
Outros Generos Alimenticios	Poejo	77.43	22.57
Frutas e derivados	Mangaba	75.08	24.92
Frutas e derivados	Framboesa	74.08	25.92
Carnes e derivados	Carne de caprino/carne de bode	68.73	31.27
Hortalicas e derivados	Radiche	66.75	33.25
Hortalicas e derivados	Jambu	66.08	33.92
Oleaginosas	Pinhão descascado	65.81	34.19
Leguminosas e derivados	Fava	61.70	38.30
Preparacoes prontas	Esfirra de carne	60.79	39.21
Frutas e derivados	Ciriguela/Seriguela	58.98	41.02
Acucares e doces	Mel Silvestre	58.51	41.49
Frutas e derivados	Pomelo	57.99	42.01
Hortalicas e derivados	Alface roxa	57.07	42.93

FONTE: PMA

Na educação estadual e municipal de estados como Ceará, Pernambuco e Paraíba, os maiores produtores de rapadura da região nordeste, incluiu-se este alimento em programas de alimentação escolar. Piauí, Alagoas e Bahia também o fizeram. As chamadas públicas dessas regiões especificam a compra do produto na forma artesanal de cooperativas ou associações registradas pelos conselhos municipais de desenvolvimento local, o que gerou fortalecimento desse setor produtivo na economia local e regional. Sendo um alimento comumente consumido pela população nesses

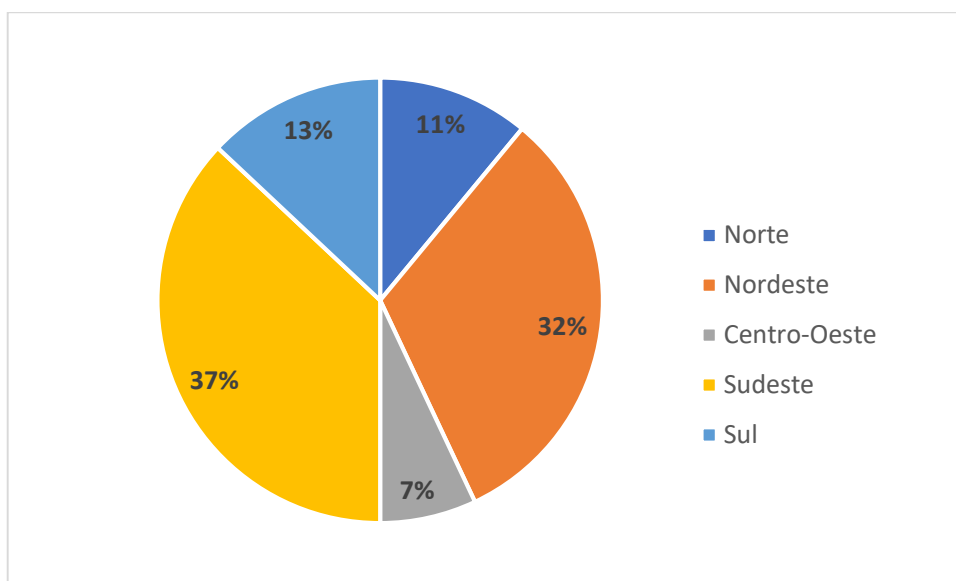
estados, a rapadura é usada na alimentação escolar para adoçar leite ou consumir com outros itens do cardápio, como a farinha e a carne do sol, ou servidas em barra como sobremesa (CARVALHO, 2010).

No estado do Amapá, uma fábrica de castanha brasileira, com capacidade para produzir 24 toneladas por mês, opera sob a gestão das cooperativas de castanheiros da região. Construído na Reserva Extrativista do Rio Iratapuru, localizado no município de Laranjal do Jari, a fábrica foi financiada pelo governo estadual. O primeiro passo foi definir na chamada pública a demanda da noz *in natura*, que permitiu às cooperativas fornecer o produto para alimentação escolar através da rede pública. A partir da identificação do potencial do castanheiro para a economia regional, o governo começou a investir no apoio às cooperativas produtoras. (UHEARA *et al.* Apud CARVALHO, 2010)

Em Rondônia, um dos estados que mais produz mel e derivados na Amazônia, o estado investiu na produção e na qualidade do setor de apicultura. Logo, a necessidade de expansão do mercado surgiu. Como resultado, vários municípios organizaram uma proposta para comprar mel de abelhas selvagens para o PNAE. Estudantes de escolas e creches no sistema escolar municipal passaram a consumir o produto em forma de *sachet*. A iniciativa visa melhorar a qualidade dos alimentos com um ingrediente natural, artesanal e rico em nutrientes. Ele também busca fortalecer a parceria na sustentabilidade da apicultura no Norte e outros estados das outras regiões, uma vez que o Brasil é um dos maiores produtores desse tipo de alimento (UHEARA *et al.* Apud CARVALHO, 2010).

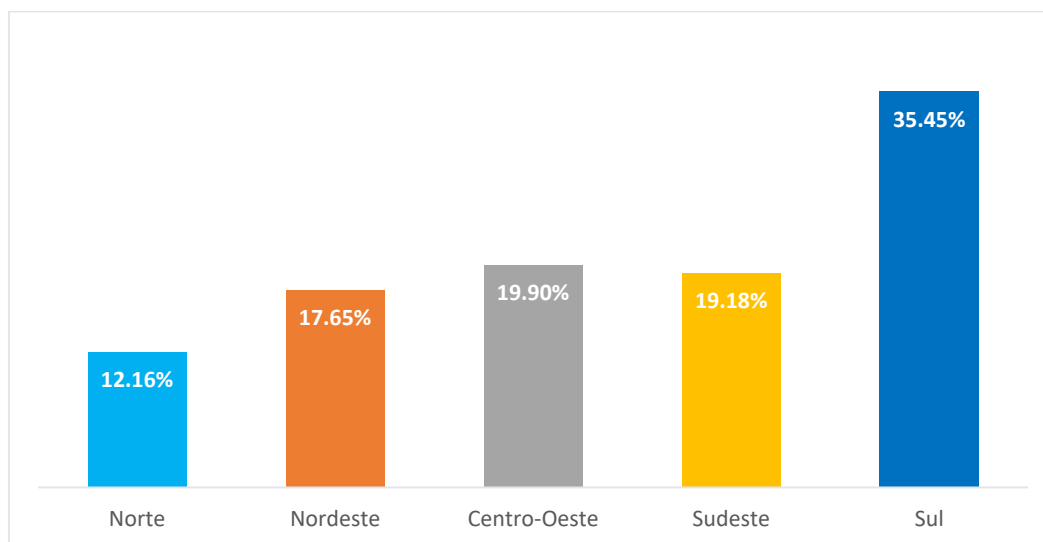
Ao produzir e vender seus produtos para mercados locais e/ou institucionais, os beneficiários reforçam o ideário da autonomia rural frente à massificação do mercado globalizado, contribuindo para a ressocialização e inserção dos alimentos. Nesse cenário, o investimento na agricultura quanto à capacitação humana e material se mostra relevante para a formulação e a implementação de ações locais de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento local (CAMARGO, BACCARIN, SILVA, 2013; SARAIVA *et al.*, 2013). Os dois gráficos abaixo mostram a distribuição do orçamento do FNDE para a alimentação escolar por região no ano de 2014 e a relação da alocação do orçamento para a agricultura familiar, também por região, no ano de 2014.

### **GRÁFICO 3 – Porcentagem da distribuição do orçamento do PNAE por região no ano de 2014**



FONTE: FNDE, 2016

**GRÁFICO 4 – Porcentagem de aquisição das aquisições da agricultura familiar pelo PNAE por região no ano de 2014**



FONTE: FNDE, 2016

Informações recolhidas pela ONG Ação Fome Zero sugerem que, nos municípios que promoveram a compra de alimentos junto à agricultura e à agroindústria familiar ou ao pequeno comércio, ocorreram vantagens em termos de renda e emprego, além de propiciar uma alimentação saudável com manutenção dos hábitos alimentares regionais

(AÇÃO FOME ZERO, 2010). Em uma pesquisa qualitativa entre 110 agricultores de 43 municípios do estado de São Paulo em 2012, Schwartzman (2015), através de entrevistas e questionários, concluiu que:

76,4% declararam aumento da renda após vender para o PNAE;  
Para 43,6 %, o preço pago pelo PNAE era mais alto que do mercado e 20,9%, era mais baixo;  
Para 17,3%, os preços nos outros mercados mudaram depois que os agricultores familiares passaram a vender diretamente para o PNAE;  
Destes, 73,7% declararam que o preço pago pelos outros mercados aumentou;  
34,6 % passaram a produzir novos produtos;  
63,3% aumentaram quantidade produzida;  
54,6% aumentaram área cultivada;  
36,4% mudaram a maneira de planejar a produção;  
52,7% passaram a utilizar mais técnicas e/ou insumos;  
40,9% investiram mais em infraestrutura.

Programas de alimentação escolar são capazes de gerar meios para desenvolver a produção local, tornando esse programa mais atraente em termos financeiros do que o PAA, desvinculando-a de crises setoriais e mantendo regularidade nas rendas da comunidade de agricultores, ao mesmo tempo em que se garante o abastecimento alimentar. Em cenários de alta nos preços dos alimentos, a dinamização local por meio da agricultura familiar pode ser um caminho para evitar crises de abastecimento e falta de produtos essenciais à alimentação. Ademais, tais programas podem cumprir um papel relevante na rede de proteção social devido a sua alta capacidade de responder em momentos de crise. Pode-se considerar que o envolvimento de vários setores faz parte de uma rede especialmente desenvolvida para dar visibilidade a segmentos sociais que, dentro da *rationale* do programa, tem diretamente impactada a qualidade de vida dos envolvidos (DUKE UNIVERSITY, 2005 *apud* SCHWARTZMAN, 2015).

Vale ressaltar que a Lei 11.947/2009 foi aprovada num contexto internacional de crescente atenção à relação entre agricultura, nutrição e saúde, incluindo programas de hortas escolares, pesquisas relacionando agricultura e nutrição e saúde, e setores da saúde demandando do setor agrário um papel mais central na redução da má nutrição, opondo-se, assim, à alimentação rica em alimentos industrializados (HAWKES et al., 2016)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Os autores se embasam em uma revisão da literatura (BUNDY ET AL., 2009; ESPEJO, BURBANO, GALLIANO, 2009; LCIRAH, 2015; MORGAN, SONNINO, 2008; SUN, 2010; BANCO MUNDIAL, 2006; OMS, 2004) e que analisa o *momentum* em que essa pauta estava em agendas de discussão no mais alto nível da esfera internacional devido, principalmente, concluem eles, à crise na governança alimentar de 2008.

Nacionalmente, como visto, as questões e problemas no tocante ao combate à fome, à má nutrição e à baixa inserção do pequeno agricultor na cadeia comercial se tornaram proeminentes na agenda política se tornaram políticas concretas. O processo de construção e aprovação da Lei 11.947/2009 foram resultado de diferentes “fluxos” que convergiram em um momento crucial para a abertura de uma agenda política. O Brasil, assim, se tornou o primeiro país a, através de lei, relacionar alimentação escolar com o setor agrário nacional. No capítulo a seguir, serão levantados dados e informações sobre a alimentação escolar no mundo e como o histórico e as características do PNAE vêm influenciando a agenda internacional no tema.



### 3 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E A COOPERAÇÃO TÉCNICA PARA O DESENVOLVIMENTO

Programas de alimentação escolar (PAEs) são uma prática popular e de longa data em países de renda média e baixa. Segundo uma mostra de 169 países levantada pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) no seu documento Estado da Alimentação Escolar no Mundo de 2013, último lançado até 2017, todos possuem algum tipo de programa de alimentação escolar, atendendo a pelo menos 368 milhões de crianças até o nível do Ensino Fundamental, ainda que por alguma Organização Internacional ou ONG.

O Programa Mundial de Alimentos, presente em 72 países e com execução de PAEs em todos eles, é a maior agência humanitária no mundo para a segurança alimentar e nutricional. Sua atuação cobre emergências, elaboração de programas de médio e longo prazo em desenvolvimento de capacidades e em apoio a construção de políticas públicas voltadas para alimentação e nutrição (PMA, 2013). O PMA entende desenvolvimento de capacidades como ações que fortalecem os meios dos países estabelecerem e gerenciarem por conta própria programas de atenção alimentar e redução da fome. A partir da cooperação de melhores práticas, o PMA analisa modelos de práticas exitosas a partir de três níveis: os quadros político e institucional, organizações e capital humano (PMA, 2008).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) define de maneira abrangente o desenvolvimento de capacidades como o processo através do qual indivíduos, organizações e sociedades adquirem, fortalecem e mantêm as capacidades para definir e alcançar seus próprios objetivos de desenvolvimento ao longo do tempo. O desenvolvimento de capacidades pode ser qualquer esforço de transferência de conhecimento a pessoas ou instituições de modo a desenvolver novas práticas ou melhorá-las; pode ser a criação de novas instituições ou o fortalecimento das antigas; e também como a melhoria dos direitos, do crescimento social ou das liberdades individuais (PNUD, 2009).

A FAO, no âmbito da alimentação escolar, desenvolve na América Latina o Projeto de Fortalecimento de Programas de Alimentação Escolar no marco da Iniciativa da América Latina e o Caribe sem Fome 2025<sup>12</sup> que foca em estabelecer e fortalecer a

---

<sup>12</sup> Projeto assinado em 2009 no âmbito do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO (estabelecido em 2008) e que busca fortalecer a oferta de alimentação escolar em países da América Latina e Caribe com a finalidade de promover a formulação e implementação de programas de alimentação escolar sustentáveis baseados na experiência brasileira. Países beneficiários são: Belize, Costa Rica, El Salvador, Granada, São

compra institucional da agricultura local para a alimentação escolar. Na África, possui atuação discreta se comparada com a do PMA no continente (que por sua vez possui pouca expressão em AE na América Latina com seus escritórios nacionais). Em países africanos, a FAO estimula a ligação do programa Compras de Africanos para a África<sup>13</sup> (PAA África) com programas de alimentação nacionais (FAO, 2011; FAO, 2013; FAO, XX).

A cooperação internacional em alimentação escolar promovida por OIs e por países do Norte durante a segunda metade do século XX não fugiu da lógica da transferência de práticas (e excedentes produtivos) de maneira *top-down*, sem profunda análise do setor no país beneficiário, das suas instituições, das causas de suas carências, da real prioridade das demandas, etc.

Até fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, doadores aplicavam na cooperação que promoviam a visão de que a oferta de alimentos em quantidade para escolares com fome serviria para proporcionar e melhorar resultados educacionais nesses países pobres – sem, no entanto, considerar qualidade nutricional e a cultura alimentar local. Ademais, essas intervenções eram desenvolvidas de maneiras isoladas e com pouco alinhamento ou integração com estratégias políticas nacionais – tanto com as já existentes como tampouco se propunha a desenvolver novas estratégias em coordenadas com os governos nacionais. Assim executados, desde o ponto de vista de doadores, programas de alimentação escolar se tornavam caros e sem sustentabilidade dentro de orçamentos nacionais (dos países beneficiários) (MOLINAS, DE LA MOTHE, 2010).

A partir da crise financeira e de gestão global da produção de alimentos de 2008/09, doadores e organizações internacionais precisaram mudar o paradigma da cooperação para segurança alimentar e nutricional. A alimentação escolar passou a ser vista de maneira mais abrangente e as escolas passaram a ser vistas não só como educadoras, mas como formadora de hábitos alimentares e de saúde que chegam às suas famílias e à comunidade escolar em geral e que podem ser um canal de desenvolvimento local. Promover a nutrição através da escola pode criar benefícios que se estendem para além das salas de aula e que melhoram a comunidade e a saúde e o bem-estar nutricional

---

Vicente e Granadinas, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, Paraguai, Peru, República Dominicana e Santa Lúcia (Site da FAO <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/alimentacion-escolar/es/>. Acessado em 02 ago 2017).

<sup>13</sup> *Purchase from Africans for Africa*, ou PAA Africa é um programa inspirado no Programa da Aquisição de Alimentos brasileiro, ou PAA, de 2003, para fortalecimento dos agricultores familiares africanos. É liderado pela FAO em parceria com os Governos brasileiro e britânico e com o PMA.

da população (FAO, 2013). A partir dessas novas abordagens, a seguir serão apresentados o cenário da alimentação escolar no mundo e o papel do Brasil nos últimos anos na cooperação internacional com o Programa Nacional de Alimentação Escolar.

### 3.1 A Alimentação Escolar no Mundo e a Assistência Técnica Internacional

As crises financeira e alimentar de 2008/09 obrigaram distintos agentes de todos os níveis do sistema internacional na área de desenvolvimento a avaliarem e repensarem a real efetividade e sustentabilidade do trabalho que há décadas vinham desenvolvendo. Até então, a comunidade internacional via a alimentação escolar apenas nos seus aspectos educacionais. Com a crise, tornou-se evidente que governos de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento tratam seus PAEs, na verdade, como uma estratégia de proteção social (BM, 2009). Logo em 2009, o Banco Mundial (BM) publicou, com apoio do PMA e do Parceria para o Desenvolvimento das Crianças (PCD, *Partnership for Child Development*), um consórcio de movimentos sociais de mais de 50 países, o relatório “Repensando a Alimentação Escolar”, que passou a nortear a agenda internacional no tema e a moldar a cooperação em alimentação escolar, nutrição e proteção social.

Foi somente com essa necessidade de mudança de paradigma que a ajuda alimentar (*food aid*) passou a ser tratada como assistência técnica alimentar (*food technical assistance*). A partir do documento, estimava-se que se poderia delinear ações embasadas em qualidade, sustentabilidade e com vistas a transferi-las aos governos nacionais. Este último se tornou condição não-negociável com doadores nesse momento, ainda que já fora recomendação na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Assistência para o Desenvolvimento (2005). De acordo com a nova arquitetura da assistência técnica, “o governo receptor está no lugar do motorista, e as prioridades devem basear-se na agenda nacional de desenvolvimento” (MOLINAS, DE LA MOTHE, XX).

Ainda que a liderança ideal dos governos nacionais dos países beneficiários a que se propõem doadores e OIs sejam dificultadas por antigas práticas costumeiras dos servidores internacionais e pelas restrições institucionais dos países, projetos de cooperação para o desenvolvimento da alimentação escolar tendem a suprir o déficit técnico local nos modelos de transferência de conhecimento. Por exemplo, Galloway (2009) descreve a relação PMA-Governo no caso do Lesoto, um país de pouco mais de 2 milhões de habitantes com todo seu território circundado pela África do Sul:

O Lesoto possui diferentes programas de alimentação escolar para as escolas em montanhas e para as localizadas em regiões baixas. O PMA distribui refeições para todas as crianças em áreas montanhosas, enquanto o governo fornece refeições, através de empresas contratadas, no restante do país. O governo subsidia os custos do programa do PMA quanto às despesas operacionais da Unidade de Gerenciamento de Alimentos no Gabinete do Presidente, à equipe de alimentação escolar, aos custos operacionais no Ministério da Educação e aos salários dos cozinheiros em áreas cobertas pelo PMA.

Vale ressaltar que em contextos de emergência, abalos econômicos, crises financeiras prolongadas e vulnerabilidade, a alimentação escolar servirá, a curto prazo, como proteção social produtiva e, a longo prazo, como investimento no capital humano, nas economias locais e na redução da desigualdade. Esse fenômeno se potencializa se a produção local de alimentos está inserida na cadeia da alimentação escolar do país (BM, 2009).

No nível doméstico, em períodos de choque e de poder de compra reduzido, as famílias tendem a enfrentá-los através de medidas contraproducentes, como retirar os filhos em idade escolar da escola para trabalharem e para economizarem nas taxas escolares e despesas relacionadas (BM, 2009). Os programas de alimentação escolar ajudam a proteger os recursos das famílias, o que pode servir de incentivo para que as famílias enviem seus filhos à escola e que completem todo o ciclo de ensino:

A provisão de alimentos, portanto, alivia a fome a curto prazo, ao mesmo tempo em que apoia os objetivos de longo prazo da educação e melhoria da nutrição e da saúde. As transferências de valor da alimentação escolar têm o potencial de aumentar a matrícula escolar e o comparecimento em momentos em que as famílias de baixo poder aquisitivo podem correr o risco de recorrer a estratégias de enfrentamento negativas, inclusive levar os alunos para fora da escola para se dedicarem a algum trabalho informal (MOLINAS, DE LA MOTHE, 2010).

Ao enquadrar PAEs como proteção social, o Banco Mundial abriu as portas para novas fontes nacionais e internacionais de fundos. Nacionalmente, orçamentos de pastas que não somente do Ministério da Educação poderão ser alocados em algum passo da rede de alimentação escolar. Fundos internacionais disponibilizados por instituições filantrópicas, fundações, governos ou OIs que são aplicáveis apenas para projetos de redução da pobreza podem ser direcionados a programas de alimentação escolar. Somente no ano de 2009, o Grupo Banco Mundial tornou a alimentação escolar elegível para seu fundo criado em 2008 em resposta à crise alimentar de US\$ 1.2 bilhões (MOLINAS, DE

LA MOTHE, 2010), o que não teria sido possível se se considerasse a alimentação escolar apenas como suporte educacional.

De acordo com o extenso levantamento feito pelo PMA para o seu documento “Estado da Alimentação Escolar no Mundo” de 2013, todos os 169 países pesquisados possuíam um programa de alimentação escolar com algum nível de cobertura nacional. A pesquisa cobriu países de renda baixa, média-baixa, média-alta e alta<sup>14</sup>. A seguir, algumas características sobre a alimentação escolar no mundo identificadas pelo PMA:

### *3.1.1 Valores Anuais*

Dados de orçamento real disponibilizados para alimentação escolar não estão facilmente disponíveis para a maioria dos países. Dos 169 países, 89 puderam apresentar relatórios sobre beneficiários e orçamento. A partir de estimativas baseadas em dados secundários, puderam-se avaliar outros 65 países, totalizando 154. Como fontes de dados secundários, consideraram-se estudos de caso e outras publicações existentes, entrevistas com interlocutores nos governos e, em alguns casos, calculou-se a partir do grau de cobertura e da população em idade escolar. Estima-se que os 154 países possuem, combinados, orçamento anual entre US\$47 e US\$75 bilhões de dólares anuais.

### *3.1.2 Cobertura dos Programas*

A metodologia de levantamento de dados efetuada pelo PMA para estimar a cobertura em território nacional da alimentação escolar nos países foi calculando os dados da pesquisa de valores anuais (ponto anterior) entre os 169 países dividido pelo número de crianças de até 12 anos matriculadas, segundo os Indicadores de Desenvolvimento do Banco Mundial de 2010. Nos casos em que a pesquisa inicial não se conseguiu levantar dados diretos, dividiu-se o número de matriculadas até doze anos pela população em idade escolar. Estes últimos dados foram providos pelo Instituto de Estatísticas da UNESCO com dados de 2011.

---

<sup>14</sup> O documento do PMA utiliza classificação definida pelo Banco Mundial em 2012 em grupos recortados pelo PIB nacional. Para países com população de 30.000 habitantes ou mais, o PIB *per capita* nacional em dólares americanos de 2011 é calculado utilizando o método Atlas do Banco. Países de baixa renda: US\$ 1.025 *per capita* ou menos; média-baixa: US\$ 1.026-4.035; média-alta: US\$4.036-12.475; alta: US\$12.476 ou mais (BM *apud* PMA, 2013). Os números para 2017 (válidos os de 2016) de PIB *per capita* para classificação de renda nacional são os seguintes, respectivamente: US\$1.005 ou menos; US\$1.006-3.955; US\$3.956-12.235; US\$12.236 ou mais. (Portal do Banco Mundial. Disponível em: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>. Acessado em 3/4/2017).

Estima-se que a média de cobertura em países de renda média-baixa é de 49% entre a população com idade até 12 anos. Países como Timor Leste, São Tomé e Príncipe, Lesoto, Honduras e Bolívia cobrem 100% dos escolares até 12 anos. Países com renda baixa, cobrem uma média de 18% dos alunos. Neste grupo, Libéria e Burquina Faso conseguem cobrir 100% dos estudantes com até 12 anos de idade, e Gambia e Quirguistão cobrem mais de 50%.

### *3.1.3 Fontes de Recursos*

Para este ponto, a pesquisa contabilizou apenas os recursos nacionais e, quanto aos internacionais, apenas os fundos de doadores canalizados através do PMA. Portanto, estima-se que a participação de aportes externos nos resultados abaixo seja sensivelmente maior.

Desde uma perspectiva global, recursos externos em assistência técnica ou doações correspondem a menos de 2% do valor anual investido em alimentação escolar. No entanto, ao excluir países de renda alta ou média-alta, cujas fontes de recursos são virtualmente 100% nacionais (através de impostos ou de outras fontes internas), o orçamento para alimentação escolar nos países de renda baixa depende em média de 83% de recursos externos. Cinco por cento das necessidades no orçamento de países de renda média-baixa dependem de apoio de doadores.

### *3.1.4 Instrumentos Legais*

O processo de transição de PAEs com participação de alguma organização internacional ou ONG para um gerenciado totalmente pelo governo é o maior desafio na assistência técnica em alimentação escolar. A partir de estudos de caso e revisão da literatura, o PMA concluiu que o desenvolvimento de um quadro legal e político para alimentação escolar é uma parte importante do processo de institucionalização de PAEs. De 94 países pesquisados, 86% dos 29 países de renda alta ou média alta possuíam algum tipo específico de política ou documento legal que regula seus programas de alimentação escolar. Dentre os 32 países renda média-baixa, 41% possuíam algum instrumento legal, 16% estavam em processo de preparação e 44% não possuíam e não estavam em vias de desenvolver um. Dos 33 países de baixa renda, apenas 30% contavam com alguma regulação da alimentação escolar, 18% estavam preparando o documento e 52% não contavam com a perspectiva de desenvolver alguma regulação nacional para um programa de alimentação escolar.

### *3.1.5 Participação da Agricultura Local*

A ligação da alimentação escolar com a produção local de alimentos é vista como uma maneira de assegurar sustentabilidade ao programa e com potencial de gerar uma gama de benefícios. O documento do PMA em análise reconhece que há uma grande “animação sobre a ideia de que programas de alimentação escolar que utilizam alimentos produzidos e comprados localmente (...) podem gerar benefícios para produtores locais, para a comunidade e para a economia” (PMA, 2013).

Em 2003, a União Africana incluiu a disponibilização da produção local para programas de alimentação escolar no seu Programa Integral para o Desenvolvimento da Agricultura Africana (CAADP). Equador, Honduras e Peru possuem PAEs ligados à produção agrícola local. A multissetorialidade do PNAE brasileiro e sua sinergia com distintos setores da Agricultura e da Saúde é enaltecido no relatório como “talvez o programa mais reconhecido e mais exitoso em oferecer um mercado estável para agricultores familiares” (PMA, 2013).

Os desafios apontados pelos países que estão passando pela experiência de desenvolver programas de alimentação escolar com compra local são a falta de instrumentos legais que permitam compras públicas em pequena escala; a fraca sinergia institucional entre vários setores que pouco apoia agricultores locais; e a necessidade de se levar em consideração no processo de planejamento e implementação algumas características locais, como a estabilidade da oferta durante todo o ano letivo, (principalmente em regiões áridas onde não há colheita todo o ano), assegurar a qualidade e segurança sanitária do alimento e da sua preparação, etc.

### *3.1.6 Custo per capita da Alimentação Escolar*

A complexidade desse cálculo de forma global permite apenas uma estimativa a título de ilustração, ainda que relevante, dos gastos *per capita* – a variação dentro de um mesmo país pode chegar a mais de 1000%. Para permitir comparação entre os países, os custos da alimentação escolar foram padronizados em composição e porção da merenda (700 kcal/dia), número de dias letivos (200) e valores em dólares americanos. Dados foram coletados a partir de trabalhos da PCD, PMA, pesquisas independentes e relatórios governamentais.

Países de renda baixa gastam em média US\$50 *per capita*/ano, o que equivale a 48% dos custos totais com educação básica e a 6% do PIB *per capita*. Em países de renda

média-baixa, o custo médio da alimentação escolar por estudante é de US\$ 46 ao ano, o que equivale a 15% do orçamento anual para a Educação do país e a 2% do PIB *per capita*. Países de renda alta e média-alta, o custo *per capita*/ano da alimentação escolar é em média de US\$225, o que equivale a 8% do custo global do país com Educação e a 1% do PIB/*per capita*. A média mundial dos custos com alimentação escolar é de US\$57 *per capita*/ano, correspondendo a 15% dos fundos para Educação no ano e a 2% do PIB/*per capita*.

### 3.1.7 Custo-Benefício da Alimentação Escolar

Através de estudos de casos de investimento para alimentação escolar desenvolvido pelo Boston Consulting Group (BCG) sob encomenda do PMA, tenta-se quantificar o valor gerado por cada dólar investido em alimentação escolar partindo de evidências disponíveis de três setores de benefício: nutrição/saúde, educação e transferência de renda – que é o valor da refeição escolar a preços do mercado local. Essa ferramenta não avaliou o impacto na agricultura local onde agricultores familiares produzem alimentos para a AE. Foram considerados os custos da AE (transporte, produção, custos agregados, alimento) e as contribuições de todas as fontes de recursos envolvidas nos países analisados.

A metodologia desenvolvida pelo BCG concluiu que o potencial de desenvolvimento na saúde, educação e aumento da produtividade dos estudantes ao longo da sua vida economicamente ativa ultrapassa consideravelmente os custos de execução de um PAE. A partir de amostras de 9 países (não listados no relatório), a relação custo-benefício calculada variou entre 1:3 a 1:8. Assim que para cada dólar investido pelos governos em alimentação escolar, ele tem o potencial de retorno de três a oito dólares em algum setor da atividade econômica. Essa ferramenta de cálculo concluiu também que cada ano a mais de educação que uma criança conclua poderá gerar ingressos até 5% mais altos no futuro.

Os impactos da alimentação escolar no desenvolvimento antropométrico dos escolares não são apresentados nesse relatório do PMA. Em um outro estudo, de 2007, Kristjansson *et al.* (*apud* GALLOWAY, 2009) analisou escolares de 9 países de renda baixa (também seguindo a classificação do Banco Mundial de então). Quanto ao impacto na altura, crianças entre 5 e 6 anos chegaram a ganhar 2,7 cm no ano por receberem alimentação escolar em comparação com crianças que frequentavam escolas sem



merenda. Crianças entre 6 e 8 anos, ganharam até 1,29 cm. O impacto no peso também foi notado e a média de ganho dos dois grupos de idade citados (os autores não apresentaram resultados destrinchados nessa variável) foi de 730 gramas a mais em comparação com grupo de crianças não beneficiárias da alimentação escolar. A pesquisa também analisou frequência escolar e concluiu que estudantes que recebem alimentação na escola chegam a frequentar até 16,5 dias a mais de aula no período letivo de 10 meses.

Por fim, entendendo a relevância internacional de ações voltadas para alimentação escolar e a complexidade da sua execução multissetorial, um dado que aponta o Programa Mundial de Alimentos (2013) ilustra a preocupação no mais alto nível dos Governos nacionais quanto a esse tema. No período compreendido entre a crise alimentar de 2008 e a publicação do documento Estado da Alimentação Escolar no Mundo de 2013, vários países aumentaram em abrangência seus programas de alimentação escolar – o que, segundo o PMA, indica uma crescente demanda por essa ação de proteção social. Uma análise de 20 países de renda média-baixa e 22 de renda baixa mostram que, em média, os PAEs desses países dobraram em tamanho. Nos países de renda média-baixa, a expansão mais que triplicou no período de cinco anos citado.

### 3.2 Brasil e a Cooperação Sul-Sul

Os anos oitenta fortaleceram a tendência do Brasil de virar ofertante de cooperação. O avanço tecnológico de que o país precisava àquela época, já superados déficits técnicos e dispensada sua transferência do exterior, “não era objeto da generosidade distributiva das nações mais ricas” (CERVO, 1994). Segundo Amado Cervo (1994),

naquela década, o Brasil estava modificando seu perfil em termos de CTI [cooperação técnica internacional], ao passar de receptor de assistência do Norte a prestador de assistência aos países em vias de desenvolvimento. E o fazia, a exemplo dos países do Norte, para ampliar e fortalecer seus interesses externos.

O termo cooperação sul-sul tem sido amplamente utilizado para se referir a práticas variadas (aumento no poder de barganha em negociações multilaterais, intercâmbios em temas de comércio e investimentos, ciência e tecnologia, integração regional e cooperação de desenvolvimento). A cooperação técnica para o

desenvolvimento internacional permite abranger fluxos de transferência de conhecimento técnico, doações financeiras ou em espécie e empréstimos concessionais entre países em desenvolvimento, visando abordar problemas de desenvolvimento emergenciais ou básicos – tendo em conta que a definição de prioridades a serem tratadas, tanto do país receptor quanto do ofertante, é uma decisão política e variável (LEITE *et al.*, 2015).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) desde 1987 centraliza todas as relações de cooperações com o Brasil. Anterior a ela, a gestão dos programas de cooperação que o Brasil ofertava ou era receptor estavam pulverizados principalmente no Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (DCT), pertencente ao Itamaraty, e na Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), localizada na Secretaria de Planejamento da Presidência da República, ambos estabelecidos em 1969 a partir de Decreto. A Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), anteriormente à ABC, também estavam encarregados da análise, aprovação e execução de programas de cooperação junto aos órgãos públicos ou privados correspondentes (CERVO, 1994).

Para a ABC, a cooperação técnica sul-sul é entendida como

o intercâmbio horizontal de conhecimentos e experiências originados nos países em desenvolvimento cooperantes. (...) [B]usca-se identificar e sistematizar o conhecimento e as competências dos beneficiários da cooperação nos países que fazem parceria com o Governo brasileiro para que, em seguida, tais capacidades sejam aplicadas na geração de soluções locais inovadoras (ABC, 2013).

De acordo com o Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul (2013) da ABC, a prioridade na assinatura de acordos é dada a países em desenvolvimento da África e da América Latina. Atualmente, o país possui 65 acordos vigentes de cooperação técnica entre países em desenvolvimento. Destes, quase metade (30 acordos) são com países da África, 25 da América Latina e 10 com países do Oriente Médio, Ásia e Leste Europeu. Segundo Leite (2011), a ação de cooperar entre países do sul é uma maneira de reduzir a concentração da ação externa do país em um ou poucos países centrais na estrutura internacional. “Por meio da multiplicação de contatos bilaterais, regionais e multilaterais, busca-se o desenvolvimento econômico do país e projeção política condizente com suas potencialidades, sem prejuízo das relações com o Norte” (LEITE, 2011).

O Brasil tornou-se uma referência para a cooperação técnica internacional devido à sua trajetória de desenvolvimento social e crescimento econômico na década de 2000: o país atingiu 7 dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estabelecidos pelas Nações Unidas, substituídos em 2015 pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No Objetivo 1, “Acabar com a Fome e com a Miséria”, o Brasil superou as 3 metas: Redução da Pobreza, Alcançar o Pleno Emprego e Emprego Decente, Redução da Fome (IPEA, 2014). Além do êxito estatístico, a percepção sobre a identidade política nacional e as ações postas em prática são ressaltadas: “identificação com valores liberais defendidos pela comunidade ocidental, pelos princípios de solidariedade, liderança da demanda, não condicionalidade e não-interferência nos assuntos domésticos dos parceiros” (LEITE, 2011).

O sucesso é atribuído principalmente à criação pelo governo federal de políticas públicas e programas relacionados com a agenda ODM. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Bolsa-Família, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Brasil sem Miséria são as políticas públicas brasileiras postas em prática que são relacionadas aos bons índices no Objetivo 1 dos ODM (IPEA, 2014).

No período compreendido entre 2005 e 2010, contribuições brasileiras para a cooperação técnica para o desenvolvimento aumentaram em mais de cinco vezes (IPEA, 2010; ABC, 2014 *apud* LEITE, 2011). No que toca alimentação escolar, a FAO mantém com o Brasil desde 2008 o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, que pretende, através dos modelos exitosos brasileiros,

orientar a elaboração e a execução de projetos regionais de apoio a iniciativas de cooperação triangular em áreas como de políticas públicas associadas à segurança alimentar, nutricional e alimentação escolar, agricultura, desenvolvimento da pesca, da aquicultura e de florestas, a estratégias de redução da pobreza e desenvolvimento rural sustentável em benefício de países em desenvolvimento (FAO, 2008).

Os projetos a serem desenvolvidos sob esse programa deverão ser parte de stores de alimentação escolar; fortalecimento do diálogo entre FAO, governos e sociedade civil; segurança alimentar; políticas agroambientais; fortalecimento do setor algodoeiro; fortalecimento institucional da pesca e aquicultura e apoio a emergências. As estratégias a serem desenvolvidas devem seguir as seguintes linhas de ação: fortalecimento dos programas nacionais de alimentação escolar; promoção e desenvolvimento de mecanismos de compras institucionais de alimentos da agricultura familiar;

fortalecimento das capacidades de diálogo e formulação de políticas públicas na sociedade civil; gestão para apoio em situações de emergências; apoio ao fortalecimento das políticas públicas implementadas pelas instituições de aquicultura; fortalecimento de políticas públicas agroambientais como instrumento para a redução da pobreza rural e da insegurança alimentar nos países da região; contribuição para a segurança alimentar e nutricional (SAN) e superação da pobreza da população mais vulnerável da América Latina e Caribe, fortalecendo as estratégias nacionais e sub-regionais (FAO, 2008).

O projeto de cooperação internacional Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025 foi assinado em 2008. Iniciado no ano seguinte, o projeto regional busca “fortalecer a oferta de alimentação escolar nos países da América Latina e do Caribe com a finalidade de promover a formulação e a implementação de programas de alimentação escolar sustentáveis, a partir da experiência brasileira” (FAO, 2008).

Através da FAO, cinco países inicialmente assinaram com o Brasil acordos de cooperação. Atualmente, 13 países da América Latina e do Caribe mantêm projetos de cooperação com o Brasil, facilitados pela FAO, em alimentação escolar: Belize, Costa Rica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas. Através da transferência técnica de experiências de sucesso brasileiras, a FAO visa à “capacitação do capital humano e ao fortalecimento das instituições e das políticas dos países beneficiários” (FAO, 2008).

O Programa Mundial de Alimentos deixou de operar no Brasil em 1972. No período de 8 anos em que esteve atuando no País, seu trabalho se concentrava exclusivamente na assistência humanitária em regiões de fome extrema. Com o Programa Alimentos para a Paz, o PMA entregava ao Brasil, como a vários outros países, excedentes de alimentos doados pelos Estados Unidos (PMA, 2015).

Em 2006, através dos Escritórios Nacionais do PMA, o Brasil passou a financiar projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento de capacidades em alimentação escolar nos países lusófonos. Cabo Verde, Moçambique e Angola, por exemplo, passaram a receber representantes brasileiros de diferentes setores no Governo Federal para assistência técnica na formulação e implementação de programas de alimentação escolar. Em 2008, é colocado em vigor um mecanismo criado pelo Brasil de doação de fundos, o *Brazilian Trust Fund* (BTF). Os recursos desse fundo visavam ao fortalecimento das atividades já em andamento e à expansão deles para outros países da América Latina e o

Caribe, Ásia e Oriente Médio. Até o final de 2010, os seguintes países foram beneficiados com cooperação técnica brasileira em AE através do PMA: Bolívia, Colômbia, Guatemala, Guiné Bissau, Haiti, Nicarágua, São Tomé e Príncipe, El Salvador, Palestina e Timor Leste (PMA, 2010)

Em 2011, em parceria com o Governo brasileiro, foi lançado o Centro de Excelência contra a Fome do PMA, com sede em Brasília e fundos do BTF. A criação do Centro foi pensada para servir como um centro de conhecimento e informações de melhores práticas no combate à fome e à má nutrição e na redução da pobreza em andamento no Brasil. O Governo brasileiro definiu inicialmente dezoito países prioritário a serem beneficiados: Timor Leste, Guiné Bissau, Haiti, Quênia, Malawi, Mali, Moçambique, Tanzânia, Gana, Laos, Ruanda, Senegal, Togo, Zâmbia, Bangladesh, Costa do Marfim, Níger e Zimbábue (PMA, 2012; PMA, 2017).

Através do fundo brasileiro, o PMA facilita a execução projetos de cooperação partindo do princípio de que somente a “integração de políticas de alimentação e nutrição, proteção social e de apoio à agricultura de pequenos agricultores contribuirão para acabar com a fome” (PMA, 2017). Essa intersetorialidade a que se propõe tal cooperação pode gerar sustentabilidade às políticas de desenvolvimento e se estiverem presentes o compromisso político no alto nível do governo, participação da sociedade civil em todo o processo, coordenação institucional intersetorial, e a definição clara de quadros legais e institucionais para sua execução e monitoramento (PMA, 2017).

Nos seis anos de existência, o Centro de Excelência contra a Fome do PMA passou a receber fundos de outras fontes. A Fundação Bill & Melinda Gates e o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Governo do Reino Unido (DFID) constam como doadores para compartilhamento de programas de segurança alimentar e nutricional e de proteção social brasileiros em países do sul. De novembro de 2011 a dezembro de 2016, o Centro facilitou o intercâmbio de melhores práticas do Brasil com 76 países da América Latina e do Caribe, África e Ásia. Destes, 28 estão atualmente recebendo apoio contínuo de técnicos brasileiros ou de consultoria política através do Centro de Excelência e dos Escritórios Nacionais do PMA (PMA,2017).

## CONCLUSÃO

Políticas públicas de combate à fome e à má nutrição ainda não são vistas exatamente como estratégias de desenvolvimento por altos níveis de governos nacionais. A ascensão do sul global no início do século atual dá pequenas evidências de que focar-se na camada pobre da sociedade, inserindo-a na economia e na produção investindo no seu desenvolvimento como capital humano, resulta no crescimento do país. No entanto, se esse fenômeno é analisado de modo micro, encontram-se elementos que podem respaldar tal hipótese. Esta investigação se propôs a analisar, a partir de modelos brasileiros de combate à pobreza e à fome disseminados internacionalmente, como ações para a redução da fome podem gerar resultados positivos à economia do país e a relevância da experiência brasileira para o fortalecimento desta agenda nas políticas nacionais.

A limitação de crescimento dos países periféricos é estruturante e a dependência que estes apresentam ante os países desenvolvidos possui um papel importante nas suas histórias e contextos atuais. A partir do momento em que se estabelece uma relação de dependência em um setor entre um país e outro, contornar tal relação demandará intensa vontade política. A doação de alimentos excedentes (ou a sua venda com preços mais baixos que os do mercado) por países de renda alta aos países mais pobres irá inevitavelmente sucatear o setor agrícola destes últimos com riscos de torna-lo inoperante. Essa relação pode se dar em todos os setores, como o têxtil, tecnológico, de serviços, etc., e é a causa (certamente não a única, mas essencial) da inoperância ou inexistência deles nos países pobres dependentes.

Considerar esse processo é fundamental para compreender o estreitamento que se deu nos últimos 15 anos nas relações entre os países em desenvolvimento. Tal proposta já era discutida e fomentada antes desse período e, há algumas décadas anteriores à década de 2000, instrumentos legais internacionais vinham sendo estabelecidos com o intuito de evitar as condicionalidades e de superar o déficit de resultados eficazes e sustentáveis nas cooperações norte-sul. Na tentativa de superar debilidades nacionais, países do eixo sul se voltam majoritariamente para outros com os quais se identificam com sua história e identidade. A partir de interesses estruturais semelhantes, aqueles que logram sucesso na superação de alguma fragilidade tendem a ofertar seus modelos exitosos – com intensa demanda para adquiri-la.

A percepção internacional da identidade brasileira no que toca cooperação internacional é influenciada pelos seus interesses de cooperar sem ingerência. A sua estrutura histórica, ademais, remete outros países às suas próprias estruturas, debilitadas, pulverizando parcerias nas regiões periféricas que visam superar déficits sociais, econômicos, institucionais e produtivos. A crescente formalização de acordos de cooperação em segurança alimentar e nutricional a partir do início da década de 2000, principalmente facilitados por organismos internacionais e listados nesta pesquisa, demonstra a intensidade da relevância brasileira no delineamento de estratégias a serem disseminadas em países beneficiários.

As OIs, assim, tornaram-se grandes especialistas e difusoras de conhecimento brasileiro no tema em escala global e assumiram o papel centralizadora de informações técnicas das melhores práticas do Brasil em combate à fome. Vale refletir sobre essa questão, no entanto, de que a cooperação para o desenvolvimento é um negócio bilionário. Segundo o site da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento, US\$ 131.6 bilhões foram gastos em 2015 em programas de cooperação para o desenvolvimento. Esses recursos são destinados para execução de programas e também para salários e manutenção material das organizações. Logo, o sucesso brasileiro no tema em análise abriu um fluxo de fundos internacionais bilionários entre organizações e doadores ao executarem programas de cooperação sul-sul e triangular. Ainda que seria radicalismo considerar que apenas isso movia e move as organizações em se especializarem nas políticas públicas brasileiras, esse fator é relevante.

Os logros brasileiros no combate à insegurança alimentar, por sua vez, são consenso internacional. Internamente, ainda que parte da opinião pública brasileira seja contra políticas públicas para redução da pobreza e da miséria colocadas em execução na última década e meia, a literatura especializada comprova o caráter desenvolvimentista local no fomento à produção agrária através do PNAE, comprovando a percepção de melhora na qualidade de vida e produtiva dos setores em questão.

Quanto ao investimento direto do PNAE no capital humano através da sua abordagem nutricional, promovendo o melhor desenvolvimento infantil e educacional, este é um aspecto que ainda não pode ser medido já seus resultados poderão ser medidos a longo prazo. No entanto, as diretrizes e resoluções colocadas em prática vão ao encontro das recomendações técnicas nutricionais e, se o programa é mantido e potencializado e se é acompanhado de outras medidas desenvolvimentistas, o Brasil apresentará uma população economicamente ativa mais saudável e capacitada. Desde o ponto de vista de

Amartya Sen, pode-se traçar um paralelo com as suas reflexões. O desenvolvimento da agricultura familiar e do trato alimentar com os escolares é meio e fim da proposta política de desenvolvimento nacional, reduzindo a pobreza rural, minorando a fome infantil e aliviando a renda doméstica de famílias com crianças em idade escolar.

Esta pesquisa procurou fazer um pequeno levantamento bibliográfico de visões teóricas que melhor refletissem a periferia global e seu contexto, onde ela se encontra inserida num sistema de dominação financeira, manutenção do *status quo* e de graus de ingerências. Ao se propor analisar a superação dessa conjuntura, a superação da fome no Brasil e a multissetorialidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar do País surgiram como hipótese de um possível instrumento para o desenvolvimento nacional. Tal hipótese possui respaldo nos levantamentos aqui feitos sobre a redução da pobreza no campo e a abrangência do PNAE atendendo necessidades nutricionais de estudantes, quase um quarto da população brasileira. O interesse internacional, por sua vez, legitima internamente o dispêndio político e econômico do Programa como investimento nacional, e não gasto de recursos públicos.

Certamente esses setores são apenas uma parte da economia nacional e as políticas e programas aqui apresentados não são, necessariamente, tão eficientes quanto se pretende nos 5570 municípios do Brasil. No entanto, no atual cenário global, as políticas públicas brasileiras de combate à fome, à desnutrição e à pobreza, notadamente o PNAE e o PAA, estão guiando as estratégias de desenvolvimento internacional.



## REFERÊNCIAS

### REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul**. Disponível em [http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual\\_SulSul\\_Final-Diagramado\\_Corrigido\\_23-04-2014.pdf](http://www.abc.gov.br/Content/ABC/docs/Manual_SulSul_Final-Diagramado_Corrigido_23-04-2014.pdf). Acesso em :12 out. 2016.

ALVES, J.A.L. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: FUNAG. 2001. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/livro\\_lindgren\\_alves\\_decada\\_conferencias\\_onu.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/livro_lindgren_alves_decada_conferencias_onu.pdf). Acesso: 23 mar. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf**, 2015. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/bc\\_atende/port/PRONAF.asp](https://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp). Acesso em: 9 ago. 2017.

BANCO MUNDIAL. **Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector**, 2009. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099080042112/DID\\_School\\_Feeding.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099080042112/DID_School_Feeding.pdf), Acesso em: 23 ago. 2017.

BARKIN, J.S. **International organizations: theories and institutions**. Washington: Palgrave Macmillan, 2006. Disponível em: <https://stackofideas.files.wordpress.com/2012/02/j-samuel-barkin-international-organization-thebookfi-org.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2017.

BELIK, W.; SOUZA, L.R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 33, jul.-dez. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/155/171>. Acesso em: 6 mar. 2017.

BERSTEIN, R. 'Development as Freedom': how freedom pays off in economic well-being. **The New York Times**, 1999. Disponível em: <http://www.nytimes.com/books/99/09/19/daily/092099sen-book-review.html>. Acesso em: 3 de ago. 2016.

BRASIL, **Decreto-Lei nº 399**, de 30 de abril de 1938. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-399-30-abril-1938-348733-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 out.1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_, **Medida Provisória** n° 1979-19, de 2000.

<http://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/44272>.

Acesso em: 10 out. 2016.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Nacionalismo no centro e na periferia do capitalismo.

**Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v.22, n.62, p.171-194, 2008. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/ea/v22n62/a12v2262.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. As três interpretações da dependência. **Perspectivas**, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez. 2010. Disponível em:

[http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.11.Tres\\_interpretacoes\\_dependencia.Perspectivas\\_26.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.11.Tres_interpretacoes_dependencia.Perspectivas_26.pdf). Acesso em: 2 ago. 2016.

BUAINAIN A. M., ROMEIRO A. R., GUANZIROU C. Agricultura Familiar e o Novo Mundo Rural. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n° 10, p. 312-347, , jul/dez 2003.

Disponível em: [www.scielo.br/pdf/soc/n10/18723.pdf](http://www.scielo.br/pdf/soc/n10/18723.pdf). Acesso em: 3 mar. 2017.

CAMARGO, R. A. L. BACCARINA, J. G. SILVA, D. B. P. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar.

**Capa**, v. 8, n. 2, 2013. Disponível em:

<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6846>. Acesso em: 14 de abr. 2017.

CARDOSO F. H., FALLETO E. **Dependência e Desenvolvimento na América**

**Latina**: Ensaio de Interpretação Sociológica. 7° ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1970.

CARVALHO, D. G. Licitações sustentáveis, alimentação escolar e desenvolvimento regional: uma discussão sobre o poder de compra governamental a favor da sustentabilidade. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.32, p. 115-148, 2010.

Disponível em: <https://desafios.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/12>. Acesso em: 12 out. 2016.

CASTRO, J. **Geografia da fome** (o dilema brasileiro: pão ou aço). Rio de Janeiro:

Edições Antares, 1984.

CERVO, A. L. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica

internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 37, p. 37-63, 1994.

COSTA, J. P. *et al.* Agricultura familiar, tentativas e estratégias para assegurar um

mercado e uma renda. In: 46° CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE

ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL (SOBER), 2008, Rio

Branco, Acre. **Painel**. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia

Rural. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/agssbrfsr/109603.htm>. Acesso

em: 2 de abr. 2017.

CUNHA, A. J. L. A.; LEITE, A. J. M.; ALMEIDA, I. S. The pediatrician's role in the first thousand days of the child: the pursuit of healthy nutrition and development.

**Jornal de Pediatria**. n, 91, p. 44-51, 2015. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1016/j.jped.2015.07.002>. Acesso em: 2 de abr. 2017.

DESIDERÁ NETO, W. A. A cooperação internacional para o desenvolvimento como uma expressão específica da cooperação internacional: um levantamento teórico. **Oikos**, vol. 13, n. 2, 2014.

DEVEREUX, S.; ROELEN, K.; ULRICHS, M. **Where next for social protection?** Brighton: Institute of Development Studies, 2015. Disponível em: <http://bulletin.ids.ac.uk/idsbo/article/view/2783/ONLINE%20ARTICLE>. Acesso em: 2 ago. 2016.

DEVEREUX, S.; SABATES-WHEELER, R. **Transformative social protection.** Brighton: Institute of Development Studies, 2004. Disponível em: [https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Transformative\\_Social\\_Protection.pdf](https://www.unicef.org/socialpolicy/files/Transformative_Social_Protection.pdf). Acesso em: 2 ago. 2016.

DOS SANTOS, T. The Structure of Dependence. **The American Economic Review**, vol. 60, n. 2, p. 231-236, 1970. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1815811>. Acesso em: 4 nov. 2016.

DOS SANTOS, T. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas.** 1998. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2777175/mod\\_resource/content/1/Theot%C3%B4nio%20dos%20Santos%20-%20A%20teoria%20da%20depend%C3%Aancia%20-%20Balan%C3%A7os%20e%20perspectivas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2777175/mod_resource/content/1/Theot%C3%B4nio%20dos%20Santos%20-%20A%20teoria%20da%20depend%C3%Aancia%20-%20Balan%C3%A7os%20e%20perspectivas.pdf). Acesso em: 4 nov. 2016.

DRAIBE, S. M. **As Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas.** Brasília: IPEA/IPLAN. Brasília, 1990. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000143&pid=S0102-7182200300010000500026&lng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000143&pid=S0102-7182200300010000500026&lng=es) . Acesso: 5 de abr 2017.

ELLIS, F.; BIGGS S. Evolving themes in rural development 1950s-2000s. In: **Development Policy Review**, n. 19, p. 437-448, 2001. Disponível em: [www.elml.uzh.ch/preview/glopp/B1/en/multimedia/B1\\_1\\_pdf3.pdf](http://www.elml.uzh.ch/preview/glopp/B1/en/multimedia/B1_1_pdf3.pdf). Acesso em: 5 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO.** Disponível em: <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/pt/2008>. Acesso em: 7 de set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Programas de Alimentación Escolar y Compras de Agricultura Familiar Campesina en los Programas Sociales de Asistencia Alimentaria.** Managua, Nicaragua: **Oficina Regional.** FAO, 2011. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/field/009/as517s/as517s.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: estudio de caso en ocho países.** 2013. Disponível em: [www.fao.org/3/a-i3413s.pdf](http://www.fao.org/3/a-i3413s.pdf). Acesso em: 5 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **About right to food**. Disponível em: <http://www.fao.org/righttofood/about-right-to-food/en/>. Acesso em: 7 set. 2017.

FARIAS, T. G., Estudio de caso sobre la inserción productiva y laboral de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas en Brasil. Antigua, Guatemala: **Seminario Regional**. 2014. Disponível em: <http://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha/?id=4372> . Acesso em: 7 nov. 2016.

FERRARO, V. **Dependency Theory**: na introduction. 1996. Disponível em: <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/depend.htm>. Acesso em: 5 set. 2016.

FUNDO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Sobre o PNAE**. XXXX. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/pnae>. Acessado em 2 out 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução CD/FNDE nº 38/2009**. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000026&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC). Acesso em: 9 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução do FNDE nº 26/2013**. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=RES&num\\_ato=00000026&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2013&sgl\\_orgao=FNDE/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2013&sgl_orgao=FNDE/MEC). Acesso em: 9 out. 2016.

FORNAZIER, A. Inserção dos produtores familiares no mercado de alimentos para a alimentação escolar. In: **Revista Agenda Social**, vol. 6, n 2, 2012.

FRANK, A. G. **The development of underdevelopment**. 1966. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/2010/1970.the\\_development\\_of\\_underdevelopment.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/2010/1970.the_development_of_underdevelopment.pdf). Acesso em: 4 jun. 2017.

GABRIEL, T. **The Human Factor in Rural Development**. 1991. Disponível em: <http://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=GB9115640>. Acesso em 4 jun. 2017.

GALLOWAY, R. *et al.* School feeding: outcomes and costs. In: **Food and Nutrition Bulletin**, vol. 30, no. 2, 2009.

GRISA, C. *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate**. 2009. Disponível em: [http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa\\_AABR-OPPA\\_Texto\\_PAA\\_versao\\_livro.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf). Acesso em: 5 abr. 2017.

GRISA, C. *et al.*, Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. In: **Agriculturas**, v. 8, n. 3. 2011. Disponível em: <http://aspta.org.br/wp-content/uploads/2011/11/artigo-6.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2017.

HAWKES, C. *et al.* How to engage across sectors: lessons from agriculture and nutrition in the Brazilian School Feeding Program. In: **Revista de Saúde Pública**, n. 50, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102016000100231](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102016000100231). Acesso em: 2 ago. 2017.

HOPF, T. **The Promise of Constructivism in International Relations Theory**. 1998. Disponível em <https://www.ou.edu/uschina/gries/articles/IntPol/Hopf%201998.pdf>, Acesso em: 2 abr. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário**. 2006. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/arquivos/censo\\_agropecuaria\\_2006\\_28.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/arquivos/censo_agropecuaria_2006_28.pdf). Acessado em: 2 abr. 2017.

EMEH, I. E. J. Dependency Theory and Africa's underdevelopment: a paradigm shift from pseudo-intellectualism: the Nigerian perspective. In: **International Journal of African and Asian Studies**, vol.1, 2013. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/315719638\\_Dependency\\_Theory\\_and\\_Africa's\\_Underdevelopment\\_a\\_Paradigm\\_Shift\\_from\\_Pseudo-Intellectualism\\_the\\_Nigerian\\_Perspective](https://www.researchgate.net/publication/315719638_Dependency_Theory_and_Africa's_Underdevelopment_a_Paradigm_Shift_from_Pseudo-Intellectualism_the_Nigerian_Perspective). Acesso em: 6 maio 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio**: relatório nacional de acompanhamento. 2004. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22538](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22538)

JANUÁRIO, B. L. **A implementação da Lei 11.947/09 da compra direta da agricultura familiar pelo PNAE em municípios do estado de São Paulo**. 2013. 104f. Dissertação (Mestrado em Nutrição e Saúde Pública) Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Michigan: Longman. 1983.

KUZNETS, S. Modern Economic Growth: Findings and Reflections. In: **The American Economic Review**, Vol. 63, No. 3, 1973.

LEITE, I.C.; POMEROY, M.; SUYAMA, B. Brazilian South-South Development Cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa. In: **Journal of International Development**, nº 24, 2015. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/jid.3191>. Acesso: 21 mar 2017

LUCENA, E.K.; LUIZ, J.M. Uma avaliação da importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na agricultura familiar do município de Ceará Mirim (RN). In: **Anais XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Porto Alegre: SOBER, 2009.

MACIEL, T. M. As teorias de relações internacionais pensando a cooperação. In: **Revista ponto-e-vírgula**, nº 5, 2009. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/download/14087/10373>. Acesso: 15 mar 2017.

MARKS, S. The Human Right to Development: between rhetoric and reality. In: **Harvard Human Rights Journal**, vol. 7, 2004. Disponível em <http://www.hsph.harvard.edu/stephen-marks/home/publications/>. Acesso: 16 nov 2015.

MARTENS, T. **Impact of the Ghana School Feeding Programme in 4 districts in Central Region, Ghana**. (Dissertação em Saúde) - Wageningen University. Accra, 2007. Disponível em: [https://hgsf-global.org/ghana/images/stories/gsf/thesis\\_%20impact%20of%20the%20ghana%20school%20feeding%20programme%20in%204%20districts%20in%20central%20region%20ghana%20web.pdf](https://hgsf-global.org/ghana/images/stories/gsf/thesis_%20impact%20of%20the%20ghana%20school%20feeding%20programme%20in%204%20districts%20in%20central%20region%20ghana%20web.pdf). Acesso: 20 abr 2016.

MARTINS, C. E. **Dependência e desenvolvimento no moderno sistema mundial**. Buenos Aires: CLACSO. 2004. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140310040949/DaRosaMartins.pdf>. Acesso: 20 abr 2016

MARTINS, C. E. VALENCIA, A. S. Teoria da dependência, neoliberalismo e desenvolvimento: reflexões para os 30 anos da teoria. In: **Revista Lutas Sociais**. PUC-SP, n. 7, 2001. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18781>. Acesso: nov 2016.

MASTRODI, J. Desenvolvimento como Liberdade: liberdade de quem? In: **Revista Intellectus**. Ano VII, n. 14. Disponível em: <http://www.revistaintellectus.com.br/DownloadArtigo.ashx?codigo=140>. Acesso: 20 abr 2017.

MATUNHU, J. A Critique of Modernization and Dependency Theories in Africa: critical assessment. In: **African Journal of History and Culture**, n. 3, 2011. Disponível em: [http://www.academicjournals.org/article/article1381858116\\_Matunhu.pdf](http://www.academicjournals.org/article/article1381858116_Matunhu.pdf). Acesso: 2 dez 2016.

MATTEI, L. Políticas Públicas de Combate à Fome na América Latina: evidências a partir de países selecionados. In: **Revista Pesquisa & Debate**, v. 19, n. 1, 2008. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/download/11634/8360>. Acesso: 15 abr 2017

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Como funciona a compra e venda de produtos da agricultura familiar?** Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-ali/como-funciona-compra-e-venda-de-produtos-da-agricultura-familiar>. Acesso: 5 jul 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA**. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca->

alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programa-de-aquisicao-de-alimentos. Acesso: 5 jul 2017.

ONU. E/CN.4/2001/WG.18/2. 2001. Disponível em:  
=http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\_id=2698. Acessado em 16 nov 2015.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE** (Dissertação em Saúde). UNIFESP: Sao Paulo, 2011. Disponível em:  
http://www2.unifesp.br/centros/cedess/mestrado/teses/tese\_135\_resgate\_historico\_pnae\_%20albaneide\_peixinho.pdf. Acesso: 16 jun 2016

ROSTOW, K. **The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto**  
Cambridge University Press, 1960.

SENGUPTA, A. Conceptualizing the right to development for the twenty-first century.  
In: **Realizing the right to development**. United Nations Publications, p. 70-80.  
Disponível em:  
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/RightDevelopmentInteractive\_EN.pdf .  
Acessado em 16 nov 2015.

## ANEXOS

### **Anexo 1:** Lista de Alimentos Básicos do PNAE

AÇUCAR  
LEITE EM PÓ  
LEITE FLUIDO  
LENTILHA  
AMIDO DE MILHO  
MACARRÃO  
ARROZ  
MANDIOCA  
BANHA  
MANTEIGA  
BATATA DOCE  
MARGARINA  
BATATA INGLESA  
MILHO PARA CANJICA  
BISCOITO DE POLVILHO  
MILHO PARA PIPOCA  
BOLACHA DOCE ( Tipo maisena)  
MIÚDOS CONGELADOS  
BOLACHA SALGADA (Tipo cracker)  
MIÚDOS RESFRIADOS  
CAFÉ  
ÓLEO DE SOJA  
CANJQUINHA/XEREM  
OVOS  
CARNE BOVINA CONGELADA  
PÃO  
CARNE BOVINA RESFRIADA  
PESCADO CONGELADO  
CARNE SUÍNA CONGELADA  
PESCADO RESFRIADO  
CARNE SUÍNA RESFRIADA  
POLPA DE FRUTAS  
DOCE DE FRUTAS PARA PÃO  
MOLHO DE TOMATE  
MILHO EM CONSERVA  
POLVILHO  
FARINHA DE MANDIOCA  
SAGU  
FARINHA DE MILHO  
SAL  
FARINHA DE ROSCA  
SOJA EM GRÃO

FARINHA DE TRIGO  
SUCO NATURAL  
FÉCULA DE BATATA  
TEMPEROS  
FEIJÃO  
VERDURAS/HORTALIÇAS  
FRANGO ABATIDO CONGELADO  
VINAGRE  
FRANGO ABATIDO RESFRIADO  
FRUTAS DA ÉPOCA  
FUBÁ  
GELATINA EM PÓ  
GRÃO DE BICO  
LEGUMES



**Anexo II:** Valores de referência de energia, macro e micronutrientes\*

20% das necessidades nutricionais diárias												
Categoria	Idade	Energia (Kcal)	Carboidratos (g)	Proteínas (g)	Lipídios (g)	Fibras (g)	Vitaminas		Minerais (mg)			
							A (µg)	C (mg)	Ca	Fe	Mg	Zn
Creche	7 11 meses	135	21,9	4,2	3,4	-	100	10	54	2,2	15	0,6
	1 3 anos	200	32,5	6,3	5,0	3,8	60	3	100	1,4	16	0,6
Pré-escola	4 5 anos	270	43,9	8,4	6,8	5,0	80	5	160	2,0	26	1,0
Ensino	6 10 anos	300	48,8	9,4	7,5	5,4	100	7	210	1,8	37	1,3
Fundamental	11 15 anos	435	70,7	13,6	10,9	6,1	140	12	260	2,1	63	1,8
Ensino Médio	16 18 anos	500	81,3	15,6	12,5	6,4	160	14	260	2,6	77	2,0
EJA	19 30 anos	450	73,1	14,0	11,3	6,3	160	17	200	2,6	71	1,9
	31 60 anos	435	70,7	13,6	10,9	5,7	160	17	220	2,1	74	1,9

\* Fonte: Energia – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), 2001; Carboidrato, Proteína e Lipídio – Organização Mundial de Saúde (OMS), 2003; Fibras, Vitaminas e Minerais – Referência da Ingestão Dietética (DRI) / Instituto de Medicina Americano (IOM), 1997  
 – 2000 – 2001. Adaptada.

30% das necessidades nutricionais diárias												
Categoria	Idade	Energia (Kcal)	Carboidratos (g)	Proteínas (g)	Lipídios (g)	Fibras (g)	Vitaminas		Minerais (mg)			
							A (µg)	C (mg)	Ca	Fe	Mg	Zn
Creche	7 11 meses	200	32,5	6,3	5,0	-	150	15	81	3,3	23	0,9
	1 3 anos	300	48,8	9,4	7,5	5,7	90	5	150	2,1	24	0,9
Pré-escola	4 5 anos	400	65,0	12,5	10,0	7,5	120	8	240	3,0	39	1,5
Ensino	6 10 anos	450	73,1	14,0	11,3	8,0	150	11	315	2,7	56	2,0
Fundamental	11 15 anos	650	105,6	20,3	16,3	9,0	210	18	390	3,2	95	2,7
Ensino Médio	16 18 anos	750	121,8	23,4	18,8	9,6	240	21	390	3,9	116	3,0
EJA	19 30 anos	680	110,5	21,3	17,0	9,5	240	26	300	3,9	107	2,9
	31 60 anos	650	105,6	20,3	16,3	8,5	240	26	330	3,2	111	2,9

\* Fonte: Energia – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), 2001; Carboidrato, Proteína e Lipídio – Organização Mundial de Saúde (OMS), 2003; Fibras, Vitaminas e Minerais – Referência da Ingestão Dietética (DRI) / Instituto de Medicina Americano (IOM), 1997 – 2000 – 2001. Adaptada

70% das necessidades nutricionais diárias												
Categoria	Idade	Energia (Kcal)	Carboidratos (g)	Proteínas (g)	Lipídios (g)	Fibras (g)	Vitaminas		Minerais (mg)			
							A (µg)	C (mg)	Ca	Fe	Mg	Zn
Creche	7 11 meses	450	73,1	14,0	11,3	-	350	35	189	7,7	54	2,1
	1 3 anos	700	114,9	21,9	17,5	13,3	210	12	350	4,9	56	2,1
Pré-escola	4 5 anos	950	154,4	29,7	23,8	17,5	280	19	560	7,0	91	3,5
Ensino	6 10 anos	1000	162,5	31,2	25,0	18,7	350	26	735	6,3	131	4,7

Fundamental	11 15 anos	1500	243,8	46,9	37,5	21,1	490	42	910	7,5	222	6,3
Ensino Médio	16 18 anos	1700	276,3	50,0	42,5	22,4	560	49	910	9,1	271	7,0
EJA	19 30 anos	1600	260,0	52,0	40,0	22,1	560	61	700	9,1	250	6,8
	31 60 anos	1500	243,8	46,9	37,5	20,0	560	61	770	7,5	259	6,8

\* Fonte: Energia – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), 2001; Carboidrato, Proteína e Lipídio – Organização Mundial de Saúde (OMS), 2003; Fibras, Vitaminas e Minerais – Referência da Ingestão Dietética (DRI) / Instituto de Medicina Americano (IOM), 1997 – 2000 – 2001. Adaptada.