

# Alimentação Escolar no Brasil e nos Estados Unidos

## School Lunch Programs in Brazil and the United States

### Alimentación Escolar en Brasil y los Estados Unidos

*Albaneide Peixinho\**

*Daniel Balaban\*\**

*Leah Rimkus\*\*\**

*Flavia Schwartzman\*\*\*\**

*Andrea Pólo Galante\*\*\*\*\**

**RESUMO:** Este artigo tem o objetivo de descrever dois dos maiores programas de alimentação escolar no mundo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Brasil, e o *National School Lunch Program*, dos Estados Unidos. Esta revisão aborda algumas de suas diferenças e similaridades com respeito ao histórico, população atendida, tipo de administração e principais avanços ocorridos nos últimos 10 anos. Iniciados quase no mesmo tempo na história (nas décadas 40 e 50), os dois programas foram criados com objetivos similares, mas diretrizes e sistemas de gestão diferentes. O relato histórico desses programas demonstra que ambos necessitaram de reformulações ao longo de suas existências no ambiente político-econômico-social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Alimentação Escolar - políticas públicas. Estado Nutricional. Nutrição Infantil.

**ABSTRACT:** This paper aims to describe two of the broader world school lunch programs, the *Programa Nacional de Alimentação Escolar* [National School Lunch Program], from Brazil, and the National School Lunch Program, from the United States. This review discusses some of their differences and similarities regarding history, people included, the kind of management system, and the most important advances in the last 10 years. Began almost at the same time (the 40's and 50's), the programs were created with similar goals but distinct guidelines and management systems. The historical report of the programs shows the necessity these programs had of changing their characteristics according to the political, economic and social environment.

**KEYWORDS:** School Feeding - public policies. Nutritional Status. Infant Nutrition.

**RESUMEN:** Este artículo intenta describir dos de los más grandes programas mundiales de alimentación escolar, el *Programa Nacional de Alimentación Escolar*, de Brasil, y el *National School Lunch Program*, de los Estados Unidos. Esta revisión discute algunas de sus diferencias y similitudes respecto el histórico, la población asistida, el tipo de gestión y los avances principales de los últimos diez años. Iniciados casi al mismo tiempo (las décadas de 40 y 50), se crearon esos programas con metas similares pero directrices y sistemas de gestión distintos. El relato histórico de los programas muestra que se han necesitado reformularlos en su recorrido según el ambiente político, económico y social.

**PALABRAS-LLAVE:** Alimentación Escolar - políticas públicas. Estado Nutricional. Nutrición Infantil.

## Introdução

Esta revisão aborda dois programas públicos de alimentação escolar: o Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil (PNAE)<sup>1</sup> e o *National School Lunch Program* (NSLP)<sup>2</sup> dos Estados Uni-

dos. Será apresentado um relato desses dois programas, com relação ao seu histórico, população atendida, tipo de gestão, e principais avanços e desafios de cada um.

É importante salientar que na época em que esses dois programas foram criados, a má nutrição infan-

til decorrente da pobreza era uma das grandes preocupações de saúde pública mundial. Essas políticas foram criadas como um instrumento de ajuda alimentar destinada a aliviar a fome em curto prazo e para reduzir a desnutrição, ao mesmo tempo em que serviam de mecanis-

\* Nutricionista. Especialista em Saúde Pública pela ASBRAN. Coordenadora do Programa Nacional de Alimentação Escolar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/MEC.

\*\* Bacharel em Economia. Mestre em Relações Internacionais. Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/MEC.

\*\*\* Nutricionista. Mestrado em Saúde Pública. Deputy Director for Bridging the Gap Program, Institute for Health Research and Policy, University of Illinois at Chicago.

\*\*\*\* Nutricionista. Doutorado em Nutrição em Saúde Pública. Consultora da FAO (Coordenadora de curso à distância).

\*\*\*\*\* Nutricionista. Doutorado pelo Programa de Pós-graduação em Nutrição Humana Aplicada da Universidade de São Paulo. Professora do Curso de Nutrição do Centro Universitário São Camilo. E-mail: andrea.galante@terra.com.br

mo para escoar o excedente agrícola, no caso dos Estados Unidos.

A prevalência de desnutrição mundial vem diminuindo com o desenvolvimento econômico dos países. No entanto, a má alimentação continua presente, com o aumento da prevalência de sobrepeso e obesidade<sup>3,4</sup>, o que também sinaliza o processo conhecido como transição nutricional<sup>5</sup>. Por outro lado, a insegurança alimentar mundial em decorrência da vulnerabilidade social ainda representa uma ameaça para muitas crianças e famílias.

As populações atendidas por esses dois programas são bastante heterogêneas do ponto de vista do estado nutricional. Coexistem, em um mesmo ambiente, crianças desnutridas, eutróficas, com sobrepeso e obesidade. Somam-se a isso as várias diferenças demográficas, socioeconômicas e culturais existentes entre elas.

Atualmente, o grande desafio enfrentado pelos dois países, Brasil e Estados Unidos, é desenvolver uma política de alimentação escolar que, inserida nos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), forneça uma alimentação saudável e nutricionalmente equilibrada, contribuindo para a saúde e formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, tanto dos que não estão, como dos que estão expostos à insegurança alimentar e nutricional devido às questões socioeconômicas.

Além disso, é essencial que o programa respeite a diversidade da população atendida, quanto aos seus aspectos biológicos, sociais, culturais e de saúde dos alunos que precisam de atenção especial e daqueles que sofrem de insegurança alimentar.

Questões relativas ao custo do programa, ao estigma dos seus beneficiários e à adesão dos estudantes também se constituem em

desafios que necessitam ser solucionados, para que esses programas atinjam seus objetivos. Esses temas serão discutidos mais adiante.

## Histórico e visão geral dos programas

### PNAE

O PNAE é o maior e mais antigo programa nacional na área de alimentação e nutrição do Brasil, tanto em recursos alocados como em número de indivíduos atendidos. É considerado o maior programa de alimentação escolar do mundo, com cobertura universal e que atende, gratuitamente, todos os seus beneficiários<sup>1</sup>.

O PNAE teve seu início na década de 50. Desde então, passou por diversas transformações e esteve vinculado a diferentes órgãos. Em 1979, passou a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar. Desde 1988, a Constituição Federal garante o direito à alimentação escolar a todos os alunos de creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental das redes federal, estadual, do Distrito Federal (DF) e municipal, inclusive as indígenas e as localizadas em áreas remanescentes de quilombos, por meio de programa suplementar de alimentação escolar, a ser oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais<sup>1</sup>.

De acordo com a Lei n. 11.497/2009<sup>1</sup>, também intitulada Lei da Alimentação Escolar, aprovada em junho de 2009, o objetivo do PNAE é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, para a aprendizagem, rendimento escolar e formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

### NSLP

O Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, (*The United States Department of Agriculture-USDA*) supervisiona quatro grandes programas de assistência alimentar na área da nutrição infantil: o *National School Lunch Program* (NSLP), o qual fornece almoços durante o dia escolar, o *School Breakfast Program* (SBP), o qual fornece café da manhã, o *Child and Adult Care Food Program* (CACFP), que promove refeições e lanches para crianças em creches e pré-escola e alguns adultos sob o cuidado especial, e o *Summer Food Service Program* (SFSP), que oferece almoços durante férias de verão.

O NSLP é o maior e mais antigo programa desses quatro, estabelecido em 1946 com o *National School Lunch Act*<sup>2</sup>, sendo o segundo maior programa de alimentação e nutrição dos EUA, tanto em número de pessoas atendidas como em recursos alocados. De acordo com essa legislação, o NSLP tem como objetivo garantir a saúde e o bem-estar das crianças da nação e estimular o consumo nacional de bens agrícolas nutritivos e de outros alimentos.

Em 1998, o Congresso americano expandiu o NSLP para incluir, também, reembolso para lanches servidos em alguns programas educacionais que acontecem nas escolas depois do horário letivo.

## Populações atendidas

### PNAE

O PNAE segue um modelo universal de atendimento. Até janeiro de 2009 isso significava que todos os alunos de creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental matriculados em escolas públicas, filantrópicas, indígenas e localizadas em áreas de assentamentos e remanescentes de quilombos, de todos os estados, o DF, e os municí-

pios eram qualificados e tinham direito a receber alimentação gratuita nas escolas, independentemente de sua necessidade econômica<sup>6</sup>.

A partir de janeiro de 2009, quando foi aprovada a Medida Provisória 455<sup>7</sup>, consolidada em junho do mesmo ano pela Lei n. 11947/09, a abrangência do PNAE foi estendida aos alunos do ensino médio e da educação de jovens e adultos (EJA).

Assim, desenvolvido inicialmente sob uma perspectiva puramente assistencialista, o PNAE é, atualmente, um programa inteiramente pautado pelo DHAA, na medida em que possui um caráter universal e de continuidade, assegurando, assim, uma alimentação adequada a todos os estudantes das escolas públicas, filantrópicas, comunitárias e, inclusive as de jovens e adultos, além das localizadas em áreas indígenas e remanescentes de quilombos, durante os 200 dias letivos do ano.

### NSLP

Todas as escolas públicas e as privadas sem fins lucrativos, de 1ª a 12ª série (equivalente ao ensino básico no Brasil), assim como creches residenciais, podem participar do NSLP. Creches não residenciais e pré-escolas não participam desse programa e, sim, do *Child and Adult Care Food Program* (CACFP). Apesar de não serem obrigadas, mais de 101.000 escolas (99% de escolas públicas e 83% de escolas públicas e privadas combinadas) participam do NSLP<sup>2</sup>. Em 2010, uma média de 31,6 milhões de estudantes com idades entre 5 e 18 anos participaram do NSLP a cada dia letivo<sup>8</sup>.

Embora as refeições do NSLP devam ser oferecidas para todos os estudantes na escola, os alunos passam por um processo seletivo para se determinar quais receberão as refeições gratuitamente e quais participarão por um preço reduzido. Os pais ou guardiões da criança

devem enviar um formulário para a agência administradora local (*School Food Authority – SFA*) durante o período escolar, com informações sobre o número de moradores da casa, renda total dos moradores e se a família do estudante é beneficiária de algum outro programa federal de assistência. Crianças cujas famílias recebem ajuda de outros programas assistenciais do governo como o *Food Stamp Program* (FSP), *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) ou *Food Distribution Program on Indian Reservations* (FDPIR) são automaticamente qualificadas para receber as refeições gratuitas, assim como as crianças desabrigadas, que fugiram de casa ou as migrantes.

De acordo com a lei federal, os alunos de famílias com renda igual ou inferior a 130% da linha de pobreza federal recebem as refeições gratuitamente. Os alunos de famílias com renda familiar entre 130% e 185% da linha de pobreza federal podem receber as refeições a preço reduzido, que podem ser vendidas pela escola por um valor de, no máximo, US\$0.40 por refeição. O restante, com renda familiar acima de 185% da linha de pobreza federal, paga o preço inteiro pelas refeições, embora as refeições sejam subvencionadas. As linhas de pobreza federais são emitidas todo ano pelo Departamento de Saúde e Serviços Humanos (*U. S. Department of Health and Human Services – DHHS*). Em 2011, a linha de pobreza federal para uma família de quatro pessoas é 22.350 dólares anuais nos 48 estados contíguos e ligeiramente superior no Alaska e Havaí<sup>9</sup>. Em 2010, aproximadamente 56% dos almoços servidos pelo programa foram oferecidos gratuitamente, 10% foram servidos a um preço reduzido e 34% a um preço inteiro<sup>10</sup>.

Escolas podem servir refeição gratuita a todos os seus alunos,

independentemente de sua renda familiar, utilizando mecanismos denominados *Provisions II e III*. Essas escolas coletam dados de renda familiar a cada quatro anos e complementam os gastos adicionais das refeições servidas aos alunos não qualificados com recursos locais. Esses mecanismos são promovidos como maneiras de minimizar a carga de documentos e o estigma associado à participação do programa.

## Execução dos Programas

### PNAE

O PNAE é administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, a qual transfere os recursos federais para os Estados, DF e municípios.

Desde sua criação até 1993, o PNAE foi gerenciado centralizadamente, isto é, todas as etapas do programa, desde o planejamento dos cardápios, aquisição dos alimentos, controle de qualidade, até a distribuição das refeições eram realizadas pelo Governo Federal. Em julho de 1994, foi iniciado o processo de descentralização, o qual foi consolidado em 1998. A partir daí, o programa passou a ser descentralizado em todo o País, em virtude das parcerias com os municípios, estados e o DF. Gradativamente, os recursos e as funções foram sendo transferidas para jurisdições locais, e o papel do Governo Federal foi sendo redefinido, direcionando sua capacidade administrativa e institucional para o desenvolvimento e a regulação de políticas de alimentação e nutrição/saúde dos escolares associada aos projetos educacionais.

Além disso, fica a cargo do Governo Federal a responsabilidade do monitoramento, fiscalização e avaliação do programa executado em nível local, bem como a ca-

pacitação e treinamento dos atores sociais envolvidos, como, por exemplo, toda a comunidade escolar, representada pelos gestores públicos municipais e estaduais, professores, merendeiras, nutricionistas, pais e sociedade civil, assim como a definição do currículo pedagógico.

Como o programa brasileiro é intersetorial, fica a cargo do Governo Federal a articulação das várias políticas públicas que intervêm direta ou indiretamente no programa e propor a integração nos níveis locais. As normas que regulam o programa, definidas pelo Governo Federal, foram elaboradas pautadas pela saúde, pela educação, pela política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA).

### NSLP

O NSLP é administrado, em nível federal, pela Divisão de Nutrição Infantil (*Child Nutrition Division*) do Serviço de Alimentação e Nutrição (*Food and Nutrition Service – FNS*), do Departamento de Agricultura dos EUA (*U. S. Department of Agriculture – USDA*). As atribuições do FNS incluem: reembolsar os Estados pelas refeições servidas nas escolas, coordenar e divulgar as políticas do NSLP, fornecer assistência técnica e supervisionar o trabalho das agências estaduais.

As agências estaduais, muitas vezes vinculadas a algum departamento de educação estadual ou às vezes ao departamento de agricultura estadual, por sua vez, administram o programa por meio de acordos com as agências administradoras locais (*School Food Authorities – SFAs*). As agências estaduais são responsáveis por administrar a parte fiscal do programa (como um intermediário entre o governo federal e as agências administradoras locais), monitorar

o desempenho/cumprimento das agências administradoras locais e a adequação nutricional das refeições e, também, fornecer assistência técnica aos grupos que administram o NSLP localmente. A jurisdição das agências administradoras locais pode corresponder a um distrito escolar, uma escola apenas ou vários distritos escolares. Além de planejar os cardápios, comprar os alimentos e servir refeições nutricionalmente adequadas, essas agências têm como responsabilidade cuidar do processo de solicitação das famílias e qualificar os estudantes elegíveis para a refeição gratuita ou a preço reduzido, verificar o *status* de elegibilidade de uma amostra de indivíduos que recebem a refeição gratuita ou preço reduzido e arquivar os dados do programa para posteriores pedidos de relatório e reembolso.

### Recursos financeiros

#### PNAE

Os recursos para esse programa vêm do Tesouro Nacional e são assegurados no Orçamento Federal.

É importante destacar que o PNAE é um programa de caráter complementar, ou seja, o Governo Federal transfere uma parcela dos recursos, mas os estados, municípios e DF também são responsáveis pela alimentação escolar dos alunos de suas redes públicas de ensino. Por isso, espera-se que eles ofereçam a contrapartida necessária ao oferecimento de uma alimentação saudável e à boa execução do Programa. O valor da complementação para a compra de gêneros alimentícios de cada estado e município pode variar muito e, em algumas localidades, não há nenhuma complementação.

O processo para se determinar a quantidade de recursos federais liberados para as Entidades Executoras – EE – (Estados, Distrito

Federal e Municípios) baseia-se no número de estudantes matriculados nas escolas, conforme estabelecido no censo escolar realizado no ano anterior ao do atendimento, e com base nos valores *per capita* estabelecidos pelo FNDE.

O valor *per capita* repassado pela União aumentou consideravelmente nos últimos anos. Atualmente, o valor por aluno por dia é de R\$ 0,30 para os estudantes da pré-escola, ensino fundamental e médio e das escolas de jovens e adultos. Para os alunos das creches e das escolas indígenas e as localizadas em comunidades quilombolas, o valor *per capita* é de R\$ 0,60. Para os alunos das escolas de período integral, o valor destinado por aluno por dia é de R\$ 0,90.

A transferência é feita automática e diretamente a contas específicas abertas pelo próprio FNDE, em 10 parcelas, cada uma delas correspondendo a 20 dias letivos, totalizando 200 dias de atendimento por ano.

Os recursos disponibilizados pelo Governo Federal para o PNAE devem ser utilizados exclusivamente para a compra de alimentos, ou seja, a aquisição de qualquer item ou serviço, com exceção de gêneros alimentícios, deverá estar desvinculada do processo de compras do PNAE. Como já salientado, espera-se que os estados e municípios complementem a verba para cobrir o custo total dos cardápios elaborados para suprir as necessidades nutricionais exigidas.

Os custos administrativos e operacionais, como transporte, armazenagem, pagamento de pessoal, aquisição de utensílios e equipamentos de cantina, pagamento de análises laboratoriais, assim como quaisquer outros gastos, são de responsabilidade das EE, as quais podem contar com recursos de outros programas do Governo Federal, como, por exemplo, o Programa

Dinheiro Direto da Escola (PDDE), o Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE), o Programa Mais Educação, o Programa Pró-infância, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), todos esses vinculados à educação. Além desses, há outros programas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Cisternas, entre outros, os quais pertencem a outros ministérios e que contribuem com a execução do programa<sup>6</sup>.

### NSLP

Em 2010, mais de 5 bilhões de almoços e mais de 200 milhões de lanches foram servidos aos estudantes por meio do NSLP a um custo de US\$10.5 bilhões<sup>10</sup>. Os recursos disponíveis para o NSLP correspondem a 11% dos gastos federais destinados à assistência alimentar e nutricional. Esse apoio financeiro se dá na forma de reembolso para cada refeição servida.

Os recursos financeiros federais distribuídos às escolas, por ano, são calculados de acordo com o número de refeições servidas aos estudantes qualificados para receberem refeições gratuitas, preço reduzido e preço inteiro, em cada escola. No ano letivo 2010-2011, o valor do reembolso federal é de US\$ 2.72 para as refeições gratuitas, US\$ 2.32 para as refeições a preço reduzido e US\$ 0.26 por refeição para alunos não qualificados, ou seja, participantes do preço inteiro. Esses valores, aumentados pela lei assinada pelo Presidente Obama, *Healthy, Hunger-Free Kids Act of 2010*<sup>10</sup>, significam o maior aumento no valor do reembolso por refeição em mais de três décadas. Dois estados, Alaska e Havaí, recebem um reembolso ligeiramente maior para cada refeição, assim como as esco-

las localizadas em áreas onde 60% ou mais do corpo estudantil qualificaram-se para receberem refeições gratuitas ou com preço reduzido no ano escolar anterior.

Além do reembolso federal em dinheiro, escolas participantes do NSLP também recebem uma distribuição de produtos agrícolas (*USDA commodities*), inclusive produtos básicos e alguns produtos mínimos, processados para incorporar nas refeições servidas. A quantidade de produto recebida por escola é baseada no número de refeições servidas.

### Planejamento de cardápios

#### PNAE

O programa brasileiro deve fornecer, pelo menos, 20% das necessidades nutricionais de cada aluno durante o período que permanecem na escola. Crianças em creches e em escolas indígenas e áreas remanescentes de quilombos devem receber, no mínimo, 30% de suas necessidades diárias<sup>1</sup>.

Idealmente, cada EE deve ter um nutricionista no seu quadro de funcionários<sup>6,11</sup>. A atuação desse profissional no PNAE é garantida pela legislação atual (Resolução CFN n. 465/2010)<sup>11</sup>, que o coloca como o responsável técnico (RT) junto ao Governo Federal, que responderá ética, civil, administrativa e plenamente pelas atividades definidas na legislação do PNAE e pelas normas do Conselho Federal dos Nutricionistas (CFN).

Algumas de suas atribuições obrigatórias definidas na Resolução do CFN n. 465 de 2010 são: realizar o diagnóstico e o acompanhamento do estado nutricional; estimular a identificação de indivíduos com necessidades nutricionais específicas; planejar, elaborar, acompanhar e avaliar o cardápio da alimentação escolar, com base no diagnóstico

nutricional e nas referências nutricionais; propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional para a comunidade escolar; interagir com os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais e suas organizações de forma a conhecer a produção local inserindo esses produtos na alimentação escolar, entre outras.

Muitos municípios não possuem nutricionistas em seu quadro e alegam a falta de recursos disponíveis, ausência do profissional nas regiões próximas e concurso público em andamento como motivos. Por outro lado, há municípios que possuem mais de um nutricionista em seu quadro técnico.

As refeições ofertadas devem respeitar os hábitos, a cultura e a tradição alimentar, as patologias encontradas na sua clientela, garantindo, assim, um de seus princípios, que é a equidade de tratamento, além de respeitar a vocação agrícola da região e fomentar a economia local. Dessa maneira, o cardápio deve estimular o consumo de frutas, verduras e legumes, comprados diretamente da agricultura familiar, dando prioridade aos produtos agroecológicos. Também são considerados, na elaboração do cardápio, alimentos que auxiliam a reduzir os riscos para as doenças crônicas não transmissíveis. Cardápios diferenciados são ofertados aos escolares com necessidades nutricionais específicas.

Pensando na saúde do escolar, em 2006, os Ministérios da Educação e da Saúde publicaram a Portaria 1010<sup>12</sup>, a qual institui as diretrizes para a promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional, considerando as recomendações da Estratégia Global para Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde da Organização Mundial

da Saúde<sup>12</sup>. A Portaria recomenda como estratégias de promoção de alimentação saudável as seguintes atividades: estímulo à produção de hortas escolares para a realização de atividades com os alunos e a utilização dos alimentos produzidos na alimentação ofertada na escola; estímulo à implantação de boas práticas de manipulação de alimentos nos locais de produção e fornecimento de serviços de alimentação do ambiente escolar; restrição ao comércio e à promoção comercial no ambiente escolar de alimentos e preparações com altos teores de gordura saturada, gordura trans, açúcar livre e sal e incentivo ao consumo de frutas, legumes e verduras; e monitoramento da situação nutricional dos escolares. Esses elementos foram incorporados à Lei n. 11.947/2009<sup>1</sup>.

### NSLP

Desde seu começo, em 1946, o NSLP foi obrigado a prover refeições saudáveis aos alunos participantes. O programa deve fornecer aos alunos, pelo menos, 1/3 (33%) das necessidades diárias recomendadas (RDAs) para alguns nutrientes, especificamente proteína, vitamina A, vitamina C, ferro, cálcio e calorias. Em meados da década de 90, o Congresso americano aprovou legislação recomendando que as refeições servidas pelo NSLP cumprissem as diretrizes nutricionais para americanos<sup>13</sup> como padrão para minimizar o risco para doenças crônicas. Assim, de acordo com essa nova iniciativa federal (*School Meals Initiative*)<sup>14,15</sup> esses almoços devem fornecer não mais do que 30% das calorias em forma de gordura e menos de 10% de gordura saturada. Em 2008, um comitê do Instituto de Medicina foi estabelecido para desenvolver recomendações baseadas em evidências para a agência administradora federal do NSLP, para assegurar que

o programa cumpra as novas diretrizes nutricionais para americanos, que foram revisadas em 2005<sup>16,17</sup>. Em 2011, o governo federal propôs novas diretrizes, baseadas nas recomendações do comitê, com padrões nutricionais para o NSLP e SBP<sup>17,18,19</sup>. Essa recomendação promove o aumento da oferta de frutas, verduras, grãos integrais e leite com baixo ou zero teor de gordura nas refeições. Além disso, propõe a redução dos níveis de sódio e gordura saturada nas refeições.

Embora os almoços servidos pelo NSLP devam atender às necessidades nutricionais estabelecidas pelo governo federal, as decisões com relação a determinados alimentos e tipos de preparação oferecidos são feitas pelas agências administradoras locais, proporcionando flexibilidade no planejamento dos cardápios e possibilitando que as escolas respeitem as preferências e os hábitos regionais dos escolares.

Há outras diretrizes que afetam o planejamento de cardápios, por exemplo, encorajando as escolas participantes do NSLP a comprar alimentos localmente produzidos na maior medida possível<sup>18</sup>. Além disso, a lei de 2010, *Healthy Hunger-Free Kids Act*<sup>10</sup>, criou um programa de bolsas de fomento para apoiar àqueles programas que conectam as escolas com a agricultura local. As bolsas, no valor total anual de US\$ 5 milhões, apoiam várias atividades nas escolas, inclusive o planejamento, treinamento, compra de equipamentos e hortas.

### Participação social

#### PNAE

Um dos grandes avanços e diferenciais do programa brasileiro é a participação de membros da comunidade escolar e da sociedade civil, como mecanismo de controle social

do programa. Desde 2000, o governo federal exige o estabelecimento e manutenção de um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em cada município/estado onde a alimentação escolar é oferecida<sup>6</sup>.

Esses conselhos locais devem ser formados por membros do poder Executivo, representantes da sociedade civil, professores e pais de alunos, que possuem mandato de quatro anos<sup>1</sup>.

O papel desse conselho é supervisionar o financiamento e a execução do programa, incluindo a compra de produtos alimentícios, a qualidade da alimentação, as práticas de higiene da unidade de alimentação escolar, a aceitação da alimentação pelos alunos, a elaboração e o cumprimento dos cardápios de acordo com as recomendações, o armazenamento, o transporte e a distribuição adequada dos gêneros, assim como a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem e a prestação de contas ao FNDE.

No final de cada ano letivo, o CAE deve emitir um parecer conclusivo sobre a execução do programa e enviá-lo ao FNDE, que, por sua vez, analisará e definirá sobre a aprovação ou não das contas elaboradas pela EE.

### NSLP

De acordo com legislação passada em 2004<sup>20</sup>, a partir do ano letivo de 2006-2007, cada distrito escolar que participa do NSLP passou a ter que desenvolver e aprovar uma política escolar de saúde (*school wellness policy*), como forma de diminuir o risco para a obesidade e promover a alimentação saudável e atividade física com base em mudanças no ambiente escolar. O desenvolvimento dessa política escolar deve envolver pais, estudantes, merendeiros(as), gestores escolares e o público. A política

deve tratar dos seguintes pontos: objetivos para educação nutricional e atividade física, diretrizes nutricionais para todos os alimentos disponíveis nas escolas, objetivos para outras atividades escolares destinadas a promover o bem-estar e planos para avaliar a implementação dessa política.

A lei de 2010, *Healthy Hunger-Free Kids Act*<sup>10</sup>, conteve provisões relativas às políticas escolares de saúde. O ato exige que o USDA adote os regulamentos que exigirão distritos escolares reforçar suas políticas. As exigências novas expandirão oportunidades para a participação de comunidade em atualizar políticas de saúde, adicionarão padrões novos da nutrição e exigirão a medição e o relatório de provisões da política e de esforços da execução<sup>21</sup>.

## Aquisição de alimentos dos agricultores familiares

### PNAE

Um dos grandes avanços da Lei n. 11947/09 foi o de apoiar o desenvolvimento sustentável, com o incentivo de aquisição de gêneros alimentícios em âmbito local, por meio da participação dos agricultores familiares e dos empreendedores familiares rurais no PNAE, a partir da obrigatoriedade da utilização mínima de 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na compra de alimentos diretamente produzidos por eles.

Essa aquisição poderá ser realizada sem licitação, por meio de chamada pública, desde que os preços sejam compatíveis com o do mercado, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Essa vinculação da alimentação escolar com a agricultura familiar traz benefícios para o município

e para o próprio Programa. Por um lado, a grande capacidade de compras do PNAE representa um mercado volumoso e estável para os agricultores familiares.

Por outro lado, o PNAE poderá contar com uma oferta crescente de produtos diversificados, frescos e saudáveis oriundos dos milhares de agricultores familiares de todo o País.

### Discussão

Ambos os programas de alimentação escolar aqui descritos vêm realizando diversas conquistas desde o início de suas implementações. Nos dois países, há um movimento bastante recente de envolver pais e outros membros da comunidade nas decisões relativas ao programa e à saúde no ambiente escolar.

No caso brasileiro, a descentralização trouxe mudanças significativas na operacionalização do programa, com consequências positivas para a qualidade do serviço e da alimentação, como a maior possibilidade de se fornecer uma alimentação escolar mais variada, com maior volume de alimentos *in natura* e mais condizente com os hábitos alimentares das diversas regiões do País, bem como a racionalização da logística e dos custos de distribuição. Em 2009, com a aprovação da Lei n. 11947/09, ficou estabelecida a política nacional de Alimentação Escolar, a qual promove a soberania e segurança alimentar e nutricional dos escolares, integrando a educação alimentar e nutricional no currículo escolar e promovendo a dinamização das economias locais com a obrigatoriedade de que ao menos 30% do orçamento do Ministério da Educação destinado à alimentação escolar sejam utilizados para a compra de gêneros alimentícios diretamente dos agricultores familiares ou empreendedores familiares rurais<sup>22,23,24</sup>.

No caso americano, a legislação passada nas duas últimas décadas fortaleceu os padrões nutricionais do Programa substancialmente e ainda permitiu a tomada de decisões dos governos locais. Outros avanços, como os esforços de conectar as escolas e estudantes com a agricultura local, tem o objetivo de melhorar a qualidade das refeições, assim como a educação sobre produção de alimento e o meio ambiente.

Entretanto, ainda existem diversos desafios a serem superados. Dentre os desafios no Brasil, destaca-se o incremento da compra dos alimentos da agricultura local, melhoria da capacitação para os membros do CAE e aprimoramento da infraestrutura das cozinhas nas escolas, utilizando o fundo federal destinado à construção de cozinhas e para compra de equipamentos. Nos EUA, um dos desafios do programa é cumprir as novas diretrizes nutricionais para americanos, sem diminuir a participação e a aceitação dos alunos e, ao mesmo tempo, respeitar o orçamento<sup>25,26</sup>. Outros desafios enfrentados incluem o aumento dos custos dos alimentos e do transporte e as cantinas e as máquinas expendedoras de alimentos e bebidas, as quais, muitas vezes, oferecem alimentos de baixo valor nutricional e que competem com as refeições oferecidas pelo NSLP<sup>27,28</sup>.

### Considerações finais

É um grande desafio desenvolver uma política de alimentação escolar que forneça uma alimentação saudável e nutricionalmente equilibrada e satisfaça as necessidades daqueles que sofrem de insegurança alimentar e, ao mesmo tempo, que não contribua para a obesidade daqueles indivíduos que já estão se alimentando suficientemente. O mundo evoluiu muito desde a

criação desses dois programas de alimentação escolar, e, assim, o programa brasileiro e o americano tiveram que se adaptar de acordo com suas questões políticas, econômica e de saúde da população. No entanto, é evidente que para pla-

nejar ou aprimorar programas de alimentação escolar é importante conhecer e compartilhar experiências com programas já existentes. Considerando sempre que, apesar dos modelos de programas necessitem ser desenvolvidos de acordo

com as características socioeconômicas dos países, deve-se considerar as boas práticas e as lições aprendidas no decorrer dos anos de implementação das atividades para fortalecer e/ou estabelecer uma Política de Alimentação Escolar.

## REFERÊNCIAS

1. Brasil. Ministério da Educação. Lei No. 11.947, de 16 de junho de 2009 [acessado 29 Nov 2009]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/legis-legislacao>
2. United States. Richard B. Russell National School Lunch Act of 1946, Pub. L. No. 79-396 (June 4, 1946).
3. World Health Organization. Childhood Overweight and Obesity [cited 2009 May 14]. Available from: <http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood/en/>
4. Ogden CL, Carroll MD, Curtin LR, McDowell MA, Tabak CJ, Flegal KM. Prevalence of overweight and obesity in the United States, 1999-2004. *J Am Med Assoc.* 2006;295(13):1549-55.
5. Patarra NL. Mudanças na dinâmica demográfica. In: Monteiro CA, organizador. Velhos e novos males de saúde no Brasil. 2a ed. São Paulo: Hucitec; 1995. p. 61-78.
6. Brasil. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação e Cultura. Resolução No. 32, de 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 11 Ago 2006; Sec. 1.
7. Brasil. Casa Civil. Medida Provisória No. 455, de 28 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União, Brasília (DF), 29 Jan 2009.
8. Story M. The Third School Nutrition Dietary Assessment Study: Findings and Policy Implications for Improving the Health of US Children. *J Am Diet Assoc.* 2009;109(suppl 1):S7-S13.
9. U. S. Department of Health and Human Services The 2011 HHS Poverty Guidelines. Available from: <http://aspe.hhs.gov/POVERTY/>
10. United States. One hundred eleventh 111<sup>th</sup> Congress of the United States of America: at the second session. 2010. Available from: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111s3307enr/pdf/BILLS-111s3307enr.pdf>
11. Conselho Federal de Nutricionistas. Resolução CFN No. 358, de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre as atribuições do nutricionista em âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE). Diário Oficial da União. Brasília (DF), 22 Jun 2005.
12. Brasil. Portaria Interministerial No. 1.010, de 8 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Brasília (DF); 2006.
13. United States. Department of Health and Human Services and United States Department of Agriculture. Dietary Guidelines for Americans, 1995. 4th ed. Washington (DC): U. S. Government Printing Office; 1995.
14. United States. Department of Agriculture, Food and Consumer Service. National School Lunch Program and School Breakfast Program: School Meals Initiative for Healthy Children: Final Rule. *Fed Regist.* 1995 Jun 13;60(113):31188-222.
15. Institute of Medicine. Nutrition Standards and Meal Requirements for National School Lunch and Breakfast Programs: Phase I. Proposed Approach for Recommending Revisions. Washington (DC): The National Academies Press; 2008.
16. Institute of Medicine. School Meals: Building Blocks for Healthy Children. Washington (DC): The National Academies Press; 2010.
17. United States. Department of Agriculture, Food and Nutrition Service. Nutrition Standards in the National School Lunch and School Breakfast Programs (Proposed Rules). *Fed Regist.* 2011 Jan 13;76(9):2494-570.
18. World Health Organization. Fifty-seventh World Health Assembly. Resolutions and decisions. WHA57.17.22. Global Strategy on Diet, Physical Activity, and Health. May 2004 [cited 2009 May 14]. Geneva: WHO; 2004. Available from: [http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy\\_english\\_web.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf)
19. United States. Department of Agriculture. The Farm Security and Rural Investment Act of 2002 (HR 2646), Sect 4303 [cited 2009 May 14]. Available from: [http://www.fns.usda.gov/cga/2002\\_Farm\\_Bill/child\\_nutrition.html](http://www.fns.usda.gov/cga/2002_Farm_Bill/child_nutrition.html)

20. United States. Child Nutrition and WIC Reauthorization Act of 2004, Pub. L. No. 108-265 (June 30, 2004).
  21. United States. Department of Agriculture, Economic Research Service. The food assistance landscape: FY 2010 annual report. Economic Information Bulletin No. 6-8. Washington (DC): U. S. Department of Agriculture; 2011.
  22. Spinelli MAS, Canesqui AM. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). Rev Nutr. 2002;15(1):105-17.
  23. Martins RCB, Medeiros MAT, Ragonha GM, Olbi JH, Segatti MEP, Osele MR. Aceitabilidade da alimentação escolar no ensino público fundamental. Rev Saúde. 2004;6(13):71-8.
  24. Stolarski MC. Caminhos da Alimentação Escolar no Brasil: análise de uma política pública no Período de 2003-04 [dissertação]. Curitiba (PR): Universidade Federal do Paraná; 2005.
  25. United States. Department of Agriculture. School Nutrition Dietary Assessment Study-III: Summary of Findings. Washington (DC): U. S. Department of Agriculture; 2007 [cited 2009 May 14]. Available from: <http://www.fns.usda.gov/OANE/menu/published/CNP/FILES/SNDAIII-SummaryofFindings.pdf>
  26. Ralston K, Newman C, Clauson A, Guthrie J, Buzby J. The National School Lunch Program: Background, Trends, and Issues. USDA Economic Research Service Report Number 61. Washington (DC): U. S. Department of Agriculture, Economic Research Service; 2008.
  27. Centers for Disease Control and Prevention (CDC). Competitive foods and beverages available for purchase in secondary schools – selected sites, United States, 2006. MMWR Morb Mortal Wkly Rep. 2008;57(34):935-8.
  28. United States. General Accounting Office. School Meal Programs: Competitive Foods are Widely Available and General Substantial Revenues for Schools. GAO-05-563. Washington (DC): U. S. General Accounting Office; 2005.
- 

*Recebido em 28 de fevereiro de 2011*  
*Versão atualizada em 7 de março de 2011*  
*Aprovado em 28 de março de 2011*