



SÉRIE BOAS PRÁTICAS

**FINANCIANDO
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**
Ferramentas para reforçar
programas nacionais



WFP
**Programa
Mundial de
Alimentos**
Centro de Excelência
contra a Fome



Programa
Mundial de
Alimentos
Centro de Excelência
contra a Fome

SÉRIE BOAS PRÁTICAS

FINANCIANDO ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Ferramentas para reforçar programas nacionais

Durante a década passada, o corpo de evidências sobre os benefícios de programas de alimentação escolar foi significativamente expandido. Na educação, foi registrado impacto de programas em vários países sobre as taxas de frequência e matrícula, assim como no desempenho dos estudantes. Efeitos positivos na saúde e nutrição também foram demonstrados por indicadores de medidas antropométricas e status de micronutrientes.¹ Assim, a alimentação escolar é identificada como um investimento de alto retorno para incentivar o desenvolvimento de capital humano e economias locais.²

Esse consenso crescente sobre os benefícios da alimentação escolar, combinado com trocas ampliadas entre governos, estimulou países a desenvolverem seus programas nacionais de alimentação escolar e levou a um maior domínio governamental sobre iniciativas existentes. O Centro de Excelência contra a Fome do PMA, em parceria com o governo brasileiro, está diretamente envolvido na promoção dessas trocas e na prestação de assistência técnica para países que tomaram a decisão de expandir investimentos em alimentação escolar.

Um dos desafios desse processo é estabelecer acordos que assegurem o financiamento necessário enquanto também promovem a sustentabilidade dos programas. Como uma intervenção de desenvolvimento social com benefícios em vários setores, a alimentação escolar é implementada em diferentes países para alcançar múltiplos objetivos, provendo um leque considerável de pontos de entrada para mobilizar apoio financeiro aos programas. Este policy brief destaca exemplos de modelos de financiamento de programas nacionais de alimentação escolar usando diferentes estruturas legais e acordos de parcerias. Cada um dos modelos descritos neste documento tem uma característica diferente em termos de financiamento dignas de ser destacada como prática original para assegurar subsídios para alimentação escolar. Esses países fizeram uso, com sucesso, dos múltiplos benefícios da alimentação escolar como instrumentos para aumentar investimentos em programas nacionais.



¹ União Africana 2018. Sustainable School Feeding Across the African Union (Alimentação Escolar Sustentável pela União Africana). Addis Ababa: União Africana.

² Bundy, D. A. P., N. de Silva, S. Horton, D. T. Jamison, e G. C. Patton 2018. Re-Imagining School Feeding: A High-Return Investment in Human Capital and Local Economies (Reimaginando Alimentação Escolar: um investimento de alto retorno em capital humano e economias locais). Washington, DC: Banco Mundial.



Programa
Mundial de
Alimentos
Centro de Excelência
contra a Fome

FINANCIAMENTO A PARTIR DE PACOTES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No **Camboja**, a alimentação escolar é realizada pelo Ministério da Educação, Juventude e Esportes (MoEYS) em colaboração com o PMA e através de uma combinação de provisão de refeições, transferência monetária e de alimentos. Por muitos anos, o programa foi financiado pelo apoio em espécie do Governo e de contribuições de parceiros, como o USDA (Departamento de Agricultura dos Estados Unidos), Japão, Austrália e doações do setor privado. A adoção da **Política Nacional de Assistência Social (NSPPF) 2016-2025** criou espaço para a Alimentação Escolar com Compras Locais ser considerada uma ferramenta crucial de assistência social do governo. Sua implementação permitiu, desde 2015, uma alocação financeira para a alimentação escolar no orçamento nacional e que seus mecanismos de implementação fossem embutidos aos sistemas nacionais de gestão no ano letivo de 2019-20. Nesse processo, o envolvimento do Ministério da Economia e Finanças (MEF), por meio do Conselho de Proteção Social, foi fundamental para assegurar a alocação de orçamento ao programa e será fundamental para apoiar a coesão com outras ferramentas de assistência social da NSPPF. O MEF continua realizando um papel essencial no financiamento da alimentação escolar por meio do apoio ao desenvolvimento de uma dotação orçamentária e dos mecanismos relacionados para sua execução. Mais recentemente, o programa de alimentação escolar (incluindo seu esquema de compras locais) foi incorporado ao Plano Estratégico de Educação 2019-2023 do Camboja. Uma Política Nacional de Alimentação Escolar e Nutrição também está sendo elaborada, o que dará maior apoio a compromissos orçamentários. É importante destacar que, além do papel interpretado pelo governo central, os governos locais (com os planos de investimento conjuntos) também contribuem para o financiamento do programa e apoio a mecanismos de compras de alimentos locais para a alimentação escolar. Comunidades também participam na mobilização de recursos, fazendo contribuições em espécie.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar com Compras Locais da **Nigéria** foi introduzido em 2016, relançando um programa de alcance nacional totalmente financiado pelo governo federal. O programa opera em 31 dos 36 estados nigerianos, alimenta quase 9,5 milhões de estudantes em 56.604 escolas públicas e é o maior de seu tipo na África. Este programa faz parte de um pacote mais amplo de proteção social - o Programa de Investimento Social - lançado para endereçar os problemas de pobreza, fome e desemprego na Nigéria, assegurando autoridade política de alto nível e coordenação para todas as iniciativas de proteção social. A alimentação escolar é gerenciada, portanto, pelo Escritório do Programa de Investimento Social dentro do gabinete do Vice-Presidente e em coordenação com os ministérios relacionados (educação, agricultura, saúde, orçamento e planejamento nacional, justiça e mulheres). Recursos financeiros para a alimentação escolar são transferidos do nível central diretamente para mais de 101.000 cozinheiros em todo o país, que são responsáveis pela compra dos alimentos em mercados locais e sua preparação nas escolas. Governos locais e estaduais estão envolvidos na implementação do programa desde o início. Enquanto o custo dos alimentos e pagamento de cozinheiros é financiado totalmente pelo governo federal, o setor privado, organizações de desenvolvimento e indivíduos são também encorajados a apoiar o programa nos estados participantes com a doação de pratos, utensílios de cozinha, infraestrutura escolar ou financiamento de iniciativas de pesquisa novas e já existentes. Diante do sucesso do programa, o governo federal está negociando com governos estaduais para engajá-los no compartilhamento de custos, o que permitirá ainda mais expansão para a iniciativa.



Programa
Mundial de
Alimentos
Centro de Excelência
contra a Fome

O PAPEL DOS INSTRUMENTOS LEGAIS PARA GARANTIR ALOCAÇÕES DE ORÇAMENTO

A Lei de Alimentação Escolar da **Guatemala** de 2017 estabeleceu uma base sólida para o financiamento do programa nacional do país. Ela prevê o investimento de 4 Quetzales (0,5 USD) para cada estudante por dia, assegurados pelo orçamento do governo federal para a aquisição de alimentos. Governos locais e comunidades escolares contribuem para financiar outros aspectos chave do programa, como cozinheiros e infraestrutura. Uma Comissão Inter-institucional de Alimentação Escolar é responsável pela análise do programa e proposta de seu orçamento, inclusive suas revisões: a lei estabelece que a quantidade mínima deve ser revisada a cada dois anos. **Além de determinar um piso de investimento por beneficiário, a fonte do financiamento no orçamento estadual também é prevista pela base legal.** A lei estabelece que o programa seja financiado com a receita do Imposto sobre Valor Agregado pela Paz (IVA Paz). A receita gerada pelo IVA Paz é redirecionada a uma série de fundos, dois dos quais são acesados para financiar a alimentação escolar. Sendo assim, o orçamento investido no programa de alimentação escolar é composto por: a) 0,5% dos fundos para paz; e b) 0,8% das alocações para investimentos sociais. A mesma provisão autoriza a transferência de receita ordinária e extraordinária para alimentação escolar, quando expressamente prevista. Todos os recursos oriundos do orçamento nacional são reservados exclusivamente para a aquisição de alimentos. Custos relacionados a logística, cozinheiros e infraestrutura são financiados por governos locais e contribuições das comunidades. Como o programa é completamente descentralizado, Organizações Familiares são responsáveis pela aquisição de alimentos e gerenciamento do programa nas escolas, com fundos transferidos pelo Ministério de Finanças para a conta bancária de cada organização.

O Programa Nacional de Saúde e Alimentação Escolar (PNASE) de **São Tomé e Príncipe** foi adotado em 2012, por meio de uma lei. Desde 2015 o programa é inteiramente implementado pelo Ministério da Educação. Com alcance a mais de 50.000 estudantes, o programa é gerenciado em nível central por uma agência chamada Coordenação do PNASE. O Ministério da Educação é responsável por toda a compra de alimentos, enquanto a Coordenação supervisiona a entrega em escolas e a preparação de refeições a nível escolar - inclusive com a contratação de cozinheiros pagos. O PNASE é financiado pelo orçamento do Ministério da Educação e parcialmente apoiado pela contribuição dos pais e subsídios adicionais de parceiros internacionais. Apesar destes desenvolvimentos positivos, como a legislação existente não garante uma dotação orçamentária específica para a alimentação escolar, os fundos transferidos para o programa flutuam dependendo do orçamento anual disponível no Ministério da Educação. Consequentemente, o PNASE ainda não consegue prover refeições 180 dias por ano como desejado.





Programa
Mundial de
Alimentos
Centro de Excelência
contra a Fome

AUMENTO DO INVESTIMENTO EM NUTRIÇÃO

A alimentação escolar no **Sri Lanka** alcança mais de um milhão de crianças entre o primeiro e quinto ano no país (cerca de 70% do total), e 178.500 (ou 7,5% do total) de estudantes do sexto ao décimo terceiro ano em áreas carentes selecionadas. A desnutrição é um sério problema no país, condição que atinge 20% da população. Nesse contexto, o governo decidiu aumentar o investimento em alimentação escolar para enfrentar esse desafio. O objetivo principal do programa nacional de alimentação escolar é melhorar os níveis de nutrição das crianças, oferecendo refeições preparadas por fornecedores nas escolas, complementadas por um copo de leite em escolas primárias. O programa é gerenciado pelo Ministério da Educação, por meio da sua Filial de Nutrição Escolar e Serviços de Saúde, com o apoio do PMA. Durante muitos anos o governo financiou o programa parcialmente, e desde 2018 provê o financiamento por completo. Recursos são transferidos do governo central para os fornecedores através de escritórios zonais, que também supervisionam a implementação do programa.

O Governo da **Tunísia** renovou seu programa nacional de alimentação escolar para aprimorar indicadores educacionais, bem como enfrentar deficiências nutricionais e o novo desafio de obesidade e sobrepeso infantil.³ Sob o gerenciamento do Ministério da Educação, o programa é financiado integralmente pelo governo nacional. Como o programa cobre uma grande variedade de custos - aquisição de alimentos, infraestrutura de cozinhas escolares e pagamento de cozinheiros -, os recursos são alocados em diferentes dotações orçamentárias do Ministério de acordo com o tipo de gasto. A descentralização de fundos segue a mesma estrutura. O Escritório de Serviços Escolares (Office des Oeuvres Scolaires - OOESCO) do Ministério da Educação é responsável pelos custos operacionais do programa, como aquisição de alimentos, transporte escolar e atividades extracurriculares. Seus setores regionais transferem recursos para escolas responsáveis pela compra de alimentos e implementação geral do programa. Investimentos em infraestrutura são realizados pelo Diretório Geral de Construção e Equipamentos do Ministério da Educação, que transfere os fundos para os Comissariados Educacionais regionais.



³ Iniciativas de Desenvolvimento, 2018. 2018 Relatório Global de Nutrição: Chamando atenção para estimular ações em nutrição - perfil nacional da Tunísia Bristol, Reino Unido: Iniciativas de Desenvolvimento.



Programa
Mundial de
Alimentos
Centro de Excelência
contra a Fome

CRIANDO PARCERIAS PARA FORTALECER PROGRAMAS NACIONAIS

O governo da **Jordânia** lançou o Projeto de Alimentação Escolar em 1999 para alcançar estudantes de ensino primário em escolas localizadas em áreas com altos índices de pobreza. O programa era gerenciado pelo Ministério da Educação e integralmente financiado pelo orçamento central nacional, emitido anualmente por decreto real. Em 2015, o programa foi **reforçado pela cooperação com as Forças Armadas** da Jordânia, um apoio que permitiu um crescimento expressivo, culminando na cobertura de 530.000 estudantes em 2009. Considerando a redução de orçamento enfrentada pelo governo, a cobertura foi reduzida após 2009. **Em 2013, o governo solicitou assistência do PMA para apoiar o financiamento e recuperação de cobertura do programa, o que levou ao arranjo financeiro atual onde o PMA cobre 50% dos dias de alimentação.** Atualmente 416.000 estudantes em 32 diretórios são atendidas, inclusive crianças que frequentam escolas públicas em acampamentos de refugiados.

Em **Moçambique**, a alimentação escolar é atualmente financiada por um acordo inovador. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE), adotado em 2013, é implementado pelo Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH), com apoio do Programa Mundial de Alimentos e financiamento da Federação Russa.** O acordo de financiamento foi negociado pelo PMA com o Ministério de Finanças moçambicano, o MINEDH e a Federação Russa para conduzir uma Conversão de Dívida em Desenvolvimento para financiar o PRONAE por 5 anos, começando em 2018. Essa configuração permitirá o fornecimento de refeições escolares a mais de 300 escolas até 2022 nas 10 províncias de Moçambique, enquanto o país fortalece as capacidades nacionais e bases legais para promover sustentabilidade da alimentação escolar a longo prazo.





**Programa
Mundial de
Alimentos**
Centro de Excelência
contra a Fome

LIÇÕES APRENDIDAS

Os casos de países acima apresentam diferentes pontos de entrada para mobilizar e assegurar recursos para programas nacionais de alimentação escolar.

Como os exemplos do Camboja e Nigéria demonstram, programas nacionais podem ganhar impulso significativo – e fundos correspondentes – em contextos onde governos decidem expandir investimentos em pacotes de proteção social. Em ambos os casos, as partes interessadas fora dos ministérios da educação – o Gabinete do Vice-Presidente da Nigéria e o Ministério de Finanças do Camboja – asseguraram que a mobilização de alto nível para esses programas sociais fosse respaldada por recursos adequados e que os programas fossem progressivamente expandidos ao longo dos anos.

Uma outra ferramenta crucial para estimular programas nacionais em vários países é a adoção de leis de alimentação escolar por parlamentos nacionais, em adição às políticas desenvolvidas pelos setores executivos dos governos. Na Guatemala, a lei de alimentação escolar é muito ambiciosa em suas provisões sobre financiamento, incluindo o valor alocado para o programa por estudante por dia, bem como a fonte dessa receita dentro do orçamento estatal. Além dessa dotação orçamentária, a lei prevê a possibilidade de revisar alocações a cada dois anos para acompanhar as mudanças no ambiente de implementação do programa. Em São Tomé e Príncipe, a lei estabelece que um orçamento seja alocado para a alimentação escolar, mas não cria dotação orçamentária ou quantidade mínima a ser investida, deixando o programa suscetível a negociações anuais do Ministério da Educação com outras áreas do governo. Como esse caso demonstra, essa abertura tende a gerar flutuações orçamentárias que podem impactar o número de dias em que estudantes recebem refeições.

Os casos do Sri Lanka e Tunísia atestam que a priorização da nutrição infantil pode ser um grande incentivo para aumentar o investimento em programas nacionais de alimentação escolar, seja para reduzir deficiências de micronutrientes ou para enfrentar o desafio crescente da obesidade e sobrepeso infantil.

Em contextos muito distintos, Jordânia e Moçambique são exemplos de países que dependem do apoio de parceiros de desenvolvimento para financiar seus programas, seja por motivos de grandes crises econômicas que podem afetar programas estabelecidos, ou como um meio de dar um pontapé inicial em uma nova iniciativa nacional.

Em resumo, a natureza abrangente dos programas nacionais de alimentação escolar é uma vantagem para estabelecer os objetivos dos programas e implementar estratégias para enfrentar desafios nacionais. Essa vantagem pode beneficiar a mobilização de recursos de diferentes setores e por diferentes estratégias. Como as trocas promovidas pelo Centro de Excelência contra a Fome do PMA no Brasil demonstraram em várias ocasiões, os múltiplos benefícios da alimentação escolar representam elementos chave para estimular investimentos nacionais nestes programas e melhorar a vida de crianças e suas famílias.





**Programa
Mundial de
Alimentos**
Centro de Excelência
contra a Fome



**FAÇA UMA DOAÇÃO AO CENTRO
DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME:**
www.centrodeexcelencia.org.br