



DIREÇÕES DO DESENVOLVIMENTO
Desenvolvimento Humano

Reformulando a Alimentação Escolar:

Redes de Segurança Social, Desenvolvimento Infantil e Setor Educacional

Autores

Donald Bundy
Carmen Burbano
Margaret Grosh
Aulo Gelli
Matthew Jukes
Lesley Drake



BANCO MUNDIAL

Prefácio

2009 será um ano perigoso. Antes da crise financeira ocorrida no ano passado, os altos preços dos alimentos e combustíveis levaram de 130 a 155 milhões de pessoas à extrema pobreza. Neste ano, em consequência da crise financeira, o Grupo Banco Mundial estima que haverá mais 53 milhões de pessoas que vivem em extrema pobreza. Como sempre, os mais pobres são os mais vulneráveis, especialmente as crianças. De acordo com o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas, nos países em desenvolvimento quase 60 milhões de crianças vão para a escola com fome todos os dias — cerca de 40% delas estão na África. A perspectiva de cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU até 2015, já uma causa de séria preocupação, agora parece ainda mais distante.

Nos países mais pobres, os programas de alimentação escolar estão surgindo como resposta comum da rede de segurança social à crise. Em 2008, 20 governos consideraram os programas de alimentação escolar como uma resposta das redes de segurança para proteger os mais necessitados. O Programa Mundial de Alimentos da ONU assistiu a cerca de 22 milhões de crianças na alimentação escolar em 70 países e o Grupo Banco Mundial lançou o Mecanismo de Resposta Global à Crise de Alimentos que mobilizou US\$ 1,2 bilhão para ajudar os países a responder à crise de alimentos e combustível, inclusive ampliando os programas de alimentação escolar.

Os programas de alimentação escolar oferecem uma oportunidade nova e importante para ajudar as famílias de baixa renda e alimentar crianças famintas. Esses programas têm o potencial de combater a fome e apoiar a nutrição por meio de alimentos fortificados com micronutrientes e desparatização. Podem proporcionar um incentivo às famílias pobres para enviar seus filhos à escola — e mantê-los nela — melhorando ao mesmo tempo a educação das crianças. E esses programas podem ser direcionados para beneficiar os mais vulneráveis,

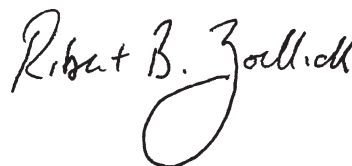
especialmente meninas e crianças afetadas pelo Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV). No entanto, esses benefícios potenciais com custos também potenciais, especialmente em termos de oportunidades perdidas, constituem um ônus adicional sobre o setor educacional e o desafio fiscal de um compromisso de longo prazo.

Esta publicação conjunta do Programa Mundial de Alimentos e do Grupo Banco Mundial — *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector* (Reformulando a Alimentação Escolar: Redes de Segurança Social, Desenvolvimento Infantil e Setor Educacional) — oferece uma nova análise dos programas de alimentação escolar. Beneficia-se da combinação da experiência prática do Programa Mundial de Alimentos na administração de programas de alimentação escolar com o diálogo e análise de políticas para o desenvolvimento do Grupo Banco Mundial. Examina como a compra de alimentos pode ajudar as economias locais e ressalta a centralidade do setor educacional no diálogo de política sobre alimentação escolar. Este estudo pode ajudar os governos, formuladores de políticas, doadores, organizações não governamentais e outros parceiros a avaliar os custos e benefícios dos programas de alimentação escolar. Pode também ajudá-los a navegar em meio a vantagens e desvantagens na formulação de programas eficazes, capazes de responder rapidamente às crises de hoje, mantendo ao mesmo tempo investimentos fiscalmente sustentáveis em educação infantil e potencial humano geral no longo prazo.

Uma mensagem-chave deste documento é a seguinte: a transição para programas nacionais sustentáveis depende da integração da alimentação escolar em políticas e planos nacionais, especialmente planos do setor educacional. Com base neste relatório é também evidente o fato de já termos superado o debate sobre se a alimentação escolar faz sentido como meio de atingir os mais vulneráveis. Faz sentido. Face às crises globais, devemos focar como os programas de alimentação escolar podem ser formulados e implementados de forma custo-eficiente e sustentável para beneficiar e proteger os mais necessitados de ajuda hoje e no futuro.



Josette Sheeran
Diretor Executivo
Programa Mundial de Alimentos



Robert Zoellick
Presidente
Grupo Banco Mundial

Resumo executivo

Esta revisão foi feita em conjunto pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA) e pelo Grupo Banco Mundial, baseando-se em vantagens comparativas de ambas as organizações. O objetivo geral é oferecer orientação sobre como desenvolver e implementar programas eficazes de alimentação escolar, no contexto tanto de uma rede de segurança produtiva, como parte da resposta aos choques sociais da atual crise global, quanto um investimento fiscalmente sustentável em capital humano como parte de esforços globais de longo prazo para conseguir a Educação para Todos e proporcionar proteção social para os pobres.

A análise foi iniciada em resposta a uma maior demanda de programas de alimentação escolar por parte de países de baixa renda afetados pelos choques sociais da atual crise global e enfocou, primeiro lugar, o papel da alimentação escolar na rede de segurança social. Isso demonstrou ser um contexto demasiadamente estreito e a análise evoluiu para abordar as implicações de longo prazo para a proteção social e o desenvolvimento de capital humano como parte da política nacional.

Essa mudança de ênfase surgiu devido a dados disponíveis, os quais sugerem que hoje em dia, talvez pela primeira vez na história, todos os países a respeito dos quais dispomos de informação, estão procurando proporcionar alimentos, de alguma forma e em certa escala, aos estudantes. A cobertura é mais completa nos países ricos e de renda média — de fato, segundo parece, a maioria dos países que têm condições econômicas para proporcionar alimentos a seus estudantes o estão fazendo. Mas onde a necessidade é maior — em termos de fome, pobreza e indicadores sociais precários — os programas tendem a ser os menores, embora, de modo geral, direcionados à regiões mais inseguras em termos de alimentos. Esses programas são também os mais dependentes de apoio externo e quase todos são apoiados pelo PMA.

Portanto, a questão-chave hoje não é se os países implementarão os programas de alimentação escolar, mas como e com que objetivo. A quase universalidade da alimentação escolar oferece oportunidades importantes para o PMA, Banco Mundial e outros parceiros do desenvolvimento ajudarem os governos a estabelecer redes de segurança produtivas como parte da resposta à atual crise global e também para lançar as sementes de programas de alimentação escolar para se transformarem em investimentos fiscalmente sustentáveis no capital humano.

Por lo tanto, la cuestión no estriba ahora en si los países van a implementar programas de alimentación escolar, sino en cómo y con qué objetivo. El hecho de que la alimentación escolar sea prácticamente universal ofrece oportunidades importantes al PMA, el Banco Mundial y otros socios en el desarrollo para asistir a los gobiernos en la implementación de redes productivas de protección social como parte de la respuesta a las actuales crisis mundiales, y también para plantar las semillas que convertirán los programas de alimentación escolar en inversiones fiscalmente sostenibles en el capital humano. políticas de alimentos e nutrição.

Benefícios dos programas de alimentação escolar

Os programas de alimentação escolar oferecem uma transferência explícita ou implícita para os domicílios do valor dos alimentos distribuídos. Os programas são relativamente fáceis de serem ampliados em uma época de crise e podem proporcionar um benefício superior a 10% das despesas familiares, mais ainda no caso de alimentos para levar para casa. Em muitos contextos, programas de alimentação bem formulados pode ser direcionados de forma moderada e precisa, embora raramente alcancem a eficiência das transferências de dinheiro mais progressivas. Nos países mais pobres, de baixo índice de matrícula, a alimentação escolar talvez não atinja os mais pobres, mas nesses ambientes as opções alternativas de redes de segurança são frequentemente limitadas e a expansão geograficamente direcionada talvez ainda seja a melhor opção para ampliar rapidamente as redes de segurança. Os alimentos para levar para casa direcionados podem produzir resultados um tanto mais progressivos. É preciso fazer mais pesquisas para avaliar os méritos relativos de longo prazo da alimentação escolar em comparação com outros instrumentos de redes de segurança nessas situações.

Comprovou-se que os programas de alimentação escolar aumentam a assistência às aulas, os conhecimentos e o desempenho educacional, especialmente se apoiados por ações complementares, tais como desparatização e alimentos fortificados ou suplementados com micronutrientes. Em muitos casos, os programas têm uma dimensão de gênero mais forte, especialmente no sentido de se direcionarem à educação das meninas, e também podem ser usados para beneficiar especificamente as crianças mais pobres e mais vulneráveis. É menos

clara a escala relativa do benefício com diferentes modalidades de alimentação escolar e há uma falta notável de participação de educadores nas pesquisas sobre estes temas.

Os benefícios claros da educação, oferecidos pelos programas, são uma forte justificativa para o setor educacional formular e implementar os programas, consciente de que os mesmos resultados da educação contribuem para a compatibilidade de incentivos dos programas para a proteção social. A análise de política também mostra que a eficácia e a sustentabilidade do programa de alimentação escolar dependem da integração dos programas na política do setor educacional. Portanto, o valor da alimentação escolar como rede de segurança e a motivação do setor educacional para implementar os programas são ambos melhorados na medida em que houver benefícios educacionais.

Programas de alimentação escolar bem formulados, que incluam fortificação com micronutrientes e desparatização, podem proporcionar benefícios nutricionais e devem complementar os programas de nutrição para crianças menores e não competir com eles, permanecendo uma clara prioridade para visar à desnutrição em geral.

A sustentabilidade dos programas de alimentação escolar

O conceito da “estratégia de saída” da alimentação escolar tem apresentado a tendência de confundir o pensamento a respeito dos futuros programas de alimentação escolar de longo prazo. Demonstramos aqui que os países não têm intenção de deixar de fornecer alimentação às crianças em idade escolar, mas, pelo contrário, fazer a transição de projetos apoiados externamente para programas nacionais. No caso de 28 países anteriormente assistidos pelo PMA, isso já aconteceu e aqui começamos a examinar estudos de casos de como programas apoiados externamente passaram a ser programas nacionais sustentáveis que, em alguns casos, se tornaram eles próprios apoio técnico a outros (por exemplo, Brasil, Chile e Índia).

Esta análise destaca três conclusões principais: Primeiro, os programas de alimentação escolar nos países de baixa renda apresentam uma grande variedade de custos, com oportunidades concomitantes para restringi-los. Segundo, à medida que os países se tornam mais ricos, os custos da alimentação escolar tornam-se uma proporção muito menor do investimento na educação. Por exemplo, na Zâmbia o custo da alimentação escolar representa cerca de 50% dos custos anuais per capita do ensino fundamental; na Irlanda representa apenas 10%. É preciso analisar mais a fundo para definir essas relações. No entanto, apoiar os países a fim de manterem um investimento na alimentação escolar durante essa transição poderá surgir como o papel-chave dos parceiros no desenvolvimento. Terceiro, as condições da transição para programas nacionais sustentáveis estão integrando a alimentação escolar nas políticas e planos nacionais, especialmente nos planos do setor

educacional; estão identificando fontes nacionais de financiamento; e estão ampliando a capacidade nacional de implementação. A integração da política de desenvolvimento de alimentação escolar nos planos nacionais do setor educacional oferece a vantagem adicional de conseguir apoio para a alimentação escolar com os processos já estabelecidos para harmonizar o apoio dos parceiros no desenvolvimento para a Iniciativa Educação para Todos por Via Acelerada.

Uma mensagem-chave é a importância tanto de formular programas com sustentabilidade de longo prazo desde o início como de analisar os programas à medida que evoluem. Os países se beneficiarão de um claro entendimento a respeito da duração da assistência proporcionada pelos doadores, de uma estratégia sistemática para fortalecer a capacidade institucional e de um plano específico de transição para a propriedade nacional com prazos e marcos definidos para esse processo.

Compensações na formulação de programas de alimentação escolar

A eficácia dos programas de alimentação escolar depende de vários fatores, inclusive a seleção da modalidade (refeições na escola, alimentos fortificados, alimentosa para levar para casa ou uma combinação dos três); a eficácia do direcionamento; e os custos correlatos.

Os alimentos para levar para casa (custo médio per capita: US\$ 50 por ano) podem ser mais precisamente direcionados e permitir transferências de alto valor, mas têm custos administrativos significantes. Têm um forte potencial de rede de segurança e parecem resultar em aumentos da assistência às aulas e talvez desempenho educacional em escala semelhante aos programas de merenda escolar. Portanto, de um ponto de vista da proteção social podem ser preferíveis aos programas de merenda escolar.

A merenda escolar (custo médio per capita: US\$ 40 por ano) tende a ser menos precisamente direcionada e a ser estabelecida no valor de sua transferência, tem custos de oportunidade potencialmente elevados para a educação e incorre em altos custos administrativos, porém tem o potencial de não somente aumentar a assistência às aulas mas também atuar mais diretamente no aprendizado, especialmente se fortificada e combinada com a desparatização. Sanduíches e biscoitos como parte da merenda escolar (custo médio per capita: US\$ 13 por ano) têm custos administrativos mais baixos, mas também transferência e valor de incentivo mais baixos, embora a escala de benefícios relativa à merenda deva ser mais bem quantificada.

A formulação de programas eficazes que atendam a seus objetivos requer uma base de evidência que permita compensações cuidadosas entre os enfoques de direcionamento, modalidades de alimentação e custos. Há uma necessidade especial de melhores dados sobre

o custo-eficiência dos enfoques e modalidades disponíveis. Há muito poucos estudos que comparem a alimentação escolar com os alimentos para levar para casa em ambientes semelhantes e poucos que foram mais além sugerindo que ambos os programas levam a melhorias semelhantes em comparação com não dispor de nenhum programa.

A questão-chave é que, ao se selecionar uma determinada modalidade, há importantes compensações dependentes de contexto, benefício e custo. Em alguns contextos, por exemplo, os programas de alimentação escolar combinam merendas no local com incentivo adicional de alimentos para levar para casa direcionando-os a um grupo específicos de crianças, tais como as afetadas pelo HIV ou meninas nas últimas séries.

Disposições Institucionais e de Implementação

O enfoque apropriado para implementar programas de alimentação escola variará dependendo dos objetivos do programa; do contexto, ou seja, se o programa é implementado em situações estáveis, de conflito ou de emergência; da capacidade do governo em diferentes níveis para administrar o programa utilizando o próprio pessoal, infraestrutura e sistemas contábeis; do tipo de recursos disponíveis de fontes locais e externas, seja em dinheiro ou em espécie; e da presença de parceiros-chave na implementação, especialmente as organizações especializadas em programas de alimentação escolar.

Os estudos de casos de programas que fizeram a transição para a propriedade nacional indicam que programas eficazes têm uma instituição específica, geralmente o setor educacional, e uma capacidade bem desenvolvida nos níveis subnacionais. Embora a propriedade nacional pareça ser um fator crítico, muitos enfoques diferentes na implementação — incluindo o setor público, o setor privado e parcerias público-privadas — parecem ser eficazes.

A administração dos programas de alimentação escolar tornou-se cada vez mais descentralizada, espelhando a tendência do setor educacional para a administração baseada na escola. Mas o grau de participação dos professores e do pessoal de educação é uma questão importante, porque há, por exemplo, custos de oportunidade muito significativos em utilizar professores para preparar alimentos.

A formulação de programas de alimentação escolar deveria especificamente abordar as seguintes questões e desafios significativos: preocupações ambientais relacionadas com combustível para preparação de alimentos e de maneira da embalagem de produtos básicos; uso indevido de jardins escolares para a produção de alimentos; e oportunidades potenciais para práticas corruptas nas compras e contratação.

As funções e responsabilidades do sistema institucional dependem em grande parte da modalidade de compras e das fontes de alimentos: as compras locais são o enfoque mais comum nos programas nacionais e estão surgindo como o enfoque mais comum em termos gerais. As compras locais estão sendo avaliadas ativamente como meio de realizar programas de alimentação escolar e, ao mesmo tempo, utilizar o poder aquisitivo do programa como estímulo para a economia agrícola local. Como tais, as compras locais de alimentos para a alimentação escolar são consideradas como multiplicadora de forças, beneficiando ao mesmo tempo as crianças e a economia local.

Toolkits para formular e atualizar programas de alimentação escolar

Uma importante conclusão destas análises é a seguinte: há necessidade de melhorar a formulação inicial dos programas de alimentação escolar e, quando preciso, atualizar os programas existentes. Para apoiar esses processos, o livro apresenta duas novas ferramentas: uma para facilitar a formulação inicial dos programas de alimentação escolar e a outra para ajudar a atualizar os programas existentes. Essas listas de verificação são complementadas por uma série de ferramentas e de formulação e implementação.

Este estudio propone también un programa de investigación para llenar algunos vacíos importantes en el conocimiento actual, con el objetivo de crear una base empírica más sólida para la toma de decisiones en el futuro.

O caminho à frente

A conclusão geral é a seguinte: a crise global de alimentos, combustíveis e finanças e o subsequente re-enfoque das iniciativas governamentais na alimentação escolar oferecem uma oportunidade nova e importante para ajudar as crianças hoje e re-examinar políticas nacionais e o planejamento da sustentabilidade de longo prazo amanhã. Para aproveitar plenamente esta oportunidade será necessária uma abordagem mais sistemática e orientada para políticas à alimentação escolar por parte tanto dos governos como dos parceiros no desenvolvimento.

A crise mundial de alimentos, combustível e financeira deu novo destaque à alimentação escolar como uma rede de segurança potencial e como medida de apoio social que ajudam a manter as crianças na escola. "Reformulando a Alimentação Escolar: Redes de Segurança Social, Desenvolvimento Infantil e Setor Educacional" foi escrito em conjunto pelo Grupo Banco Mundial e pelo Programa Mundial de Alimentos (PMA), tendo como base as vantagens comparativas de ambas as organizações. Examina a base de evidências dos programas de alimentação escolar com o objetivo de compreender melhor como desenvolver e implementar programas de alimentação escolar eficazes em dois contextos: como rede de segurança produtiva, parte da resposta aos choques sociais causados pelas crises globais; e como investimento fiscalmente sustentável em capital humano, parte das iniciativas globais de longo prazo para alcançar a Educação para Todos e proporcionar proteção social às pessoas de baixa renda.

Os programas de alimentação escolar oferecem uma transferência explícita ou implícita aos domicílios e podem aumentar a frequência escolar, os conhecimentos e o desempenho educacional, especialmente se apoiados por ações complementares, tais como a desparatização e a fortificação dos alimentos. Quando combinada com compras locais de alimentos, a alimentação escolar pode ser potencialmente uma força multiplicadora, beneficiando tanto as crianças como a economia local.

Hoje em dia todos os países, a respeito dos quais dispomos de informação, estão procurando fornecer alimentos, de certa forma e em certa escala, a seus estudantes. A cobertura é mais completa nos países de renda alta e média – de fato, segundo parece, a maioria dos países que têm condições econômicas para proporcionar alimentos a seus estudantes o estão fazendo. Mas onde a necessidade é maior – em termos de fome, pobreza e indicadores sociais precários – os programas tendem a ser os menores, embora, de modo geral, direcionados às regiões mais inseguras em termos de alimentos. Esses programas são também os mais dependentes de apoio externo e quase todos são apoiados pelo PMA. Portanto, a questão-chave hoje não é se os países implementarão os programas de alimentação escolar, mas como e com que objetivo. A quase universalidade da alimentação escolar oferece oportunidades importantes para o PMA, Banco Mundial e outros parceiros do desenvolvimento ajudarem os governos a estabelecer redes de segurança produtivas como parte da resposta à atual crise global e também para lançar as sementes de programas de alimentação escolar para se transformarem em investimentos fiscalmente sustentáveis no capital humano. O "Reformulando a Alimentação Escolar" será útil para os órgãos públicos e organizações sem fins lucrativos empenhados na reforma da educação e na formulação de políticas de alimentos e nutrição.

