

Características dos programas de alimentação escolar do Brasil e de Portugal

Characteristics of school nutrition programs in Brazil and Portugal

Margareth Xavier da Silva¹
Margarida Liz Martins²
Anna Paola Trindade Rocha Pierucci¹
Cristiana Pedrosa¹
Ada Rocha²

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Departamento de Nutrição Básica e Experimental, Instituto de Nutrição Josué de Castro. Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

² Universidade do Porto, Faculdade de Ciências da Nutrição e Alimentação. Porto, Portugal.

Correspondência / *Correspondence*
Margareth Xavier da Silva
E-mail: margarethx@gmail.com

Resumo

Os programas de alimentação escolar em países desenvolvidos e em desenvolvimento foram criados para oferecer refeições durante o horário em que a criança permanece na escola. Brasil e Portugal possuem programas para promoção da alimentação saudável, a fim de melhorar as condições de saúde e o aprendizado de crianças e jovens. O objetivo deste trabalho é realçar as principais características dos programas implementados nos dois países, por sua grande importância social, com intuito de contribuir com sugestões de melhoria a partir das diferenças e fragilidades que apresentam. O Programa Nacional de Alimentação Escolar está implementado no Brasil desde 1955. Todas as escolas públicas devem oferecer merenda escolar (ME) aos alunos da educação básica e satisfazer entre 20% e 70% das necessidades nutricionais diárias. Os cardápios devem ser planejados por um nutricionista, respeitando-se os hábitos alimentares e a tradição alimentar da localidade. A transferência de verba para financiar esses programas é feita pelo Governo Federal para os municípios. Portugal possui o Programa de Generalização das Refeições Escolares desde 2005, direcionado aos alunos do 1.º Ciclo do Ensino Fundamental. Promove o acesso generalizado dos alunos a uma refeição equilibrada, que deve fornecer 30 a 35% da ingestão energética. Os Programas de Alimentação Escolar no Brasil e em Portugal têm grande importância na satisfação de necessidades nutricionais e para a educação alimentar e nutricional dos alunos.

Palavras-chave: Programas de Nutrição; Alimentação Escolar; Brasil; Portugal.

Abstract

School feeding programs in developed and developing countries were created to provide meals during the time the child is at school. Brazil and Portugal have programs to promote healthy eating to improve health and learning of children and other students. This study aimed to emphasize the main features of the programs implemented in both countries, due to their great social importance, providing suggestions based on their differences and weaknesses. The National School Feeding Program exists in Brazil since 1955. All public schools must offer school meals to students of basic education and must meet between 20% and 70% of the daily nutritional needs. Menus must be planned by a nutritionist, respecting local habits and food tradition. The amount of transfer to fund these programs is made by the federal government to municipalities. Portugal has the generalization of School Meals Program, since 2005, directed to students of the 1st cycle of basic education. It promotes widespread access of students to a balanced meal, which should provide 30-35% of energy intake. School Feeding Programs in Brazil and Portugal have great importance in meeting nutritional needs and food and nutrition education of students.

Key words: Nutrition Programs; School Meals; Brazil; Portugal.

Introdução

A alimentação adequada é um direito humano contemplado na Declaração Universal dos Direitos Humanos desde 1948, e sua definição foi ampliada em outros dispositivos do Direito Internacional, como no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral da ONU. Como resultado de amplo processo de mobilização social no Brasil, já em 2010, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64, incluindo a alimentação no artigo 6º da Constituição Federal.¹

O interesse pela alimentação escolar iniciou-se após a 2ª Guerra Mundial, por meio da *United Nations, Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), na 14ª Conferência sobre Educação Pública e no *Internacional Bureau of Education*, em Genebra, em 1951, para garantir o pleno desenvolvimento físico e intelectual, após o alerta de que crianças poderiam ter seu rendimento escolar limitado por alimentação insuficiente.²

Inicialmente, os programas de alimentação escolar eram de caráter assistencialista, articulados pela Igreja e grupos voluntários; gradualmente, foram sendo assumidos pelo poder público como Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). O DHAA está relacionado a mobilização e organização de vários setores, tais como: incentivo à agricultura familiar,¹ como auxílio ao desenvolvimento do cultivo sustentável de alimentos em regiões rurais e urbanas;³ promoção de práticas sustentáveis de abastecimento alimentar; vigilância sanitária e saneamento básico; alimentação escolar e equidade de povos, dentre outros.² Contudo, no Brasil dessa época, a grande preocupação era com a prevalência de desnutrição entre as crianças, fato que se modificou e que contextualiza a transição nutricional, situação em que o estado nutricional de desnutrição foi gradativamente substituído pela maior incidência de crianças com excesso de peso e obesidade, quadro que se encontra atualmente.⁴

As atuais políticas públicas para alimentação do escolar estão presentes em países desenvolvidos e em desenvolvimento, possibilitando a oferta de alimentação durante o horário em que o aluno permanece na escola. Países como o Brasil e Portugal possuem programas de alimentação escolar com múltiplas dimensões que participam da formação do indivíduo. Esses programas contemplam aspectos alimentares, nutricionais e de saúde implementados com o objetivo de contribuir para o bem-estar, beneficiando simultaneamente a concentração e o aprendizado.⁵⁻⁷

A escola tem papel importante na formação integral do indivíduo, incluindo a educação para a saúde, devido a sua função social e a possibilidade de desenvolver um trabalho sistematizado e contínuo com os alunos,⁵⁻⁹ pois é o segundo espaço de socialização da criança⁹⁻¹¹ e o local em que se encontra a maioria da população infanto-juvenil.^{12,13} As políticas públicas de saúde consideram a escola como o local ideal para a promoção dos benefícios da adoção de hábitos de vida saudáveis, a fim de preparar o aluno para escolhas conscientes e exercício da cidadania.^{14,15}

O ingresso na escola proporciona à criança situações de independência e autonomia na tomada de decisões relacionadas a práticas e aos comportamentos de vida, mas tal realidade requer atenção, pois o padrão alimentar adotado por escolares nem sempre é considerado saudável, como evidenciado pelo baixo consumo de hortaliças e o sedentarismo.^{16,17} Esses comportamentos de risco para a saúde estão cada vez mais presentes na sociedade contemporânea e associam-se ao desenvolvimento das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) na vida adulta.¹⁷

As exigências nutricionais para crianças em idade escolar devem ser satisfeitas em todos os parâmetros para assegurar o crescimento e o desenvolvimento adequados à saúde.¹⁸ A deficiência de micronutrientes nesta fase da vida requer atenção da saúde pública tanto no Brasil, como em Portugal, para a aplicação de ações relacionadas com a segurança alimentar e nutricional, no controle de risco para as doenças crônicas não transmissíveis, prevenção de deficiências nutricionais e promoção de ações de educação alimentar em meio escolar.¹⁹

Nesse contexto, foi objetivo deste estudo de revisão mostrar as características dos Programas do Brasil e de Portugal e identificar possibilidades de progresso que poderiam beneficiar os alunos. O conhecimento e a análise crítica de experiências históricas realizadas nos dois países poderão contribuir para melhoria das políticas públicas já existentes, a fim de garantir os direitos dos cidadãos.

Métodos

A pesquisa foi realizada com a busca de artigos e documentos governamentais publicados desde dezembro de 1984 até setembro de 2015 nas bases eletrônicas de dados *Scientific Electronic Library Online Brasil (SciELO)*, Biblioteca Virtual em Saúde (BVS, Ministério da Saúde, Brasil), Sistema de Legislação em Saúde (Ministério da Saúde, Brasil) e Legislação em Vigilância Sanitária (Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, Brasil), Google Acadêmico do Brasil e de Portugal, que tivessem abordagens sobre as ações e as políticas públicas de nutrição relacionadas a merenda escolar (ME), no Brasil e em Portugal. Foram utilizadas as palavras-chaves: “Nutrição”, “alunos”, “escola”, “programas” e seus respectivos termos em inglês. Por meio da leitura dos documentos encontrados, foram selecionados os que continham as informações que atendiam aos objetivos desta investigação.

Origem, evolução, marcos conceituais das propostas dos Programas de Alimentação Escolar no Brasil e em Portugal

Brasil

O Brasil, a partir dos anos 1930, promovia a oferta de lanche e sopas nas escolas, financiada pela Caixa Escolar. A refeição poderia ser disponibilizada a todos ou somente aos alunos carentes, o que dependia de critérios individuais de cada comunidade escolar. Esse modelo inicial de ME seguia uma conduta de política assistencialista.^{20,21}

A evolução histórica da criação do programa até a concepção atual teve o seguinte caminho: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado oficialmente em 1955, é uma Política de Governo Nacional que integra, na atualidade, o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional, conforme as recomendações da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, e associa saúde à educação.²¹

A antiga modalidade do PNAE centralizava os recursos e fornecia refeições que satisfizessem o valor nutricional mínimo de 15% do valor energético total diário. Era apoiado pelo Programa

Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN-I), que definia a ME brasileira como uma suplementação alimentar.²¹

Considerava-se que dois terços da alimentação diária provinha do almoço e do jantar, sendo o terço restante dividido entre o desjejum e o lanche. Partia-se do pressuposto de que toda a população brasileira poderia fazer as três primeiras refeições em casa, e apenas 15% precisariam ser fornecidas pelo Estado. Outra justificativa para essa percentagem de contribuição nutricional seria de que a divisão dos 100% de necessidades por 24 horas do dia corresponderia ao tempo em que a criança permanecia na escola, que seria de quatro horas; assim, deveria receber um sexto das necessidades nutricionais diárias.²¹

No entanto, o fato de o Governo Federal centralizar os recursos destinados ao PNAE contrariou entidades de classe, devido à administração ineficiente, que promovia elevados gastos financeiros e controle deficiente da qualidade dos alimentos. Os hábitos alimentares dos alunos não eram considerados e havia desperdício de gêneros alimentícios, também por deterioração dos produtos.²²

O programa começou a ser descentralizado com a transferência de recursos do governo brasileiro para os estados e municípios a partir de 1994, por meio de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, às quais se delegaram competências para atendimento aos alunos das redes de ensino federal e municipais, das prefeituras que não haviam aderido à descentralização.^{1,23}

O Ministério da Saúde e o Ministério da Educação estabeleceram, por meio da Portaria MS/MEC nº 1010/06, 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. Consideraram que a escola é o espaço privilegiado de promoção da saúde, e constituíram a Câmara Intersetorial, que tem responsabilidade para elaborar diretrizes para subsidiar a Política Nacional de Educação em Saúde na Escola.²⁴

A Portaria MS/MEC nº 1010/06 promoveu a indicação das práticas para favorecer a alimentação saudável nas escolas, com a realização de educação alimentar e nutricional; estímulo à produção de hortas escolares; implantação de boas práticas de manipulação nos serviços de alimentação escolar; restrição ao comércio, no ambiente escolar, de preparações com alto teor de gordura saturada, gordura trans, açúcar e sal e incentivo ao consumo de frutas, legumes e verduras e monitoramento da situação nutricional dos escolares. Contudo, para favorecer a promoção da saúde do escolar, toda a comunidade destas instituições deve ser envolvida, com programas de treinamento que favorecerão tais práticas.²⁴

O Programa Saúde na Escola, política intersetorial da Saúde e da Educação, foi instituído em 2007. Sua base de atuação é a da articulação, no mesmo território, entre a escola e a rede básica de saúde, possibilitando a associação de procedimentos dos órgãos públicos de Saúde e da Educação,

para combinar ações integradas de ambos os ministérios, a fim de beneficiar a atenção integral à saúde de estudantes da educação básica pública brasileira (educação infantil, ensino fundamental e médio, educação profissional e tecnológica e educação de jovens e adultos), no espaço escolar e/ou unidades básicas de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS), realizadas pelas equipes de Saúde da Família.²⁵

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é responsável por captar e distribuir recursos financeiros a vários programas do Ensino Fundamental. A administração desses programas amplia e favorece a educação para milhões de crianças brasileiras.¹

Portugal

As políticas voltadas para o fornecimento de refeições aos alunos em Portugal iniciaram-se com as Associações Escolares, que até 1936 disponibilizavam refeições gratuitas aos alunos desfavorecidos economicamente. Esta responsabilidade foi transferida, posteriormente, para a Mocidade Portuguesa e Obra das Mães pela Educação Nacional.²⁶

O Instituto de Ação Social Escolar (IASE) assumiu essa responsabilidade em 1971, sendo apoiado pela corrente da nova política educativa. Houve a necessidade de adaptações, a fim de priorizar o direito à alimentação escolar, com atenção à saúde, por meio do atendimento às necessidades nutricionais da população escolar daquele tempo.²⁶

O Programa de Alimentação Racional, em 1975, introduziu a distribuição de suplemento alimentar, mas foi substituído, em 1977, pelo Programa do Leite Escolar, que promoveu a distribuição diária de leite nas escolas. A alimentação, a partir de 1992, passou a cumprir papel central na promoção do bem-estar físico e no desenvolvimento intelectual das crianças, dando atenção prioritária à alimentação saudável por meio da inclusão desses dois programas.²⁶

O IASE foi extinto em 1993, e a competência do fornecimento das refeições escolares do 1º Ciclo do Ensino Fundamental passou do Ministério da Educação para os municípios; os estudantes dos demais ciclos ficaram sob a administração das Direções Regionais de Educação (DREs). Como estratégia complementar de promoção de bons hábitos alimentares, no final de 2009, envolvendo os Ministérios Portugueses da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e da Pesca, da Saúde e da Educação, iniciou-se o Regime da Fruta Escolar, financiado pela União Europeia.²⁵

As crianças recebiam gratuitamente, por meio do Regime da Fruta Escolar, em sala de aula, uma porção de fruta ou hortaliças (maçã, pera, tangerina, laranja, banana, cereja, uva, ameixa, pêsego, cenoura, tomate) duas vezes por semana^{6,25,26} Esta política vigora atualmente, com o objetivo de reforçar práticas alimentares saudáveis e capacitar as crianças e famílias para a adoção de competências que levem ao maior consumo de frutas, além de promover a sustentabilidade

econômica local, por adquirir frutas e hortaliças de produtores da região, tal como ocorre no Brasil, com a indicação de que os alimentos da ME sejam adquiridos de agricultura familiar.²⁵

As políticas iniciais relacionadas à alimentação escolar de Portugal foram consideradas uma ferramenta importante na orientação até a atual organização do sistema de refeições do país. Destaca-se, nesse contexto, a criação da AESA ou *Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos*, em 2002, com o objetivo de regular a qualidade dos alimentos no mercado interno europeu, o que contribuiu para promover hábitos saudáveis no ambiente escolar, com a proibição de comércio de bebidas alcoólicas próximo das escolas.²⁷

Transferiu-se um conjunto de competências para a AESA, que se associou à Direção-Geral de Veterinária (DGV) para garantir o cumprimento das normas europeias em matéria de higiene e segurança alimentares, no ano de 2006. A Ilha da Madeira criou, em 2001, a Rede de Bufetes Escolares Saudáveis, a que Portugal Continental só aderiu a partir de 2006, quando o Ministério da Saúde instituiu o Programa Nacional de Saúde Escolar para que, em conjunto com a comunidade escolar, fosse direcionada para a promoção da saúde, com o incentivo às crianças para escolhas alimentares mais saudáveis.²⁷

O governo português, por meio do Ministério da Educação, introduziu o Programa da Generalização das Refeições Escolares (PGRE) somente no ano de 2005, destinado aos alunos do 1º Ciclo do Ensino Fundamental, que permaneciam na escola em horário integral.²⁷

Objetivos e Destinatários dos Programas de Alimentação Escolar no Brasil e em Portugal

O PNAE, iniciativa de política pública brasileira, tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento biopsicossocial, o aprendizado, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis de alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricionais, com oferta de refeições que satisfaçam as necessidades nutricionais durante o período letivo. Destina-se aos alunos matriculados nas instituições de ensino das redes públicas federal, estadual e municipal, inclusive escolas em áreas indígenas e em remanescentes de quilombos.

A Política Pública de Alimentação Escolar no Brasil está em conformidade com o Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com a coleta de dados que constituem uma fonte completa de informações utilizada pelo Ministério da Educação (MEC) para a formulação de políticas e o desenho e planejamento de programas. O papel do PNAE é, fundamentalmente, manter a criança alimentada enquanto está na escola.^{14,28,29} O programa de alimentação escolar brasileiro é reconhecido pela *United Nations Children's Found* (UNICEF) como o maior projeto de alimentação do mundo.²⁵

O Programa de Generalização das Refeições Escolares, implementado em Portugal, tem o propósito central de promover o acesso generalizado dos alunos do 1º Ciclo do Ensino Fundamental a uma refeição equilibrada. Promove medidas de combate à exclusão social, visando contribuir para a segurança alimentar dos alunos mais carentes e para a adequação dos hábitos alimentares das crianças.²⁷ Os alunos do 1º Ciclo recebem o almoço na escola.³⁰

É importante enfatizar, entretanto, que o conceito de alimentação escolar relacionada a alunos carentes pode gerar um afastamento destes estudantes, estigmatizados pela pobreza. A refeição deve estar associada à alimentação saborosa e saudável e ser um direito do aluno que permanece no espaço escolar.³¹

Composição das refeições escolares

Brasil

De acordo com o PNAE, os cardápios das refeições distribuídas nas escolas públicas brasileiras devem ser elaborados por nutricionista, respeitando-se os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da região. Alunos matriculados em período parcial do horário escolar, correspondente a 4 a 5 horas diárias, devem receber 20% das necessidades diárias para uma refeição ou 30%, quando forem oferecidas duas ou mais refeições.¹⁴

Os escolares que permanecem na escola em período integral, durante sete ou mais horas, recebem pelo menos 70% das necessidades nutricionais diárias. Incluem-se, em ambos os casos, os matriculados em estabelecimentos de ensino localizados em comunidades indígenas ou áreas de quilombolas. É indicada a utilização de, pelo menos, 30% de produtos de agricultura familiar e orgânica local, para incentivo do comércio e da sustentabilidade regional.¹⁴

Alguns estudos demonstraram que a adesão dos alunos à ME tem caráter focalizado, sendo maior entre os mais novos, com menor rendimento familiar *per capita* e pior estado nutricional.^{32,33} Esses fatores, que reduzem a aceitação da refeição pelos alunos, podem estar associados com a inadequação dos cardápios às preferências alimentares dos escolares.^{32,34} Cruz et al.³⁵ encontraram uma boa aceitação da ME em nove escolas municipais em Itabaiana-SE, mas a preferência das crianças foi para preparações do tipo lanches, em detrimento da “comida de panela”.³⁵

O FNDE recomenda a oferta pela refeição escolar de, no mínimo, três porções de fruta e hortaliças por semana (200g/aluno/semana) e que a distribuição seja de 55 a 75% de hidratos de carbono (HC), 30% de lipídios e 25 a 35% de proteínas. É indicado que haja restrição de alguns nutrientes cuja ingestão excessiva está relacionada com tendência para o desenvolvimento de doenças crônicas não transmissíveis na vida adulta.³⁶ As características dos cardápios das escolas no Brasil e em Portugal, de acordo com as indicações do PNAE e do PGRE, respectivamente, estão descritas no quadro 1.

Quadro 1. Indicações do PNAE e PGRE para os cardápios escolares. Brasil e Portugal, 2015.

Características dos Programas	PNAE		PGRE
	6-10 anos	11-15 anos	6-10 anos
Valor Energético Total (VET)	450 kcal	650 kcal	30-35% do VET para a idade
Carboidrato	73,1 g (55-75%) açúcar de adição até 10% do VET	105,6 g (55-75%) açúcar de adição até 10% do VET	açúcar de adição até 35% do VET
Proteína (g)	14 (25-35%)	20,3 (25-35%)	-
Lipídio	11,3 g (30%)	16,3 (30%)	30-35% do VET ou 7g/refeição
Gordura saturada	até 10% do VET para idade		ingestão menor do que 250 kcal; até 10% do VET para idade; até 2g/refeição
Gordura trans	1% do VET para idade		-
Sódio	até 500 mg % (1,25 g de sal) em alimentos Industrializados; 1 g de sal (400 mg de sódio)/refeição		até 360 mg/refeição (0,9 g de sal/ refeição)
Fibra (g)	8	9	-
Vitamina A (µg)	150	210	-
Vitamina C (mg)	11	18	-
Cálcio (mg)	315	390	-
Ferro (mg)	2,7	3,2	-
Magnésio (mg)	56	9	-
Zinco (mg)	2	2,7	-
Cardápios Escolares	cardápios elaborados por nutricionista responsável		entrada: sopa (com hortaliças, batata, legumes ou leguminosas); prato proteico: carne ou pescado, em dias alternados; única bebida permitida: água sobremesa: fruta da época acompanhamento: inclusão de hortaliças cruas ou cozidas (3 tipos); pão
Alimentos Permitidos	alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura local e priorizem hábitos alimentares saudáveis, sendo pelo menos 30%, procedentes de agricultura familiar		leite: meio-gordo/magro; simples ou aromatizado; enriquecido com fruta fresca ou congelada bebidas com mínimo de 50% de suco de frutas ou de vegetais Todas as preparações sem adição de açúcar
Alimentos Controlados	enlatados, embutidos, doces, preparações semiprontas, concentradas ou em pó para reconstituição		até 1 vez/semana: doce, gelatina, iogurte, sorvete de leite
Alimentos Restritos			embalagens individuais: bolachas simples, com baixo teor de gorduras e açúcares; biscoitos simples, com baixo teor de gorduras e açúcares; sorvete de leite ou de fruta; chocolate rico em cacau, sem recheio (50 g)
Alimentos Proibidos	bebidas com baixo valor nutritivo, refrigerantes e refrescos artificiais		fritura e pizza, massa folhada; hambúrguer, cachorro-quente

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PGRE - Programa da Generalização das Refeições Escolares

Portugal

O almoço escolar deve fornecer, aproximadamente, de 30 a 35% da energia total diária ingerida, para atingir as recomendações para os macros e micronutrientes e as preparações são determinadas no cardápio, como a oferta de sopa de entrada, diariamente, e a água como a única bebida permitida.^{13,27,37}

Barbosa et al.³⁸ descreveram em seu estudo que, em Portugal, a maioria das autarquias não conta com um nutricionista responsável pelo serviço de refeições escolares. Paiva et al.³⁹ demonstraram, em sua pesquisa, que há oferta de almoços escolares hipocalóricos e com excesso de sal, em oito escolas do 1º Ciclo do Ensino Fundamental, situadas na área metropolitana do Porto.³⁹

Martins³⁰ abordou o tema do desperdício do almoço escolar no 4º ano em instituições de ensino do Porto, e observou inadequação nutricional do almoço fornecido, o que é agravado quando se salienta o elevado volume de desperdício de preparações como sopa e hortaliças.³⁰ Uma atividade educativa relacionada à merenda escolar, realizada por um nutricionista, poderia favorecer a adequação da merenda escolar e a aceitação pelos estudantes, como foi sugerida por Barbosa et al.³⁸

Monitorização e fiscalização dos Programas de Alimentação nas Escolas

Brasil

A fiscalização da ME no Brasil é realizada pela Secretaria Municipal de Educação, da Entidade Executora, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), e outras instituições designadas pelo FNDE.⁵ Ocorre a partir dos relatórios apresentados pela Entidade Executora em Relatório Anual de Gestão, nos quais deve ser indicado se foram realizados diagnósticos de avaliação nutricional, ou se os alunos foram pesados, medidos e avaliados por nutricionista; submetidos a exames médicos e outros.

O CAE é órgão autônomo, deliberativo e participante do PNAE, que avalia a forma de gestão adotada pelo município/estado com função de: analisar a prestação de contas e demais documentos financeiros; participar das etapas de controle de qualidade da merenda escolar; receber o relatório anual de gestão do PNAE e informar ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas responsável e ao FNDE de alguma irregularidade que observe no programa. Os estudos de Mello et al.⁴⁰ e de Gabriel et al.⁴¹ indicaram que há inadequações no planejamento e na gestão dos programas, com eficácia reduzida em atividades de avaliação nutricional dos alunos e em ações educativas.⁴¹

O valor financeiro a ser transferido para as instituições de ensino públicas deve ser planejado antes do início do exercício financeiro e apresentado ao CAE para sugestões acerca de ajustes necessários. O custo das refeições nos estabelecimentos de ensino é de: creches, R\$1,00 (um

real); pré-escola, R\$0,50 (cinquenta centavos); escolas indígenas e quilombolas, R\$0,60 (sessenta centavos); ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos, R\$0,30 (trinta centavos); ensino integral, R\$1,00 (um real); alunos do Programa Mais Educação, R\$0,90 (noventa centavos) e alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno R\$ 0,50 (cinquenta centavos).⁵

Portugal

A responsabilidade das refeições escolares no ensino pré-escolar e no 1º Ciclo do Ensino Fundamental foi transferida do IASE para as autarquias, conforme o Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro.⁴² Desse modo, é atribuída ao município a responsabilidade de assegurar a gestão dos refeitórios, integrando o fornecimento de alimentação coletiva.⁴³ Barbosa et al.³⁸ identificaram, em seu estudo, que na maioria das autarquias o departamento responsável pelo serviço de refeições escolares era o setor relacionado à Educação. Grande parte dos serviços de refeições escolares encontra-se em concessão a empresas privadas de refeições.³⁸

O financiamento das refeições escolares tem a coparticipação (€ 0,58) do Ministério da Educação e dos municípios ao valor total da refeição (valor máximo, € 2,5). Os alunos com o apoio da ação social podem ser isentos do pagamento da refeição ou pagam um valor mínimo (€ 0,65), mediante seu grau de carência financeira.^{27,44} O valor da refeição completa é de 1,46 euros.^{30,44}

Análise Crítica: semelhanças/diferenças, pontos fortes/fracos, sugestões de melhoria

Ambos os Programas de Refeições Escolares têm objetivos semelhantes. O PNAE do Brasil tem o objetivo de contribuir para o desenvolvimento biopsicossocial, aprendizado, rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos e utiliza, como forma de avaliar o efeito do programa, avaliação do estado nutricional dos escolares. Já o PGRE de Portugal tem como propósito central promover o acesso generalizado dos alunos do 1º Ciclo do Ensino Fundamental (com ou sem carências econômicas) a uma refeição equilibrada e proporciona medidas de combate à exclusão social, a fim de favorecer o bem-estar dos alunos. Portanto, ambos os programas visam contribuir para a segurança alimentar e promoção da educação alimentar.^{24,27}

O PGRE agrega outros programas específicos, considerados como iniciativas isoladas, pois ainda não fazem parte de política nacional,⁴⁵ o que enfatiza uma grande diferença entre os programas dos dois países, pois o PNAE se articula a uma política nacional. Assim, o PGRE, para complementar o almoço escolar, coexiste com o Programa Nacional de Reforço Alimentar, do desjejum ou da primeira refeição oferecida aos alunos de baixa renda no próprio estabelecimento de ensino. Há

o Regime de Fruta Escolar, aqui citado, que corresponde à oferta complementar de fruta, além da oferecida no almoço, com o objetivo de incentivar o consumo de fruta e hortaliças.^{2,27} O Programa Leite Escolar promove a distribuição de uma porção de leite, diariamente, para as crianças na faixa etária de três a nove anos que estão desde o pré-escolar até o 1º Ciclo do Ensino Fundamental.²⁷

A ME no Brasil é oferecida gratuitamente para o aluno, de acordo com os princípios da universalidade do direito à alimentação escolar gratuita e da equidade, que compreende o direito constitucional a alimentação escolar, com acesso ao alimento de forma igualitária²⁴, enquanto que em Portugal o pagamento da refeição pelo aluno pode ocorrer ou não, dependendo das condições socioeconômicas.²⁷

O PNAE, por meio do FNDE, define os macro e micronutrientes das refeições escolares, mas diferentemente do que ocorre em Portugal, não estabelece as preparações que devem compor o almoço, talvez porque os cardápios são obrigatoriamente planejados por nutricionista,^{24,27} pressupondo que devem atender aos princípios nutricionais de quantidade, qualidade, harmonia e adequação. No entanto, a denominação das preparações poderia ser mais um reforço para a oferta de refeições adequadas aos estudantes, visto que nem sempre ocorre a supervisão do nutricionista nas unidades escolares, como também facilitaria a atuação das merendeiras, quando ocorressem imprevistos na entrega de gêneros alimentícios planejados para a alimentação de determinada refeição.²⁰

O PNAE deve transpor algumas limitações para a melhoria da oferta de alimentação equilibrada, tais como garantir a presença de nutricionista na comunidade escolar e não apenas na atuação centralizada de planejamento para diversas unidades escolares, como determina a Resolução do CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, respeitando as diretrizes previstas na Lei nº 11.947/2009, na qual se estabelece que o nutricionista deva participar do programa, desde a aquisição dos alimentos até a distribuição da refeição ao aluno, de acordo com o que determina o Conselho Federal de Nutricionistas do Brasil.¹⁴ O PGRE de Portugal conta com número reduzido de nutricionistas para supervisionar o fornecimento das refeições escolares pelas autarquias, segundo estudo publicado pela Associação Portuguesa dos Nutricionistas, em 2009.³⁸ Sugere-se que haja uma participação maior desses profissionais, reconhecidos como técnicos responsáveis por atividades relacionadas com a alimentação coletiva, dentre outras, para as quais são reconhecidamente qualificados.

Conclusão

Os Programas de Alimentação Escolar no Brasil e em Portugal têm grande importância na satisfação de necessidades nutricionais e, indiretamente, para a educação alimentar e nutricional dos alunos. Podem contribuir na conscientização dos escolares para escolhas alimentares desde a

infância, favorecendo a melhoria da qualidade de vida e a redução de comorbidades relacionadas com doenças crônicas não transmissíveis, o que reduz a qualidade de vida e sobrecarrega os sistemas de saúde em ambos os países.

Desse modo, todos os envolvidos no planejamento e na produção das refeições escolares devem participar, de maneira eficiente, para que sejam cumpridas as determinações vigentes na legislação que os rege, a fim de garantir o direito dos alunos às refeições equilibradas e seguras para o adequado estado nutricional, com melhoria da capacidade de aprendizagem e desenvolvimento potencializado do sistema cognitivo dos escolares.

Agradecimento

Margareth Xavier da Silva agradece à CAPES pela bolsa do Programa de Doutorado Sanduíche recebida a partir de dezembro de 2014 (processo número BEX 8287/14-7), que financiou o período de mobilidade em Portugal, na Faculdade de Ciências da Nutrição da Universidade do Porto de janeiro a outubro de 2015.

Referências

1. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Direito humano à alimentação adequada e saudável [Internet]. CONSEA. [publicado 12 dez. 2014; acesso em 18 set. 2015]. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/artigos/2014/direito-humano-a-alimentacao-adequada-e-soberania-alimentar>.
2. Nogueira RM, et. al. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP [dissertação]. [Campinas]: Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação; 2005.
3. Triches RM, Schneider S. Alimentação escolar e agricultura urbana: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade* 2010; 19(4):933-945.
4. Pegolo GE, Silva MV. Estado nutricional de escolares da rede pública de ensino de Piedade, SP. *Segurança Alimentar e Nutricional* 2008; 15(1):76-85.
5. Brasil. Resolução CD/FNDE, n. 18, de 16 de junho de 2010. Altera a Resolução CD/FNDE nº 36, de 13 de julho de 2009, que estabelece orientações e diretrizes para concessão e pagamento de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Sistema Escola Aberta do Brasil (Programa e-Tec Brasil). *Diário Oficial da União* 18 jun. 2010.
6. Portugal. Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Normas de execução do regime de fruta escolar. Lisboa: MADRP; 2009.

7. Rocha AP, Marques A, Figueiredo C, Almeida C, Batista I, Almeida J. Evolução da saúde escolar em Portugal: Revisão legislativa no âmbito da educação. *Millenium* 2011; 41:69-87.
8. Vieira M, Carvalho GS. Promover a saúde na escola: um modelo educativo para adoção de hábitos saudáveis de alimentação e atividade física. Documento apresentado ao: VII Seminário Internacional de Educação Física, Lazer e Saúde: A atividade física promotora de saúde e desenvolvimento pessoal e social; 19-22 jul. 2011; Braga, Portugal.
9. Currie C, Zanotti C, Morgan A, Currie DV, Looze M, Roberts C, et al. Social determinants of health and well-being among young people. *Health Behaviour in School-aged Children (HBSC) study: international report from the 2009/2010 survey*. Copenhagen: World Health Organization; 2012. *Health Policy for Children and Adolescents*, v. 6.
10. Focesi E. Health education at school: the teacher's role. *Rev. Bras. Saúde Escolar* 1990; 1(2):4-8.
11. World Health Organization. *Food and nutrition policy for schools. A tool for the development of school nutrition programs in the European region*. Copenhagen: WHO; 2006.
12. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009: antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE; 2010.
13. Baptista MM, Lima RM. *Educação alimentar em meio escolar referencial para uma oferta alimentar saudável*. Lisboa: Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular; 2006.
14. Brasil. Resolução/FNDE/CD nº 32 de 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Diário Oficial da União* 11 ago. 2006.
15. Hallal PC, Bertoldi AD, Gonçalves H, Victoria CG. Prevalência de sedentarismo e fatores associados em adolescentes de 10-12 anos de idade. *Cad. Saúde Pública* 2006; 22(6):1277-1287.
16. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE; 2010.
17. Bigio SR, Verly Jr E, Castro MA, César CLG, Fisberg RM, Marchioni DML. Determinantes do consumo de frutas e hortaliças em adolescentes por regressão quantílica. *Rev. Saúde Pública* 2011; 45(3):448-456.
18. Flávio EF, Barcelos MFP, Lima AL. Avaliação química e aceitação da merenda escolar de uma escola estadual de Lavras, MG. *Ciênc. Agrotec.* 2004; 28(4):840-847.
19. Vieira VL, Gregório MJ, Cervato-Mancuso AM, Graça APSR. Ações de alimentação e nutrição e sua interface com segurança alimentar e nutricional: uma comparação entre Brasil e Portugal. *Saúde e Sociedade* 2013; 22(2):603-607.
20. Carvalho AT, Muniz VM, Gomes JF, Samico I. Programa de alimentação escolar no município de João Pessoa, PB, Brasil: as merendeiras em foco. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação* 2008; 12(27):823-834.
21. Coimbra M, Meira JFP, Starling MBL. *Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Belo Horizonte: Ministério da Educação e Cultura, Instituto Nacional de Alimentação Escolar; 1982.

22. Spinelli MADS, Canesqui AM. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). *Rev. Nutrição* 2002; 15(1):105-117.
23. Belik W, Chaim NA. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Rev. Nutrição* 2009; 22(5):595-607.
24. Brasil. Portaria Interministerial nº 749 de 13 de maio de 2005. Constitui a Câmara Intersetorial para a elaboração de diretrizes com a finalidade de subsidiar a Política Nacional de Educação em Saúde na Escola. *Diário Oficial da União* 18 maio 2005.
25. Brasil. Decreto nº 6.286, de 5 de dezembro de 2007. Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 6 dez. 2007. [acesso em 23 nov. 2015]. Disponível em: <http://dab.saude.gov.br/portaldab/pse.php>
26. Conselho da União Europeia. Regulamento (CE) no 178/2002, de 28 de janeiro de 2002. Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos- AESA; 2002. [acesso em 11 abr. 2015]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32002R0178>
27. Truninger M, Teixeira J, Horta A, Alexandre S, Silva VA. A evolução do sistema de refeições escolares em Portugal (1933-2012): 1º relatório de pesquisa. Lisboa: ICS; 2012
28. Collares CAL, Moysés MA. Educação, saúde e formação da cidadania na escola. *Educação e Sociedade* 1989; 10(32):73-87.
29. Abreu M. Alimentação escolar na América Latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. Brasília: SEDIAE/INEP/MEC; 1995.
30. Martins M. Avaliação e controlo do desperdício alimentar no almoço escolar nas Escolas Básicas de Ensino Público do Município do Porto: estratégias para redução do desperdício [Tese]. [Porto]: Faculdades de Alimentação e Nutrição da Universidade do Porto; 2014.
31. Danelon MAS, Danelon MS, Silva MV. Alcance das metas nutricionais do programa “Escola de Tempo Integral”. *Nutrire* 2007; 32(Supl.):33-33.
32. Panciera AL, Sturion GL, Silva MV. Subsídios para a gestão do Programa de Alimentação Escolar. Anais do 6o Simpósio Latino-Americano de Ciência de Alimentos; 7-10 nov. 2005; Campinas-SP, Brasil.
33. Sturion GL, Silva MV, Ometto AMH, Furtuoso COM, Pipitone MAP. Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao Programa de Alimentação Escolar no Brasil. *Rev. Nutrição* 2005; 18(2):167-181.
34. Martins RCB, Medeiros MAT, Ragonha GM, Olbi JH, Segatti ME, Osele MR. Aceitabilidade da alimentação escolar no ensino público fundamental. *Saúde em Revista* 2004; 6(13):71-78.
35. Cruz LD, Santos AJAO, Santos AAO, Gomes ABL, Andrade FAM, Marcellini PS. Análise de Aceitação da Alimentação Escolar dos alunos das escolas municipais urbanas de Itabaiana-SE. *Scientia Plena* 2013; 9(10):1-6.
36. Viuniski N. Obesidade em adultos, um desafio pediátrico. *Nutrição Brasil* 2005; XIII(74):9-10.
37. Portugal. Ministério da Educação e Ciência. Direção Geral da Educação. Bufetes escolares: orientações. Lisboa: DGE; 2012. [acesso em 08 set. 2015]. Disponível em: www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/bufetes-escolares-jpg.aspx

38. Barbosa M, Ávila H, Rocha A. Caracterização da prestação do serviço de refeições escolares pelos municípios portugueses. *Revista Nutricias* 2012; 13:3-8.
39. Paiva I, Pinto C, Queirós L, Meister MC, Saraiva M, Bruno P, et al. Baixo valor calórico e elevado teor de sal. *Acta Medica Portuguesa* 2011; 24(2):215-222.
40. Mello AL, Vidal Júnior PO, Sampaio LR, Santos LAS, Freitas MCS, Fontes GAV. Perfil do nutricionista do Programa Nacional de Alimentação Escolar na Região Nordeste do Brasil. *Rev. Nutrição* 2012; 25(1):119-132.
41. Gabriel CG, Calvo MCM, Vasconcelos FAG, Lacerda JT, Freitas SFT, Schmitz BAS. Avaliação da gestão municipal do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos maiores municípios de Santa Catarina, Brasil. *Cad. Saúde Pública* 2014; 30(9):2017-2023.
42. Portugal. Decreto Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro de 1984. Atribuiu competências às autarquias no domínio da gestão dos refeitórios e na comparticipação nas despesas da educação das crianças do ensino pré-escolar e básico. *Diário da República* 28 dez. 1984; 3936, Série I, n. 299, p. 2-5. [acesso em 08 set. 2015]. Disponível em: <https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/1984/12/29901/00020005.pdf>
43. Portugal. Lei n.º 159/99 de 14 de setembro de 1999. Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. *Diário da República* 14 set. 1999; n.º 215, I Série- A, p. 6301-6307. [acesso em 08 set. 2015]. Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/1999/09/215A00/63016307.pdf>
44. Portugal. Despacho n.º 22251/2005, *Diário da República* 25 out. 2005; n.º 205, IIª Série, p. 15136. Aprova o Programa de Generalização do Fornecimento de Refeições Escolares aos Alunos do 1.º Ciclo do Ensino Básico, bem como o regulamento que define o regime de acesso ao apoio financeiro a conceder pelo Ministério da Educação no âmbito do referido Programa. [acesso em 08 set. 2015]. Disponível em: <http://www.legislacao.org/segunda-serie/despacho-n-o-22251-2005-alunos-refeicoes-educacao-ensino-531342>
45. Gregório MJ, Padrão P. Políticas de alimentação e nutrição: Brasil e Portugal. *Rev. Sociedade Portuguesa de Ciências da Nutrição e Alimentação* 2010; 16(1):3-14.

Recebido: 22/9/2015

Revisado: 17/11/2015

Aceito: 16/1/2016