

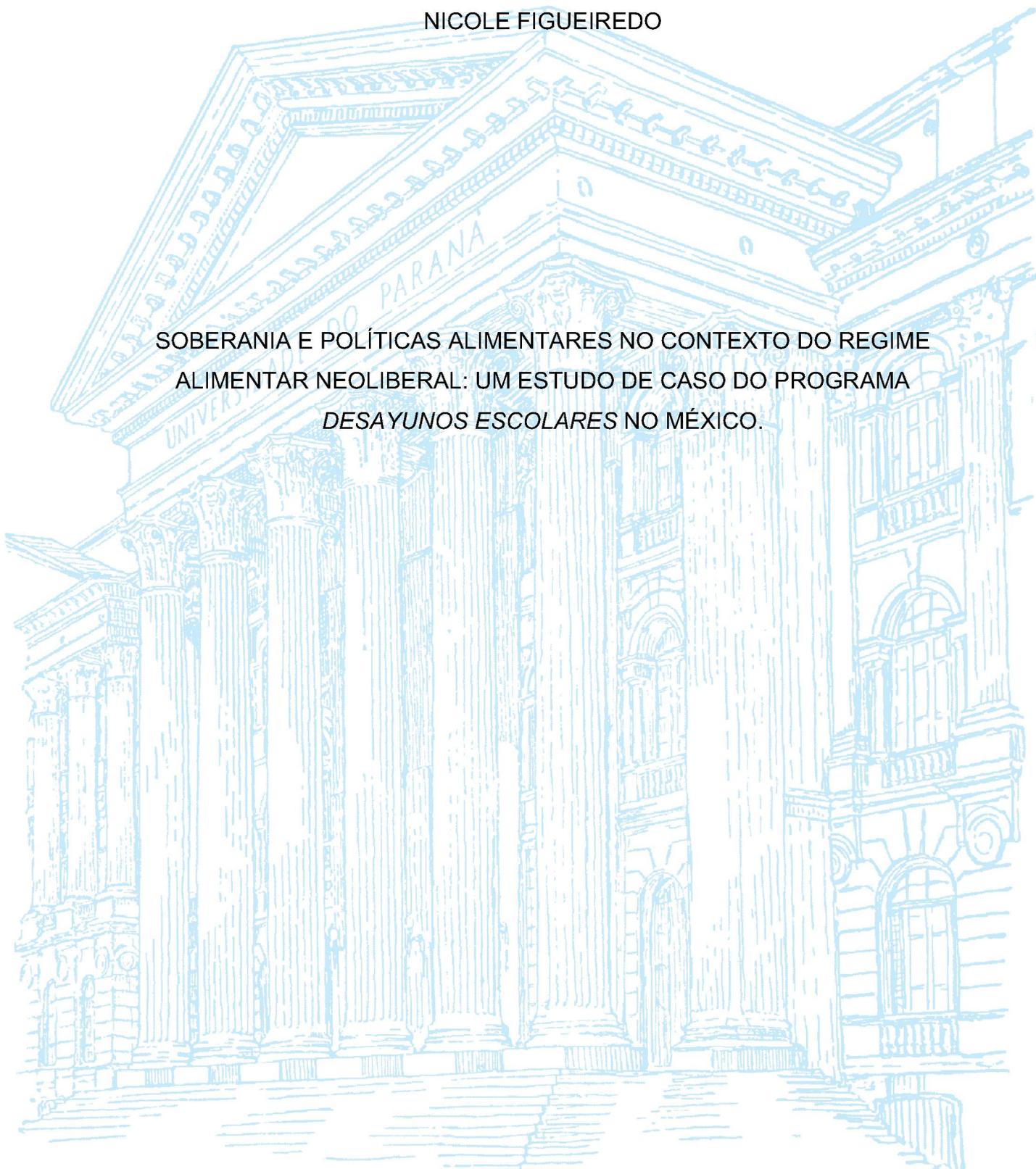
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

NICOLE FIGUEIREDO

SOBERANIA E POLÍTICAS ALIMENTARES NO CONTEXTO DO REGIME  
ALIMENTAR NEOLIBERAL: UM ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA  
*DESAYUNOS ESCOLARES* NO MÉXICO.

CURITIBA

2020



NICOLE FIGUEIREDO

SOBERANIA E POLÍTICAS ALIMENTARES NO CONTEXTO DO REGIME  
ALIMENTAR NEOLIBERAL: UM ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA  
*DESAYUNOS ESCOLARES* NO MÉXICO.

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula

CURITIBA

2020

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
APLICADAS – SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)  
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB 9/1921

Figueiredo, Nicole

Soberania e políticas alimentares no contexto do regime alimentar neoliberal: um estudo de caso do Programa Desayunos Escolares no México / Nicole Figueiredo. – 2020.

129 p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas.

Orientador: Nilson Maciel de Paula.

Defesa: Curitiba, 2020.

1. Alimentação. 2. Escolas. 3. Soberania alimentar. 4. Política pública.  
I. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. II. Paula, Nilson Maciel de. III. Título.

CDD 649.3

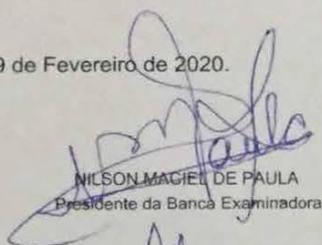


MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -  
40001016076P0

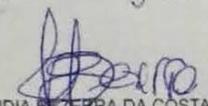
## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **NICOLE FIGUEIREDO**, intitulada: **SOBERANIA E POLÍTICAS ALIMENTARES NO CONTEXTO DO REGIME ALIMENTAR NEOLIBERAL: UM ESTUDO DE CASO DO PROGRAMA DESAYUNOS ESCOLARES NO MÉXICO**, sob orientação do Prof. Dr. **NILSON MACIEL DE PAULA**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa. A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

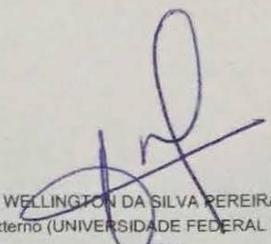
Curitiba, 19 de Fevereiro de 2020.



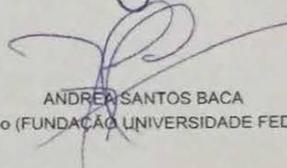
NILSON MACIEL DE PAULA  
Presidente da Banca Examinadora



ISLANDIA BEZERRA DA COSTA  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



WELLINGTON DA SILVA PEREIRA  
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)



ANDRÉ SANTOS BACA  
Avaliador Externo (FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC)

Em memória de Letícia Martins Steluti.

## **AGRADECIMENTOS**

Algumas pessoas tiveram papel especial durante os dois anos em que me debrucei sobre este trabalho. Agradeço primeiramente à Deus, por ter me guiado aos caminhos que me levaram à minha fascinação por temas relacionados às questões sociais e ao combate à fome. De maneira especial agradeço à minha família pelo apoio incondicional, pelo respeito às escolhas que realizei neste caminho, e por vezes, pela paciência para com meu trabalho. Agradeço especialmente à minha mãe Mariley, que me ensinou o valor dos estudos, ao meu pai Milton e minha irmã Monique.

Ao meu companheiro de longa data, Victor, com quem sempre tenho muito a aprender, agradeço por sua dedicação em ler e tecer comentários em meus trabalhos acadêmicos desde a graduação, pela insistência em sempre me lembrar de meu potencial e por trazer luz aos meus dias mais obscuros.

Agradeço grandemente à família Ojeda Manjarrez: Alma, Eduardo, Michelle e Christopher, por fazerem possível minha visita de campo ao México, por sempre me desejarem o melhor e por me deixarem fazer parte dessa família há dez anos.

Agradeço aos meus colegas do grupo de estudos em Agricultura e Sistemas Agroalimentares, em especial à Natália, Letícia, Luzia, Angelita, Eloyse e Professora Silvia, por compartilharem comigo meus momentos de angústia e frustração com a realidade vigente, sem deixarem sempre de me lembrar que ainda é possível encontrar beleza nisso tudo.

Às amigas que também cultivei em Curitiba nestes 24 meses de mestrado, especialmente à Brenda, por sempre me lembrar da importância do empoderamento feminino, à Mara, Andressa, Hellen, Tarsia, aos Marcelos, ao Eduardo, e à todos os outros com quem compartilhei conversas na sala de estudos do 4P. Agradeço à Isabela, com quem também pude compartilhar momentos menos frios em Curitiba, e também aos meus amigos espalhados por este Brasil, que fizeram destes dois anos momentos mais leves: à minha família postiça em Tupã, especialmente à Marina, vó Hélia, tio Edson e tia Anita, à Rafaella em Brasília, ao Hermes em Dourados, à Juliana em Florianópolis, por me dar o suporte necessário para que eu pudesse

desenvolver meu potencial, e à minha madrinha Karla, por seu apoio de sempre. Agradeço também a todos os outros colegas que de alguma forma nestes meses ajudaram com que meus dias fossem mais bonitos.

Agradeço ao Nilson pela orientação humanizada e pela paciência em sempre respeitar o tempo do outro, e aos membros da banca de defesa: Islândia, Andrea e Wellington, por disporem de seu tempo para tecer comentários ao meu trabalho.

E à CAPES pelo auxílio financeiro.

Soy América Latina,  
Un pueblo sin piernas pero que camina.

**Calle 13**

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo compreender a contribuição do Programa *Desayunos Escolares* (PDE), e seus limites como política pública alimentar, para a garantia da soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no México, com ênfase nas experiências do PDE na Cidade do México, Loma Bonita e El Palmito. Como alternativa aos efeitos negativos do Terceiro Regime Alimentar e em busca de uma garantia do desenvolvimento como liberdade, a alimentação escolar possui um potencial para quebrar o ciclo da pobreza e da fome, especialmente quando vinculada com outras políticas públicas sociais, garantindo assim o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). De acordo com a realidade explorada, foram examinados documentos oficiais disponíveis nos sites da ONU, do governo mexicano, lineamentos do PDE em âmbito nacional e local (Cidade do México, estado de Puebla, e estado de San Luis Potosí), legislação mexicana que rege o investimento e a gestão em políticas públicas sociais, e o orçamento do programa fornecido pelo governo mexicano de acordo com a lei de transparência do país. Além de declarações sobre o DHAA em fóruns e encontros internacionais subscritas pelo governo mexicano. Esta análise está baseada em revisão bibliográfica sobre os temas de Soberania Alimentar, Segurança Alimentar e Nutricional, teoria dos regimes alimentares, e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes para o entendimento do PDE no México. O regime alimentar neoliberal, ou terceiro regime, é adotado como referência para o entendimento da tendência de insegurança alimentar no país e os desafios enfrentados pelas políticas públicas para revertê-la. As evidências empíricas coletadas permitiram não apenas identificar as forças dominantes na evolução do sistema alimentar mexicano como seus impactos no consumo de alimentos e na saúde da população. A pesquisa de campo permitiu uma confirmação da importância de uma alimentação ligada aos hábitos alimentares da região e da compra de alimentos de produtores locais como alternativa para conter os efeitos do regime alimentar neoliberal. Assim, conclui-se que o PDE contém elementos importantes para a SAN e SOBAL, os quais podem ser potencializados através de uma maior integração com outras políticas públicas.

Palavra-chave: México. Alimentação Escolar. Programa *Desayunos Escolares*.

Regime Alimentar Neoliberal. Política Pública. Soberania Alimentar.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to understand the contribution of the Desayunos Escolares Program (PDE), and its limits as a public food policy to guarantee sovereignty and Food and Nutrition Security, especially in the cases of Mexico City, Loma Bonita and El Palmito. As an alternative to the negative effects of the Third Food Regime and seeking a guarantee of development as freedom, school feeding has the potential to break the cycle of poverty and hunger, especially when it is linked to other social public policies, thus ensuring the Human Right to Adequate Food. In accordance with the reality explored, official documents were reviewed at the United Nations and Mexican government websites, such as the national and local PDE guidelines (Mexico City, Puebla State and San Luis Potosí State), Mexican Legislature that governs management and invests the budget in social public policies, and the budget exercised in the PDE shared by the Mexican government through a request made by the author, in accordance with the country's Transparency Law. In addition, were consulted statements about Human Right to Adequate Food in international forums and meetings endorsed by the Mexican government. This analysis is based on a literature review on the subjects of Food Sovereignty, Food and Nutrition Security, theory of food regimes, among other literatures also cited at the end of this work, and semi-structured interviews with relevant actors for the understanding of PDE in Mexico. The neoliberal food regime, or third regime, is adopted as a reference to understand the trend of food insecurity in the country and the challenges facing public policies to reverse it. The empirical evidence collected not only identified the dominant forces in the evolution of the Mexican food system, but also their impacts on food consumption and the health of the population. Field research confirmed the importance of a diet linked to the region's eating habits and the purchase of products from local producers as an alternative to contain the effects of the neoliberal diet. Therefore, it is concluded that the PDE contains important elements for Food and Nutrition Security and Food Sovereignty, which can be improved through greater integration with other public policies.

**Keywords:** Mexico. School Feeding. Desayunos Escolares Program. Neoliberal Food Regime. Public Politics. Food Sovereignty.

## RESUMEN

Esta disertación tiene como objetivo comprender la contribución del Programa de Desayuno Escolar (PDE), y sus límites como una política pública alimentaria para garantizar la soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutrición (SAN), en especial en los casos de la Ciudad de México, Loma Bonita y El Palmito. Como alternativa a los efectos negativos del Tercer Régimen Alimentario y buscando una garantía de desarrollo como libertad, la alimentación escolar posee un potencial de romper con el ciclo de la pobreza y del hambre, especialmente cuando está vinculado a otras políticas públicas sociales, asegurando así el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA). De acuerdo con la realidad explorada, se revisaron los documentos oficiales en los sitios de las Naciones Unidas, del gobierno mexicano, lineamientos nacionales y locales del PDE (Ciudad de México, Estado de Puebla y Estado de San Luis Potosí), Legislatura mexicana que gobierna la gestión e invierte el presupuesto en las políticas públicas sociales, y el presupuesto ejercido en el PDE compartido por el gobierno mexicano por medio de una solicitud hecha por el autor, de conformidad con la Ley de Transparencia del país. Además de las declaraciones de foros y reuniones internacionales en las que México forma parte acerca del DHAA. Este análisis está basado en una revisión de literatura sobre los temas de Soberanía Alimentaria (SOBAL), SAN, teoría de los regímenes alimentarios, entre otras literaturas también citados al final de este trabajo, y entrevistas semiestructuradas con actores relevantes para la comprensión del PDE en México. El régimen alimentario neoliberal, o tercer régimen, se adopta como referencia para comprender la tendencia de la inseguridad alimentaria en el país y los desafíos que enfrentan las políticas públicas para revertirla. La evidencia empírica recopilada permitió no solo identificar las fuerzas dominantes en la evolución del sistema alimentario mexicano, sino también sus impactos en el consumo de alimentos y de la salud de la población. La investigación de campo permitió confirmar la importancia de una dieta vinculada a los hábitos alimenticios de la región y la compra de productos a productores locales como una alternativa para contener los efectos de la dieta neoliberal. Por lo tanto, se concluye que el PDE contiene elementos importantes para la SAN y la SOBAL, que se pueden mejorar a través de una mayor integración con otras políticas públicas.

Palabras clave: México. Alimentación Escolar. Programa Desayunos Escolares.  
Régimen Alimentar Neoliberal. Políticas Públicas. Soberanía Alimentaria.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - POPULAÇÃO COM CARÊNCIA POR ACESSO À ALIMENTAÇÃO EM % SEGUNDO AS ENTIDADES FEDERATIVAS DO MÉXICO (2008 - 2018).....	62
FIGURA 2 - MAPA.....	97

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - TAXAS DE POBREZA NO MÉXICO (1992-2012).....	55
GRÁFICO 2 - SALÁRIO MÍNIMO REAL NO MÉXICO EM PESOS MEXICANOS CONSTANTES DE 2011 (1969 - 2014).....	58
GRÁFICO 3 - POPULAÇÃO COM RENDA INFERIOR A DA LINHA DA POBREZA EXTREMA (2008 - 2018).....	59
GRÁFICO 4 - POPULAÇÃO COM RENDA INFERIOR A DA LINHA DA POBREZA (2008 - 2018).....	60
GRÁFICO 5 - CARÊNCIA PELO ACESSO À ALIMENTAÇÃO (2008 - 2018).....	61
GRÁFICO 6 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO EM % SEGUNDO NÍVEIS DE POBREZA OU VULNERABILIDADE (2008 - 2018).....	63
GRÁFICO 7 - ORÇAMENTO NACIONAL DO RAMO 33 DESTINADO A TODOS OS ESTADOS DA REPÚBLICA MEXICANA EM BILHÕES DE PESOS MEXICANOS - 1998 A 2018 .....	80
GRÁFICO 8 - PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO ORÇAMENTO FEDERAL DO RAMO 33, EM BILHÕES DE PESOS MEXICANOS - 1998 A 2018..	81

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – TEMPO DE RESPOSTA DOS ENTES FEDERATIVOS .....	25
QUADRO 2 - ORGANOGRAMA DO ORÇAMENTO DO RAMO GENERAL 33: <i>APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS</i> .....	78

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1- RELAÇÃO DOS ATORES VINCULADOS AO PDE ENTREVISTADOS	23
TABELA 2 - A PREVALÊNCIA DE SOBREPESO E OBESIDADE EM DIFERENTES FAIXAS ETÁRIAS EM % (2016).....	64
TABELA 3 - ORÇAMENTO DO PDE EM PUEBLA.....	83
TABELA 4 - ORÇAMENTO DO PDE EM SAN LUIS POTOSÍ.....	84
TABELA 5 - ORÇAMENTO DO PDE NA CIDADE DO MÉXICO .....	88

## LISTA DE SIGLAS

CONEVAL	– Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DHAA	– Direito Humano à Alimentação Adequada
DICONSA	– Distribuidora Conasupo Sociedad Anónima
DIF	– Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
DIT	– Divisão Internacional do Trabalho
EIASA	– Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria
ETC	– Escuelas de Tiempo Completo
FAM	– Fondo de Aportaciones Múltiples
FAO	– Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
GATT	– Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IAN	– Insegurança Alimentar e Nutricional
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
INAI	– Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información e Protección de los Datos Personales
IVS	– Índice de Vulnerabilidade Social
NAFTA	– Tratado Norte-Americano de Livre
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMC	– Organização Mundial do Comércio
ONU	– Organização das Nações Unidas
OXFAM	– Oxford Committee for Famine Relief
PDE	– Programa Desayunos Escolares
PESA	– Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SAN	– Segurança Alimentar e Nutricional

- SEDARH – Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos
- SEDIF – Sistemas Estatales de Desarrollo Integral de la Familia
- SNDIF – Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- SOBAL – Soberanía Alimentar

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
1.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	23
<b>2</b>	<b>O SENTIDO DA SOBERANIA ALIMENTAR NO CONTEXTO DO REGIME ALIMENTAR NEOLIBERAL .....</b>	<b>27</b>
2.1	PRIMEIRO E SEGUNDO REGIMES ALIMENTARES .....	27
2.1.1	Terceiro regime alimentar e o neoliberalismo.....	31
2.1.2	A insegurança alimentar como um reflexo da desigualdade no terceiro regime alimentar .....	39
<b>3</b>	<b>O CENÁRIO DA ALIMENTAÇÃO NO MÉXICO .....</b>	<b>46</b>
3.1	A AMEAÇA À SOBERANIA ALIMENTAR MEXICANA .....	46
3.2	EVIDÊNCIAS DA (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR MEXICANA.....	53
<b>4</b>	<b>A INSERÇÃO DO PROGRAMA <i>DESAYUNOS ESCOLARES</i> COMO POLÍTICA PÚBLICA ALIMENTAR MEXICANA E SEU ORÇAMENTO .....</b>	<b>67</b>
4.1	A NORMATIVIDADE E O FUNCIONAMENTO DO PDE.....	67
4.2	O <i>Ramo 33</i> e o orçamento do PDE .....	75
4.2.1	Análise do orçamento federal .....	79
4.2.2	Análise do orçamento de Puebla.....	81
4.2.3	Análise do orçamento de San Luis Potosí.....	83
4.2.4	Análise do orçamento da Cidade do México .....	84
<b>5</b>	<b>AS EXPERIÊNCIAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA CIDADE DO MÉXICO, NAS LOCALIDADES DE LOMA BONITA-PUEBLA E DE EL PALMITO-SAN LUIS POTOSÍ.....</b>	<b>91</b>
5.1	A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MÉXICO.....	92
5.1.1	Cidade do México .....	98
5.1.2	Loma Bonita.....	102
5.1.3	El Palmito.....	106
5.2	A IMPORTÂNCIA DE PRODUTORES LOCAIS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR MEXICANA E SUA SINTONIA DESTA COM OS HÁBITOS ALIMENTARES DA REGIÃO .....	111
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>118</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>123</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo compreender o papel do *Programa Desayunos Escolares* (PDE) como política pública alimentar para a garantia da soberania e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de sua população alvo, especificamente em El Palmito, Loma Bonita e na Cidade do México. Tem-se que o aumento do consumo de alimentos ultraprocessados deteriora a cultura alimentar da região e contribui para o aumento de casos de obesidade e sobrepeso. Como alternativa aos efeitos negativos do Terceiro Regime Alimentar e em busca de uma garantia do desenvolvimento como liberdade, como definido por Sen (2000), a alimentação escolar possui um potencial de quebrar o ciclo da pobreza e da fome, especialmente quando vinculada a outras políticas públicas sociais, garantindo assim o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

A alimentação escolar no México possui um histórico que tem início no ano de 1929, sendo uma das experiências mais antigas da América Latina. Apesar dessa experiência já ter passado por diversas reformulações, não se considera que o PDE seja um programa de bons resultados, primeiramente pelo fato de que as avaliações do programa relatam diversos problemas estruturais, além do que, não há uma melhora no estado nutricional e nos hábitos alimentares da população, havendo principalmente um aumento significativo de casos de sobrepeso e obesidade em crianças na idade escolar no país. Neste sentido, avalia-se os impactos do terceiro regime alimentar na alimentação escolar no México. Tendo em vista o grande potencial de programas de alimentação escolar quando vinculados a outras políticas públicas, nota-se que há grandes oportunidades para que haja uma melhora na formulação do programa, podendo contribuir para garantia do DHAA entre seus titulares de direitos<sup>1</sup>.

Ao executar políticas públicas de viés neoliberal, desde a década de 1980, o Estado mexicano restringiu o escopo de ações sociais voltadas para a garantia de direitos e a execução das bases normativas constitucionais, que garantem o DHAA<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Optou-se aqui por denominar os alunos e alunas que fazem parte do programa como titulares de direitos, e não beneficiários, com intuito de não reforçar a lógica de que o programa faça parte de uma série de bondades fornecidas pelo Estado.

<sup>2</sup> O país é signatário da “Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición” de 1974, da “Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial” de 1996, e das “Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el

resultando numa contínua precarização das políticas públicas alimentares. No caso do PDE, os entraves para a garantia do DHAA estão desde a não universalidade e gratuidade da alimentação escolar no país, até a falta de estrutura do programa, que não possui relação com outras políticas públicas sociais, mantendo o caráter assistencialista do programa, ratificando assim as orientações neoliberais da política alimentar. No entanto, soluções para os problemas de insegurança alimentar são idealizadas através de experiências bem-sucedidas em diferentes partes do país, através do fornecimento de alimentos compatíveis com os hábitos alimentares de cada região e que sejam ricos nutricionalmente, de preferência oriundos da agricultura familiar. Dessa forma, a alimentação escolar pode se tornar menos dependente de alimentos industrializados, e contribuir para a própria educação alimentar dos alunos, contribuindo para a abertura de vias alternativas ao modelo neoliberal dominante.

O levantamento de informações durante a pesquisa de campo permitiu constatar a falta de estudos que abordem casos que vinculem o PDE com conceitos de SOBAL e de DHAA (o próprio conceito de direito a alimentação em âmbito universal, todavia é pouco abordado no país). Para promover a SOBAL, a política alimentar, assim como o PDE, deve priorizar escolas de áreas rurais, onde a população preserva hábitos alimentares tradicionais, ao mesmo tempo em que cerca de 70% das refeições a ela fornecidas são da modalidade *Desayunos Fríos*, formada por produtos industrializados e, por vezes, ultraprocessados. O fornecimento deste tipo de refeição tem sido mais questionado nos últimos anos, quando problemas de obesidade e sobrepeso ganharam proporções epidêmicas no país.

Tendo este contexto como referência empírica, nesta dissertação são examinados documentos oficiais disponíveis nos sites da Organização das Nações Unidas (ONU), do governo mexicano, lineamentos do PDE em âmbito nacional e local (Cidade do México, estado de Puebla, e estado de San Luis Potosí), legislação mexicana que rege o investimento e a gestão em políticas públicas sociais, e o orçamento do programa fornecido pelo governo mexicano de acordo com a lei de transparência do país. Dessa forma, este trabalho está baseado em declarações de

---

contexto de la seguridad alimentaria nacional” da FAO de 2004, entre outros instrumentos jurídicos internacionais com base nos quais o México se comprometeu internacionalmente em zelar pela garantia da alimentação em âmbito nacional.

fóruns e encontros internacionais sobre o DHAA, revisão bibliográfica sobre o PDE, sobre os temas de Soberania Alimentar (SOBAL) e SAN, e entrevistas semiestruturadas com atores relevantes para o entendimento do funcionamento do PDE no México e de sua interação com as dinâmicas do sistema agroalimentar vigente, tendo como referencial de análise noção de regime alimentar neoliberal, ou Terceiro Regime Alimentar.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta introdução e das conclusões. O segundo capítulo contém uma revisão da teoria dos regimes alimentares, na qual são resgatadas as características do primeiro e do segundo regimes, e posteriormente o terceiro regime alimentar. Este contempla as transformações ocorridas no sistema alimentar após a década de 1980, também sob a denominação de regime alimentar neoliberal, ou corporativo, com base no qual nos capítulos seguintes serão analisadas as políticas alimentares no México, em particular aquela relativa à alimentação escolar. Para tanto, paralelamente, ainda no segundo capítulo é adotada a noção a insegurança alimentar como um reflexo da desigualdade e da precariedade de políticas públicas incompatíveis com os pressupostos do desenvolvimento como liberdade e da SOBAL como suporte para a discussão de estratégias para conter os efeitos negativos das transformações recentes do sistema alimentar.

No terceiro capítulo é explorado o cenário da alimentação no México, sua realidade atual de enfraquecimento da soberania alimentar na região, através do histórico econômico e político do país e os desafios colocados para a população mais vulnerável neste contexto. Para isso são analisados dados relativos à população em situação de pobreza, extrema pobreza, com carência alimentar e em condições de obesidade e sobrepeso, além da evolução dos salários no México, com base nos quais é possível descrever a complexidade do quadro alimentar mexicano.

O quarto capítulo se refere especificamente à alimentação escolar, e em especial do PDE, as normas que regem seu funcionamento e a forma como o programa é executado no país, e posteriormente, o orçamento voltado para este programa nos últimos anos, de acordo com os dados fornecidos pelas instituições envolvidas segundo a Plataforma Nacional de Transparência mexicana.

No quinto capítulo, são expostos três estudos de caso do PDE e do programa *Escuelas de Tiempo Completo* (ETC) com visitas técnicas ocorridas em 2019, na Cidade do México, em Loma Bonita e em El Palmito. Após análise do material levantado, conclui-se que a alimentação ligada aos hábitos alimentares da região e integrada por produtores locais é fundamental para a SAN. As experiências de Loma Bonita e de El Palmito foram escolhidas através de avaliação prévia em parceria com a FAO, após entrevista com seus representantes realizada em janeiro de 2019. Estes casos foram considerados bem-sucedidos pela FAO por serem sustentáveis, promoverem hábitos saudáveis e estarem de acordo com a realidade local. Para ter-se um contraste entre os casos pesquisados foi necessário, e importante, investigar a implementação do PDE na Cidade do México, no qual 100% de suas refeições fornecidas por indústrias<sup>3</sup>. Sendo assim, os estudos de caso confirmam a deterioração da cultura alimentar a partir da introdução de alimentos ultraprocessados nos hábitos alimentares, resultando no aumento do número de casos de sobrepeso e obesidade.

Por fim, são tecidos comentários finais ao final do trabalho (capítulo 6), que identificam a relevância do PDE no país, sua aproximação por diversas vezes da lógica do regime alimentar neoliberal, no que tange à precarização das políticas públicas de alimentação e à homogeneização das dietas. Também se constatou que as experiências encontradas em Loma Bonita e em El Palmito, poderiam ser reproduzidas em outras localidades de forma que tais práticas de alimentação escolar possam fomentar hábitos saudáveis, de acordo com a alimentação local, de preferência integrando todos os alunos, como em Loma Bonita, contribuindo assim à SOBAL e à SAN no país. No caso de integrar a alimentação escolar com hábitos saudáveis via integração de políticas, o caso de El Palmito demonstrou que houve uma melhora nas condições de vida e na SAN dos pequenos agricultores, além do que, houve uma ampliação da variedade e melhoria da qualidade da alimentação fornecida pelo PDE nas escolas que recebiam os produtos destes produtores. Até mesmo no caso da Cidade do México, constatou-se que é possível que parte da

---

<sup>3</sup> Em uma lista de 80 países do mundo (2013), se identificou que o México é o quarto país com a maior venda de produtos (alimentos e bebidas) ultraprocessados per capita, somando cerca de 214 kg por pessoa. Outros países da América Latina possuem valores abaixo deste, sendo 112,9 kg no Brasil, 201,9 kg no Chile, 185 kg no Argentina e 83,2 kg no Peru. O México teve um crescimento da venda de alimentos ultraprocessados de cerca de 2,3% a.a. entre 2000 e 2013, somando um crescimento acumulado de 34,5% (ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, 2015).

alimentação seja fornecida por agricultores da região, seguindo uma lógica de cadeias curtas agroalimentares ali existente.

### 1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em pesquisa de campo realizaram-se 14 entrevistas, as quais serão tratadas no capítulo 5. Optou-se por entrevistas semiestruturadas, as quais foram realizadas com representantes da FAO/México, OXFAM/México, *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia* (SNDIF), *Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia* (DIF)/*Ciudad de México*, DIF/*Puebla*, *Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos* (SEDARH) /*San Luis Potosí*, além de diretores de escolas específicas no estado de Puebla e na Cidade do México, mães de família no estado de Puebla, San Luis Potosí e na Cidade do México e pequenos agricultores no estado de San Luis Potosí, somando 14 entrevistas. Com as mães de família as entrevistas foram aconteceram na modalidade grupos focais, enquanto com os demais o contato se deu individualmente. Além disso, o DIF Puebla e DIF Cidade do México optaram por responder as questões via e-mail, tratando-se, portanto, de um questionário.

Sendo estes os atores mais relevantes do PDE no México, e tendo em conta a importância desse programa para as estratégias de Soberania e da SAN do México, as entrevistas permitiram identificar os diferentes discursos dos atores envolvidos. Neste sentido, as entrevistas realizadas com a FAO e a OXFAM buscavam compreender a realidade ampla das políticas públicas sociais no México, e principalmente aquelas relacionadas ao combate à fome. No caso das entrevistas realizadas com o SNDIF, DIF e a SEDARH a intenção foi compreender o discurso governamental, para identificar a formulação das políticas e os desafios enfrentados. Por fim, as entrevistas realizadas com os diretores, mães de alunos e agricultores, revelaram o alcance do programa estudado junto à comunidade titular de direitos.

TABELA 1- RELAÇÃO DOS ATORES VINCULADOS AO PDE ENTREVISTADOS

	<b>Cidade do México</b>	<b>Loma Bonita</b>	<b>El Palmito</b>	<b>Âmbito Nacional</b>
<b>Governo</b>	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia - Cidade do México	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia - Puebla	Secretaria de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos – San Luis Potosí	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

<b>Escolas</b>	Escuela Primaria Maestro Manuel Borja Soriano (Diretor e mães de família)	Escuela Primaria Federal Bilingüe General Lázaro Cárdenas (Diretor e mães de família)	Escuela Primaria Oficial Justo Sierra (mães de família)	
<b>Fornecedores</b>	SEREL <sup>4</sup>		Pequenos produtores	
<b>Outros</b>				FAO OXFAM

FONTE: a autora (2020).

No caso das entrevistas realizadas em Loma Bonita e El Palmito, chegou-se aos responsáveis pelas iniciativas nestas localidades através de funcionários da FAO/México, enquanto na escola da Cidade do México o contato foi intermediado por funcionários do próprio DIF da cidade. Para que se lograsse a realização das entrevistas foi necessário superar algumas dificuldades. A primeira delas refere-se à barreira linguística, uma vez que principalmente em Loma Bonita e Tamazunchale, entrevistou-se pessoas que não possuíam o espanhol como língua materna, e por diversas vezes, possuíam até certa dificuldade em entender algumas palavras do espanhol. Isso se torna mais latente quando analisadas as transcrições das entrevistas, que mostram que por diversas vezes a resposta de uma pergunta não possui conexão com a pergunta realizada. Nestas duas localidades também houve dificuldade de acesso às cidades, localizadas no interior dos estados, sem disporem de serviço de transporte que as liguem com cidades maiores, em particular a Cidade do México.

O contato com os entrevistados, por vezes também foi um desafio, pela resistência destes em ter disponibilidade para a realização da entrevista (com exceção da OXFAM e da FAO, que se colocaram a disposição prontamente). No âmbito governamental entendeu-se que o período de dezembro de 2018 em diante foi conturbado por si só, por ser marcado por mudança de governo federal, estatal e municipal no país. Iniciando um novo governo, é comum que grande parte dos funcionários que estão a cargo dos programas do DIF sejam recém ingressos na administração pública, e por vezes, ainda não estão familiarizados com os processos de trabalho. Deparou-se com pessoas que estão a cargo do programa,

<sup>4</sup> SEREL é parte do Corporativo Kosmos, um conglomerado empresarial mexicano, o qual possui três empresas, são estas: KolTov, La Cosmopolitana e SEREL.

mas que não estão suficientemente qualificadas para responder às perguntas feitas nas entrevistas sobre sua gestão<sup>55</sup>.

Houve também dificuldade em contatar as pessoas, e em saber quem são os responsáveis pelo programa em cada lugar, uma vez que, até mesmo os sites estaduais e nacional passaram por reformulações após a mudança de governo. Tampouco houve um padrão de entrevista com os mesmos cargos em cada um dos estados, pois cada estado indicou o contato de diferentes pessoas, além do que, não há um padrão relativo aos cargos dentro dos DIFs estaduais. Anteriormente a novembro de 2018, também houve tentativas de contato com os responsáveis pelo programa na Cidade do México, mas sem sucesso, uma vez que, como aquela gestão estava prestes a terminar, os responsáveis não se dispuseram a realizar a entrevista na época.

Em outro momento, houve dificuldades no acesso aos dados, como foi o caso das planilhas contendo orçamentos relativos ao PDE, que será abordado no quarto capítulo. Dentre as primeiras diferenças enfrentadas nas solicitações realizadas foi o tempo de resposta. Lembrando que o país conta com 32 estados (contando com a Cidade do México), além da federação mexicana, que também é um ente possível de realizar solicitações via Plataforma Nacional de Transparência. A quadro 1 demonstra os possíveis tempos de resposta de cada ente federativo trabalhado aqui, de acordo com o “*Acuse de recibo de solicitud de acceso a la información pública*”, emitido de forma automática pelo site da plataforma de transparência, após o recebimento do pedido por parte do organismo.

QUADRO 1 – TEMPO DE RESPOSTA DOS ENTES FEDERATIVOS

<b>Ente federativo</b>	<b>Prazo de resposta ou de possíveis notificações</b>
Governo Federal	3 à 30 dias úteis
Cidade do México	9 à 18 dias úteis

<sup>55</sup> Sobre isso, Dautrey (2013) também aponta os possíveis riscos que esta dinâmica pode causar: “Existe no solo un riesgo de corrupción sino de incompetencia que amenaza la efectividad del aparato estatal. A esta última contribuye el que la politización de los programas haya ido parejo con su falta de continuidad; muchos funcionarios de confianza son sustituidos conforme alternan los gobiernos y cada nueva administración cambia de estrategia, por lo que no se mantienen vigentes todos los programas por el plazo necesario” (DAUTREY, 2013, p. 37).

San Luis Potosí	3 à 20 dias úteis
Puebla	20 à 30 dias úteis

Fonte: a autora (2020).

Diante do analisado, evidenciaram-se algumas falhas, tanto no padrão das respostas, uma vez que uma mesma informação solicitada à *Secretaría de Finanzas* de San Luis Potosí, e a *Secretaria de Administración y Finanzas* da Cidade do México, tiveram respostas completamente distintas, quando uma delas afirmou não possuir tais dados, e a outra enviou como resposta um documento com o orçamento completo do programa desde 1997 a 2018. Mas principalmente, evidenciou-se uma falha no caso da Cidade do México, que forneceu três diferentes orçamentos do mesmo programa, levando a um questionamento da veracidade dos dados<sup>6</sup>. Surgem, portanto, novas perguntas de pesquisa que não são o foco deste trabalho em responder, mas que se mostram de grande importância já que há uma lacuna de pesquisas na área.

---

<sup>6</sup> Reforçando as dificuldades enfrentadas para a obtenção destes dados, Núñez et al (2008), que realizaram em 2008 uma avaliação do PDE, também relataram dificuldades em obter dados a nível nacional e em cada estado do programa: “La autonomía estatal no obliga a la homologación en los métodos de acopio de información, ni los tiempos de procesamiento de está. Estos son factores por los que el SNDIF no puede precisar la homologación, el tiempo, la calidad y la disponibilidad de la información para el monitoreo del desempeño global” (NÚÑEZ et al, 2008, p. 43). **“No se tienen mecanismos de transparencia pues la información de los avances programáticos y del desglose de los gastos no es pública. [...] En las Políticas y Lineamientos se señala claramente que los SEDIF deberán publicar los padrones de beneficiarios conforme a lo previsto en la Ley de Información Estadística y Geografía, así como la Ley de Información Pública Gubernamental. Sin embargo, los padrones no son publicados”** (NÚÑEZ et al, 2008, p. 94-95, grifo da autora).

## **2 O SENTIDO DA SOBERANIA ALIMENTAR NO CONTEXTO DO REGIME ALIMENTAR NEOLIBERAL**

O sistema agroalimentar mundial tem passado por diversas transformações no último século, assim como o reordenamento político global. A teoria dos regimes alimentares, preenchendo uma lacuna de pesquisa neste sentido, tem como objetivo “especificar as relações entre a ordem mundial e o comércio agroalimentar” (MCMICHAEL, 2016, p. 15). Esta teoria é bastante adequada para entender a conjuntura em que surge a SOBAL e as políticas econômicas neoliberais no México, principalmente a partir da década de 1970, além de permitir um entendimento da perspectiva histórica em âmbito mundial que antecede os anos 1970.

Com ênfase no terceiro regime alimentar, compreende-se de que forma a conjuntura internacional interfere na dieta da população mexicana, além do que, tal perspectiva teórica permite o entendimento da atual Soberania e Segurança Alimentar do país e, somado à perspectiva neoliberal, também se permite uma melhor compreensão da lógica econômica e política vigente no país, as quais influenciam diretamente às políticas públicas alimentares mexicanas.

Este capítulo tratará de conceitos puramente teóricos, debatidos pelos autores e que servirão de base para a discussão do caso mexicano mais adiante. Vale a pena frisar, portanto, que tal capítulo não tratará impressões pessoais da autora.

### **2.1 PRIMEIRO E SEGUNDO REGIMES ALIMENTARES**

Teoria que abarca cerca de 150 anos da história econômica e alimentar mundial (PECHLANER & OTERO, 2010), a noção de regime alimentar explica transições históricas do sistema capitalista mundial, sua relação com os hábitos alimentares, o preço e a comercialização dos alimentos (MCMICHAEL, 2009). Trata-se de uma abordagem interdisciplinar que abarca a economia, história, política, sociologia e direito (SODANO, 2012). A ótica dos regimes alimentares coloca o alimento no centro da política, fazendo com que a produção de alimentos e a complexidade deste tema deixem de ser vistas apenas por sua relação de consumo, expondo também seu papel nos aspectos culturais e sociais (MCMICHAEL, 2009). A pesquisa científica, bem como movimentos sociais contra hegemônicos, buscam

alternativas aos efeitos negativos oriundos dos regimes alimentares, dentre as quais está o conceito de SOBAL, que será tratado mais adiante neste trabalho.

De acordo com McMichael (2009), é possível interpretar os regimes alimentares pela ótica de Braudel, que explica os períodos de tempo com diferentes conceitos dependendo de sua duração (longa duração, conjuntura e acontecimento). Braudel (1987) acredita que não há rupturas totais entre passado e presente, uma vez que experiências passadas se prolongam, assim como características de um regime alimentar se prolongam para o regime alimentar seguinte. Mas em relação a tais rupturas, o autor afirma que de tempos em tempos há uma alteração do polo de poder à qual a economia-mundo se submete (primeiro Amsterdã, posteriormente Londres, e por fim, Nova York) e que para entender melhor as razões de tais alterações na conjuntura internacional, é preciso entender o conjunto dos fatos como um todo (BRAUDEL, 1987). É também neste sentido que os regimes alimentares se espelham nesta lógica, aceitando a ideia de que os sistemas agroalimentares também caminham em paralelo com o centro da economia-mundo, mas no caso do conceito de regimes alimentares, realiza-se um recorte temporal menor, que começa a partir da centralização de Londres na economia, que se refere ao primeiro regime alimentar. De acordo com McMichael (2016) “os regimes alimentares oscilam em função do reordenamento político” (p.15) e “o regime alimentar e a história do capital podem ser compreendidos como mutuamente condicionantes” (p.22).

Tendo em mente que o sistema agroalimentar integra diversas dinâmicas em seu conceito, dentre elas questões que vão desde o industrial e o agrícola num âmbito global, até discussões que estão ligadas às relações entre Estados e a competitividade do setor produtivo, optou-se por abordar a visão do sistema agroalimentar a partir da perspectiva dos regimes alimentares. Compreendendo que ambos conceitos estão interligados tanto na teoria quanto na prática, portanto, estaremos tratando também das contradições e dos desafios do sistema agroalimentar, quando mencionarmos os regimes alimentares e a ordem alimentar atual (PAULA, 2017).

É fato que, antes da ascensão do primeiro regime alimentar, as características que o definiam já estavam se formando. Durante o século XIX, quando as relações coloniais predominavam no capitalismo global, o açúcar era um alimento mundial, envolvido em rotas comerciais internacionais a um preço administrado pelos

principais polos de poder. “É esse efeito de preço que expressa o princípio organizacional central de determinado regime, visto que constitui poder de mercado para fins políticos” (McMICHAEL, 2016, p. 41), este mesmo aspecto de mercado se prolonga, sendo aspecto histórico definidor do primeiro regime alimentar.

De acordo com Friedmann e McMichael (1989), o primeiro regime alimentar data de 1870 a 1914, caracterizado pela importação europeia de alimentos e matérias primas, no interior de um sistema de Estados nacionais em formação, que preservava relações com as antigas metrópoles (FRIEDMANN & MCMICHAEL, 1989). Apoiada em sua posição hegemônica, a Grã Bretanha se inseria no primeiro regime alimentar por meio de laços de dependência de países agroexportadores através do domínio da esfera comercial, conectando zonas de abastecimento de alimentação barata situadas no hemisfério sul. Assim, a exploração das colônias servia para aumentar a riqueza britânica, abrindo novas fronteiras para a acumulação via políticas mercantilistas numa divisão internacional do trabalho (DIT) baseada no princípio ricardiano das “vantagens comparativas”, na qual as colônias se especializaram em *commodities* alimentares e matérias primas, e a Grã-Bretanha em produtos industrializados. O baixo preço dos alimentos era determinado pela ampla disponibilidade de terras agricultáveis coloniais e pela oferta de mão de obra barata, proporcionando um barateamento dos salários no mundo industrializado (MCMICHAEL, 2016). Ainda neste regime, a lógica capitalista que até então era organizada localmente, passa a ter uma dinâmica internacional, disseminando a acumulação extensiva no âmbito internacional, e alastrando o princípio do livre-comércio (PECHLANER & OTERO, 2010).

Antes de seguir ao segundo regime alimentar, vale reafirmar que um regime não se desliga historicamente de outro, uma vez que o anterior é o que cria as condições necessárias para o surgimento do seguinte (MCMICHAEL, 2016). Desta forma formou-se o segundo regime alimentar, assentado nas heranças criadas pelo capitalismo até os anos que antecedem a 1ª Guerra Mundial (PECHLANER & OTERO, 2010). A partir de então já se nota o surgimento de alimentos processados e de uma agricultura industrializada (BURCH & LAWRENCE, 2009), uma vez que é neste regime que “Estados desenvolvimentistas internalizaram o modelo norte-americano de agroindustrialização nacional, adotando as tecnologias da Revolução Verde” (MCMICHAEL, 2016, p. 19). Este período é caracterizado pelo regime de

excedentes que ocorre por volta dos anos 1947 e 1972, e que tem como base a hegemonia estadunidense e a reestruturação do comércio internacional em seu favor (FRIEDMANN, 1993). Durante este período houve uma forte intervenção dos EUA no comércio agrícola internacional, subsidiando a agricultura nacional, resultando num aumento expressivo de excedentes exportáveis. Para isso, contribuíram também programas de ajuda alimentar, a exemplo da PL480, que visava resolver o excedente de grãos via exportação a baixos preços ou por meio de ajuda humanitária, principalmente para países do Sul global (PECHLANER & OTERO, 2010; PERREY, 2013). Esta opção buscava criar oportunidade, mercados e alianças com um “império informal de Estados pós-coloniais estratégicos no perímetro da Guerra Fria” (MCMICHAEL, 2016, p. 19), que em grande parte não tinham o trigo, a soja e o milho amarelo inseridos em sua dieta (FRIEDMANN, 1993). Após mais de 25 anos deste regime e criada a dependência destes países na importação daqueles grãos, este comércio é controlado por corporações internacionais que dominam as relações de produção e consumo da alimentação. Passado esse período, vale frisar que diversos países antes exportadores de alimentos, passam a ter sua balança comercial invertida, e tornam-se majoritariamente importadores de alimentos (PECHLANER & OTERO, 2010).

Enquanto no primeiro regime o alimento era importado pela nação hegemônica, Grã-Bretanha, durante o segundo regime, sob a hegemonia estadunidense, esta lógica é invertida, uma vez que o alimento como instrumento de poder era exportado pelos EUA, e não mais importado como no regime anterior. Ou seja, a “instrumentalização do alimento para assegurar a hegemonia global” (MCMICHAEL, 2016, p.15) foi utilizada de diferentes formas no primeiro e no segundo regime. Apesar de que em ambos os casos a lógica do livre-comércio era amplamente disseminada, contudo era aplicada de forma desigual, especificamente no caso do segundo regime, quando prevaleceu a política de descolonização alinhada ao modelo nacional desenvolvimentista (MCMICHAEL, 2016), que esteve presente em diversos países do Sul Global. Ou seja, o livre-comércio era incentivado nestes países enquanto os demais países, então chamados “desenvolvidos”, adotavam atitudes protecionistas a ponto de criar obstáculos à agenda de liberalização comercial por parte do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Além dos aspectos tecnológicos e econômicos abordados pela teoria dos regimes alimentares, existem fatores sociológicos que explicam a mudança nos hábitos alimentares. É neste âmbito que Goodman e Redclift (1991) exploram a importância do papel da mulher na história do sistema alimentar, e sua conexão com as mudanças tecnológicas, em particular no processamento de alimentos em uma perspectiva histórica que correspondem aos períodos do primeiro e principalmente do segundo regime. De acordo com Goodman e Redclift (1991), as mudanças nos papéis da mulher e do homem na divisão doméstica do trabalho, e nos hábitos alimentares ao longo do século XX são aspectos estruturantes da evolução do sistema alimentar. A começar pela prolongada ausência do homem nas atividades domésticas, que somada ao período da Primeira Revolução Industrial e da mercantilização e industrialização do alimento e do trabalho, levam a uma primeira grande mudança nos hábitos alimentares e nas práticas que cercam a questão alimentar.

Por volta dos anos 1980 a força de trabalho feminina aumentou consideravelmente nas fábricas, principalmente em empregos de meio período, isso ligado à propagação do hábito de comer fora e à disseminação de lojas de *fast-food*, acentuando a relação do trabalho das mulheres e da mercantilização dos alimentos. Além disso, outras razões contribuíram para mudanças nos hábitos alimentares no final do século XX, como aquelas na composição familiar (famílias menores), aumento na conscientização de hábitos saudáveis, conveniência como fator relevante às escolhas alimentares (menor tempo de preparo dos alimentos), e alimentação como reflexo dos padrões sociais (GOODMAN & REDCLIFT, 1991). Somados, estes fatores são essenciais para compreender a dinâmica do sistema agroalimentar em sua evolução recente, determinada pelo protagonismo das grandes corporações multinacionais, pela ampla desregulação do sistema econômico e financeiro sob a ordem neoliberal e pela expansão do comércio mundial, aspectos definidores do terceiro regime alimentar.

### 2.1.1 Terceiro regime alimentar e o neoliberalismo

Nos anos 1970, com o colapso do regime de excedentes, ocorreram diversas manifestações, que somadas configuram o cenário de transição para o terceiro regime alimentar, num processo de esgotamento da lógica keynesiana (centrada no

papel regulador do Estado e na execução de políticas de bem-estar social) avessa à livre ação do capital, em particular do sistema financeiro. Nessa transição, o ideal neoliberal emergiu numa ordem definida pela centralidade do mercado em detrimento do papel do Estado<sup>7</sup>. Paralelamente, como expressão de uma tendência política e econômica internacional, formou-se um novo quadro hegemônico internacional, restringindo o protagonismo dos EUA, após a fragilização de sua economia e o fim do acordo de Bretton Woods. Nesse contexto o sistema alimentar ganha novos contornos sob o comando das empresas transnacionais, cujos interesses globais estão no centro do terceiro regime alimentar (FRIEDMANN, 1993), atuando segundo a lógica neoliberal e de financeirização dos mercados. Mais ainda, o capital financeiro possui um amplo controle do sistema alimentar, envolvido em todas as fases da cadeia alimentar, desde compra e venda de terras, cadeias de suprimentos, até as redes varejistas de abastecimento alimentar (BURCH & LAWRENCE, 2009). Como apontado por Pechlaner e Otero (2010), este regime também é caracterizado pela redução do poder regulatório do Estado associada à maior proeminência do mercado, como observado na propagação em escala global de medidas neoliberais em todas as esferas da economia e da vida social. Esta lógica é parte de um projeto político amparado por instituições multilaterais e por nações hegemônicas, num processo de aprofundamento das desigualdades internacionais e concentração dos ganhos econômicos no mundo desenvolvido (PECHLANER & OTERO, 2010; McMICHAEL, 2016).

O 3º regime alimentar também se caracteriza pelo acirramento da competição entre empresas não mais guiadas pelos seus produtos, mas pela disputa travada no campo financeiro e acionário (i.e., com maior retorno de investimento em menor tempo possível), pela especulação do preço dos alimentos, e pela diversificação de seu núcleo de negócios, em busca de aumentar seus lucros e seu controle na cadeia alimentar. Ou seja, as empresas estão inseridas numa estrutura de mercado cada vez mais oligopolista cuja dinâmica competitiva é definida globalmente (BURCH & LAWRENCE, 2009). Imersos na financeirização dos mercados, ao serem convertidos em biocombustíveis, os alimentos, em particular o milho, passaram a ter

---

<sup>7</sup> Utilizaremos aqui o conceito de McMichael (2016) de neoliberalismo, de acordo com o autor o conceito é definido como uma “política ideológica segundo a qual o mercado e a eficiência produtiva, por meio da privatização, ampliam ao máximo o crescimento econômico, tendo como corolários o encolhimento do Estado e a abolição de contratos de trabalho e salvaguardas ambientais” (MCMICHAEL, 2016, p. 214-215).

seus preços fortemente influenciados pelo mercado de combustíveis, reproduzindo uma estrutura de mercado e de competição semelhante ao que ocorre com o petróleo (McMICHAEL, 2009). Além do que, o aumento dos preços também se dá pelo fato do mercado de alimentos ser liderado por poucas corporações, que passam a controlar a disponibilidade e a demanda por comida, exercendo forte influência nos hábitos alimentares da população, de acordo com sua produção e suas estratégias de marketing e de expansão de mercado<sup>8</sup> (McMICHAEL, 2000).

Estes aspectos podem ser incorporados à definição de McMichael (2000) de regime alimentar corporativo, baseado na monocultura, em alimentos geneticamente modificados e na disseminação de uma dieta baseada em alimentos processados<sup>9</sup>. Este regime é respaldado pela Organização Mundial do Comércio (OMC) para sua consolidação, vendo que este organismo dissemina os princípios do livre comércio em âmbito mundial (por meio de uma correlação de forças instaladas na organização), via desregulação dos mercados, abertura para fluxos comerciais de investimento, entre outras medidas, que deixam o ambiente global de negócios mais propício à atuação de grandes empresas. Neste regime alimentar há uma “internalização de princípios neoliberais de mercado por nações sujeitas à privatização por ajuste estrutural mandatário e acordos de livre-comércio – como alternativa a uma moeda internacional estável e hegemônica” (McMICHAEL, 2016, p. 31).

Apesar de diferentes (terceiro regime alimentar, regime alimentar corporativo e regime alimentar neoliberal), as definições do terceiro regime alimentar se complementam a partir de ênfases a distintos aspectos de um mesmo arranjo. Como dito acima, este regime surgiu paralelamente à crise do desenvolvimentismo e do papel do Estado, simultaneamente a um maior protagonismo do mercado e das grandes corporações, reformando, inclusive, as estruturas nacionais de cada

---

<sup>8</sup> Há de se notar que o controle destas corporações é estrutural, podendo inclusive resultar na redução dos preços, conforme conveniência.

<sup>9</sup>De acordo com a Organización Panamericana de la Salud (2015), e baseado em um conceito criado no Brasil, ultraprocesados são produtos com “formulaciones industriales elaboradas a partir de sustancias derivadas de los alimentos o sintetizadas de otras fuentes orgánicas [...] La mayoría de estos productos contiene pocos alimentos enteros o ninguno. Vienen listos para consumirse o para calentar y, por lo tanto, requieren poca o ninguna preparación culinaria [...] Estos alimentos son problemáticos para la salud humana por distintas razones: tienen una calidad nutricional muy mala y, por lo común, son extremadamente sabrosos, a veces hasta casi adictivos; imitan los alimentos y se los ve erróneamente como saludable; fomentan el consumo de snacks; se anuncian y comercializan de manera agresiva; y son cultural, social, económica y ambientalmente destructivos.” (ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, 2015, p.5-7).

Estado, e redefinindo a lógica da divisão internacional do trabalho (McMICHAEL, 2000).

Neste sentido, o regime alimentar corporativo seria uma conjuntura na agricultura mundial (período equivalente a cerca de 40 anos), reorganizada pelo neoliberalismo, dentro da *longue durée* do capitalismo (período superior a 100 anos), de acordo com a lógica de Braudel. O que nos leva a concluir que este regime não é permanente, uma vez que conjunturas são temporárias (MCMICHAEL, 2009). Ainda assim, não é claro como o terceiro regime alimentar irá se desenrolar, e quais perspectivas tomarão lugar neste cenário (BURCH & LAWRENCE, 2009). De forma complementar, a dinâmica deste regime implica em outros desdobramentos que se manifestam no interior do sistema produtivo e comercial e nas relações socioculturais das sociedades.

A degradação da ideia de comida como promoção da ecologia e da cultura e a formação de uma ideia de comida como mercadoria e produto da industrialização, também geraram diversos contra movimentos, os quais, apesar de possuírem diferentes origens, se unificam em torno de iniciativas como agricultura orgânica e comunitária (McMICHAEL, 2000). Esse movimento contra hegemônico é reforçado por políticas alimentares baseadas na compreensão da alimentação das pessoas e das comunidades, tem também contribuído para fortalecer a harmonia entre agricultura e a natureza e os vínculos mercantis no interior de cadeias comerciais locais. Esta organização alternativa da agricultura seria capaz de reconstruir a diversidade, o uso consciente da terra como uma expressão cultural e a dignificação do trabalho no campo (FRIEDMANN, 1993). Ou seja, o terceiro regime, além de ter as características já citadas, também possui movimentos que derivam de suas contradições internas, a exemplo destes movimentos que se opõem às forças dominantes, e que possuem na ecologia, no meio ambiente e nas organizações alternativas de mercado, suas expressões mais características. Por fim, seja qual for a saída, é improvável que as instituições atualmente dominantes neste regime alimentar tragam soluções sustentáveis para suas próprias contradições sócio-ecológicas de forma suficientemente ampla para conduzir as estruturas numa outra direção. Prováveis soluções para os efeitos negativos deste regime virão das reflexões voltadas para o fortalecimento de estratégias de soberania alimentar em suas distintas vertentes (McMICHAEL, 2009), em particular visando uma

reorientação do regime alimentar de baixo para cima (PECHLANER & OTERO, 2010).

Segundo a lógica neoliberal, a desigualdade é característica necessária ao bom funcionamento do mercado, assim como tentativas de eliminar a livre competição (causadora da desigualdade) são vistas como ações opostas à liberdade (MONBIOT, 2016). O neoliberalismo tem como convicção a necessidade da desregulamentação, liberalização do comércio internacional, redução dos gastos públicos e privatização de serviços públicos e empresas estatais (SODANO, 2012), acarretando, no tocante ao sistema agroalimentar, em “uma subordinação explícita das nações aos mercados e um regime estruturado na mercantilização do abastecimento alimentar” (MCMICHAEL, 2016, p. 21). Assim, o terceiro regime alimentar tem moldado a alimentação e o sistema alimentar global nas últimas três décadas, o qual “gira em torno da internacionalização de princípios neoliberais de mercado” (McMICHAEL, 2016, p. 31).

Na visão neoliberal, para se alcançar a segurança alimentar<sup>10</sup> é preciso que se incorpore agricultores locais ao mercado global, de modo que haja uma livre concorrência (FRIESEN, 2017). Nesta lógica, o Estado deve ser mínimo, as esferas sociais e políticas devem ser desligadas do âmbito econômico (SODANO, 2012), e os serviços públicos privatizados. Esta redução de poder estatal, somada à precarização dos serviços públicos, torna-se a via pela qual ocorre a privatização dos direitos (MONBIOT, 2016), dentre os quais o direito a uma alimentação adequada. Desta forma, como argumentado a seguir, é intrínseca à dinâmica do regime alimentar neoliberal a impossibilidade de promover segurança alimentar em nível mundial (SODANO, 2012; FRIESEN, 2017; PERREY, 2013).

Desde que o regime alimentar neoliberal passou a vigorar, o número de pessoas em estado de insegurança alimentar tem aumentado, simultâneo ao aumento do desperdício de alimentos e da desigualdade de renda, fatores relacionados à fome. Ademais, os índices de sobrepeso e obesidade também tiveram um acréscimo neste

---

<sup>10</sup> O conceito de segurança alimentar e nutricional utilizado neste trabalho está de acordo com o conceito utilizado no México pelo CONEVAL (2018) e pela FAO: “*Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana*” (CONEVAL, 2018, p. 13). Já a segurança nutricional se caracteriza pelo “*Consumo de alimentos ricos en nutrientes en variedades y cantidades suficientes y el aprovechamiento efectivo de dichos nutrientes*” (Shamah y Rivera, 2016 apud CONEVAL, 2018, p.13).

período, resultantes, principalmente da pobreza, do baixo nível educacional e da precarização dos hábitos alimentares (SODANO, 2012). O aumento destes índices é consequência da diminuição do Estado, bem como, de sua capacidade de ação (MONBIOT, 2016), principalmente quando diz respeito às políticas públicas para promover a segurança alimentar, orientadas por justificativas políticas e éticas, e não apenas econômicas. Neste sentido, o neoliberalismo não prevê qualquer forma de intervenção visando manter os direitos a uma alimentação adequada e segura (SODANO, 2012). Pelo contrário, de acordo com Friesen (2017), as medidas neoliberais que afetam a agricultura e a alimentação não têm desafiado as estruturas de poder vigentes, e em contramão disso, acabam perpetuando os quadros de insegurança alimentar no mundo.

A forte relação entre os sistemas alimentar e financeiro faz com que cada vez haja menos atores envolvidos nas cadeias alimentares, além do que, cresce cada vez mais a especulação com *commodities*, transformadas em derivativos financeiros. No ano de 2000 este mercado girava em torno dos US\$ 5 bilhões, passando a US\$ 175 bilhões em 2007, sinalizando uma relação da crise financeira com a crise internacional de alimentos na mesma conjuntura (SODANO, 2012). Segundo Monbiot (2016), embora as políticas neoliberais se deparem com condicionantes no âmbito interno de cada país, sua difusão internacional se dá mais livremente, impulsionada pelo movimento dos investimentos e do comércio, sob a guarda de instituições multilaterais. Assim é que medidas neoliberais foram prescritas para a superação da crise internacional de alimentos, dentre as quais a liberalização do comércio e aumento da produtividade agrícola, com maior uso de tecnologias de alto rendimento, e facilitação do mercado internacional de insumos agrícolas. Claramente, tais medidas acabaram reforçando o poder corporativo, a ideologia neoliberal e a própria financeirização deste mercado (SODANO, 2012), confirmando o exposto por Monbiot (2016)<sup>11</sup>.

Diante desse panorama na esfera da SAN e ambiental, o sistema alimentar vigente se revela insustentável e inadequado para atender às necessidades das

---

<sup>11</sup> Outro autor que questiona as medidas neoliberais indicadas pelo Banco Mundial e pelo FMI é Dautrey (2013), de acordo com ele tais instituições somada aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio reafirmaram que a luta contra a pobreza no México tenha efeito apenas paliativo no processo de empobrecimento da população, ou seja, há apenas uma gestão da pobreza, sem que haja uma mudança que garanta os direitos sociais à população e/ou reveja os mecanismos de redistribuição e de combate à desigualdade (DAUTREY, 2013).

peças e de garantir a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais (SODANO, 2012). Assim, buscam-se alternativas para reverter os efeitos negativos do regime alimentar neoliberal. De acordo com Sodano (2012) essa busca deve envolver noções de democracia participativa, e do alimento como um direito humano. Dentre as alternativas mais consistentes está aquela respaldada pelo conceito de SOBAL (PERREY, 2013), que tem se desenvolvido com o passar do tempo desde os anos 90, quando foi proposta. Este é um conceito que desafia as propostas de segurança alimentar neoliberais, uma vez que este modelo não alcançou os aspectos relativos à alimentação (FRIESEN, 2017), estranho, portanto, aos princípios do alimento como direito humano, da reorganização do comércio de alimentos e da reforma agrária (SODANO, 2012).

Outro aspecto estrutural da dinâmica do regime alimentar neoliberal diz respeito à importância da indústria de alimentos (MCMICHAEL, 2000; BURCH & LAWRENCE, 2009), cujas atividades estão centradas na transformação de produtos naturais em produtos manufaturados, segundo a lógica da concorrência, própria do capitalismo (PAULA, 2017). É desta maneira que se torna necessária maior atenção às práticas realizadas pela indústria de alimentos e a seus impactos no consumo alimentar.

O sistema agroalimentar tem se caracterizado pela inserção cada vez maior de estruturas produtivas locais aos mercados globais, o que possibilita uma universalização do consumo. Diante dos conceitos do terceiro regime alimentar, atualmente alcançou-se uma autonomia em que a indústria alimentícia não depende mais de questões geográficas e sazonais, fazendo com que a distribuição de alimentos seja regular em todas as épocas do ano e em quase todos os territórios (NESTLE, 2013; PAULA, 2017).

Questões como estas geram grande abundância em produção e em desperdício, a exemplo do que ocorre nos EUA, cuja produção alimentar tem sido suficiente para atender em quase duas vezes toda sua população, mesmo quando descontadas as exportações. Este mesmo problema de abundância de alimentos anda em paralelo com o aumento do consumo de calorias, agravando doenças relacionadas à supernutrição (NESTLE, 2013). Ainda assim, esta conjuntura do aumento da capacidade de produção e complexidade produtiva e tecnológica não é suficiente

para sanar a fome e a subnutrição por problemas históricos na distribuição destes alimentos (PAULA, 2017).

Como decorrência da centralidade da indústria no terceiro regime, estratégias de marketing e publicidade se tornaram ferramentas poderosas para expansão do espaço comercial dos produtos e aumento do consumo para além das necessidades biológicas e nutricionais dos consumidores. Para tanto, movidas pelos desafios competitivos e necessidade de ampliação de mercado, as empresas da indústria alimentar estimulam as pessoas a consumir maior quantidade, ao mesmo tempo em que novas versões de determinadas marcas, e novos produtos acabam gerando novas demandas. O investimento dessas empresas é de cerca de 50 vezes maior do que investimento de publicidades que recomendam dietas saudáveis, ao mesmo tempo que financiam o lobby que os beneficiem no âmbito da pesquisa e dos espaços políticos<sup>12</sup>, manipulando o consumidor final cada vez mais, e criando uma falsa impressão de liberdade de escolha por gosto pessoal, conveniência e custo (NESTLE, 2013). Novos hábitos alimentares somados à mudança das práticas agropecuárias têm afetado a saúde humana desde os anos 90 quando doenças crônicas degenerativas (diabetes, obesidade, doenças cardiovasculares, câncer, entre outros), passaram a ser a principal causa de mortalidade (VALENTE, 1997). Estas são consequências de um sistema alimentar moderno que por meio de uma dieta heterogênea, modifica negativamente a saúde e a qualidade de vida das pessoas (AZEVEDO & RIGON, 2017).

Em síntese, o conceito abordado por Nestle (2013), da dieta como uma questão política, é intrínseco às lutas hoje vividas sobre como o governo equilibra os interesses de empresas com a saúde e o interesse público, e como o preço dos alimentos se sobrepõe ao valor nutricional e a qualidade dos alimentos. Desde os anos de 1960, a modernização dos meios de produção na agricultura é utilizada como estratégia para acabar com a fome, aumentando a produção por meio de insumos químicos, como se a falta de alimentos fosse o fator que justificasse a fome. Claramente este mecanismo se mostrou falho, já que o problema da fome persiste atualmente e está relacionado à insuficiência de renda e não a limitações de

---

<sup>12</sup> Deputados do Partido Revolucionário Institucional (PRI) e do Partido de Ação Nacional (PAN) no México, desde 2007, se posicionam a favor das grandes empresas de alimentos, responsabilizando a obesidade como resultado apenas da falta de exercício e das culturas familiares (SANTOS BACA, 2014).

oferta (BREILH, 2016; RIGON & BÓGUS, 2016), tendo em vista que esta tem aumentado paralelamente ao aumento da fome (SEN, 1995). De fato, a industrialização da agricultura desde então gerou um aumento do número de pessoas em situação de insegurança alimentar (RIGON & BÓGUS, 2016). Para tratar das questões envolvidas na contradição entre acesso limitado a uma alimentação adequada e o excesso de alimentos, é essencial também levar em conta dinâmicas de poder, tanto local quanto internacional (KEPPLE & SEGALL-CORRÊA, 2011).

A discussão anteriormente feita dos regimes alimentares e da indústria de alimentos se diferencia de outras no sentido de que é capaz de explicar os fenômenos alimentares e nutricionais por meio de uma estrutura localizada no âmbito internacional, que envolve o Sistema Internacional de Estados e o sistema agroalimentar, em detrimento da esfera local. Diferente da maneira como estas tendências se propagam (internacionalmente), compartilhamos da ideia de que as respostas para o problema da Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) e da fome devem derivar do âmbito local, já que culturalmente as sociedades funcionam de maneiras distintas. No próximo ponto será explorada a questão da fome como um reflexo da desigualdade e relacionada com as tendências econômicas e alimentares do terceiro regime alimentar, e de onde devem derivar possíveis soluções para este problema, amparadas principalmente nas noções formuladas por Amartya Sen (1995; 2000; 2001; 2007)<sup>13</sup>.

### 2.1.2 A insegurança alimentar como um reflexo da desigualdade no terceiro regime alimentar

A partir do que foi discutido anteriormente, e tendo em conta a dinâmica do sistema agroalimentar, “a noção de insegurança alimentar passa a estar associada a uma ampla diversidade de aspectos físicos, nutricionais, socioeconômicos, ambientais, culturais, etc.” (PAULA, 2017, p. 174). Com isso, buscou-se alternativas que abordem o combate à pobreza e à insegurança alimentar. De acordo com Sen

---

<sup>13</sup> É sabido que há outras abordagens sobre a fome como um reflexo da desigualdade, mas optou-se aqui por utilizar apenas a bibliografia de Amartya Sen que trata do assunto, já que esta é uma abordagem teórica secundária no trabalho, no sentido de que é utilizada para complementar o debate dos regimes alimentares, e não como teoria principal para o entendimento do caso mexicano que será abordado adiante.

(2000), a proteção contra a fome garantida pelo Estado é parte do desenvolvimento como liberdade, de forma que mecanismos de proteção social são fundamentais, para evitar que em momentos de crise os mais vulneráveis sejam atingidos. A renda é um dos fatores de maior importância para garantir que os indivíduos tenham plenas capacidades para desenvolver seu potencial, uma vez que uma renda baixa pode ser um fator de privação, já que são necessários níveis mínimos de poder de compra para evitar a fome; e educação básica e saúde, uma vez que estes também são serviços que melhoram a qualidade de vida, assim como elevam o potencial para aumentar sua renda e suas capacidades (SEN, 2000). Neste mesmo sentido, em 1996, a FAO reconheceu a pobreza como fator determinante da fome, e que em consequência disso, a própria fome seria o fator que impede que estes possam romper os limites a que estão submetidos (PAULA, 2017).

De acordo com Sen & Kliksber (2007), a organização social dos países latino americanos está diretamente relacionada com a desigualdade na distribuição de renda, o que gera altos índices de pobreza e assimetria entre as potencialidades do ser humano. Este é o caso do México, cujo Produto Interno Bruto (PIB) está entre os 15 maiores do mundo, mas detém altos índices de analfabetismo e de mortalidade infantil, e baixa expectativa de vida, claros reflexos da elevada desigualdade econômica e social. Tendo como referência a dinâmica territorial urbana, de acordo com estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2004 (apud SEN & KLIKSBER, 2007), a desigualdade de alguns municípios mexicanos é gritante, como observado na *Delegación Benito Juárez* na Cidade do México, cujo IDH está próximo ao de países como Alemanha, Itália e Espanha, enquanto o município de Metlatonoc, no Estado mexicano de Guerrero, possui um IDH inferior ao de países como Benin e Tanzânia. Exemplos assim deixam claro como a qualidade de vida e as oportunidades de cada cidadão diferem regionalmente dentro do mesmo país.

É fato que os seres humanos não são iguais por natureza, e que suas demandas são diversas, o que suscita a necessidade de parâmetros precisos para a definição de igualdade. Sen (2001) entende a pobreza como a privação de alguma satisfação mínima de capacidades elementares, já que são estas capacidades que possuem potencial de limitar ou promover as liberdades individuais, e por esta razão devemos centrar-nos nos casos de capacidades insuficientes, e não em análises que se

baseiam unicamente em renda (SEN, 2001). Diante de um cenário falho de disparidades de liberdade, o Estado possui o papel de neutralizar os efeitos nocivos da ordem econômica vigente, por meio de políticas públicas de bem-estar, dentre elas as de combate à fome, seja por meio de políticas agrícolas, de transferência de renda, e de alimentação (PAULA, 2017).

Entendendo a fome como um reflexo da desigualdade de liberdades, Sen (1995) explora os motivos que resultam em situações de fome, e as soluções de cada país, evitando que políticas públicas que se encaixam em uma realidade, sejam replicadas em outras realidades diferentes. Tal complexidade para resolver problemas como este se dá pelo fato da fome derivar de uma diversidade de fatores, desde inundações, secas, inflação, desemprego, entre outros. Todavia, diferentes camadas da sociedade vivem de forma diferente os efeitos da fome, o que faz com o Estado trate diferentemente os efeitos desse fenômeno na sociedade (SEN, 1995). Assim é que a própria percepção da subnutrição dificulta seu diagnóstico, bem como a formulação de soluções para sua superação. A “subnutrição pode ser consequência de pouca, assim como de muita comida, de uma combinação inadequada de alimentos com nenhum ou baixo valor nutricional, ou ainda do consumo de alimentos contaminados [...] indicando as várias faces do estado de insegurança alimentar” (PAULA, 2017, p. 167-168).

De acordo com Sen (1995), a pressa em resolver problemas como a fome é compreensível, mas especialmente perigosa, uma vez que erros passados já provaram que não existem soluções fáceis e/ou padrões universais para sua superação. É preciso investigar os mecanismos e instâncias históricas e culturalmente formadas em cada região, para entender a melhor forma de agir via políticas públicas, evitando tanto a inação do Estado frente aos problemas públicos quanto a adoção de iniciativas inadequadas. Para prevenir situações de fome coletiva é necessário o monitoramento constante da relação entre oferta e demanda de alimentos, das condições de vida de grupos vulneráveis, em particular quanto à empregabilidade, aos salários e preços. Embora tratando da sociedade brasileira do período anterior à II Guerra, Castro (1984) preconizava que,

[...] a fome, [...] expressa nas inúmeras carências que o estado de nutrição do nosso povo manifesta, constitui, sem nenhuma dúvida, o fator primacial da lenta integração econômica do país. Por conta dessa condição biológica tremendamente degradante — a desnutrição crônica — decorrem graves deficiências do nosso contingente demográfico [...]. Nenhum plano de desenvolvimento é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria

das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado (CASTRO, 1984, p. 304).

Ainda sobre as causas da fome, o comércio mundial de alimentos no contexto do regime alimentar neoliberal evoluiu sob o comando de grandes corporações, cujos tentáculos se estendem às relações de consumo, nas quais se destacam grandes produtores conectados com o circuito da financeirização dos alimentos, predominantes em grande parte do sistema agroalimentar de países do Sul Global. Este movimento ocorre em detrimento das culturas de alimentos tradicionais que valorizam a base camponesa e familiar, voltadas ao abastecimento do mercado interno. Situações como esta levam a uma intensificação do êxodo rural e da informalidade do mercado de trabalho no meio urbano, uma vez que pequenos produtores<sup>14</sup> não possuem incentivos suficientes para sobreviver num mercado controlado por corporações multinacionais. Ou seja, a SAN está sujeita a um mercado de alimentos dinâmico, mas incapaz de superar o quadro de fome, insegurança, precarização do trabalho e desemprego (LIMA, 2018). Neste sentido, em contramão à tendência do comércio internacional de alimentos, Sen (1995) relembra a importância da produção de alimentos para subsistência, ainda mais quando é possível uma produção diversificada, já que não dependendo dos grandes mercados, da variação da oferta e/ou dos preços dos alimentos, a autonomia alimentar é factível (SEN, 1995), o que pode também ser interpretado como soberania alimentar.

Assim, é preciso observar a existência de sistemas alimentares alternativos no interior do regime alimentar corporativo hegemônico, os quais se formaram em sintonia com o conceito de SOBAL, construído a partir do estopim da crise agrária derivada de políticas neoliberais em 1993 pela Via Campesina, que congrega organizações representativas do campesinato em mais de setenta países (McMICHAEL, 2016).

Políticas neoliberais dão prioridade ao comércio internacional, e não a alimentos para a população. Não contribuíram em nada com a erradicação da fome no mundo. Pelo contrário, aumentaram a dependência dos povos por importações agrícolas e fortaleceram a industrialização da agricultura, assim colocando em risco a herança genética, cultural e ambiental de nosso planeta, bem como nossa saúde. Forçaram centenas de milhões de agricultores ao abandono de suas práticas agrícolas tradicionais, ao êxodo

---

<sup>14</sup> Os termos “agricultores familiares, pequenos agricultores, pequenos produtores e camponeses” são usados como sinônimos neste trabalho, uma vez que se referem a uma mesma categoria social.

rural ou à emigração (VIA CAMPESINA, 2003, apud MCMICHAEL, 2016, p. 85).

Dentre as propostas abordadas pela Via Campesina, está o fomento a mercados locais descentralizados e práticas agrícolas sustentáveis, fortalecimento de empregos na área rural, defesa da biodiversidade, voltadas aos mercados domésticos, de forma a fortalecer “práticas culturais que não reduzam o alimento e a agricultura à formulação de preços” (MCMICHAEL, 2016, p. 86), ou seja, não reduzindo a alimentação a aspectos exclusivamente mercadológicos. Dessa forma, o conceito de SOBAL se torna cada vez mais relevante à medida que o modelo econômico hegemônico globaliza o sistema alimentar e a própria alimentação. Este conceito está diretamente ligado ao DHAA<sup>15</sup>, cujo escopo vai além dos aspectos sanitários e puramente biológicos do alimento, como definido na noção tradicional de SAN. Nesse contexto, o DHAA emergiu através de uma narrativa contestadora das tendências dominantes, cada vez mais associada às iniciativas contra hegemônicas.

Em contraposição às tendências dominantes do terceiro regime alimentar, o conceito de SOBAL não nega o comércio internacional, mas expressa a necessidade de reformular as práticas e políticas que afetam os direitos da população (FRIESEN, 2017; ROSSET & MARTINEZ, 2014). Neste sentido, o caminho para combater a fome e suas causas seria o do desenvolvimento econômico local, valorizando a produção local e criando circuitos locais de comércio, ativando a circulação monetária, gerando empregos, e fazendo com que o alimento tenha preço justo ao produtor e ao consumidor, ao invés de submeter a alimentação à lógica mercantil das relações internacionais controladas por grandes corporações e sujeita à dinâmica do capital financeiro. O neoliberalismo e o livre comércio são nocivas à SOBAL, principalmente por exporem produtores a uma competição cada vez mais globalizada, ao mesmo tempo em que manobras comerciais de proteção e incentivos são camufladas, em particular pelos Estados Unidos e União Europeia, que destoam dos princípios liberais, penalizando assim agricultores de países periféricos (ROSSET & MARTINEZ, 2014).

De acordo com Edelman et al (2014) a SOBAL todavia é um conceito em construção, sua complexidade se dá por se tratar de um processo dinâmico e

---

<sup>15</sup> O conceito de SOBAL foi explicitado na Declaração de Nyélény, após o Fórum Mundial para a Soberania Alimentar. Disponível em: <<https://nyeleni.org/spip.php?article327>> Acesso em: 13/01/19.

multidimensional. Trata-se de corrigir as precariedades do trabalho no campo, revalidando estes ambientes e estilos de vida, através da luta por terras, sementes, economias rurais saudáveis, sustentáveis e diversificadas, educação, representação, mercados incorporados e conexões globais, regionais e locais mais justas. Frequentemente este conceito também é adotado como um conjunto de demandas, princípios, políticas, reformas e direitos, que contestam o regime alimentar neoliberal, mas que ao mesmo tempo devem ter maior atenção às mudanças necessárias que devem ocorrer no sistema capitalista e no modelo de Estado atual vigente, para que a SOBAL exista de forma viável.

Embora a agenda contra-neoliberal de segurança alimentar ainda seja utópica, diante da hegemonia do modelo neoliberal, é importante conceber um modelo operacional de sociedade politicamente aceitável (SODANO, 2012). Para tanto são necessárias propostas capazes de superar situações como a ocorrida em 2008, quando da crise financeira, e com ela uma oportunidade de mudança do sistema vigente. As dificuldades de desenho de caminhos alternativos ao sistema capitalista, associadas àquelas relacionadas à necessidade de mudar as estruturas de poder econômico e político, fizeram com que a lógica neoliberal se mantenha (MONBIOT, 2016). Ainda assim, de acordo com Friesen (2017), é necessário que o conceito de SOBAL preserve seu caráter revolucionário, já que isto impede que suas ideias sejam apropriadas pelo paradigma neoliberal (FRIESEN, 2017). Sendo assim, espera-se pelo constante aperfeiçoamento da ideia de SOBAL, para que, cada vez mais, ocorram mudanças estruturais significativas no regime alimentar vigente.

### **Comentários finais**

A teoria dos regimes alimentares permite enxergar as diversas relações entre a história política mundial e as alterações na agricultura e nos hábitos alimentares. Neste capítulo optou-se por enfatizar o período a partir do final da década de 1970, quando as políticas neoliberais ganharam forte proeminência, fornecendo os ingredientes centrais do arcabouço teórico hegemônico, à luz da qual as políticas públicas alimentares, orientadas pelo neoliberalismo no México serão analisadas. Na história dos regimes alimentares e também do capitalismo, nenhum dos modelos de desenvolvimento adotados possibilitou a superação da fome e de outros problemas relacionados às carências alimentares, já que são paradigmas que valorizam mais

os fins que os meios, i.e., modelos econômicos que tenham como fim o crescimento econômico, por vezes utilizam como meio a superexploração do proletariado e a precarização dos meios de trabalho. Com isso, a fome é consequência da exploração econômica e social, um reflexo da falta de justiça social e da negação de direitos, já que a questão alimentar transborda o aspecto nutricional, envolvendo dimensões relacionados à dignidade humana, saúde física e mental (VALENTE, 1997). No terceiro regime alimentar esta tendência tem se acentuado, quando as estratégias de SAN se tornaram menos promissoras e mais frágeis. Mesmo assim, utilizou-se como referência o debate sobre SOBAL, como saída necessária para os efeitos negativos desse regime, na expectativa de que os povos possuam o direito de se alimentar de forma saudável e culturalmente apropriada, amparados em sistemas alimentares locais e sustentáveis.

Uma vez que o regime alimentar neoliberal não se manifesta igualmente em todos os países, no próximo capítulo serão analisadas as condições alimentares no México, levando em conta os efeitos do regime alimentar neoliberal e seus impactos na SOBAL no país, principalmente no que se refere aos hábitos alimentares, e à fragilidade do estado de bem-estar social, tendo em vista o número de pessoas em condição de extrema pobreza e pobreza, acesso limitado aos alimentos, simultâneo à proliferação de casos de sobrepeso e obesidade.

### 3 O CENÁRIO DA ALIMENTAÇÃO NO MÉXICO

Segundo o *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL)<sup>16</sup>, no México, o DHAA tem sido violado pela insuficiência de renda para uma alimentação saudável, implicando numa precarização da dieta alimentar, em função de baixos salários e preços crescentes dos alimentos (CONEVAL, 2018). Este capítulo visa expor a atual situação da questão alimentar no México, com informações que trazem à luz as ameaças à SOBAL que o país vem sofrendo, tanto do lado da oferta de alimentos, incapaz de conter um aumento de preços superior à média da inflação vigente, quanto pela precarização do DHAA, deteriorando hábitos tradicionais, saudáveis, sustentáveis, locais e apropriados às culturas locais, agravando assim a perda de bem-estar de grande parte da população do país. Este processo será discutido neste capítulo tendo por base os efeitos da propagação do terceiro regime alimentar na SOBAL no país, e as dificuldades das políticas públicas sociais e alimentares para diminuir o número de pessoas em condições de pobreza e para conter o avanço da insegurança alimentar no país.

#### 3.1 A AMEAÇA À SOBERANIA ALIMENTAR MEXICANA

Além de ser um país em que a população tem sua alimentação baseada no milho, o México é a origem deste alimento onde são cultivadas cerca de 300 variedades, base de um hábito alimentar de mais de 70 séculos. Como fruto da revolução mexicana de 1910, a reforma agrária integrou populações camponesas e indígenas e proporcionou as condições necessárias para preservar a chamada tríade do milho, a milpa<sup>17</sup> e a posse social da terra, como meio de garantir SOBAL e SAN. No entanto, essa estrutura foi corroída pelo modelo atual neoliberal,

---

<sup>16</sup> A *Ley General de Desarrollo Social* de 2004 criou o CONEVAL como organismo público ligado à SEDESOL (*Secretaría de Desarrollo Social*), mas com autonomia técnica. Este organismo é responsável por realizar as medições de pobreza a cada dois anos em âmbito estadual desde 2009, tais informações são fornecidas pelo *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI) via *Modulo de Condiciones Socioeconómicas a la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) (FUENTES & ARAMBURU, 2017).

<sup>17</sup> Praticada de diversas formas, a Milpa é uma estratégia utilizada na agricultura latino americana há aproximadamente cinco mil anos, onde milho, abóbora e feijão são cultivados simultaneamente, diversificando assim os alimentos plantados e gerando diversos benefícios nutricionais, ecológicos e produtivos. Mais informações: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/37364/1/panfleto-milpa.pdf>> Acesso em 29 Jul. 2019.

incompatível com o milenar paradigma produtivo indígena e camponês (WALLENIUS & BÓRQUEZ, 2016).

Em países periféricos, como o México, as perspectivas de soberania alimentar têm sido ameaçadas no período posterior à década de 1980 pelo modelo de acumulação de capital sob a hegemonia de mercados autorregulados e um menor protagonismo do Estado, o qual se revelou cada vez mais incompatível com um modo de vida saudável e com governos promotores de bem-estar social, em um contexto já marcado por uma baixa mobilidade social (BREILH, 2010). McMichael (2016) ilustra bem as manifestações do Segundo Regime Alimentar e da Revolução Verde no México, lembrando que, como destacado por Braudel (1987), não há rupturas radicais entre o passado e o presente, de forma que aquelas se prolongaram no contexto do regime alimentar neoliberal.

A então chamada revolução verde representou dimensões tanto nacionais quanto transnacionais do regime alimentar centrado nos Estados Unidos. Reclinou a retórica do “alimentar o mundo” ao promover novas variedades de alto rendimento de sementes híbridas (trigo e arroz) – dependentes de agroquímicos (pesticidas, herbicidas e fertilizantes), irrigação e mecanização – como essenciais à modernização agrícola<sup>18</sup>. Combinava uma filosofia neomalthusiana, que vinculava produções cada vez maiores ao “espectro da população em crescimento”, com o anticomunismo da Guerra Fria, substituindo a revolução vermelha pela verde, priorizando agricultores comerciais primeiramente no México (MCMICHAEL, 2016, p. 57).

Desde 1982, o país passou a implementar medidas neoliberais (SOARES, 1999), a partir de quando, de acordo com Wallenius e Bórquez (2016), três condicionantes demarcaram as alterações que ocorreram na SOBAL mexicana<sup>19</sup> e na tríade que guia a produção camponesa (milpa, milho e posse social da terra). O primeiro se refere ao ajuste estrutural e a reorganização da lógica produtiva que ocorre no contexto do Consenso de Washington, o segundo à inserção da economia mexicana no NAFTA e à crise da dívida do país. O terceiro marca a intensificação da globalização econômica, em meio à qual o país sofreu as consequências da crise

---

<sup>18</sup> A abertura comercial do país colocou os agricultores mexicanos no mercado internacional, o que fez com que os agricultores que não possuíam competitividade optassem pela utilização de agrotóxicos como uma tentativa de aumentar sua produção. Ao mesmo tempo o programa governamental Procampo, ao invés de solucionar a problemática agrícola protegendo os agricultores do país, acabou sendo mais um mecanismo subsidiário da pobreza, sem atacar os problemas estruturais, e por vezes reforçando-os, como quando se distribuíam vale-agrotóxicos aos beneficiários do programa (DEMOL & MONSERRAT-MAS, 2013).

<sup>19</sup> Salienta-se a importância das iniciativas locais e comunitárias para a promoção da SOBAL no México, uma vez que este é um exercício promovido através da autonomia comunitária, embora por vezes este objetivo não esteja alinhado com as políticas públicas governamentais do país.

agrícola mundial que ocorre desde 2007. Somado a isso, desde 2008 as importações agropecuárias oriundas dos EUA e Canadá passaram a entrar no México sem pagar tarifa<sup>20</sup>, mesmo em se tratando do milho branco e do feijão, alimentos base da dieta do país. Ao mesmo tempo, enquanto Canadá e EUA fazem uso de medidas protecionistas às suas respectivas agriculturas, houve um aumento da dependência alimentar da população mexicana de importações, com impactos negativos na rentabilidade de sua produção agrícola, um empobrecimento da população rural, além de uma deterioração da SOBAL do país (BARTRA, 2009; WALLENIUS & BÓRQUEZ, 2016).

Como forma de alinhar as políticas públicas agrícolas com as estratégias econômicas neoliberais, o governo mexicano privatizou e fechou empresas públicas como *Fertilizantes de México*, *Banco Nacional de Crédito Rural* e *Compañía Nacional de Subsistencias Populares*. O país seguiu radicalmente a abertura e liberalização de seus mercados visando o desenvolvimento, quando passou a ser o país que mais firmou tratados comerciais no mundo<sup>21</sup>, principalmente após sua reorientação econômica, posterior à crise da dívida de 1982 e a entrada do país ao GATT em 1986, que implicou na redução de barreiras tarifárias, expondo as empresas nacionais a competidores estrangeiros (SANTOS BACA, 2014; CHÁVEZ & MACÍAS, 2007).

Quase dois milhões de *campesinos* mexicanos perderam suas fazendas de milho para exportações de baixo custo e altos subsídios do hemisfério norte, sob o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (Nafta – North American Free Trade Agreement), e agricultores norte-americanos enfrentaram uma intensificação de importações competitivas de frutas e vegetais do México, ocasionando o desaparecimento de cerca de 33 mil pequenas fazendas (MCMICHAEL, 2016, p. 81)<sup>22</sup>.

Neste sentido, compreender as transformações alimentares mexicanas implica em também entender as relações de poder, dependência e autossuficiência. Exemplo dessa dinâmica são as lojas DICONSA, geridas pela *Secretaria de Bienestar*, cujo objetivo é abastecer as áreas rurais. Tais estabelecimentos

---

<sup>20</sup> Desde 1994 vários itens são importados pelo México sem pagar tarifas, sendo que apenas os alimentos sensíveis foram incluídos nessa política em 2008.

<sup>21</sup> México está entre os países que possuem a economia mais aberta do mundo, entre 1980 e 2010 seu grau de abertura comercial triplicou (SANTOS BACA, 2014).

<sup>22</sup> Neste sentido, também salienta McMichael (2016) os malefícios da lógica vigente aos agricultores dos EUA e do Canadá, uma vez que os subsídios corporativos e a metodologia vigente das transnacionais afetam os pequenos produtores de terras em todos estes países.

comercializam milho transgênico<sup>23</sup>, importado dos EUA, que contamina as sementes locais e é vendido por um menor preço do que o comercializado pelos produtores locais, em função do NAFTA<sup>24</sup> (em 2011 o milho crioulo produzido localmente custava 8 pesos o kg, e o DICONSA, 3,50 pesos o kg) (DEMOL & MONSERRAT-MAS, 2013)<sup>25</sup>. Dessa forma “os agronegócios têm criado novas plataformas de exportação, que colocam agricultores dos Estados Unidos, México e Canadá uns contra os outros na luta por sobrevivência”, pois “os preços pagos aos produtores são constantemente pressionados para baixo” (PUBLIC CITIZEN, 2001b, p.13 apud MCMICHAEL, 2016, p.82). Isso, todavia, não impediu que os preços de alimentos no varejo mantivessem tendências de alta. Associado a isso, a exposição mexicana ao mercado internacional também contribuiu para que milho, feijão, arroz e trigo, principais alimentos da cesta básica, tivessem sua produção reduzida e sua importação aumentada (principalmente dos EUA). Apenas entre 2006 e 2008 (julho), houve um aumento acumulado de 28% no preço dos alimentos básicos, como a *tortilla*, pão, leite, carne, cereais, etc. Exemplos que demonstram claramente uma perda de SOBAL no país. Estes fenômenos se devem a inúmeros fatores de ordem macroeconômica, dentre eles o câmbio, uma vez que desde a assinatura do NAFTA o Dólar passou de 3,30 para 19 pesos mexicanos. O aumento drástico nas importações de alimentos acabou por influenciar diretamente a IAN e o preço dos alimentos, agravando-se ainda mais com a perda de poder de compra dos salários, inclusive em relação aos alimentos (SALAZAR & GODOY, 2018).

Ainda sobre a alta no preço dos alimentos, desde os anos 1980, quando houve a abertura da economia mexicana aos mercados externos, esta foi acompanhada da promessa do governo de que os preços nacionais iriam diminuir, equiparando-se à média internacional. Na realidade, além de ter ocorrido o inverso, a alta dos preços não é repassada aos agricultores, que continuam em situações precárias, sem contar com políticas efetivas de segurança social (CHÁVEZ & MACÍAS, 2007). Um exemplo da alta dos preços dos alimentos é mencionado por Chávez & Macías

---

<sup>23</sup> Transgênico refere-se a um organismo geneticamente modificado.

<sup>24</sup> No país há um movimento consolidado anti-NAFTA, que em 2003 organizou o movimento “*Sin Maíz no hay País*”, que defendia que produtos agropecuários estratégicos deveriam ser produzidos localmente (SANTOS BACA, 2014), entre outros movimentos ligados à sociedade civil que possuem reivindicações semelhantes e que, todavia, possuem relevante poder de influência no país.

<sup>25</sup> Recentemente, o atual presidente, Andrés Manuel Lopes Obrador, anunciou que as lojas DICONSA passarão a vender o milho e o feijão produzido pelos agricultores mexicanos. Mais informações em: <<https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/gobierno-comprara-a-campesinos-poblanos-maiz-y-frijol-para-su-venta-en-diconsa-amlo/>> Acesso em: 21/11/2019.

(2007, p.67) ao afirmar que “la inflación en el sector alimenticio es de 389% en lo que va de vigencia del TLCAN [*Tratado de Libre Comercio de América del Norte*] (hasta abril de 2007<sup>26</sup>), en tanto que el incremento en el índice nacional de precios al consumidor (INPC) en ese periodo fue de 357%”. Ainda, neste mesmo período, a inflação acumulada da cesta básica chegou a ter um crescimento de 421%. Ou seja, o aumento do preço nos alimentos que compõe a cesta básica foi 64% superior ao observado no índice nacional de preços ao consumidor.

De acordo com Demol & Monserrat-Mas (2013), o México está longe de alcançar sua soberania alimentar. Em sua maioria, as famílias de agricultores de subsistência não possuem condições de comprar outros alimentos que tornem sua alimentação mais variada<sup>27</sup>. Estes são fatores que justificam porque a fome e a desnutrição na população rural mexicana, incluindo indígenas, residindo em pequenos municípios marginalizados (DEMOL & MONSERRAT-MAS, 2013).

De acordo com Vilà (2010), as mudanças ocorridas desde 1960 na situação alimentar do México foram também determinadas pelas mudanças no âmbito cultural, social e econômico. O atual padrão alimentar está diretamente relacionado com o desenvolvimento do capitalismo, e com a dinâmica da sociedade de consumo em suas várias dimensões. Nesse sentido, as últimas décadas demonstram um intenso crescimento populacional e concentração da atividade econômica nas áreas urbanas, somado a uma deterioração das condições de vida e trabalho no meio rural, e conseqüentemente uma redução da população rural, que chegou a mais de 50%<sup>28</sup>. Isto se dá em parte pelo modelo de industrialização adotado no México e levado a cabo a partir da 2ª Guerra Mundial, que tinha como base política o apoio à indústria, em detrimento de políticas para o campo. Neste contexto, a população

---

<sup>26</sup> Em 2008 esta situação foi agravada com o término do prazo de proteção para a produção nacional de milho e feijão, abrindo, portanto, o mercado interno às importações dos EUA (CHÁVEZ & MACÍAS, 2007).

<sup>27</sup> Vale salientar que a condição de vida desta população está diretamente relacionada à importância da remessa de renda por parte de imigrantes mexicanos que estão nos EUA à população rural do país, uma válvula de escape para esta população (o montante chega a superar o lucro obtido com a exportação de petróleo no país em alguns anos), que por diversas vezes depende desta renda. Ao mesmo tempo, esta dinâmica significa uma perda importante de capital humano ao México, além do que, não deixa de ser uma situação de vulnerabilidade que os cidadãos deste país sofrem nos EUA, o que demonstra ainda mais a falha no modelo de desenvolvimento socioeconômico mexicano (CHÁVEZ & MACÍAS, 2007).

<sup>28</sup> De acordo com a *Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*, em 1960 o México possuía 49% da sua população que habitava as áreas rurais, número que diminuiu para 21% no ano de 2015. Para mais informações: <<https://www.righttofoodandnutrition.org/es/mexico>> Acesso em 03 Ago. 2019.

indígena foi a mais afetada, sendo negligenciada pelas estratégias de desenvolvimento nacional<sup>29</sup> (VILÀ, 2010).

Segundo González (2013), a política neoliberal e a produção agroindustrial, juntas, degradam o ecossistema e enfraquece o DHAA. Desde os anos 1980, quando o México se inseriu no GATT, as políticas agrícolas do país passaram a incentivar a competitividade da agricultura, fomentando o investimento externo direto e a abertura dos mercados. A longo prazo, as políticas neoliberais somadas à sua participação no NAFTA fizeram com que os consumidores mexicanos dependessem cada vez mais da importação de alimentos, já que os agricultores nacionais por vezes optam em exportar seus produtos, ao invés de vendê-los ao mercado nacional, cujo retorno é menor. Além disso, estes mesmos agricultores, voltando sua produção ao mercado externo, acabam deixando desassistidas diversas demandas nacionais de alimentos. O abacate é um exemplo claro disso, que nos últimos anos tem tido crescente aumento em seus preços e se encontra acima do preço médio do índice nacional de preços ao consumidor pelo fato de que o mercado mexicano paga cerca de duas vezes menos do que o estadunidense<sup>30</sup>. Isto faz com que, por vezes, o alimento se torne mais caro no mercado interno, devido a restrições de oferta. Desta forma, o déficit da produção nacional é maior a cada ano, o que gera riscos à população nacional que depende de produtos importados, e conseqüentemente, do mercado internacional e de empresas de capital estrangeiro, uma vez que os produtos importados estão subordinados a essa dinâmica (GONZÁLEZ, 2013). O Valle de Arista em San Luis Potosí é um exemplo de um lugar no país que se dedica à exportação de frutas e hortaliças e que por isso também sofrem altos índices de degradação ambiental decorrente da produção extensiva (CHÁVEZ & MACÍAS, 2007).

Paralelamente à redução da oferta de produtos in natura no mercado doméstico, somada à abertura dos mercados, houve uma importação massiva acompanhada de um aumento da produção local de produtos ultraprocessados, com alto teor de açúcares, gorduras, sal e baixo em fibras. Como consequência deste cenário, nos anos posteriores ao tratado de livre-comércio, houve um aumento no número de

---

<sup>29</sup> O México é o país com maior diversidade de línguas indígenas na América Latina, num total de 62, embora se estime que apenas 10% da população mexicana seja indígena (VILÀ, 2010).

<sup>30</sup> Mais informações sobre o mercado de abacate no México podem ser encontradas no documento da Secretaria de Economia do país à respeito, disponível em: 2012. Disponível em: <[http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/Monografia\\_Aguacate.pdf](http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/Monografia_Aguacate.pdf)> Acesso em: 05/02/2020.

casos de sobrepeso e doenças relacionadas a uma má alimentação, como diabetes (CEDEÑO & CABADA, 2015), diretamente associados às condições alimentares da população. Estudos que comparam o preço dos alimentos no país desde os anos 1970, mostram um aumento dos preços de frutas e verduras, e um barateamento de alimentos industrializados, principalmente os que possuem alta densidade energética (VILÀ, 2010). Dados referentes ao sobrepeso e à obesidade no país também serão observados no próximo item deste capítulo.

O neoliberalismo, no caso do México, de acordo com Salazar e Rosa (2013), teve reflexos negativos na estabilidade e no bem-estar social. Como princípios desta corrente, a livre concorrência e a defesa dos interesses individuais, em detrimento de ações da sociedade organizada, fez emergir fenômenos como a pobreza, desemprego, marginalização e exploração, e aprofundar relações de desigualdades no que tange ao acesso a bens e serviços. Neste sentido, o México acaba deixando latentes os reflexos do neoliberalismo, como a dependência alimentar e comercial, altos níveis de pobreza alimentar e aumento do desemprego (SALAZAR & ROSA, 2013). Resumidamente, estes reflexos estão intrinsecamente associados à captura do aparelho de Estado na execução de políticas públicas pelas corporações, levando os governos a se distanciarem dos problemas sociais.

la vigencia del modelo neoliberal en México está asociada a un aumento en la pobreza por ingresos, entre otras razones por el deterioro de los salarios reales. Las pobrezas de educación, de salud y seguridad social, de vivienda, de servicios de la vivienda, en cambio, siguieron disminuyendo en los años ochenta y en los noventa también. [...] Esto es muy importante porque demuestra la importancia de la desmercantilización en la política social (BOLTVINIK, 2001 apud FUENTES & ARAMBURU, 2017, p.11).

A influência das grandes corporações na alimentação, tema tratado por Cedeño e Cabada (2015) e González (2013), pode ser ilustrada pelo ocorrido na *Cruzada Nacional Contra el Hambre*, no convênio chamado *Mi Dulce Negocio*, firmado com a Nestlé em 09/04/2013<sup>31</sup>. Respalhada pelo governo, esta aliança teve como objetivo envolver mulheres capacitadas pela multinacional para comercializar sobremesas como fonte de renda, sob a alegação de que proporcionaria uma alimentação nutritiva, suficiente e de qualidade, como um direito de desenvolvimento social,

---

<sup>31</sup> Trata-se de um convênio realizado entre a Nestlé e a *Secretaria de Desarrollo Social*, disponível em: <[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/545/1/images/CONVENIO\\_NESTLE%20.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/545/1/images/CONVENIO_NESTLE%20.pdf)> Acesso em: 31 Jul. 2019.

segundo a constituição mexicana<sup>32</sup>. Observa-se assim uma relação promíscua entre a Nestlé e o governo mexicano, indicando uma captura do Estado por grandes empresas, as quais ocupam importantes espaços nas decisões políticas. Além disso, a *Cruzada Nacional Contra el Hambre* também contava com iniciativas de distribuição de produtos como chocolate em pó, pimenta enlatada, leite em pó, entre outros produtos, em sua maioria ofertados por empresas transnacionais. Tais iniciativas claramente esvaziam o combate ao sobrepeso, obesidade e doenças derivadas, como diabetes, em grande medida em função da substituição de alimentos locais, principalmente *in natura* por processados. Ademais, tais ações geram lucro às empresas transnacionais, cujos interesses são incompatíveis com a responsabilidade estatal de proteger os direitos da população (CEDEÑO & CABADA, 2015).

Apesar dos fatos expostos acima, o Estado mexicano prevê o direito a uma alimentação adequada em sua constituição desde 2011, quando o congresso mexicano aprovou sua inclusão como um direito constitucional. Segundo seu artigo 4.3, “*toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará*”. O que também é previsto na *Ley General de Desarrollo Social*<sup>33</sup> de 2004, em seu artigo 6º, na qual prevê-se a alimentação nutritiva e de qualidade como direito dos cidadãos, cuja obrigatoriedade consta da *Política Nacional de Desarrollo Social*, de acordo com o artigo 14º da mesma lei. Sabendo da previsão deste direito por lei, e sendo o corpo humano uma reprodução das possibilidades econômicas, culturais e de tempo de cada indivíduo (VILÀ, 2010), a seguir será analisado o estado nutricional e a precarização do bem-estar social da população mexicana, à luz do cenário econômico e social do país.

### 3.2 EVIDÊNCIAS DA (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR MEXICANA

Nas últimas décadas, graças às escolhas político-econômicas alinhadas com o receituário neoliberal, a desigualdade tem aumentado a níveis extremos no México,

---

<sup>32</sup> Programas como este, já existentes no Brasil há mais de uma década, comprovam como a longo prazo uma alimentação baseada nestes produtos gera sobrepeso, obesidade e doenças relacionadas a este quadro. Mais informações: <<https://www.nytimes.com/2017/09/16/health/brasil-junk-food.html>> Acesso em: 31/07/2019.

<sup>33</sup> *Ley General de Desarrollo Social* disponível em: <[https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley\\_general\\_desarrollo\\_social.pdf](https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_desarrollo_social.pdf)> Acesso em: 06/08/2019.

simultaneamente a um baixo crescimento da economia e dos salários, resultando num aumento persistente da pobreza, sem impedir, todavia, que a fortuna de poucos continue crescendo. Um contingente de 53,3 milhões de pessoas vive em situação de pobreza, enquanto a fortuna dos 16 mexicanos mais ricos cresce cinco vezes ao ano e 1% da população mais rica detém 21% da riqueza produzida no país (HERNÁNDEZ, 2015). Como resultado, mais de 20% dos mexicanos apresentaram níveis moderados ou severos de insegurança alimentar, o que equivale a 24,6 milhões de pessoas. Assim, quanto menor a renda familiar, maior a porcentagem da renda utilizada em alimentos, podendo chegar à metade entre os mais pobres. O quadro se tornou mais preocupante no meio rural e entre os povos indígenas, uma vez que 21,7% das crianças com menos de cinco anos e 31,5% da população indígena sofriam em 2016 algum tipo de carência alimentar (CONEVAL, 2018).

Estudos feitos na América Latina não só demonstram que as estimativas de insegurança alimentar em lares estão significativamente associadas à pobreza e às despesas em alimentos, mas também à qualidade da dieta e a indicadores de subnutrição infantil [...] Mudanças na ingestão da dieta, bem como outros fenômenos que afetam o estilo de vida das pessoas, parecem expor as famílias em situação de insegurança alimentar a uma grande variedade de riscos vinculados à saúde (MELGAR-QUIÑONEZ, 2013, p. 3).

Os programas sociais mexicanos, por vezes, possuem cunho focalizado<sup>34, 35</sup>, fazendo com que ao integrar apenas alguns grupos populacionais acabe gerando resultados negativos, acentuando ainda mais a desigualdade já existente (HERNÁNDEZ, 2015). Tal modelo neoliberal de políticas sociais provoca efeitos regressivos na distribuição de renda, e estabelece uma espécie de Estado assistencialista para grupos indigentes, promovendo filantropia privada e programas de caridade, abandonando-se a ideia de que o atendimento às necessidades sociais é um direito dos cidadãos e uma obrigação do Estado. Cortes orçamentários, desqualificação e más condições do serviço público, provocam a deterioração dos serviços sociais, deslegitimando e desprestigiando estes serviços frente à sociedade (DAUTREY, 2013; SOARES, 1999).

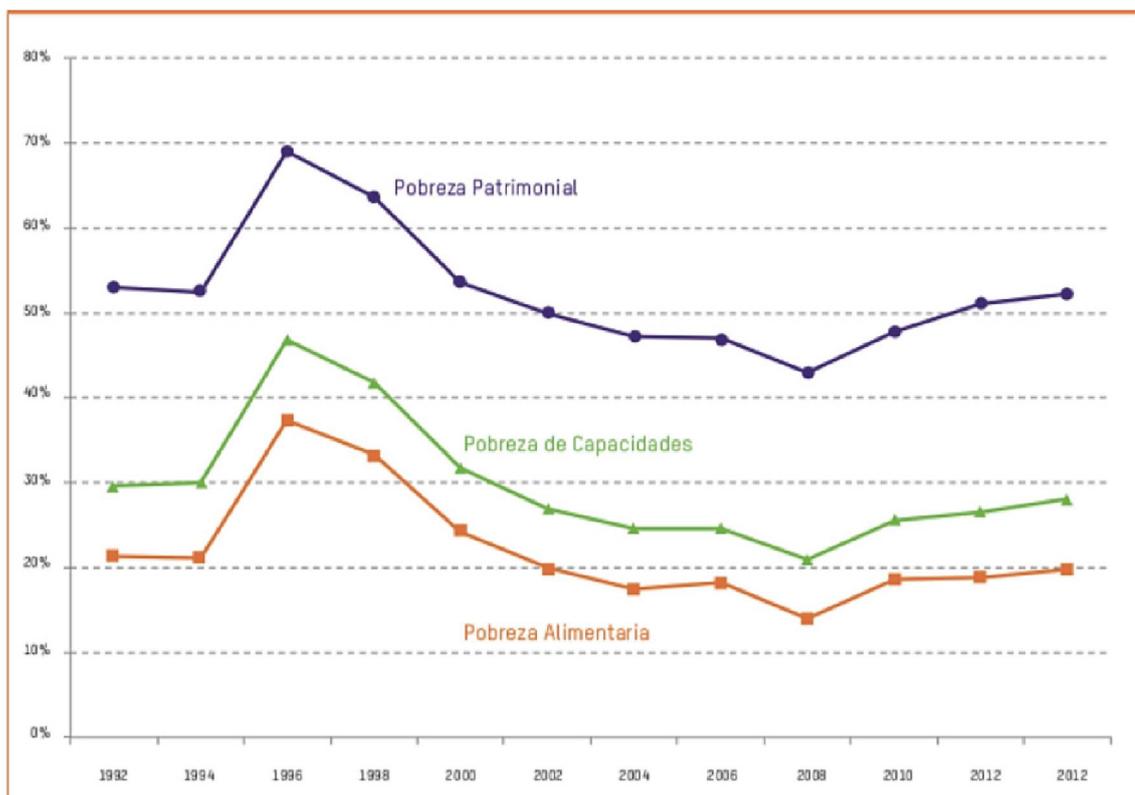
---

<sup>34</sup> Característica comum no neoliberalismo, a focalização das políticas sociais se volta a grupos específicos para combater a pobreza, havendo uma ausência na cidadania social, garantida por políticas de cobertura universal (DAUTREY, 2013; SALAZAR & GODOY, 2018).

<sup>35</sup> O conceito de políticas públicas universais se opõe ao conceito de políticas públicas focalizadas. A universalidade das políticas públicas caminha com a ideia de que os cidadãos são titulares de direitos, independente de sua condição financeira ou social, assim como consta na constituição mexicana, por exemplo. Portanto, focalizar as políticas públicas, ou seja, direcioná-las a uma população específica, é um ato de negação de tais direitos, principalmente quando tratamos de direitos básicos, como moradia, alimentação, educação e saúde.

O México, assim como outros países da América Latina, vive um círculo vicioso de desigualdade, a qual limita o desenvolvimento humano, como destacado por Sen (2000), com impactos no capital físico e social, que se fazem necessários para uma melhora das condições de vida e do bem-estar dos indivíduos. Sendo assim, o rompimento dessa lógica só pode ocorrer através de uma mudança de foco nas ações do Estado, com políticas públicas orientadas pela promoção de direitos e de bem-estar social. No México, mais de 23 milhões de pessoas não possuem o suficiente para adquirir uma cesta básica, segundo números referentes à pobreza patrimonial, alimentaria e de capacidades, praticamente as mesmas durante o período de 1992 a 2012 (gráfico 1). Embora a renda per capita tenha crescido 26% (1,17% a.a.), sua distribuição se tornou mais desigual no período (HERNÁNDEZ, 2015). Esta realidade deixa claro o fracasso das políticas sociais mexicanas em reduzir os números da pobreza no país.

GRÁFICO 1 - TAXAS DE POBREZA NO MÉXICO (1992-2012)



FONTE: HERNÁNDEZ, 2015.

No México utiliza-se o conceito de pobreza multidimensional, para o qual são utilizados indicadores de renda, de acesso à alimentação, deficiência educacional, qualidade e espaços da moradia, acesso a serviços de saúde, serviços básicos da

habitação, seguridade social, e grau de coesão social. Com base nestes dados são identificados os números relativos à pobreza patrimonial, de capacidades e alimentar<sup>36</sup>. Este padrão de medida se faz útil para que as intervenções sejam planejadas e executadas de forma adequada, sendo a população dividida entre pobres extremos, pobres moderados, vulneráveis por carência social, vulneráveis por renda e não pobres. Vale salientar que os vulneráveis por renda não integram o número de pobres, e que alguém pode ter carência alimentar, e ao mesmo tempo não somar três carências (uma vez que para ser pobre é preciso somar três carências). Ou seja, não há uma hierarquia entre as carências, sendo, portanto, as carências interdependentes, e a carência alimentar não representa neste aspecto uma hierarquia maior que a carência patrimonial (FUENTES & ARAMBURU, 2017).

Para a mensuração da IAN, é utilizada, desde 2008, a *Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria* (EMSA), baseada na *Escala Latinoamericana y del Caribe de la Seguridad Alimentaria* (ELCSA) (VEGA-MACEDO et al, 2014). De acordo com esta escala, insegurança alimentar moderada se refere a

*hogares que presenten experiencias de disminución de la cantidad de alimentos consumidos, o saltos de algunas comidas por falta de dinero u otros recursos (3 o 4 respuestas afirmativas de la EMSA en hogares sin menores y 4 a 7 en hogares con menores) (CONEVAL, 2018, p. 11).*

Por sua vez, a insegurança alimentar severa se refere a

*hogares que presentan experiencias de disminución de la cantidad de alimentos consumidos, o saltos de algunas comidas por falta de dinero u otros recursos y haber sufrido hambre sin poder satisfacerla por falta de dinero u otros recursos (5 o 6 respuestas afirmativas de la EMSA en hogares sin menores y 8 a 12 en hogares con menores) (CONEVAL, 2018, p.12).*

Como enfatizado por Sen (2000), a renda é um fator capaz de privar indivíduos de um desenvolvimento, sendo necessários níveis mínimos de poder de compra para evitar a fome. Neste sentido, o gráfico 2 nos mostra o poder de compra do salário mínimo mexicano num período de 45 anos. Constata-se que após 20 anos de declínio do salário mínimo, desde 1996 tem havido uma estagnação nestes valores<sup>37</sup>, tendo como justificativa a política de controle inflacionário (HERNÁNDEZ,

<sup>36</sup>

Ver

mais

em:

<<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>> Acesso em: 04/12/2019.

<sup>37</sup> Vale salientar que em 2019, Andrés Manuel López Obrador realizou um aumento do salário mínimo real em mais de 11%, o que já não ocorria a décadas no país. Para mais dados consultar:

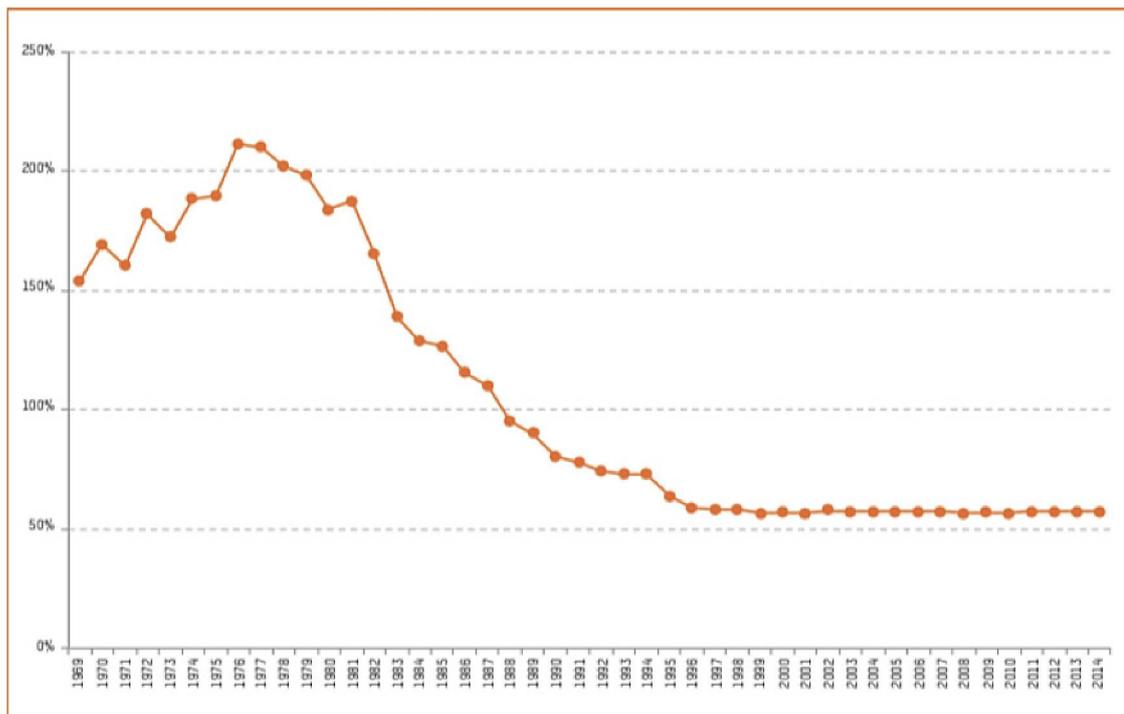
2015), justificativa esta plenamente alinhada ao receituário estabelecido pelo Consenso de Washington (OXFAM, 2015). A política salarial mexicana é fator determinante para limitar o desenvolvimento da população como um todo. Segundo Dautrey (2013), a precariedade laboral no México está ligada à política econômica de viés neoliberal, a qual foca em uma mera redução da indigência pelos mecanismos de mercado, e isenta cada vez mais o Estado da produção de bem-estar. Neste sentido, o poder de compra do salário mínimo diminuiu entre 70% e 80% entre os anos de 1990 e 2010, em decorrência, particularmente, da desregulamentação das relações de trabalho promovida nos anos 1980. Desde esta época também não tem havido redução significativa do número de indigentes no país. Novamente, este quadro ilustra a interpretação de Sen (2000) e de Dautrey (2013), cujos argumentos indicam que a pobreza é mais do que a simples privação de renda, ou a obtenção de uma renda baixa. É necessário que haja um desenvolvimento de capacidades sociais via direitos culturais, sociais e civis, o que perpassa por uma renda digna e suficiente, para que haja a superação da pobreza (DAUTREY, 2013). Neste sentido, Hernández (2015), em um documento da OXFAM também frisa a importância de uma estabilidade salarial para que haja uma SAN mínima:

Uno de los aspectos más duros es que el nivel actual del salario mínimo en México se encuentra por debajo de la línea de bienestar o pobreza, y no sólo eso [...] En palabras reales: un mexicano que trabaja una jornada formal completa y que percibe el salario mínimo sigue siendo pobre. Si con ese ingreso ha de mantener a un miembro más de su familia, a ambos se les considera pobres extremos. El salario no está ni cerca de ser suficiente para adquirir una canasta básica que les provea de los nutrientes mínimos indispensables para llevar una vida saludable (HERNÁNDEZ, 2015, p. 29).

Entretanto, é importante destacar que a diminuição nos salários foi acompanhada por aumento de produtividade na economia mexicana, estando o país em segundo lugar entre os que detém os maiores índices de produtividade da América Latina, atrás apenas do Chile. O país tem permitido o aumento dos lucros e a estagnação dos salários a níveis abaixo da linha da pobreza, principalmente pela “falta de vontade política dos principais atores para mudar a situação” (OXFAM, 2015, p.111), o que cria demandas de programas sociais, que no caso do México tentam compensar a insuficiente remuneração, entre outras carências (OXFAM, 2015).

Neste sentido, ações governamentais que recuperem o poder de compra do salário mínimo são fundamentais para proporcionar dignidade e elevar o nível de vida da população, o que, por consequência também ajudaria no enfrentamento de situações de IAN<sup>38</sup>. Além disso, este aumento fortaleceria o mercado interno, já que quando há um aumento da renda per capita, também há um aumento da dinamização da economia (HERNÁNDEZ, 2015). Considerando os níveis de distanciamento entre o salário mínimo e os altos níveis de produtividade já citados, o aumento daquele teria baixos custos e altos níveis de retorno, principalmente no combate à desigualdade (OXFAM, 2015).

GRÁFICO 2 - SALÁRIO MÍNIMO REAL NO MÉXICO EM PESOS MEXICANOS CONSTANTES DE 2011 (1969-2014)



FONTE: HERNÁNDEZ, 2015.

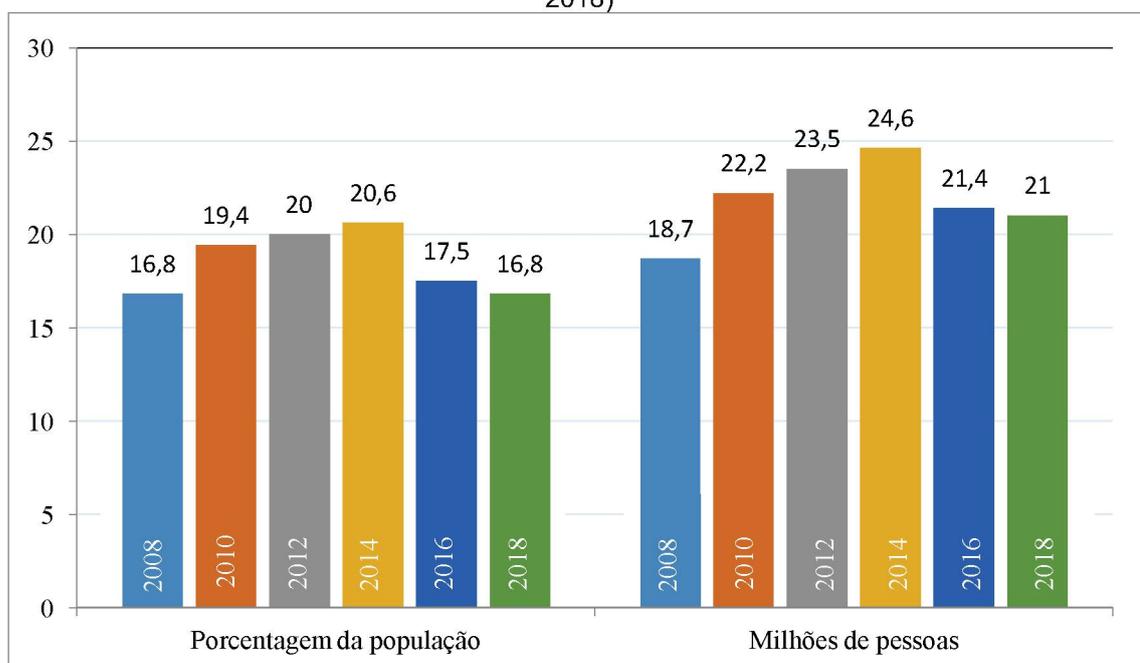
A tendência apresentada acima é acompanhada de perto pela evolução do número de pessoas que estão abaixo da linha da extrema pobreza, identificada pela sua renda (gráfico 3). Em termos percentuais, os números de 2018 se mantiveram em 16,8% da população mexicana, mesmo patamar de 2008. No entanto, em termos absolutos houve um aumento do número de pessoas que se encontram abaixo da

<sup>38</sup> A variação internacional no preço dos alimentos repercute no poder aquisitivo dos salários no México, principalmente dos mais pobres, que comprometem maior parte de sua renda na compra de alimentos (CHÁVEZ & MACÍAS, 2007).

linha da extrema pobreza por receberem uma renda baixa, passando de 18,7 milhões em 2008 para 21 milhões em 2018. Da mesma forma, como demonstrado no gráfico 4, embora tenha ocorrido uma pequena diminuição na participação do número de pessoas que estão abaixo da linha da pobreza segundo a renda, na população total, de 49% para 48,8%, seu número absoluto teve um aumento de 54,7 milhões para 61,1 milhões no mesmo período. Ou seja, 6,4 milhões de pessoas foram incluídas nessa condição. Com estes dados, se torna ainda mais claro como um salário mínimo estagnado em níveis exageradamente baixos é capaz de agravar a pobreza em um país (CONEVAL, 2019). Neste mesmo sentido Salazar & Godoy (2018) frisam a importância das políticas públicas de proteção social para garantir níveis mínimos de dignidade à população, o que também está de acordo com a interpretação de Sen (2000) mencionada no capítulo anterior.

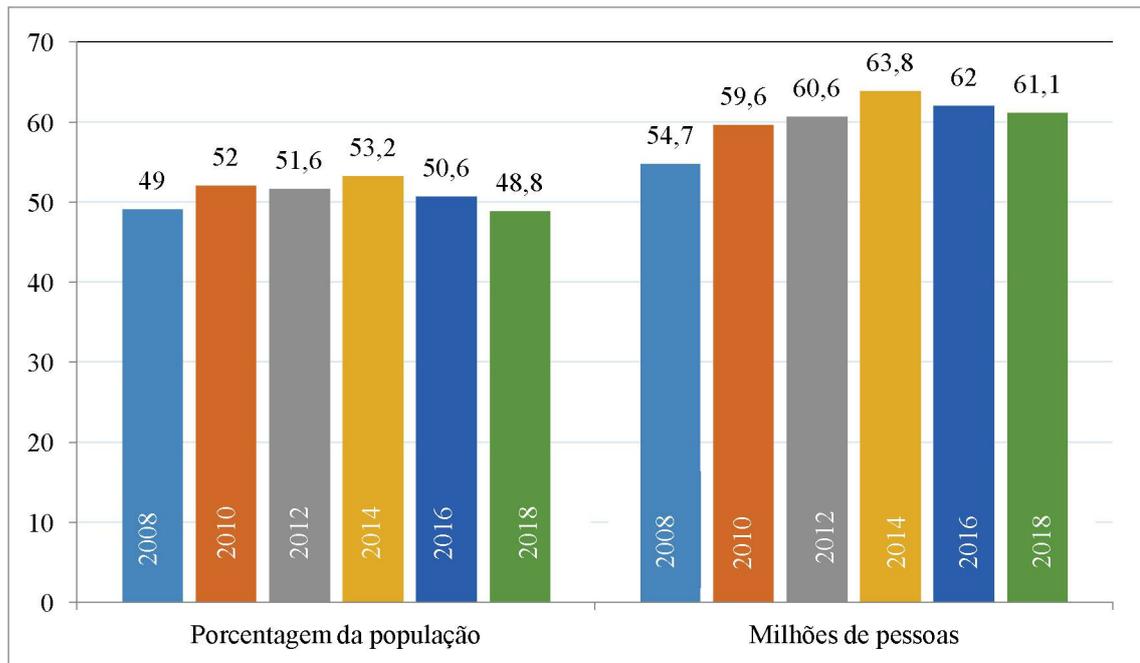
De manera prioritaria, México debe avanzar hacia la conformación de un tejido de protección mínimo, que garantice a las personas de manera permanente, la posibilidad de acceder a un buen empleo, con seguridad social, y disminuir la vulnerabilidad de buena parte de la sociedad que en la actualidad se encuentra en una posición opuesta, expuesta a empleos precarios, salarios bajísimos e incluso insuficientes para alcanzar a cubrir la Canasta Mínima Alimentaria (SALAZAR & GODOY, 2018, p.138).

GRÁFICO 3 - POPULAÇÃO COM RENDA INFERIOR A DA LINHA DA POBREZA EXTREMA (2008-2018)



FONTE: CONEVAL, 2019.

GRÁFICO 4 - POPULAÇÃO COM RENDA INFERIOR A DA LINHA DA POBREZA (2008-2018)



FONTE: CONEVAL, 2019.

Tendo em conta a influência da realidade salarial no desenvolvimento humano da população mexicana, contrariando, inclusive, a constituição do país, que prevê um salário mínimo que garanta condições dignas de vida, é importante analisar seus reflexos na alimentação, tendo como referência a noção de direito à alimentação adequada sem prejudicar o atendimento das demais necessidades básicas e outros direitos. Todavia, em flagrante contraste com esta noção, em 2015, 3,9% das crianças com menos de 5 anos estavam abaixo do peso<sup>39</sup>; em 2016, 28,2% das crianças com menos de 5 anos e 19,6% das mulheres grávidas possuíam anemia. E mais, em 2015, separando os lares por quintis, 22,9% das crianças que moravam naqueles mais pobres possuíam baixa estatura, enquanto apenas 4,9% das que viviam no quintil mais rico possuíam o mesmo diagnóstico (CONEVAL, 2018).

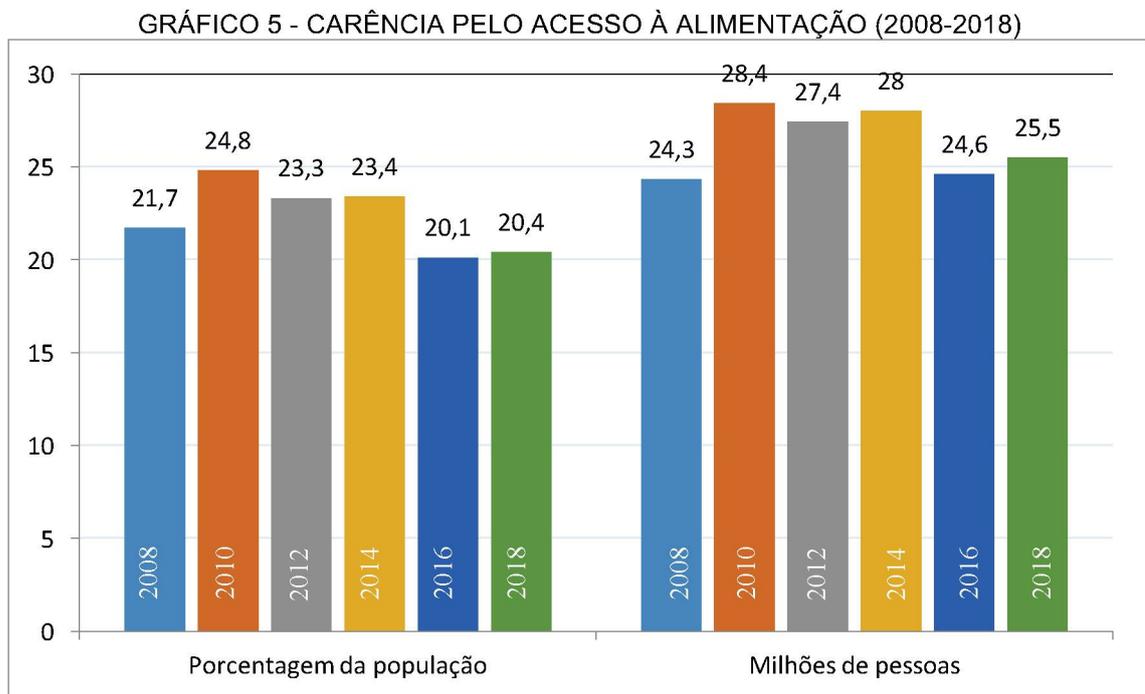
Além do exposto acima, os efeitos negativos da desnutrição afetam de forma mais aguda as crianças abaixo de cinco anos<sup>40</sup>, residentes em áreas rurais, e principalmente em lares que possuem baixa renda. Considerando o país como um

<sup>39</sup> De acordo com a *Encuesta Nacional de Nutrición* de 1999, este número era de 7,6%, ou seja, 800 mil crianças apresentavam baixo peso em 1999. De acordo com este estudo houve uma redução em 73% entre 1988 e 2006 da desnutrição aguda em crianças menores de 5 anos no país (ROMERO et al, 2010).

<sup>40</sup> De acordo com a *Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición*, no México 14% das crianças com idade inferior a 5 anos possuem desnutrição. Para mais informações: <<https://www.righttofoodandnutrition.org/es/mexico>> Acesso em 03 Ago. 2019.

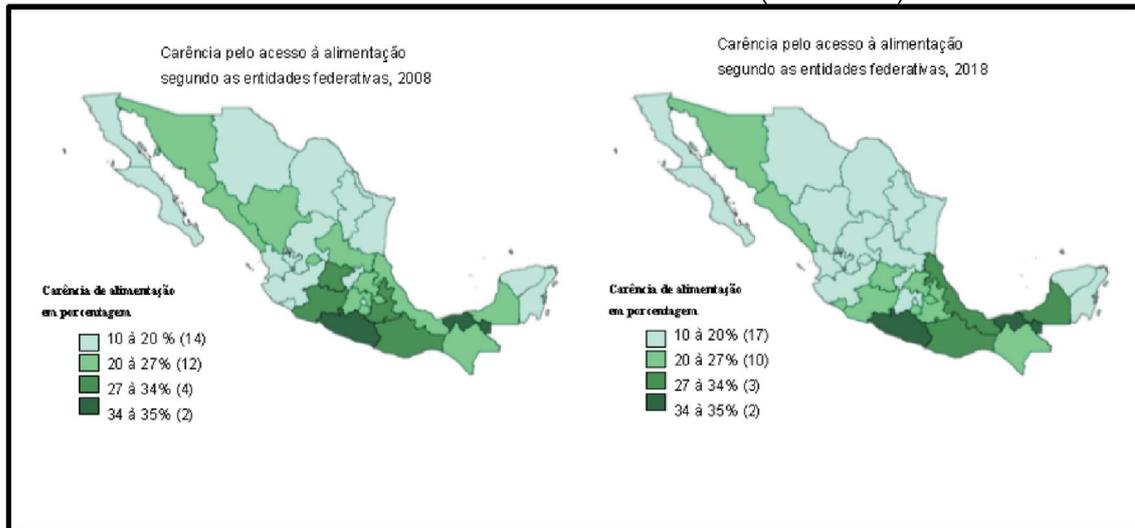
todo, embora tenha havido uma redução do percentual do número de pessoas com alguma carência alimentar de 21,7% em 2008 para 20,4% em 2018, em números absolutos houve um aumento de 24,3 milhões para 25,5 milhões de pessoas. Ou seja, 1 milhão e 200 mil pessoas passaram a viver em situação de IAN por falta de acesso à alimentação.

Corroborando com o gráfico 5, a figura 1 nos mostra as regiões que mais sofreram com esta carência durante o período de 2008 a 2018, com destaque para os estados de Guerrero e Tabasco. O NAFTA é fator crucial para compreender a desigualdade regional no México. A desigualdade econômica e de infraestrutura existente entre o norte e o sul do país é claramente um reflexo da industrialização das áreas de fronteira com os EUA e conseqüentemente da maior oferta de trabalho nestas áreas, em detrimento das áreas mais ao sul da Cidade do México (DAUTREY, 2013), como é o caso de Guerrero e Tabasco, que sofrem de uma maior carência pelo acesso à alimentação.



FONTE: CONEVAL, 2019.

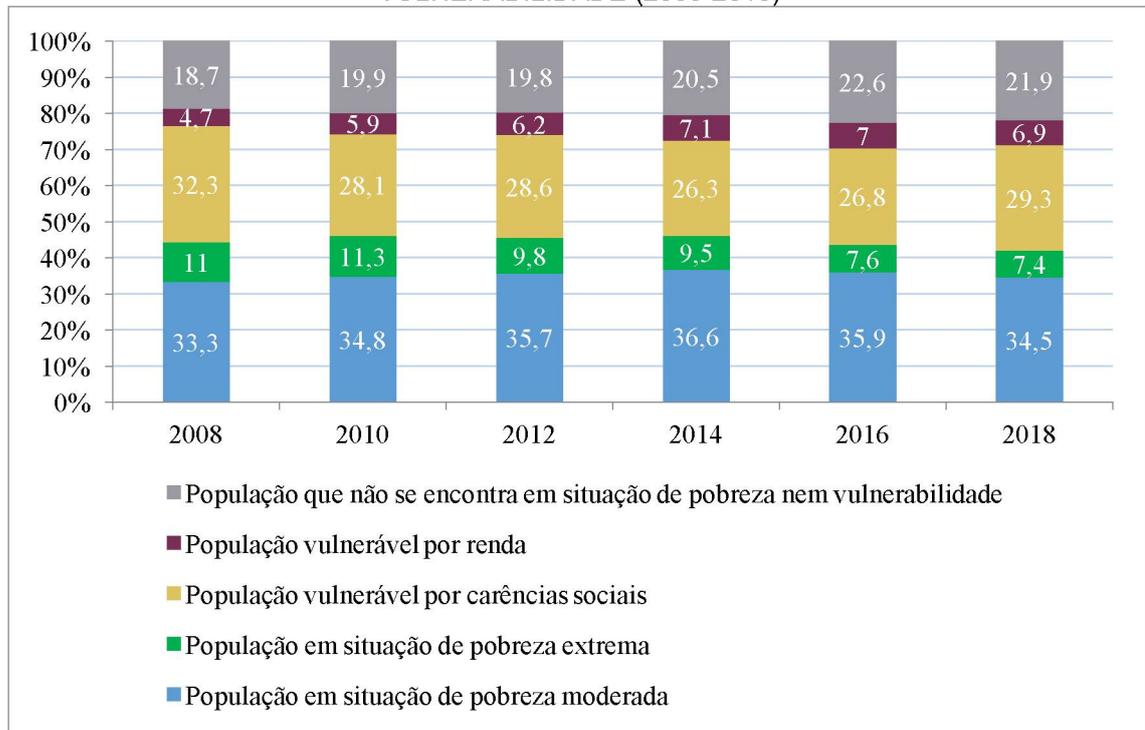
FIGURA 1 - POPULAÇÃO COM CARÊNCIA POR ACESSO À ALIMENTAÇÃO EM % SEGUNDO AS ENTIDADES FEDERATIVAS DO MÉXICO (2008-2018)



FONTE: CONEVAL, 2019.

Deve ser destacado que a população que possui carências alimentares, ou que está abaixo da linha da pobreza por possuir uma baixa renda, não engloba necessariamente as mesmas pessoas. Pode ocorrer de um mesmo indivíduo possuir mais de uma carência e estar em situação de pobreza, ou não estar em situação de pobreza e possuir alguma carência, como observado no gráfico 6, no qual destaca-se que apenas 18,7% da população em 2008 não estava em níveis de pobreza ou possuía alguma carência, porcentagem que em 2018 passa a ser de 21,9%, ao mesmo tempo em que cerca de 80% da população mexicana possui algum tipo de carência ou está abaixo da linha da pobreza. É fato que o número de pessoas não vulneráveis aumentou nos últimos dez anos de acordo com o gráfico 6, mas de acordo com os gráficos 3, 4 e 5, o número de pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza por baixa renda ou que possuem carência no acesso à alimentação, também aumentou. Essas circunstâncias dão claras indicações de que as políticas públicas sociais no México não têm surtido efeito na diminuição dos níveis de pobreza e de IAN.

GRÁFICO 6 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO EM % SEGUNDO NÍVEIS DE POBREZA OU VULNERABILIDADE (2008-2018)



FONTE: CONEVAL, 2019.

Segundo Romero et al (2010), o México tem passado por uma transição nutricional desde os anos 1970, caracterizada pela mudança nos hábitos alimentares derivado de um aumento recente da disponibilidade de novos alimentos que modificam a cultura alimentar tradicional do país. Tal transição justifica a diminuição dos índices de desnutrição na população, e que ao mesmo tempo corrobora com o aumento de doenças crônicas degenerativas, carregando consigo também uma mudança epidemiológica (ROMERO et al, 2010).

Ainda de acordo com Santos Baca (2014), no país houve uma mudança no consumo de alimentos no meio urbano, a qual não se deu devido à introdução de novos produtos no mercado, mas sim pela redução dos preços nos produtos de baixo valor nutricional e com alto conteúdo de aditivos, somado a um distanciamento da população e dos ambientes produtivos de alimentos in natura existente no país. Há, portanto, nas áreas urbanas um aumento no consumo de produtos como carne processada, refrigerantes, sucos processados, produtos derivados do trigo, entre outros, em detrimento do consumo de cereais, leguminosas e frutas, o que pode estar intrinsecamente associado à epidemia de obesidade e sobrepeso existente no país.

Portanto, outra face da insegurança alimentar se refere ao sobrepeso e obesidade, expressões da IAN, que atualmente castigam o México mais do que os quadros de baixo peso, seguindo as tendências mundiais que se apresentam no regime alimentar neoliberal. Na tabela 2 verifica-se a evolução do cenário de sobrepeso e obesidade no México em diferentes faixas etárias, evidenciando que o número de indivíduos afetados por este quadro é maior nas faixas etárias superiores, alcançando um total de 72,3% da população adulta com níveis de sobrepeso ou obesidade (2016) (CONEVAL, 2018). Portanto, a insegurança alimentar não é caracterizada apenas pelo baixo peso, sendo que pessoas nessa situação, mesmo que leve e moderada, possuem maior risco de ter sobrepeso e obesidade do que aquelas em situação de segurança alimentar (MELGAR-QUIÑONEZ, 2013). A obesidade e o sobrepeso são fatores diretamente relacionados à pobreza (DEMOL & MONTSERRAT-MAS 2013), devido ao baixo acesso a dietas de alta qualidade, falta de espaços adequados e seguros para a realização de exercício físico, além de uma baixa disponibilidade de alimentos saudáveis. Estes fatores estão inseridos em uma dimensão mais ampla, que envolve a urbanização e a transição epidemiológica e nutricional das sociedades. Nesta dimensão o preço de grande parte dos alimentos com maior densidade energética e menos quantidade de nutrientes tende a ser menor do que o de alimentos considerados saudáveis, além de haver uma relação entre níveis mais elevados de educação e renda de um lado e melhores escolhas alimentares de outro, resultando numa dieta de melhor qualidade (GAMBOA-DELGADO et al, 2016).

TABELA 2 - A PREVALÊNCIA DE SOBREPESO E OBESIDADE EM DIFERENTES FAIXAS ETÁRIAS EM % (2016)

		<b>Sobrepeso</b>	<b>Obesidade</b>	<b>Total</b>
<b>Pré-escolar (menores de 5 anos)</b>	Homens	14,7%	6,5%	9,7%
	Mulheres	18,4%	5,8%	
<b>Escolar (de 5 à 11 anos)</b>	Homens	15,4%	18,3%	34,4%
	Mulheres	20,6%	12,2%	
<b>Adolescentes (de 12 à 19 anos)</b>	Homens	18,5%	15%	36,3%
	Mulheres	26,4%	12,8%	
<b>Adultos (20 anos ou mais)</b>	Homens	41,7%	27,7%	72,6%
	Mulheres	37%	38,6%	

FONTE: CONEVAL, 2018 e UNICEF, 2018.

Estima-se que atualmente 15% dos gastos governamentais com saúde são destinados a cuidados relativos a uma alimentação inadequada, entre outras razões, devido à deterioração dos hábitos alimentares de crianças, para quem a maior ingestão calórica é de produtos processados. Este hábito começa desde os primeiros meses de vida, haja visto que cerca de 85% das crianças menores de 6 meses já recebem algum tipo de fórmula com altos índices de açúcares como alimento. Diante deste cenário, o governo mexicano criou a *Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes*<sup>41</sup>, visando melhorar os índices referentes a essas enfermidades no país, porém para obter melhores resultados são necessários mecanismos mais eficazes de fiscalização que obriguem empresas a cumprirem a parte que lhes cabe no programa (que vai desde a questão da publicidade até a rotulagem dos produtos) (CEDEÑO & CABADA, 2015), e promovam uma cultura alimentar mais saudável para o conjunto da sociedade

Ao avaliar o PDE em uma escola em Chiapas, com crianças entre 6 a 12 anos, Gomez (2017) constatou que metade dos alunos estava em situação de sobrepeso ou obesidade. Apesar disso, o menu da escola indicava que a dieta fornecida não era adequada à altura/peso dos alunos, uma vez que esta era rica em proteínas e carboidratos (GÓMEZ, 2017). Entretanto, estudos anteriores, como o realizado por Ramírez-López et al (2005), argumentavam não haver evidências de um efeito negativo em relação às crianças participantes do programa e o risco de obesidade, sobrepeso e doenças cardiovasculares. Diante deste embate de opiniões em relação à alimentação escolar mexicana, nos próximos capítulos será discutida a convergência entre o estado nutricional das crianças participantes do PDE, sua realidade cultural e a dieta fornecida pelo programa.

### **Comentários finais**

Tendo como referência o que foi discutido no segundo capítulo e a situação de insegurança alimentar na sociedade mexicana exposta neste capítulo, entende-se que estratégias de SOBAL devem estar amparadas por incentivos à economia camponesa e fortalecimento da agricultura local como vias para o desenvolvimento

---

41

Disponível

em:

<[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/276108/estrategia\\_sobrepeso\\_diabetes\\_obesidad.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/276108/estrategia_sobrepeso_diabetes_obesidad.pdf)> Acesso em: 08 Ago. 2019.

sustentável. As políticas públicas são determinantes para a autonomia e autodeterminação dos povos, e para a conquista da SOBAL. Para isso, é necessária uma maior valorização da produção local em detrimento da agricultura de exportação e das monoculturas, reorientando desta forma recursos que visem a melhora na qualidade de vida dos pequenos e médios produtores. Finalmente, deve-se entender o DHAA como um dever do Estado, assim como se prevê na constituição mexicana.

O primeiro ponto destacado neste capítulo se refere à ameaça à SOBAL mexicana, para as quais contribuem as políticas públicas sociais do país de viés neoliberal e assistencialista (como as lojas DICONSA e o próprio PDE) haja vista que os níveis de pobreza têm se mantido em média os mesmos nos últimos 20 anos, tendo em vista o caráter determinante do baixo poder de compra do salário mínimo. Por fim, as taxas de obesidade e sobrepeso que comprovam uma má alimentação baseada, em parte, nos produtos processados e ultraprocessados, também são elevadas, principalmente em adultos (mais de 72%), comprovando a deficiência da garantia do DHAA no país. No próximo capítulo serão analisadas as políticas públicas alimentares mexicanas, e em especial o caso da alimentação escolar, através do PDE, cuja execução reflete os problemas estruturais que o país vive no contexto do regime alimentar neoliberal.

## 4 A INSERÇÃO DO PROGRAMA *DESAYUNOS ESCOLARES* COMO POLÍTICA PÚBLICA ALIMENTAR MEXICANA E SEU ORÇAMENTO

A partir do compromisso legal do Estado mexicano, via artigo 4.8 da constituição do país<sup>42</sup>, que prevê o direito das crianças satisfazerem suas necessidades alimentares, será analisado neste capítulo o PDE sob uma perspectiva de garantia do DHAA, direito também contemplado no artigo 4.3 da constituição mexicana. Primeiramente serão analisadas as normas que regem o programa e sua administração, para o quê serão considerados os principais estudos que abordam o PDE no país, visando uma melhor compreensão do programa, já que sua execução nem sempre segue o que está estabelecido nas normas. Num segundo momento, serão analisados a transparência governamental mexicana e o orçamento do PDE, de acordo com os dados fornecidos pelo próprio governo via Plataforma Nacional da Transparência. Para isto, foram solicitadas informações relativas ao orçamento do PDE e do *Ramo 33* à federação mexicana, ao estado de Puebla, à San Luis Potosí e à Cidade do México, localidades onde a pesquisa de campo foi realizada.

### 4.1 A NORMATIVIDADE E O FUNCIONAMENTO DO PDE

A alimentação escolar é um programa social multifacetado que permite quebrar o ciclo da fome e da pobreza, por contribuir para a melhoria do aprendizado e impulsionar o desenvolvimento social, econômico e cultural, principalmente quando este programa está integrado com outros na área dos direitos sociais (DINIZ & BEZERRA, 2013). De acordo com a *Norma Oficial Mexicana para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo*<sup>43</sup>, a desnutrição nos três primeiros anos de vida pode levar a um aumento do risco de doenças crônicas, redução da capacidade de trabalho, baixo desempenho escolar e rendimento intelectual (ROMERO et al,

---

<sup>42</sup> Artigo 4.8: “*En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez*”.

<sup>43</sup> Essa norma estabelece como será a participação da população nos programas, como cada instituição determinará os grupos de beneficiários/risco, além de determinar que a ajuda alimentar se dê através de parceria público-privada, visando uma otimização dos recursos disponíveis (ROMERO et al, 2010).

2010). Na última década estes programas tiveram importância crescente no âmbito multidisciplinar, uma vez que a alimentação escolar não só aumenta o acesso à educação, como também possui o potencial de proporcionar SAN, auxiliar no combate à pobreza e à fome, de maneira sustentável (GORDILLO, 2017).

De acordo com Parás & Escamilla (2004), quando a desnutrição atinge as crianças de uma residência, entende-se que se alcançou a forma mais grave de IAN, uma vez que geralmente estas são as últimas a experimentar este fenômeno na residência. Neste sentido, constatou-se que no início do século XX os programas sociais no México estavam mal focalizados, no sentido de que, cerca de 50% dos lares em insegurança alimentar grave não recebiam apoio alimentar, e cerca de 90% destes não recebiam apoio à saúde. O combate a situações como estas deve se dar através de políticas públicas estruturadas, tendo em vista que, idealmente, a melhora substancial da segurança alimentar no país deve vir de melhores empregos, na conseqüente redução da pobreza nos lares do país, e num esforço conjunto das autoridades locais, estaduais e federais, no setor da saúde, desenvolvimento social e econômico do país (PARÁS & ESCAMILLA, 2004). Dessa forma, a política pública de alimentação escolar deve estar integrada à outras políticas públicas sociais, com atenção especial no fortalecimento da agricultura familiar e camponesa e sua articulação com os mercados locais. Neste sentido, Grisa & Sabourin (2019) também destacam o potencial destas ações:

La articulación entre políticas para la agricultura familiar y otras políticas temáticas, como las ambientales, territoriales, de salud, alimentación y SAN, puede generar sinergismos potencialmente significativos y ampliar considerablemente sus alcances (GRISA & SABOURIN, 2019, p. 15).

Para compreender melhor o PDE em âmbito nacional é preciso entender o histórico desta política e a maneira com que esta é executada em cada lugar. De acordo com informações obtidas em entrevista com a FAO e o organismo mexicano SNDIF, a alimentação escolar no México começa em 1929 com um programa que fornecia leite nas escolas da Cidade do México, o programa “*gota de leche*”. Este programa passou por diversas reformulações no que tange ao alimento fornecido e a população alvo, dentre elas, a criação do *Instituto Regional de Protección a la Infancia*, que entre 1935 e 1945 auxiliava na gestão da alimentação escolar, o que gerou um aumento no número de matriculas e contribuiu para a permanência destas crianças nas escolas (ROMERO et al, 2010; GORDILLO, 2017). Nos anos 80 o

programa atuava de forma universal na Cidade do México, distribuindo refeições a todas as crianças, diferentemente do que ocorre hoje, de acordo com a FAO.

Ainda em 1994, o programa funcionava de forma padrão em âmbito nacional, ignorando as diferenças existentes nas distintas regiões do país, mas, a partir de então, se institucionalizou via DIF, passando a ter representações em cada estado e em diversos municípios, fazendo com que os alimentos sejam comprados e distribuídos pelos agentes locais. Com sua última reformulação dos anos 90, o programa passou a se chamar *Desayunos Escolares*, entendendo ser o desjejum das crianças uma condição essencial para um bom desempenho escolar (GORDILLO, 2017; ROMERO et al, 2010). Vale mencionar que este é um dos poucos programas sociais que tem sobrevivido às mudanças governamentais no país, embora ainda sejam escassas as avaliações por parte do governo desta política pública (GOMEZ, 2017; RAMIREZ-LÓPEZ et al, 2005).

Segundo o relatório elaborado pelo *World Food Programme* e pelo SNDIF, o programa de alimentação escolar mexicano<sup>44</sup>, *Desayunos Escolares*, por não se basear em estudos que evidenciem as diferenças regionais em termos das condições de vida de suas populações, acaba incluindo crianças que não necessitam deste auxílio, enquanto deixa de atender potenciais titulares de direitos do programa (WORLD FOOD PROGRAMME, 2014). Neste sentido, Noriega (2000) mostra a importância do PDE, principalmente no meio rural indicando que alunos e alunas do programa que possuíam algum tipo de desnutrição, conseguiram alcançar o desempenho escolar de outras crianças que já estavam nutricionalmente saudáveis<sup>45</sup>. Isso demonstra que há uma forte associação entre o estado nutricional da criança e seu desenvolvimento intelectual, e que programas de alimentação

---

<sup>44</sup> Segundo informações obtidas junto à FAO/México, o país possui dois programas de alimentação escolar: 1) *Escuelas de Tiempo Completo*, que estão em cerca de 6,5% das escolas e que é de responsabilidade da *Secretaría de Educación Pública* (SEP); 2) o Programa *Desayunos Escolares*, que está presente em 35% das escolas, e que é de responsabilidade do *Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia* (DIF).

<sup>45</sup> De acordo com a Organización Panamericana de la Salud (2015), “una alimentación saludable se basa en comidas frescas y preparadas a mano [...], derivadas de sistemas alimentarios sostenibles y culturas alimentarias establecidas. La alimentación que está compuesta en su mayor parte por productos ultraprocesados listos para consumir, provenientes del sistema alimentario industrial globalizado [...], no es saludable” (ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, 2015, p. 9).

escolar são capazes de proporcionar possibilidades cognitivas às crianças titulares de direitos, equiparáveis àquelas com estado nutricional mais elevado<sup>46</sup>.

O PDE tem como proposta a melhora do estado nutricional e do desempenho intelectual e físico, por isso, a ênfase na alimentação no período da manhã, que é o início do dia letivo (NORIEGA, 2000). Seu foco é em crianças matriculadas na pré-escola e no 1º grau, principalmente as que apresentam algum grau de desnutrição, ou que estejam em situação de risco nutricional, em grande parte habitantes de áreas indígenas, comunidades rurais e áreas urbanas marginalizadas (ROMERO et al, 2010). Os cuidados na primeira infância se mostram cruciais, principalmente nos primeiros dois anos, uma vez que deficiências nutricionais nessa idade podem causar efeitos irreversíveis, afetando inclusive as próximas gerações (CONEVAL, 2018). É importante destacar que os casos de desnutrição não estão relacionados apenas a problemas de baixo peso, já que o perfil epidemiológico nutricional do país está em transformação, indicando que um entre seis titulares de direitos deste programa possuem sobrepeso ou obesidade<sup>47</sup> (MORALES-RUAN et al, 2013), levando o México à posição de país com índice mais elevado de obesidade infantil no mundo (CONEVAL, 2018).

O programa, que prevê uma dotação de US\$80 por criança/ano, é também marcado por uma desarticulação entre o setor agrícola, a esfera educacional, e o aparato jurídico, fundamentos para a normatividade da política pública, como acontece em outros países da América Latina, como Cuba, Bolívia e Brasil (PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS, 2017). Apesar da alimentação escolar já existir há quase 90 anos no México, a pobreza da população deste país tem se mantido nos mesmos níveis durante 20 anos (OCDE, 2015), sendo que 45% de sua população vive em condições de pobreza<sup>48</sup>. Nesse sentido, deve ser levado em conta o viés político do governo mexicano nos últimos anos, cuja ênfase em ideias neoliberais de curto prazo descartou ações de proteção social (CARDOZO, 2005).

---

<sup>46</sup> Avaliações do programa também indicam uma melhora no desenvolvimento cognitivo das crianças, e uma diminuição da prevalência de deficiência de vitamina A e anemia das crianças participantes do PDE (RAMÍREZ-LÓPEZ et al, 2005).

<sup>47</sup> A IAN não é um fenômeno de fácil percepção, podendo não ter expressões físico-biológicas, como carências nutricionais e baixo peso. Sendo assim, caracterizar este quadro com uma única lente, leva a uma compreensão limitada da SAN e do próprio DHAA, uma vez que sobrepeso e obesidade são traços marcantes de IAN. Ou seja, mesmo que a subnutrição esteja na origem de outras deficiências humanas, por vezes se torna difícil de ser dimensionada e diagnosticada, já que se refere a um fenômeno vivenciado de forma privada e individual (KEPPLE & SEGALL-CORRÊA, 2011).

<sup>48</sup> Mais informações disponíveis em: <<https://thp.org.mx/mas-informacion/datos-de-hambre-y-pobreza/>> Acesso em: 10 Abr. 2019.

Em contraste com o DHAA, o programa mexicano de alimentação escolar recebe contribuição das mães das crianças titulares de direitos, os quais, de forma voluntária, preparam a comida e/ou a distribuem, além de atuarem na gestão de parte do programa nas escolas<sup>49</sup> (WORLD FOOD PROGRAMME, 2014). Ações como esta estão previstas na *Norma Oficial Mexicana para la Asistencia Social Alimentaria a Grupos de Riesgo*, onde se estabelece que deve haver a participação da população em programas de desenvolvimento comunitário (ROMERO et al, 2010).

Assim, o governo mexicano adotou uma postura intermediária entre considerar a pobreza como um fenômeno criado por fatores que estão fora do controle do indivíduo, e considerá-la como produto de decisões individuais, o que se reflete na formulação de suas políticas públicas alimentares. De qualquer forma, num viés neomalthusiano, o discurso governamental acaba responsabilizando o indivíduo por sua própria sorte (FUENTES & ARAMBURU, 2017). Mais ainda, há diversas inconsistências nas execuções das políticas mexicanas de SOBAL e SAN,

ejemplos de estas incongruencias son las macro-políticas que parecen erosionar la SSAN en diversas regiones del país, como el hecho que cada año se elevan las importaciones de granos destinados al abasto nacional o crecen las inversiones y/o subsidios en agrocombustibles. Esto a la vez que los fondos y el acceso a crédito del sector agrícola son paulatinamente reducidos, implicando una menor capacidad de lograr, electivamente, la SSAN (BEZERRA & TRENCH, 2016, p.198).

Apesar de existirem 6.489 políticas públicas sociais no país, nos âmbitos federal, estadual e municipal, não há entre elas a harmonia necessária, às vezes se sobrepondo em uma determinada área, e às vezes deixando problemas sociais desassistidos, causando o que se chama “duplicação de políticas”. Assim, as políticas públicas tendem a atender apenas carências específicas sem garantir plenamente os direitos básicos da população. Embora o governo mexicano já tenha, por vezes, tentado articular as políticas sociais, estas permanecessem dispersas, uma vez que suas conexões não estão previstas na sua própria concepção e formulação (LUGO & MICHEL, 2018). Isso pode ser comprovado pelo fato do número de cidadãos inscritos nos programas alimentares ser maior do que o de pessoas que padecem de pobreza alimentar no país, sem que tenha havido redução significativa no estado de IAN. Ou seja, há falhas no desenho das políticas

---

<sup>49</sup> No próximo capítulo será analisado o caso do PDE na Cidade do México, no qual se observa que a não participação das mães no programa pode impedir que algumas crianças deixem de receber as refeições.

alimentares que fazem com que pessoas de renda média integrem o programa, enquanto outras de renda baixa seguem desassistidas (ROMERO et al, 2010). De acordo com Salazar & Godoy (2018), a falta de coordenação das políticas públicas em nível intersetorial e entre os diversos níveis de tomada de decisão geralmente as conduzem ao fracasso<sup>50</sup>.

[...] en México, las inconsistencias y limitaciones de las políticas y programas de asistencia social para lograr la llamada seguridad alimentaria han estado asociadas al fracaso de un modelo de desarrollo económico que ve en los subsidios indirectos y las transferencias económicas hacia los grupos más desprotegidos una amenaza para los equilibrios del mercado y la competencia (Meseguer, 1998). [...] La escasa coordinación de los ámbitos local y nacional, los enfoques centralistas y las definiciones erróneas en el tratamiento del problema alimentario han ocasionado diagnósticos poco confiables y resultados inaceptables. (SALAZAR & GODOY, 2018, p. 127)

O caso da alimentação escolar também está entre as políticas públicas que carecem de harmonia com outros programas e políticas de áreas relacionadas, sem garantir plenamente o direito à alimentação dos estudantes, principalmente quando se fornece a modalidade *desayunos fríos*<sup>51</sup>. Interação política entre organizações da sociedade civil, governo e outros atores relevantes que fomente um novo desenho de políticas, programas e arranjos institucionais também são de grande importância, além de tornarem as políticas de alimentação e nutrição ainda mais intersetoriais (BURLANDY et al, 2012).

Dessa forma, deve ser questionado se as instituições mexicanas estariam em condições para promover integração entre as políticas. Em algumas situações, a resposta para este questionamento se mostra negativa, quando se depara com uma deficiência institucional no planejamento conjunto do PDE, em um cenário em que instituições federais chegam a definir indicadores e metas, mas o cumprimento é ato discricionário e de boa fé dos estados (NÚNEZ et al, 2008, p. 42). De forma geral, faltam avaliações do programa em âmbito nacional, que permitam definir mudanças

---

<sup>50</sup> Ao analisar estes problemas, Fuentes e Aramburu (2017) complementam: “Uno de los principales retos de [los] programas tiene que ver con la definición y cuantificación de la población objetivo [...] Hay un gran número y dispersión de programas sociales, insuficiente coordinación al interior y entre instituciones que tienen a su cargo programas y políticas de desarrollo social, así como insuficiente coordinación entre la federación, los estados y municipios en materia de desarrollo social” (RIVERO, 2009 apud FUENTES & ARAMBURU, 2017, p.15).

<sup>51</sup> Em 2005, “de los 28 estados que informan sobre los desayunos fríos, diez de ellos no cumplen con el porcentaje requerido de los nutrientes. En cambio, todos los estados que informan sobre los desayunos calientes, si lo hacen; incluso por arriba de los requerimientos de la NOM [Norma Oficial Mexicana para la asistencia social alimentaria a grupos de riesgo]” (COLEGIO MEXIQUENSE, 2006, p. 97).

a serem feitas para sua adequação às necessidades da população titular de direitos (GÓMEZ, 2017).

Es importante entender que el Programa de Desayunos Escolares tiene muchos años funcionando de distintas formas y con distintas modalidades a nivel estatal. La transición a un sistema basado en resultados [...] para el SNDIF y para los sistemas estatales es todavía lejana (NÚNEZ et al, 2008, p. 44).

Ainda de acordo com Noriega (2000), o programa deve ter critérios claros de inclusão, para que recursos públicos não sejam destinados aos que não tem necessidade de receber o benefício, de forma a focalizar em crianças que precisem de fato. Neste sentido, há uma dificuldade em focalizar ainda mais o programa: direcionando-o apenas à alguns alunos de uma escola, seria insensato oferecer a alimentação a alguns, enquanto a outros não (ROMERO et al, 2010)<sup>52</sup>. Já por outro lado, programas de caráter assistencialista negam o DHAA quando o acesso a eles não é universal e não há intenção de aumentar o número de inscritos no programa, independentemente de seu estado econômico e nutricional (DINIZ & BEZERRA, 2013).

Segundo informações obtidas em sites oficiais relacionados ao PDE, constatou-se que não há um orçamento específico direcionado ao programa, o qual está imerso num montante chamado *Ramo 33*, destinado a todos os programas de assistência social alimentar. Com isso, deixa-se em situação vulnerável os titulares de direitos desta política, já que dependem, em grande medida, da vontade governamental. Sua gestão em âmbito nacional é guiada pelos “*lineamientos de la Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria*” (EIASA), formulado pelo SNDIF, que possui caráter recomendatório, uma vez que cada estado possui liberdade de formular suas regras de operação para o programa. Neste sentido, não há um mecanismo que obrigue os estados a executarem a política de uma determinada maneira, nem a encaminharem um orçamento específico ao programa (ROMERO et al, 2010), o que faz com que o orçamento e as regras de operação variem em cada estado da república mexicana. Esta dinâmica faz com que o PDE, que se define como um programa nacional, acabe gerando uma diversidade enorme de programas nos estados e municípios em que é executado (NÚNEZ et al, 2008).

---

<sup>52</sup> Apesar disso, constatou-se em visita de campo que ações como esta são recorrentes na Cidade do México, onde alguns alunos de uma sala recebem o alimento enquanto outros não, apenas assistindo os colegas, além de não serem também permitidos comer o que trazem de casa.

Es importante resaltar que, bajo el esquema del federalismo fiscal y los objetivos a los que responde el RG33 [Ramo General 33], la coordinación operativa y administrativa de los recursos del fondo quedan estrictamente en manos de los SEDIF. **Es decir, aunque existe un marco de referencia que es la EIASA, los SEDIF tienen la facultad de toma de decisión para la asignación y administración de los recursos ministrados a través del FAM-AS** (INVESTIGACIÓN EN SALUD Y DEMOGRAFÍA, 2018, p. 31, grifo da autora).

Sendo assim, dificulta-se a garantia do DHAA nos programas alimentares, devido à autonomia por parte dos estados em decidir como administrar o recurso, deixando o Ramo 33 à mercê da administração pública governamental, assumindo características de uma política de governo, e não de Estado. Ainda de acordo com a Investigación en Salud y Demografía (2018) e em busca de melhorar a gestão do *Ramo 33*, “se indicó que sería necesario desarrollar lineamientos que permitieran establecer claramente cómo se debe ejercer el recurso, es decir, cómo se debe distribuir entre los cuatro programas de la EIASA” (p. 42). Garantindo assim, qual a percentagem do FAM-AS iria para o PDE. Do montante total do *Ramo 33* destinado a cada estado, a federação estabelece que 2% é distribuído de acordo com o Índice de Desempenho<sup>53</sup> do DIF de cada estado em relação ao desenvolvimento dos programas e da implementação da EIASA, enquanto 98% são distribuídos conforme o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), que indica as vulnerabilidades de cada estado.

Embora a vinculação da produção de pequenos agricultores locais com programas de alimentação escolar seja considerada uma alternativa essencial para um padrão alimentar saudável, não é o que se observa no caso do PDE. Tal arranjo proporcionaria demanda estável aos pequenos agricultores, abrindo mercados locais sustentáveis, possibilitando refeições com altos índices nutritivos (frutas, vegetais, leguminosas e produtos de origem animal), educação nutricional, melhora no desempenho escolar e elevação nas taxas de empregabilidade e de renda dos alunos e alunas. Seria possível, assim, quebrar o ciclo da pobreza e abrir novas perspectivas para as próximas gerações (GLOBAL PANEL ON AGRICULTURE AND FOOD SYSTEMS FOR NUTRITION, 2015). Como apontado acima, a vinculação de programas educacionais com a alimentação é fundamental para elevar os índices de segurança alimentar, uma vez que quanto maior o nível educacional das mães,

---

<sup>53</sup> Para mais informações de como funciona o *Índice de Desempeño* consultar: <<http://sitios.dif.gob.mx/alimentacion/docs/Indice%20de%20Desempeno%202019.pdf>> Acesso em: 13/12/2019.

maior é a variedade alimentar consumida pelas crianças (VEGA-MACEDO et al, 2014). A importância de produtores locais para a alimentação escolar mexicana e a sintonia desta com os hábitos alimentares locais serão discutidas mais detalhadamente no próximo capítulo.

#### 4.2 O *Ramo 33* e o orçamento do PDE

A análise do orçamento de políticas públicas alimentares se mostra importante pela relevância destes programas no combate à fome e à pobreza, e como forma de legitimá-los frente à sociedade, evitando sua desqualificação e desprestígio, como salientado por Soares (1999). A transparência como princípio de uma democracia já é reconhecida no país desde 1977, quando a constituição mexicana passou a reconhecer em seu artigo 6º o direito à informação (BERRONES, 2008; CARRILLO et al, 2015)<sup>54</sup>. Mas é só em 2002 que é publicada a lei Federal de Transparência e de Acesso à Informação Pública Governamental. A partir daí todos os estados da república mexicana tiveram que criar suas próprias leis de transparência, o que ocorreu entre os anos de 2002 e 2006 (BERRONES, 2008)<sup>55</sup>. Abordar a transparência no México é importante para uma melhor compreensão das informações obtidas em contato com representantes das instituições envolvidas na execução do PDE, como analisado neste capítulo.

Apesar da lei de transparência mexicana já ter mais de uma década, Fox et al (2011) demonstram que por meio de uma avaliação independente feita com dados

---

<sup>54</sup> Vários países passaram a dar mais atenção a isso desde que em 1948 no art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, foi estabelecido o direito à informação como uma garantia fundamental (CARRILLO et al, 2015). Mas no caso do México, a adesão a tais políticas estaria relacionada ao programa de reformas administrativas e regulatórias da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o que particularmente se intensifica a partir dos anos 2000 com o presidente Vicente Fox (SOUR-VARGAS, 2007). De acordo com Michener (2015), a rápida difusão das leis de transparência na América Latina se deve à frágil estabilidade financeira da região, sendo a esta a que mais contraiu empréstimos junto ao Banco Mundial. Com efeito, estas ações de transparência se tornaram uma espécie de “seguro” para os credores multilaterais (GAULT, 2007).

<sup>55</sup> O México é tido como um país inovador no quesito transparência, por ter sido o primeiro da América Latina a contar com uma dependência semiautônoma dedicada ao tema (INAI), e também por ter criado uma plataforma online dedicada a receber solicitações e ao fornecimento de informações que facilitasse o acesso da população a este mecanismo (FOX et al, 2011; BERLINER et al, 2018). Com isso, esperava-se que a transparência somada com o governo eletrônico viessem acompanhados de uma mudança institucional no contexto organizacional, o que de acordo com Sour-Vargas (2007) e Fox et al (2011) não ocorre, já que nem todos os estados estão respondendo às solicitações de forma satisfatória, e também porque entre 2003 e 2009 constatou-se um aumento de quase três vezes o número de informações negadas por justificativa de inexistência (FOX et al, 2011).

de 2003 a 2008, foi possível perceber que os dados oficiais não eram de fato tão confiáveis. Primeiramente porque são os próprios funcionários que avaliam as respostas que eles mesmos forneceram, e estes, sendo parte interessada, abrem margem para o questionamento da confiabilidade destes dados pela população. Em segundo lugar, porque o *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información e Protección de los Datos Personales* (INAI) concluiu que o número de solicitações negadas com a justificativa de que a informação solicitada inexistia, é 20% maior do que o declarado pelas organizações. Em geral, este tipo de justificativa é utilizada com maior frequência pois não há uma maneira de investigar a veracidade do órgão obter a informação solicitada. Por fim, concluiu-se que dentre os 75% das respostas que o governo alegava ter respondido de modo satisfatório, fornecendo a informação solicitada, de fato apenas 87% destas eram realmente satisfatórias (FOX et al, 2011).

Neste sentido, emerge a discussão sobre a importância da difusão da cultura de transparência no país, uma vez que mudanças legais como a lei de transparência, não causam de imediato o reconhecimento amplamente compartilhado de que a informação governamental pertence ao cidadão (FOX et al, 2011; CARRILLO et al, 2015). Sem esquecer-se da importância também de outros aspectos como os recursos humanos, materiais e financeiros, que também são essenciais para uma boa implementação e um bom funcionamento das medidas de transparência (CARRILLO et al, 2015).

Nesta parte do trabalho serão analisados pedidos específicos feitos em 2019 de informações relativas ao orçamento do PDE entre 1997 e 2018, em âmbito nacional, e nos estados de Puebla, San Luis Potosí e Cidade do México referentes à dotação orçamentária do *Ramo 33*, o qual é dividido entre os programas alimentares do DIF, entre eles o PDE<sup>56</sup>. Este recorte temporal foi escolhido devido à criação do *Ramo 33* ter sido em 1997.

O chamado "*Ramo General 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*" foi criado como parte da reforma da *Ley de Coordinación Fiscal*, no bojo da descentralização e do federalismo fiscal implementado no México, quando o governo tomou decisões voltadas para a maior proximidade das políticas

---

<sup>56</sup> As solicitações foram feitas no site da *Plataforma Nacional de Transparencia*: <<https://www.plataformadetransparencia.org.mx>> Acesso em: 28 Jun. 2019.

públicas, aos seus portadores de direitos. Dentro do *Ramo 33* há oito fundos<sup>57</sup>, que visam atender questões de saúde, educação, infraestrutura básica e educacional, segurança pública e programas de alimentação e de assistência social. Dentre estes oito fundos está o *Fondo de Aportaciones Múltiples* (FAM), que compreende a infraestrutura educativa (FAM-IE) e assistência social (FAM-AS). Tem-se aqui o objetivo de dar prioridade ao FAM-AS, coordenado pela *Secretaria de Salud*, sob a qual está o SNDIF, que controla o fundo de acordo com a *Ley de Asistencia Social*, especificamente no âmbito da assistência social alimentar (INVESTIGACIÓN EN SALUD Y DEMOGRAFÍA, 2018).

Sob o SNDIF, os DIFs de cada estado operam de acordo com a EIASA, a qual regula os seguintes programas: 1) *Desayunos escolares*; 2) *Atención alimentaria a menores de cinco años en riesgo, no escolarizados*; 3) *Asistencia alimentaria a sujetos vulnerables*; e 4) *Asistencia alimentaria a familias en desamparo*. A divisão dos recursos no interior do FAM destina 54% ao FAM-IE, a serem utilizados para construção, equipamentos e reformas da infraestrutura física dos níveis de educação básica, média e superior na modalidade universitária, e 46% ao FAM-AS, utilizados em programas de *desayunos escolares*, apoios alimentares e de assistência social, através de instituições públicas, como previsto na *Ley de Asistencia Social* (INVESTIGACIÓN EN SALUD Y DEMOGRAFÍA, 2018).

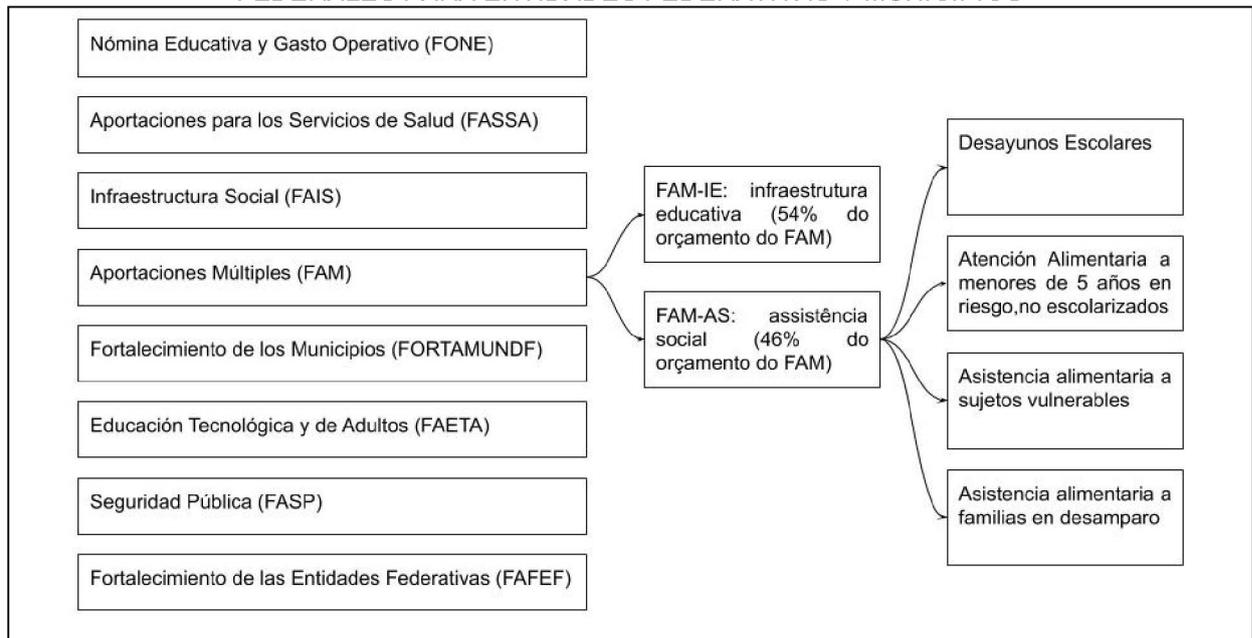
Dado el esquema en el que se presenta el presupuesto del Fondo V, Ramo 33, es complicado establecer diferencias sustantivas entre lo que se realiza entre los distintos programas integrados por la EIASA, ya que el presupuesto no viene asignado ni etiquetado para cada uno de los programas; no obstante; es evidente que el gasto en desayunos escolares es muy superior a cualquiera de los programas que no son ni siquiera obligatorios a nivel nacional (NÚÑEZ et al, 2008, p. 4).

Visando uma melhor compreensão da divisão orçamentária do *Ramo 33*, elaborou-se o Quadro 2, contendo um organograma do *Ramo 33*, as divisões do FAM e as divisões do FAM-AS, até o PDE.

---

<sup>57</sup> São estes: *Infraestructura Social* (FAIS); *Fortalecimiento de los Municipios* (FORTAMUNDF); *Aportaciones Múltiples* (FAM); *Educación Tecnológica y de Adultos* (FAETA); *Seguridad Pública* (FASP); *Fortalecimiento de las Entidades Federativas* (FAFEF); *Nómina Educativa y Gasto Operativo* (FONE); *Aportaciones para los Servicios de Salud* (FASSA).

QUADRO 2 - ORGANOGRAMA DO ORÇAMENTO DO RAMO GENERAL 33: APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS



FONTE: a autora (2020).

Nota-se que é pontual e pouco representativa a ligação entre o *Ramo 33* e o FAM em âmbito nacional. Entre os anos de 2008 e 2015 o orçamento do FAM teve em média apenas 3% do orçamento total do *Ramo 33* (CONEVAL, 2016). Em 2017 este cenário é ainda pior, quando apenas 1,7% do orçamento do *Ramo 33* foi destinado ao FAM (CONEVAL, [2018?]).

San Luis Potosí e Cidade do México possuem leis de Transparência desde 2003, e Puebla criou sua lei em 2004 (BERRONES, 2008). De acordo com Sour-Vargas (2007) que analisava as leis de cada estado e o que é garantido por estas no sentido de transparência financeira (gastos, dívida e valor arrecadado), conclui-se que as notas de avaliação dadas a cada estado são bem desiguais, o que demonstra que não há uma uniformidade dos critérios de transparência, reflexo do sistema federalista mexicano, onde os estados possuem autonomia para tratar de suas finanças públicas, sendo eles próprios os que determinam o conteúdo de seus relatórios<sup>58</sup> (SOUR-VARGAS, 2007).

<sup>58</sup> Ainda assim, o México possui o INAI, que tem como mandato fazer cumprir-se a lei de transparência mexicana de 2002, mas que acaba colocando em dúvida sua legitimidade, uma vez que não é sempre que os organismos acatam suas decisões (FOX et al, 2011). Ainda de acordo com Carrillo et al (2015), geralmente as leis estatais de acesso à informação não contemplam sanções significativas para quem não as cumpra, e tanto em âmbito federal quanto estadual, faz-se necessário artigos mais claros nas leis, uma vez que os atuais por vezes causam incertezas jurídicas (CARRILLO et al, 2015).

A primeira solicitação feita pela autora ao SNDIF, e aos DIFs de cada estado dizia respeito ao orçamento do PDE, de 1997 a 2018<sup>59</sup>. Posteriormente foram feitas novas solicitações aos mesmos entes federativos, às mesmas organizações e às secretarias de cada estado responsáveis pela prestação de contas financeiras, solicitando o orçamento do *Ramo 33*<sup>60</sup>, que se refere ao montante que cada estado recebe para distribuir entre os programas de ajuda alimentaria do DIF, dentre estes os quais o *Desayunos Escolares*. As respostas não seguiram qualquer uniformidade.

#### 4.2.1 Análise do orçamento federal

O SNDIF do governo federal informou, em resposta à primeira solicitação feita ao organismo, que o orçamento executado dos programas deveria ser fornecido pelo DIF de cada estado, pois os estados recebem diretamente da *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* estes recursos, e o SNDIF em âmbito federal não teria acesso aos dados. Além do que, informou que o SNDIF coordena a EIASA, que integra quatro programas alimentares (dentre eles *Desayunos Escolares*), e que o recurso federal para o orçamento destes programas tem origem no “*Ramo General 33*”.

Quanto ao orçamento do *Ramo 33*, em âmbito federal, os dados foram solicitados à *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* e ao SNDIF, o qual afirmou que o organismo não tem as atribuições de gerar, arquivar ou administrar tais orçamentos, e que estes dados deveriam ser solicitados ao DIF de cada estado. A *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, em resposta, enviou um arquivo PDF com o endereço de 21 páginas eletrônicas, onde em cada uma delas constava a prestação de contas do governo federal e de cada estado da federação mexicana, e, dentre os documentos, encontrava-se um onde constava o orçamento do *Ramo 33*, desde o ano de 1998 até o ano de 2018.

De acordo com os dados disponibilizados pela *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* do governo federal, foram elaborados três gráficos a fim de tentar expor a realidade do *Ramo 33*. Primeiramente, o gráfico 7 demonstra a curva de crescimento do orçamento disponibilizado a todos os estados da república mexicana

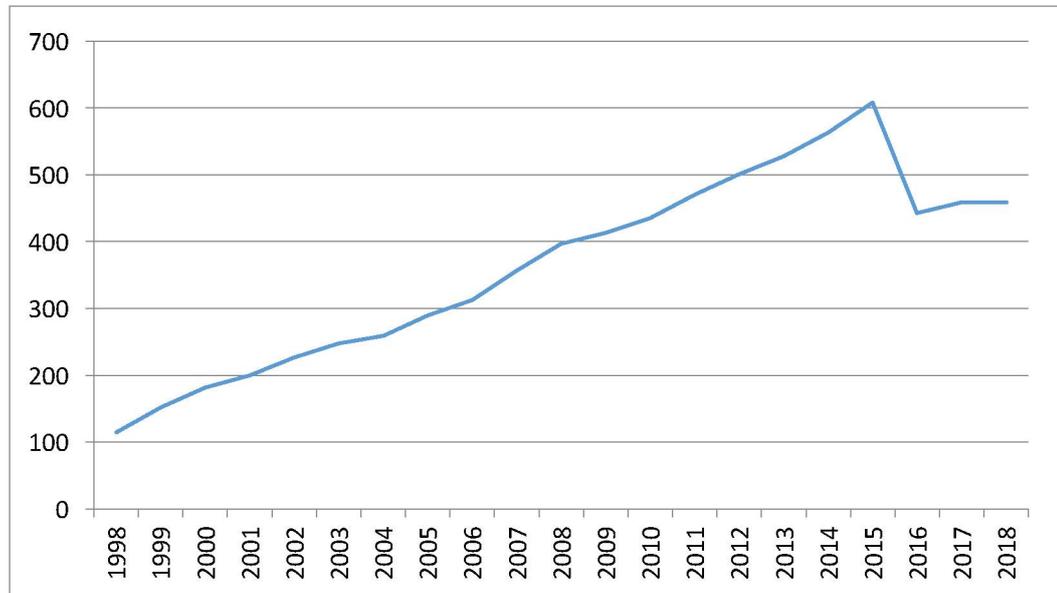
---

<sup>59</sup> A primeira solicitação foi realizada em 14/01/2019.

<sup>60</sup> A segunda solicitação foi realizada em 13/06/2019.

para o período analisado neste trabalho<sup>61</sup>.

GRÁFICO 7 - ORÇAMENTO NACIONAL DO RAMO 33 DESTINADO A TODOS OS ESTADOS DA REPÚBLICA MEXICANA EM BILHÕES DE PESOS MEXICANOS - 1998 A 2018



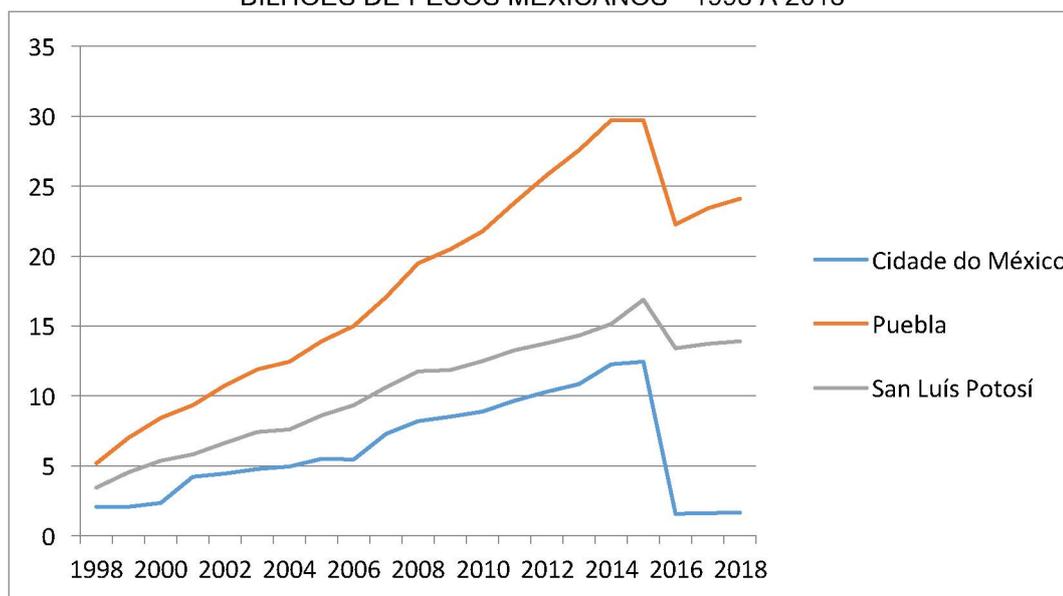
FONTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

O gráfico 8 se refere ao montante distribuído pela federação mexicana à Cidade do México<sup>62</sup>, à Puebla e à San Luis Potosí, estados objeto de pesquisa de campo realizada na Cidade do México, em Loma Bonita-Ajalpan, e em El Palmito-Tamazunchale, respectivamente. Vale salientar que na *Ficha de Desempeño del FAM 2017-2018* destes três estados, todos possuíam a observação de que não realizam avaliações do FAM-AS, reforçando a premissa de que o Estado mexicano não realiza avaliações de suas políticas públicas, conforme foi indicado por Gómez (2017) anteriormente, e também de acordo com o que é relatado na avaliação do PDE realizada por Núñez et al (2008): “a nivel nacional no se han logrado consolidar mecanismos para la recopilación sistemática de información que permitan analizar manera global el desempeño y resultados del Programa [Desayunos Escolares]” (NÚÑEZ et al, 2008, p. 4).

<sup>61</sup> Há uma dificuldade em identificar as razões pela qual houve uma diminuição no orçamento do Ramo 33 em 2016, uma vez que este montante representa o orçamento de diversos programas, e a diminuição deste não necessariamente implica na diminuição do orçamento do PDE. Ainda, sabe-se que o México neste ano passou por uma reforma fiscal, a qual pode ter influenciado na distribuição dos recursos.

<sup>62</sup> Nos documentos analisados o Distrito Federal passou a ser denominado exclusivamente como Cidade do México a partir de 2016.

GRÁFICO 8 - PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS NO ORÇAMENTO FEDERAL DO RAMO 33, EM BILHÕES DE PESOS MEXICANOS - 1998 A 2018



FONTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nota-se que os estados que possuem maior participação no orçamento possuem maior IVS, com exceção da Cidade do México. Respectivamente, Puebla, San Luis Potosí e Cidade do México estão em 4º, 17º, e 9º lugar em questão de vulnerabilidade social de acordo com o índice elaborado pelo SNDIF. Apesar de o IVS da Cidade do México ser maior que o de San Luis Potosí, seu orçamento é menor. Um dos fatores que influenciaria o baixo orçamento da Cidade do México é seu Índice de Desempenho, que é o pior dentre os 32 estados da república, enquanto Puebla e San Luis Potosí estão em 5º e 11º lugar, respectivamente.

#### 4.2.2 Análise do orçamento de Puebla

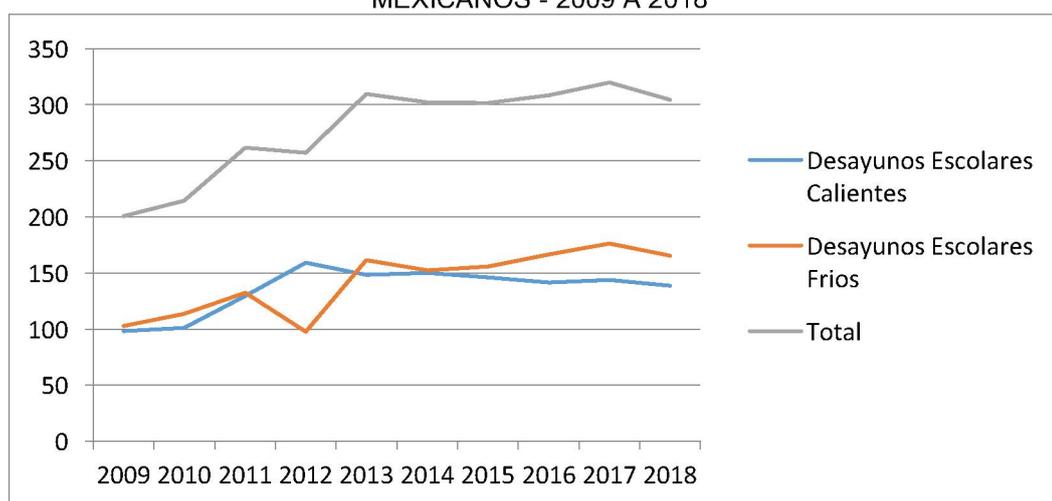
A *Ficha de Desempeño del FAM 2017-2018*<sup>64</sup> de Puebla indicou que em 2017, 53% dos recursos da FAM-AS foram destinados ao PDE, o que beneficiou 500.640 crianças. No entanto, observou-se a falta de uma metodologia que ajude na determinação de potenciais inscritos nos programas de acordo com o nível de SAN de cada um, além do que, há fatores externos que ameaçam o uso adequado deste recurso, como: a dispersão da população, limitações geográficas e climáticas (o que

<sup>64</sup> Para mais informações sobre a *Ficha de Desempeño* de Puebla, acessar: <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427502/PAE17\\_FAM-AS\\_Pue\\_FD.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427502/PAE17_FAM-AS_Pue_FD.pdf)> Acesso: 13/12/2019.

afetaria a distribuição dos insumos), e por fim, a falta de estabilidade e de permanência das políticas do FAM-AS em cada governo.

O DIF de Puebla, na primeira solicitação, forneceu o orçamento do PDE para o período de 2009 a 2018. Num segundo momento, solicitou-se o orçamento do *Ramo 33* novamente ao DIF, e à *Secretaría de Finanzas y Administración*. Em resposta, a *Secretaría de Finanzas y Administración* enviou um arquivo com o orçamento do *Ramo 33* do estado de Puebla de 1998 a 2018 e o DIF enviou novamente o orçamento do PDE desde 2009 até o ano de 2018, além de fazer uma distinção neste orçamento da quantia direcionada aos *Desayunos Calientes* e aos *Desayunos Fríos* (representada no gráfico 9), uma vez que este estado possui as duas modalidades do programa em seu território. Nota-se que majoritariamente nestes últimos dez anos a maior parte dos recursos é utilizada em *Desayunos Fríos*, com exceção do ano de 2012. Além disso, percebe-se de forma geral um aumento da dotação orçamentária total do programa no estado.

GRÁFICO 9 - ORÇAMENTO DE PUEBLA UTILIZADO NO PDE EM MILHÕES DE PESOS MEXICANOS - 2009 A 2018



FONTE: Unidad de Transparencia del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla.

Num segundo momento, ainda em relação ao estado de Puebla, tem-se a tabela 3, a qual demonstra na coluna 2 a quantia do *Ramo 33* que o estado de Puebla recebeu da federação, entre 2009 e 2018, de acordo com o que foi disponibilizado em âmbito federal demonstrado anteriormente, e na coluna 1 o orçamento do PDE em Puebla. Diante disso, na coluna 3 podemos verificar o montante e a porcentagem que o estado de Puebla tem direcionado para o PDE entre todos os programas do *Ramo 33*, já citados, entre os quais este orçamento

pode ser dividido, de acordo com os 46% dos recursos do FAM-AS, como previsto na *Ley de Asistencia Social*. Assim, percebe-se que a porcentagem é inferior a 1% de acordo com os dados disponibilizados.

TABELA 3 - ORÇAMENTO DO PDE EM PUEBLA

Ano	Coluna 1 - Orçamento total do PDE (a)	Coluna 2 - Ramo 33 de Puebla (b)	Coluna 3 - % utilizada do Ramo 33 no PDE (a/b)x100 (c)
2009	200,8	20493,6	0,98
2010	214	21782,3	0,92
2011	261,6	23807,9	0,84
2012	256,8	25800,6	0,78
2013	309,3	27567,9	0,73
2014	302,1	29705,7	0,68
2015	301,2	29707,7	0,68
2016	308	22283,2	0,90
2017	319,7	23386,9	0,86
2018	304,1	24092,4	0,83

FONTE: Unidad de Transparencia del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla; Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### 4.2.3 Análise do orçamento de San Luis Potosí

Segundo a *Ficha de Desempeño del FAM 2017-2018*, San Luis Potosí<sup>65</sup> em 2017 utilizou 62% do seu FAM-AS para o PDE, o que beneficiou 135.937 crianças. Dentre os apontamentos realizados está o não cumprimento dos critérios da EIASA na operação do programa, a falta de estrutura para o armazenamento e para a distribuição dos alimentos, falta de uma metodologia que ajude na determinação de potenciais inscritos nos programas de acordo com o nível de SAN de cada um. E assim como no caso de Puebla, em San Luis Potosí, há fatores externos que ameaçam o bom uso deste recurso, como: limitações geográficas e climáticas (o que afetaria a distribuição dos insumos), e a falta de estabilidade e de permanência das políticas do FAM-AS em cada governo.

O DIF de San Luis Potosí forneceu o orçamento do PDE relativo aos anos de 2003 a 2018. Em um segundo momento, quando solicitado à *Secretaria de Finanzas* de San Luis Potosí o orçamento do *Ramo 33* no estado, a secretaria afirmou que não possui tais dados e que a solicitação deve ser direcionada ao DIF estadual, o qual acabou encaminhando a mesma tabela recebida anteriormente com o orçamento do PDE para o mesmo período. Ou seja, não forneceram o orçamento do

<sup>65</sup> Para mais informações sobre a *Ficha de Desempeño* de San Luis Potosí, acessar: <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427472/PAE17\\_FAM-AS\\_S.L.P\\_FD.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427472/PAE17_FAM-AS_S.L.P_FD.pdf)> Acesso em: 13 Dez. 2019.

Ramo 33, conforme solicitado. Semelhante a Puebla, podemos visualizar na coluna 1 da tabela 4 o crescimento do orçamento do programa no estado, e na mesma, observa-se que a participação do PDE no Ramo 33 neste estado é insignificante, não alcançando 1%, porcentagem próxima à média nacional utilizada para o FAM, que como citado anteriormente em 2017 foi de menos de 2%.

TABELA 4 - ORÇAMENTO DO PDE EM SAN LUIS POTOSÍ

Ano	Coluna 1 - Orçamento total do PDE (a)	Coluna 2 - Ramo 33 de San Luis Potosí (b)	Coluna 3 - % utilizada do Ramo 33 no PDE (a/b)x100 (c)
2003	20,8	7408,6	0,28
2004	27,1	7588,1	0,36
2005	42,5	8603,7	0,49
2006	48,8	9322,7	0,52
2007	62,6	10622,3	0,59
2008	76,4	11762,3	0,65
2009	78,1	11850,4	0,66
2010	86,7	12468,2	0,70
2011	89,9	13249,8	0,68
2012	97,7	13787,2	0,71
2013	109,9	14309,1	0,77
2014	127,4	15128,8	0,84
2015	133,6	16872,3	0,79
2016	119,1	13404,1	0,89
2017	150,4	13706,2	1,10
2018	171,2	13912,2	1,23

FONTE: Dirección de Planeación, Presupuesto y Tecnologías de la Información - DIF Estatal San Luis Potosí; Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### 4.2.4 Análise do orçamento da Cidade do México

De acordo com a *Ficha de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) 2017-2018*<sup>66</sup> a Cidade do México destinou em 2017 100% de seus recursos da FAM-AS no PDE, possuindo uma cobertura de 748,030 crianças. Apesar disso, 26,2% dos recursos do PDE neste ano não vieram do FAM-AS. Dentre os apontamentos realizados no documento está o não cumprimento dos critérios da EIASA na operação do programa, falta de estrutura para o armazenamento e para a distribuição dos alimentos, falta de divulgação de dados que permitam acompanhar os avanços e o desempenho do estado, e por fim, uma falta de metodologia que

<sup>66</sup> Para mais informações sobre a *Ficha de Desempeño* da Cidade do México, acessar: <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427486/PAE17\\_FAM-AS\\_CDMX\\_FD.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427486/PAE17_FAM-AS_CDMX_FD.pdf)> Acesso: 13 Dez. 2019.

ajude na determinação de potenciais inscritos nos programas de acordo com o nível de SAN de cada um, como também mencionado no caso dos estados anteriores.

Na primeira solicitação realizada ao DIF da Cidade do México, o organismo forneceu o orçamento do programa entre os anos de 2012 e 2018, e alegaram que os anos anteriores a 2012 se encontravam em um arquivo, e que se aconselhava fazer uma nova solicitação à "*cuenta pública de la Ciudad de México*". Em seguida um novo contato foi feito com tal organismo, porém não há nenhum organismo cadastrado na plataforma de transparência com este nome. Por isso, em momento posterior o orçamento do *Ramo 33* foi novamente solicitado à mesma instancia (DIF), e à *Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México*. As respostas obtidas foram as seguintes: 1) em resposta, a *Secretaría de Administración y Finanzas* enviou um arquivo onde consta o orçamento executado do PDE desde 1997 até 2018, além do que, indicava nas imagens escaneadas a denominação do orçamento do programa (uma vez que isso se alterou com o passar dos anos<sup>67</sup>); 2) o DIF enviou o orçamento também do PDE desde o ano 2008 até o ano de 2018. Ou seja, ambos não informaram o orçamento do *Ramo 33*. Finalmente, tendo em mãos o orçamento do PDE, recebido três vezes por dois diferentes organismos, constatou-se que as informações disponibilizadas pelo DIF fornecidas sobre o orçamento do PDE eram diferentes, um abrangia um número maior de anos que outro. O orçamento informado pelo DIF era distinto em seis anos (de 2013 a 2018), chegando a diferir em valores de seis dígitos. Quando comparado estes valores aos fornecidos pela *Secretaría de Administración y Finanzas*, notou-se que os três valores fornecidos não eram iguais.

Diante disto realizou-se uma queixa via plataforma de transparência ao DIF, que até o momento<sup>68</sup> não respondeu à solicitação, e apenas indicou que esta foi transferida à *Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Vale também lembrar que o prazo para as respostas destes organismos frente às queixas não é o mesmo utilizado para as solicitações de informações comuns, no caso do DIF da Cidade do México o prazo de respostas às queixas pode se estender por até 40 dias.

Por fim, optou-se por utilizar os dados fornecidos pela *Secretaría de*

---

<sup>67</sup> Entre 1997 e 1998 a atividade é referida como "*Atención y mejoramiento nutricional*"; entre 1999 e 2008, a atividade é referida como "*Distribuir raciones alimenticias a alumnos alumnas de educación básica*"; entre 2009 e 2018, a atividade é referida como "*Desayunos Escolares y Alimentación complementaria para menores*".

<sup>68</sup> 06/02/2020.

*Administración y Finanzas*, os quais estão esquematizados na tabela 5. Dalí também se pôde retirar outra informação, que é referente ao número de inscritos no programa e o número de refeições que o PDE forneceu na Cidade do México, que constava nos documentos fornecidos, entre 1998 e 2018, quando nos referimos ao orçamento, e de 1999 a 2018 quando se refere ao número de inscritos.

A seguir, a tabela 5 confirma a maior importância do orçamento direcionado ao PDE na Cidade do México, variando entre 4% e 45% do *Ramo 33* deste ente federativo, dentre os 46% dos recursos do FAM-AS que podem ser destinados à concessão dos programas previsto na *Ley de Asistencia Social*, entre eles o PDE. Demonstra-se, portanto, que a Cidade do México é uma exceção entre os estados do país no que tange à porcentagem de seu orçamento direcionado ao PDE, uma vez que direciona um montante muito acima da média nacional (CONEVAL, 2016; CONEVAL [2018?]).

Dois fatores são importantes para compreender esta singularidade da Cidade do México comparado a Puebla e a San Luis Potosí. Primeiramente, o programa de alimentação escolar mexicano teve início na Cidade do México na primeira metade do século XX, o que explicaria a maior força deste programa nesta região. Em segundo lugar, houve um aumento exponencial da porcentagem direcionada ao PDE em 2016. Isso se deve principalmente à mudança do Distrito Federal para a Cidade do México neste ano, o que acarretou em sua maior autonomia política e econômica e, ao mesmo tempo, uma menor dependência deste para com a federação, principalmente no que se refere a aspectos econômicos<sup>69</sup>.

O que mais chamou atenção foi que o número de refeições não cresceu tanto quanto o total do orçamento, havendo pelo contrário, uma diminuição das refeições distribuídas anualmente. Com o intuito de compreender as razões para esta diminuição enquanto o orçamento do PDE aumentava, calculou-se o custo por refeição (gráfico 10), indicando que a refeição escolar tem se tornado cada vez mais cara para a Cidade do México, já que este valor variou em cerca de seis pesos 20 anos, em termos reais, o que se traduz em milhões de pesos ao estado mexicano, além de impedir que mais crianças integrassem o programa do governo<sup>70</sup>. Vale

---

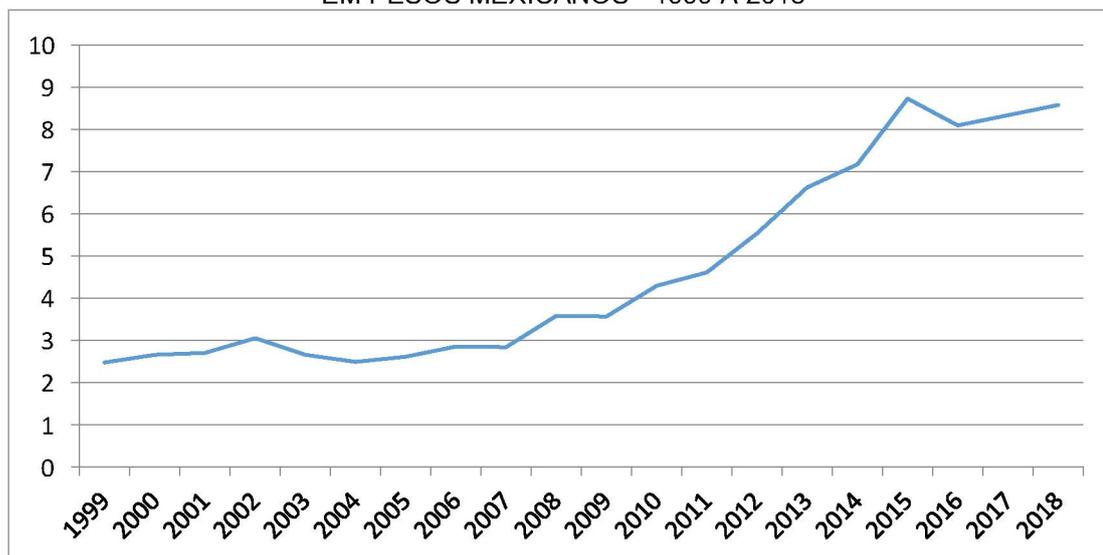
<sup>69</sup> Para mais informações sobre a alteração do Distrito Federal para a Cidade do México, consultar: <<https://mxcity.mx/2016/01/distrito-federal-ciudad-mexico/>> Acesso em: 15/12/2019.

<sup>70</sup> Em relação a isso, nota-se uma grande curva do preço das refeições a partir de 2008. Isso pode estar intrinsecamente relacionado com a alta no preço dos alimentos no mundo e, principalmente, no México, país com crescente dependência alimentar, sobretudo dos EUA. Um segundo ponto, mas

salientar também que o custo das refeições não leva em conta a *cuota de recuperación* dada pelas mães, sendo aquele valor relativo apenas ao orçamento repassado pelo governo ao programa.

Vale salientar que, de acordo com o que foi constatado em entrevista com o SNDIF, os orçamentos do *Ramo 33* e do PDE não podem ser utilizados para outra finalidade que não seja alimentação. Ou seja, não é possível adquirir com esta verba mesas para um refeitório, ou realizar a construção de uma cozinha, sendo assim, se supõe que o orçamento do Gráfico 10 vai integralmente para a compra das refeições. Em contraste a isso, a avaliação feita do *Ramo 33* pela Investigación en Salud y Demografía (2018) relata que o FAM-IE, parte do *Ramo 33*, em teoria, destina parte dos recursos do FAM para construção, equipamentos e reformas de infraestrutura física dos níveis de educação básica, média e superior na modalidade universitária.

GRÁFICO 10 - CUSTO MÉDIO DA REFEIÇÃO FORNECIDA PELO PDE NA CIDADE DO MÉXICO EM PESOS MEXICANOS - 1999 A 2018



FONTE: Secretaría de Administración y Finanzas – Subsecretaría de Egresos – Dirección Ejecutiva de Atención y Seguimiento de Auditorías, Ciudad de México.

não menos importante, é o fato de que a Cidade do México possui 100% das refeições do PDE na modalidade *Desayunos Fríos*, que em grande parte é composta por ultraprocessados, em sua maioria de marcas estrangeiras. Seria precoce concluir que tem havido um encarecimento dos alimentos ultraprocessados no país, mas é possível questionar o quão viável tem sido a alimentação do PDE na modalidade *Desayunos Fríos* na Cidade do México, e trazer como alternativa os *Desayunos Calientes*, especialmente vinculados com produtores locais e/ou de estados mais próximos.

TABELA 5 - ORÇAMENTO DO PDE NA CIDADE DO MÉXICO

Ano	Coluna 1 - Orçamento total do PDE (a)	Coluna 2 - Ramo 33 da Cidade do México (b)	Coluna 3 - % utilizada do Ramo 33 no PDE (a/b)x100 (c)	Coluna 4 - Refeições Distribuídas (em milhões)	Coluna 5 - Custo Médio da Refeição (pesos mexicanos)
1997 <sup>71</sup>	43,3				
1998	240,3	2075,2	11,58		
1999	238,3	2065,7	11,54	96,3	2,474558671
2000	272,8	2361	11,55	102,8	2,435477696
2001	279,4	4202,5	6,65	103,3	2,377707825
2002	314,5	4463,3	7,05	103,1	2,536993789
2003	300,3	4784,3	6,28	112,8	2,129383276
2004	269,3	4947,3	5,44	108,4	1,889035948
2005	297,6	5499,4	5,41	114	1,921032876
2006	324,8	5461,2	5,95	114	2,015003508
2007	323,9	7261,1	4,46	114	1,936603761
2008	393,3	8190,9	4,80	110	2,287673326
2009	348,9	8493,7	4,11	97,8	2,203894929
2010	457,5	8872,6	5,16	106,8	2,534825795
2011	471,3	9662,7	4,88	102,4	2,6232805
2012	475,5	10311,7	4,61	86,1	3,039209523
2013	504,9	10834,9	4,66	76,2	3,507160385
2014	658,2	12240,8	5,38	91,9	3,642338552
2015	743,6	12459	5,97	85,2	4,345946727
2016	708	1568	45,15	87,5	3,898138955
2017	724,2	1590,8	45,52	87	3,755970188

FONTE: Secretaría de Administración y Finanzas – Subsecretaría de Egresos – Dirección Ejecutiva de Atención y Seguimiento de Auditorías, Ciudad de México; Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Nota 1: O custo médio da refeição foi obtido através da divisão entre o orçamento total do PDE corrigido pela inflação (ano base 1999) e a quantidade de refeições distribuídas.

De acordo com Núñez et al (2008) o custo da refeição tende a variar muito entre os estados, de forma que “*para desayunos fríos se calculan entre \$1.52 para el estado de Durango hasta \$57.8 en el caso de Coahuila; en su caso, para desayunos calientes, varían desde el \$1.83 para Durango, hasta \$237.19 para Tabasco*” (NÚÑEZ et al, 2008, p. 81). “*La problemática principal deviene de la falta de una normatividad nacional que obligue a los SEDIF a hacer un uso eficiente de los recursos del Ramo 33*” (NÚÑEZ et al, 2008, p. 58). Em uma avaliação mais recente

<sup>71</sup> Nota-se uma grande diferença entre o orçamento do PDE em 1997 e 1998, isto pode se justificar pelo ano de criação do FAM ser em 1998. Mais informações: <[https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/Ramo\\_33\\_PDF\\_02032011.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/Ramo_33_PDF_02032011.pdf)> Acesso em: 06 Fev. 2020.

do *Ramo 33* feita pela Investigación en Salud y Demografía (2018), confirmou-se que não há incentivo ou mecanismos de coerção suficientes que façam com que os estados cumpram as regras estabelecidas:

Dado que el 98 por ciento de los recursos que reciben las entidades federativas se asignan con base en el IVS, se observa la posibilidad de que el sistema de incentivos del fondo funcione de manera inversa; es decir, que las entidades federativas no sigan las disposiciones de la EIASA y continúen recibiendo, por lo menos, la misma cantidad de recursos que en los ejercicios anteriores (p. 59).

### **Comentários finais**

A análise do PDE mostrou que os problemas alimentares no México, padecem da falta de integração das políticas públicas, para que os problemas oriundos da desigualdade econômica sejam superados. Em relação aos problemas sociais e alimentares enfrentados no México, é recomendada a integração destas políticas, para que haja um sistema garantidor de direitos orientado por uma estrutura legal que garanta o bom funcionamento do programa, um sistema de transparência que dê legitimidade aos gastos públicos, um mecanismo de diálogo entre as diversas instituições nacionais, estaduais e municipais. Além disso, é importante uma participação social com a representatividade nas decisões políticas de acordo com as particularidades das diferentes regiões do país. Mais especificamente, quando se trata do PDE, é de extrema importância garantir que os alimentos oferecidos sejam de qualidade nutricional, e que estejam de acordo com os hábitos alimentares locais, garantindo a SOBAL. Neste sentido, discussões como Circuitos Curtos Agroalimentares são extremamente úteis, para viabilizar a compra de alimentos da agricultura local, garantindo uma dinamização da economia local e uma atenção aos hábitos alimentares da região.

Dessa forma, não há mecanismos político-administrativos para que os estados sigam as regras de fornecimento e publicação dos dados, tampouco o SNDIF tem mandato para fazer com que os DIFs de cada estado cumpram com os formatos de relatórios solicitados e os entreguem em uma data específica, assim podendo faltar informações de determinados estados, além do que dificulta a avaliação do programa em nível nacional.

No que tange à análise do orçamento, identificou-se que os estados de Puebla e San Luis Potosí destinaram nos últimos anos cerca de apenas 1% de seu

orçamento do *Ramo 33* ao PDE, o que está de acordo com a média nacional, mas ainda é considerado extremamente baixo quando comparado com os mais de 40% destinados ao programa pela Cidade do México. É necessária uma pesquisa mais profunda para identificar se o orçamento baixo destinado por San Luis Potosí e Puebla se justifica pelo fato destes estados possuírem menor número de inscritos no programa, ou se os valores atribuídos à cada refeição nestes estados também diferem muito do valor atribuído na Cidade do México, ou até mesmo se isto é parte das escolhas políticas de cada estado, em priorizar outros programas do *Ramo 33* que não sejam os do FAM-AS, como é o caso do PDE.

## 5 AS EXPERIÊNCIAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA CIDADE DO MÉXICO, NAS LOCALIDADES DE LOMA BONITA-PUEBLA E DE EL PALMITO-SAN LUIS POTOSÍ

Neste capítulo são analisadas as informações obtidas em pesquisa de campo realizada com o objetivo de compreender o programa de alimentação escolar mexicano, *Desayunos Escolares*, sua execução em diferentes localidades no território mexicano e, principalmente, identificar os casos de sucesso frente aos desafios que o programa encontra no país. Desta forma, foram investigadas três experiências distintas de alimentação escolar fomentada pelo programa, cada uma com sua especificidade. Nas entrevistas com representantes de instituições responsáveis pelo programa, foram coletadas informações com base nas quais foi possível avaliar o alcance do DHAA, em particular através de iniciativas voltadas à SOBAL e à SAN de acordo com os hábitos alimentares locais e com o que é previsto pela legislação mexicana<sup>72</sup>. As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2018 e março de 2019 em Loma Bonita, El Palmito<sup>73</sup> e Cidade do México.

Inicialmente, a alimentação escolar no México foi abordada com foco no PDE, trazendo à tona também o caso das ETC, com base principalmente nas entrevistas realizadas com o SNDIF, OXFAM e FAO. Num segundo momento, são discutidas as experiências da Cidade do México, de Loma Bonita e de El Palmito, tendo por base as entrevistas realizadas nas escolas, tanto com as mães dos alunos, quanto com os diretores, além da SEDARH, dos DIF-Puebla e DIF-Cidade do México, dos pequenos produtores de San Luis Potosí, e da empresa SEREL. Como respaldo à análise das informações coletadas recorre-se a autores que tratam da mesma realidade, num cotejamento com o que foi identificado em visita de campo. Por fim, com o propósito de desvendar iniciativas que possam se contrapor aos efeitos do regime alimentar neoliberal na alimentação escolar do país, são apontados os benefícios de uma vinculação da agricultura familiar local com a alimentação escolar.

---

<sup>72</sup> O país também é pioneiro na *Iniciativa América Latina e Caribe Sin Hambre 2025*, que tem como meta erradicar a fome na região cinco anos antes do que o previsto pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, junto à *Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, à FAO, e às agencias de cooperação internacional do Brasil e da Espanha. Mais informações em: <<http://www.ialcsh.org/iniciativa/#Meta>> Acesso em: 20 Nov. 2019.

<sup>73</sup> Loma Bonita e El Palmito possuem status geográfico de localidades, sendo o menor nível de divisão subnacional existente no país (as quais são: estado, município e localidade), o que no Brasil poderia se assemelhar ao conceito de distrito.

## 5.1 A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO MÉXICO

De acordo com a OXFAM, desde a década de 1980, tem-se os primeiros passos do modelo neoliberal mexicano, com a formulação de políticas públicas sociais sem alcance universal<sup>74</sup>, assistencialistas e precárias, o que acaba imprimindo nesses programas a visão do Estado mexicano de considerar a população alvo como beneficiária e não como detentora de direito. Dai, portanto, criou-se um arcabouço de políticas públicas sociais que não são integrais e que por diversas vezes são, em alguma extensão, utilizadas pela ótica do clientelismo. De acordo com um estudo formulado pela OXFAM, mesmo que o governo mexicano quisesse alterar suas políticas para garantir direitos e acesso universal a elas, isso não seria possível em função de limites orçamentários. Ou seja, para que a União tenha orçamento necessário para implantar tais políticas é necessário que haja uma maior arrecadação de impostos de forma progressiva e em maior quantidade no México, com foco principal nas rendas mais altas<sup>75</sup>. Ainda neste sentido, o SNDIF argumenta que é importante que os programas não sejam universais, sendo, portanto, focalizados, e que não seja adotada uma estratégia assistencialista. O órgão destaca que as políticas públicas mexicanas são formuladas de acordo com o conceito de equidade, para que as demandas específicas de cada cidadão sejam atendidas, às quais as políticas públicas devem se adaptar.

As políticas públicas no país se moldam à autonomia dos estados com uma flexibilidade de acordo com as condições locais, por exemplo, crianças de até cinco anos são priorizadas em alguns lugares e até doze anos em outros, idade média em que se conclui o primeiro grau no país. A origem da comida fornecida também varia, podendo ser minimamente processada ou processada e fornecida por alguma indústria<sup>76</sup>, o chamado *Desayuno Frío*, ou uma comida totalmente preparada nas escolas com seus ingredientes fornecidos por empresas, ou ainda, mesmo que

---

<sup>74</sup> No país ainda é tímido o debate da universalização das políticas públicas sociais (DAUTREY, 2013).

<sup>75</sup> “Para que el Estado pudiera [...] garantizar estándares mínimos de bienestar a cada ciudadano, no como gesto caritativo sino como un derecho consagrado en la constitución del país, se necesitaría una reforma impositiva, la cual no se produjo en México (este país tiene una carga fiscal baja, apenas superior al 10 por ciento)” (DAUTREY, 2013, p.36).

<sup>76</sup> Vale notar que o fornecimento de produtos industrializados para a alimentação escolar reflete a tendência do terceiro regime alimentar. Em relação a isso, é importante mencionar que a prevalência da obesidade em menores de cinco anos tem aumentado em todo o mundo, a maioria em países de renda baixa e média (GAMBOA-DELGADO et al, 2016).

preparada nas escolas, seus ingredientes são fornecidos por produtores locais, o que seria o chamado *Desayuno Caliente*. De acordo com a FAO, nos dias de hoje o *Desayuno Frío* compõe cerca de 70% da alimentação fornecida pelo programa, e os 30% restantes são compostos pelo *Desayuno Caliente*. A justificativa para a predominância do *Desayuno Frío* dentro do programa é a de que não exige uma logística de cozinha e refeitórios para que a escola seja assistida pelo programa.

Todas as escolas visitadas têm como condição para participar do programa, que os pais<sup>77</sup> compareçam em média cinco dias ao mês à escola dos filhos para ajudar no programa, tanto para cozinhar e armazenar o alimento, quanto para distribuí-lo, dependendo da modalidade do programa ali executado. Neste sentido, nas localidades de Loma Bonita e El Palmito, as mães não viam como um obstáculo dispor de seu tempo para que seu filho recebesse o benefício, diferente da Cidade do México, onde era frequente que algumas mães não cumprissem com o compromisso de comparecer à escola nos dias indicados, e por vezes, também havia crianças que gostariam de receber o alimento, mas que não o recebiam pelo fato das mães não terem disponibilidade de dedicar esta carga horária ao programa.

Exemplificando este desafio encontrado na Cidade do México, segundo depoimento da mãe de uma criança que recebe a refeição do PDE,

[há habido un aumento en el numero de niños] a raíz de que han visto, [...] [y] los niños lo quieren, pero a su vez también hay bajas, o sea quién, a lo mejor no toleran la leche, lo consumió y ya no quizo, o que sus papás no pueden venir, porque a lo mejor trabajan [...] dicen: “yo no, porque no puedo ir a repartir”, y a lo mejor una vez le van a echar la mano, pero no siempre, entonces optan por sacarlos del programa.

Ainda como condicionante do programa, as mães devem contribuir com um pagamento denominado *cuota de recuperación*, entre 50 centavos a cinco pesos mexicanos diários, de acordo com a modalidade da refeição (*frío* ou *caliente*), e do que foi estabelecido pelo governo e pelas escolas locais. Segundo a FAO, geralmente este valor é devolvido ao governo estadual, com a finalidade de ser reinvestido no PDE, mas tampouco há um procedimento padrão para a utilização desse recurso, variando entre os estados. A única obrigação, de acordo com o SNDIF, é que este montante seja reutilizado no mesmo programa.

---

<sup>77</sup> Nas quatro instituições de ensino visitadas, apenas na escola localizada em Loma Bonita notou-se a ajuda de pais no programa, e ainda assim os homens eram minoria, comparado ao número de mulheres participantes.

Em comum, constatou-se nas entrevistas com as mães de família de todas as escolas que houve notáveis mudanças na disposição das crianças após passarem a ter o hábito de tomar o café da manhã, e que havia casos de crianças que iam à escola em jejum e que passaram a ter uma primeira refeição na parte da manhã após a implementação do programa em sua escola. No caso da conversa tida nas escolas de Loma Bonita e da Cidade do México, também se frisou a importância do convívio na hora da refeição.

O diretor da escola de Loma Bonita relata a seguir a importância da integração de todos os alunos na alimentação escolar, afirmando:

aquí no se puede decir que se atraviesa algún problema de quienes van a salir beneficiados. Aquí la decisión que se tomó, desde un principio [...] es que los beneficiados tenían que ser todos los alumnos. Igual es una manera pues de no recaer en situaciones inconvenientes. [...] las disposiciones de la SEP [dice] que las instituciones educativas deben de ser lugares o espacios de convivencia sana y pacífica, y siento yo que, si en la parte alimentaria separamos [los alumnos] [...] siento yo que no serían equitativas las oportunidades que se estarían generando aquí en la escuela, entonces, desde un principio, se empezó así: que todos, en el momento en que están inscritos, pues tenían que salir beneficiados con el programa, y es lo que se está haciendo.

Da mesma maneira, o relato da mãe de um titular de direito do PDE na Cidade do México, destaca a importância do convívio em grupo na hora das refeições:

también es parte importante el que saben que existe el desayuno que es el complemento de lo que consumieron en casa, que están en grupo, que están en convivencia y esperan su desayuno [...] porque no es lo mismo que cómo mama les da un desayuno a qué esté aquí con sus compañeritos.

Levando em conta o ambiente obesogênico nas escolas do México, e o contexto que acaba por favorecer hábitos alimentares distantes dos originários e tradicionais que existiam até então no país, principalmente no caso da Cidade do México, onde há grande disponibilidade de alimentos ultra processados nas escolas e em suas redondezas, e baixa disponibilidade de alimentos frescos e de locais adequados para a realização de atividade física (SANTOS BACA, 2014; HERNÁNDEZ & GIORGULI, 2018), as experiências de Loma Bonita e El Palmito podem ser consideradas alternativas ao estilo de alimentação predominante no regime alimentar neoliberal.

O PDE no México é operado diferentemente entre os estados do país, os quais têm autonomia para criar seus lineamentos e as regras de operação de acordo com sua realidade e suas condições para adaptação às orientações nacionais. Dentre as

diferentes experiências estaduais de alimentação escolar optou-se por investigar três casos específicos: 1) *Desayunos Escolares* na Cidade do México; 2) Programa *Escuelas de Tiempo Completo*<sup>78</sup> no estado de Puebla, especificamente na localidade de Loma Bonita, e com vinculação à prática de hortas escolares; e 3) *Desayunos Escolares* no estado de San Luis Potosí, especificamente no município de Tamazunchale, comunidade El Palmito, com vinculação à agricultura local. As experiências de Loma Bonita e Tamazunchale possuem potencial para serem impulsionadas em outras regiões, tanto no âmbito municipal, quanto estadual e federal, buscando assim uma atualização das políticas de alimentação escolar no país para que funcionem de maneira mais sustentável e de acordo com a realidade local.

Deve ser destacado também o programa ETC, para que se compreenda porque existem dois programas de alimentação escolar no país. De acordo com a FAO, quando se estruturou o programa ETC, e como parte dele integrou-se a alimentação escolar, não se levou em conta a expertise já existente no país com o PDE. Só mais recentemente os responsáveis pelos programas perceberam que estão atuando nas mesmas escolas, e apesar de servirem refeições em horários distintos, operam com distintas regras, alimentos e metodologias. Daí optou-se por entrar em acordo de que mais valia abarcar escolas diferentes, para que mais alunos recebessem alimentação, do que atuarem em uma mesma escola. Segundo o SNDIF e o DIF Cidade do México, os dois programas não se duplicam, uma vez que atuam de diferentes maneiras e com diferentes coberturas.

Em relação à existência de dois programas de alimentação escolar, a OXFAM indica que o caminho para evitar a duplicação de políticas públicas sociais no país

---

<sup>78</sup> A escola citada recebeu o benefício do programa *Desayunos Escolares* do DIF durante um ano, e em seguida o benefício foi retirado mantendo-se apenas o programa ETC, sob a justificativa de que havia uma duplicidade de políticas fornecendo alimentação na mesma escola. “En el 2013, el Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (SMDIF), al ver las actividades y resultados en favor del bienestar de los estudiantes, realizó las gestiones necesarias para obtener el abasto alimentario por parte del Sistema Estatal DIF para implementar un comedor y otorgar desayunos escolares. Posteriormente, la escuela accedió a recursos del programa de Escuela Digna de la Secretaría de Educación Pública (SEP), para mejorar las instalaciones del comedor escolar y el área de cancha para llevar a cabo actividades físicas. [...] En un siguiente momento se incorporó el servicio de alimentación de las Escuelas de Tiempo Completo (ETC) de la SEP, lo que acrecentó el beneficio en alimentación puesto que niñas y niños pudieron acceder a un desayuno y comida saludables en favor de su salud y rendimiento escolar. Sin embargo, en atención a la solicitud gubernamental para el aumento de la cobertura de escuelas con programas de alimentación, a partir del año 2015 únicamente se cuenta con el servicio de alimentación de las ETC.” (HERNÁNDEZ & GIORGULI, 2018, p. 10-11).

passa pela *Ley General de Desarrollo Social*, que não estabelece claramente o que é um programa social, e o que seriam os direitos dos cidadãos e as intervenções de cada nível de governo. Esta indefinição normativa, somada à grande quantidade de problemas sociais, acaba reforçando a desarticulação dos níveis federal, estadual e municipal neste âmbito. Neste sentido, a OXFAM ressalta que atualmente as políticas sociais que ocorrem no país não fazem parte de um planejamento sério que vise mudanças nas estruturas, mas são simples estratégias que reacomodam as políticas já existentes em populações específicas, sem levar em conta a noção da alimentação como direito. Para mudar esta lógica é preciso que haja estratégias integradas, e que se complementem, com uma coordenação eficiente.

Em uma tentativa de fortalecer a alimentação escolar no país, deve-se pensar na possibilidade de integrar o PDE e o programa ETC, como cita Hernández & Giorguli (2018):

[...] para lograr la consolidación de un Programa nacional de Alimentación Escolar, que bien puede ser gestionado por ambas secretarías, de educación y de salud o de desarrollo social, cuya visión se centre en la mejoría del estado nutricional, aprendizaje y permanencia escolar, bajo un enfoque de derechos. Este programa tendría que integrar componentes clave como la educación alimentaria y nutricional con el uso de recursos pedagógicos como el huerto o comedor, la adopción de menús locales saludables, la integración de las compras de alimentos frescos a pequeños productores, mejora de la infraestructura de espacios alimentarios, fomento de la participación social, del consumo de agua potable, de la actividad física, así como la coordinación intersectorial (HERNÁNDEZ & GIORGULI, 2018 p. 41).

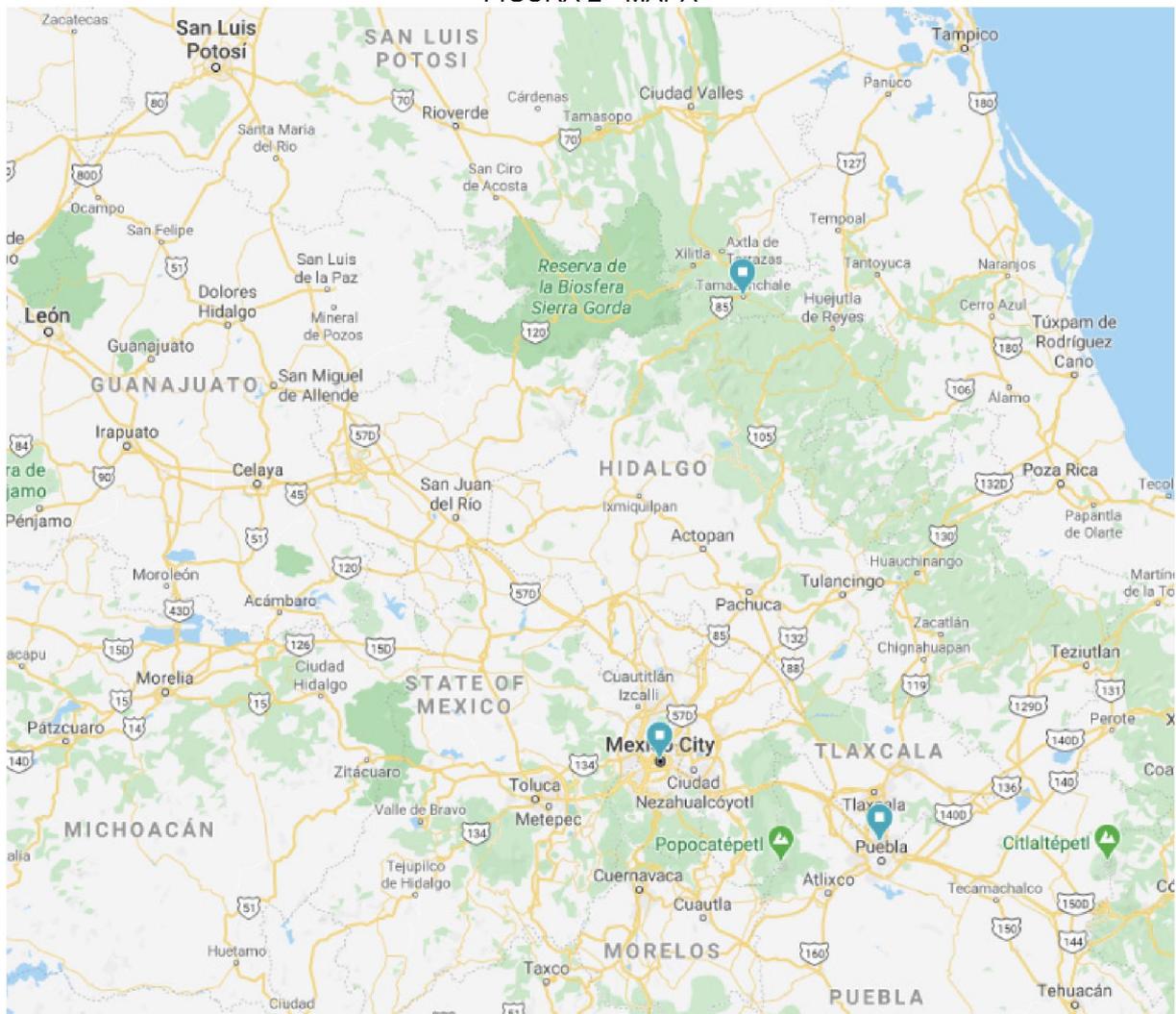
Neste mesmo sentido, a FAO destaca a importância de um programa de alimentação escolar nacional, que funcione como uma espécie de guarda-chuva para todos os programas que tenham como objetivo a alimentação escolar, para que haja lineamentos e normativas que façam com que os programas funcionem de forma a somar um ao outro. Assim, é importante e necessário que dentro dessas instituições as políticas públicas sejam implementadas de forma conjunta. Sendo assim, FAO aponta as secretarias federais que deveriam trabalhar de forma articulada para que haja uma estratégia mais ampla de alimentação escolar no país: *secretaria de salud*, que somaria com diagnósticos de má nutrição existentes nas escolas; *secretaria de educación*, que tem o mandato para operar os programas dentro das instituições de ensino, além do que, poderia potencializar uma cultura de alimentação saudável; *secretaria de bienestar*, que atua em conjunto com os DIFs; e *secretaria de hacienda*, já que, enquanto não se consegue modificar o orçamento do

programa com um foco de DHAA, e não se retira o orçamento do PDE do rol de assistência social (para que todos os estados realizem uma cobertura universal, e não de acordo com suas vontades), a alimentação não será um direito garantido como previsto na constituição mexicana.

De acordo com a OXFAM, não há no México uma estratégia realmente integrada e sintonizada com as necessidades da primeira infância, o que faz com que as desigualdades estruturais continuem sendo carregadas com as novas gerações, como analisado nos capítulos anteriores com base em dados relativos a pobreza e pobreza extrema, carência por acesso a alimentos, sobrepeso e obesidade, entre outros.

Para visualizar melhor a geografia deste estudo que será abordado a seguir, a figura 2 mostra geograficamente onde foram realizadas as visitas de campo:

FIGURA 2 - MAPA



FONTE: Google Maps (2020).

A seguir será abordada cada visita de campo separadamente, começando pela experiência da Cidade do México, em seguida a de Puebla-Loma Bonita, e por último San Luis Potosí-El Palmito.

### 5.1.1 Cidade do México

A escola visitada na Cidade do México se encontra na Delegación Gustavo A. Madero<sup>79</sup>, dentre as 16 delegações ali existentes, possuindo 1.193.161 habitantes (2009), o que corresponde a 13,3% da população municipal.

Entre as especificidades locais da alimentação escolar, destaca-se que 100% dos atendimentos pelo PDE na Cidade do México são fornecidos por uma empresa privada, e conta com a contribuição das mães na administração do programa e no pagamento de 50 centavos de pesos mexicanos diários para auxiliar nos gastos, sendo o café da manhã composto por uma caixa de leite semidesnatado de 250 ml, uma fruta fresca ou seca, e uma bolacha integral, barra de cereal ou um pacote de cereais, a depender da empresa licitada e do contrato firmado<sup>80</sup>, consumidos pelos alunos durante 20 minutos em sala de aula.

No caso da Cidade do México, constatou-se um menor tempo dedicado ao programa por parte das mães uma vez que o manuseio dos *Desayunos Fríos* implica em um processo mais rápido. Outro fato comentado pelas mães de família foi a relutância de alguns alunos em consumir alguns alimentos, o que não se constatou nas escolas que forneciam o *Desayuno Caliente*. E dentre as queixas citadas por estas, está a inadimplência de algumas mães no pagamento da *cuota de recuperación*, além do que a escola em questão recebe frutas às quintas-feiras, de acordo com o calendário da logística da empresa fornecedora e pelo DIF da Cidade do México. Segundo as mães, isso acaba se tornando um desafio, uma vez que estas devem durar sete dias, o que não ocorre pela falta de uma refrigeração adequada.

---

<sup>79</sup> Para mais informações sobre a Delegación Gustavo A. Madero-Ciudad de México, consultar: <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos\\_geograficos/09/09005.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/09/09005.pdf)>. Acesso em: 04 Dez. 2019.

<sup>80</sup> Vale salientar que em 2019 o novo governo da Cidade do México se comprometeu a fornecer aos alunos da cidade a modalidade *desayunos calientes* pelo valor de 13 pesos diários. Além disso, a empresa fornecedora desta alimentação continuará sendo a mesma que já fornecia os *desayunos fríos*. Mais informações: <<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/escuelas-tendran-desayunos-calientes>> Acesso em: 12 Ago. 2018.

Em conversa com representantes da SEREL, fornecedora dos *Desayunos Fríos* na Cidade do México no ano de 2018-2019, e em diversos outros estados, informou-se que a empresa já trabalha com os programas do DIF há 11 anos, participando de diversas licitações no país, e há três anos atua na Cidade do México com o PDE<sup>81</sup>. Neste sentido, a entrevista com o representante do SNDIF alerta que se deve ter um cuidado maior para que empresas fornecedoras de produtos não se tornem uma espécie de monopólio nos programas. Segundo o representante do SNDIF,

Pero sobretodo, hay veces que se hace un monopolio aquí en México. O sea, tenemos lineamientos en la EIASA, entonces los lineamientos pues te manejan ciertos productos que tiene que ser con ciertas características [...] entonces no todos los proveedores cumplen a veces con las características de la EIASA, que lo que se puede llegar a generar, que solamente uno o dos proveedores a nivel nacional surtan, y esto tampoco esta padre, no?

No caso da Cidade do México, a empresa recebe produtos de diversas marcas (leite da marca Lala e Alpura, frutas de diversas regiões do país, e bolachas e cereais de empresas diversas), e os distribui nas escolas inscritas no programa. Além disso, a empresa também é empacotadora de grãos, como feijão, arroz, grão de bico, lentilha e etc., parte dos quais também é fornecida pela empresa em outros estados para outros programas alimentares do SNDIF. Apesar disso, afirmou-se que os produtos são de origem nacional, uma vez que a *Ley de Adquisiciones* obriga ao menos 65% de conteúdo nacional. Quando perguntado sobre os lucros que a empresa obtém com o PDE, afirmou-se que são muito baixos, mas que sua participação nos programas do DIF faz parte de uma responsabilidade social da empresa.

Seus produtos devem respeitar a EIASA, que focam em produtos fortificados nutricionalmente para combater a desnutrição, e com baixos níveis de açúcar para combater a obesidade, ou seja, não há discriminação entre a demanda nutricional de cada criança, ou até mesmo dos níveis de vulnerabilidade que esta se encontra, de acordo com o entrevistado. Especificamente na Cidade do México, a empresa

---

<sup>81</sup> Em explicação sobre o processo de licitação na Cidade do México, os representantes da empresa afirmaram que primeiramente é feita uma oferta técnica (em fevereiro de 2019 quando estava sendo realizada nova licitação, foram enviadas sete propostas de diferentes fornecedores), tal oferta é analisada pelo *Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán* e pela *Universidad Nacional Autónoma de México*, sendo que, uma vez comprovado que os produtos atendem os requisitos técnicos da licitação e que as empresas cumprem com uma série de requisitos sanitários, abrem-se as propostas, verifica-se o menor preço ofertado, a partir do qual, é averiguada a possibilidade de algum dos outros participantes cobrir a oferta, buscando-se portanto, o menor valor possível.

explica a complexidade da distribuição semanal de alimentos a cerca de 2800 escolas, o que chega a somar em média quatro milhões e meio de refeições semanais, e justifica a dificuldade de fornecer frutas com maior frequência. É fato que as dimensões da Cidade do México tornam a logística da alimentação escolar mais difícil e favorecem a opção pelos alimentos frios, aspectos não encontrados em cidades menores. Apesar disso, é preciso frisar que esta opção por vezes ratifica a lógica do terceiro regime neoliberal, fornecendo alimentos industrializados, homogeneizando os hábitos alimentares dos alunos e alunas, e negligenciando as potencialidades dos pequenos produtores locais, os quais proporcionariam alternativas alimentares mais sustentáveis, de acordo com os princípios da SOBAL.

Com vistas a otimizar o uso dos recursos do programa, a avaliação feita do Ramo 33 pelo *Investigación en Salud y Demografía* (2018), indica diversos pontos importantes, destacando a necessidade de fornecedores mais adequados às necessidades de cada criança, ou de grupos de crianças, que integra o PDE:

Se identificó que un área de oportunidad asociada a la operación de los programas alimentarios tiene que ver con los proveedores de insumos. Según se indicó en las entrevistas, **se ha observado casos en los que a los sistemas estatales les “imponen” proveedores, sin que los productos cumplan, necesariamente, con los criterios de calidad nutricia**. Otra área de oportunidad se relaciona con la ausencia de un diagnóstico preciso con relación a las condiciones de desnutrición de los niños que son beneficiarios del programa desayunos escolares en las escuelas; se comentó que **a los niños se les proporcionan los desayunos de manera indiferenciada** (p. 40, grifo da autora).

Ao encontro da citação acima, o estudo de campo realizado indica que de fato não foi encontrada diferenciação nas refeições distribuídas às crianças, independente do estado nutricional de cada uma delas. Além disso, também houve casos em que se demonstrou um descontentamento com o alimento fornecido pela gestão do programa, ao que se soma a dificuldade em encontrar fornecedores que cumpram todos os critérios de acordo com o que foi relatado pelo SNDIF.

Segundo avaliação realizada pelo DIF da Cidade do México em entrevista, a desnutrição é entendida de acordo com o conceito da Organização Mundial de Saúde, que abarca tanto o atraso no crescimento e a insuficiência de peso, quanto a falta de micronutrientes, a obesidade e o sobrepeso. Além disso, o PDE na Cidade segue os princípios da *Ley de Desarrollo Social*, relativos a igualdade, equidade de gênero, equidade social, justiça distributiva, diversidade, integralidade, territorialidade, participação, exigibilidade e transparência. Afirmando ainda que, a

questão alimentar vai além da assistência social, buscando um enfoque de direitos, que combata problemas sociais e de saúde pública, tendo como objetivo garantir o direito à alimentação, previsto na constituição mexicana e da Cidade do México. No que tange à descentralização do PDE, a mesma instituição afirma que esta tem sido positiva, no sentido de que, este mecanismo tem tornado possível ao estado implementar ações de acordo com suas características e necessidades, sejam elas: alimentos típicos da região, espaços, geografia, economia, transporte, costumes e acessibilidade. Apesar do informado, tem-se que, à luz dos dados analisados no terceiro capítulo e da pesquisa de campo, parte destas afirmações não refletem a realidade encontrada.

Em âmbito nacional, tem-se como base de atuação os lineamentos e regras do SNDIF. Finalmente, é possível afirmar que a atual gestão governamental da Cidade do México, sob liderança de Claudia Sheinbaum tem como prioridade o PDE e o ambiente escolar, melhorando a infraestrutura das instituições de ensino, provendo uma alimentação saudável a todos, apoiando atividades físicas e culturais, entre outras.

Segundo a diretora da escola Primaria Maestro Manuel Borja Soriano, e as mães dos alunos, entrevistados na pesquisa de campo, que ali participavam da entrega dos *desayunos*, o PDE já atua na escola há mais de quatro anos, tendo começado com um número de oito mães que integravam o programa, chegando a 342 alunos participantes em 2019, o que corresponde a 66,4% dos matriculados na escola. Esse número permite questionar se o foco na garantia do direito à alimentação, como comentado pelo DIF da Cidade do México está sendo efetivado, uma vez que mais de 30% dos alunos da instituição não têm acesso às refeições. A integração de novos alunos acontece no início do ciclo escolar, quando é feita uma convocatória pela diretora da escola, e os interessados em participar do programa se manifestam. Os que decidem participar recebem instruções de como operar o programa pelo DIF, de acordo com o que foi informado pelas mães dos alunos.

Os alimentos fornecidos não são facilmente aceitos pelos alunos, como relatado pela diretora e pelas mães dos alunos, o que implica em desperdício, principalmente de produtos industrializados, uma vez que frutas e leite são mais aceitos pelas crianças. Sobretudo, o programa agrada mais às mães, do que às próprias crianças. Apesar da maioria dos alunos já comerem antes de ir à escola, é

importante que tenham garantida uma alimentação equilibrada no ambiente escolar, mesmo que seja um complemento do que lhe é fornecido em sua casa, o que também fomenta a formação de hábitos alimentares saudáveis.

### 5.1.2 Loma Bonita

Loma Bonita, com uma população de 615 habitantes, é uma das 80 localidades do município de Ajalpan, com 54.740 habitantes, segundo levantamento de 2009, situado no estado de Puebla<sup>82</sup>. Em entrevista, relatou-se que o povoado sofre com grande instabilidade no nível de emprego, proporcionado principalmente pelo cultivo do milho, sendo que após a colheita parte da população local se vê obrigada a migrar para cidades maiores em busca de empregos temporários, o que faz com que a renda da população local também seja precária e instável. Em Loma Bonita, a *Escuela Primaria Federal Bilingüe General Lázaro Cárdenas* fornece três refeições diárias aos seus 97 alunos, todas cozinhadas pelas mães dos alunos, a partir de ingredientes fornecidos por eles mesmos, por meio de uma contribuição de cinco pesos mexicanos diários, pela existência de hortas e galinheiro na escola, e pelo estado de Puebla. Os alimentos fornecidos pelo estado através do programa ETC são divididos em alimentos não perecíveis que, segundo o diretor da escola, são obtidos a cada dois meses no município de Ajalpan, e em alimentos perecíveis, que são entregues pelo programa ETC geralmente aos domingos.

Em 2019, a gestão das refeições foi feita por 66 mães, as quais formavam oito equipes de trabalho, o que soma uma semana de trabalho a cada dois meses para cada mãe, chegando a representar cinco semanas de trabalho por ano. Para preparar as refeições as mães devem chegar por volta das 6 horas da manhã, e permanecem praticamente toda a jornada escolar, uma vez que devem servir as três refeições diárias. Quando perguntados se houve algum tipo de capacitação das mães para este trabalho, afirmou-se que uma vez ao ano são ofertados cursos sobre o assunto, o que para o diretor da escola ainda é pouco.

Na *Escuela Primaria Federal Bilingüe General Lázaro Cárdenas* encontramos uma experiência específica de hortas escolares, que de acordo com o DIF de

---

<sup>82</sup> Para mais informações sobre Ajalpan-Puebla, consultar: <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos\\_geograficos/21/21010.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/21/21010.pdf)> Acesso em: 04 Dez. 2019.

Puebla, é uma ação que integra, desde 2013, os programas “*Desarrollo Comunitario “Comunidad DIFerente”*” e “*PESA*<sup>83</sup>-FAO”, um programa da *Secretaría de Desarrollo Rural* em parceria com a FAO<sup>84</sup>. De acordo com o diretor da escola em Loma Bonita, nesta época foram implementadas hortas escolares em diversos lugares, mas pela falta de apoio e acompanhamento, as experiências acabaram frustradas, e hoje apenas a escola citada segue com o programa. Ainda segundo o DIF de Puebla, tem sido realizados convênios no estado com produtores locais para facilitar a aquisição de produtos perecíveis, como frutas e verduras.

Em novembro de 2013, a escola passou a integrar o PDE, e posterior a isto, em 2014 o programa ETC integra a escola, somando portanto dois programas que fornecem alimentação em uma mesma escola, o que dura alguns meses, até que em junho de 2014 o PDE se retirou da instituição com justificativa de que ali havia uma duplicidade de políticas. Portanto, hoje a escola recebe apenas a alimentação do programa ETC. As mães confirmam que nos meses em que ambos os programas foram executados na escola foi uma época de fartura, em que sobravam alimentos, os quais eram repartidos entre as famílias dos alunos. O diretor da escola também manifestou a preferência de que os produtos fossem comprados pela própria escola, como ocorria no ano em que a escola integrou o programa ETC (antes da reformulação das regras de aquisição de alimentos do programa), argumentando que neste período os produtos eram de melhor qualidade e se conseguia comprar em maior quantidade do que o que o programa lhes entrega atualmente.

Em entrevista com o DIF Puebla no dia 8 de março de 2019, informou-se que a *Primaria General Lázaro Cárdenas* estaria participando do PDE desde o mês de fevereiro de 2019. Apesar disso, em 19 de fevereiro de 2019, quando da visita de campo à escola, a instituição não estava recebendo o benefício, e em contato recente, já em 2020 com o diretor da escola, confirmou-se que no ano de 2019 a escola não recebeu nenhum programa do DIF, e continua somente com o programa

---

<sup>83</sup> O PESA funciona em coordenação com a FAO desde 2002. “En el México la inversión del PESA está destinada a la adquisición de activos productivos, a obras para el aprovechamiento sustentable de suelo y agua, y a servicios de asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología, a través de proyectos familiares de hogar saludable, producción de alimentos y generación de ingresos” (BEZERRA & TRENCH, 2016, p. 196).

<sup>84</sup> Para mais informações sobre este projeto, consultar: <<http://www.fao.org/fao-stories/article/es/c/1142779/>> Acesso em: 12 Jan. 2019.

ETC. Portanto, encontrou-se aí uma incongruência com a informação fornecida pelo governo e o que se constatou em visita de campo.

De acordo com Vega-Macedo et al (2014), localidades com menos de 2500 habitantes, como Loma Bonita, geralmente possuem insegurança alimentar em maiores dimensões. Prova disso é uma pesquisa anterior à implementação das hortas na escola ter revelado que nesta localidade mais de 80% dos jovens possuíam níveis de desnutrição causados por uma alimentação inadequada. As mães comentam ainda que, por desinformação, seus filhos consumiam com muita frequência produtos ultraprocessados, e que este hábito atualmente deixou de existir desde que as mães passaram a adquirir novos conhecimentos, via acompanhamento técnico do *Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria* (PESA), sobre maneiras alternativas de como melhorar sua realidade.

Mesmo em áreas isoladas como esta há um aumento no consumo de produtos industrializados, piorando a nutrição e a saúde da população, em particular de crianças menores de cinco anos, cuja situação é ainda mais grave, uma vez que aqueles alimentos chegaram a representar cerca de 39% a 56% da energia total por elas consumida. Estudos comprovam ainda que alguns aditivos alimentares utilizados em produtos industrializados causam efeitos adversos em crianças, como déficit de atenção, distúrbios do sono e irritabilidade (GONZÁLEZ-CASTELL et al, 2007). A alta incidência de produtos ultraprocessados na alimentação destas crianças foi confirmada em conversa com o diretor da escola, que afirmou ter sido preciso um acordo com as mães de que não se permitiria mais a entrada de “*comida chatarra*”<sup>85</sup> na escola, fechando inclusive a cantina que ali funcionava. Esta situação reflete claramente uma tentativa da população local de reconquistar sua SOBAL e ir contra as tendências de homogeneização das dietas que ocorre até mesmo nas regiões mais isoladas do país.

Nesta experiência encontrou-se uma horta escolar com mais de dez espécies de hortaliças, produzindo cerca de 900 kg por ano, além de compostagem, criação de galinhas para o fornecimento de ovos, que rendem uma média de 15 a 20 ovos ao dia, e criação de dois porcos para o abate, todos voltados para a utilização na alimentação escolar de cerca de cem alunos. Estes recursos chegam a somar uma

---

<sup>85</sup> Esta expressão tem como tradução ao inglês “*junk food*”, usualmente utilizada no português como “porcaria” ou “besteira”, querendo se referir a uma comida com alto teor calórico e baixos níveis de nutrientes.

economia de cerca de 22 mil pesos mexicanos que seriam utilizados na compra de hortaliças e ovos (HERNÁNDEZ & GIORGULI, 2018). Vale salientar que antes da implementação do programa se identificou que 100% das crianças iam à escola em jejum, aumentando assim a importância da alimentação escolar nesta localidade. Em Loma Bonita, optou-se por proporcionar acesso universal ao programa, para que, segundo o diretor da escola, prospere um ambiente pacífico e saudável, evitando que as crianças sejam discriminadas na hora da refeição, garantindo que todas tenham igual acesso aos alimentos.

Todos estes ambientes citados são geridos pelas mães de família e utilizados eventualmente para que as crianças tenham aulas práticas de educação alimentar, matemática e ciências. A participação das mães nestas atividades se mostrou positiva no sentido de que algumas famílias, após terem contato com o projeto levado a cabo na escola, também replicaram a experiência das hortas e da compostagem em suas casas. Ainda assim, o que é suprido pela horta não é suficiente para tornar a escola autossuficiente em alimentos saudáveis, mas apenas um complemento aos alimentos já fornecidos pelo governo, e os comprados pelas mães com a *cuota de recuperación*.

Ainda neste caso, relatou-se a dificuldade de adaptação dos alunos e das mães ao estabelecido pelo programa ETC, no que se refere aos produtos fornecidos como por exemplo, legumes desidratados, proteína de soja texturizada, grão de bico, carne processada, entre outros, os quais, de acordo com o diretor da escola, não estão alinhados com as regras de operação do programa e com as normas de SAN, além do que não fazem parte dos hábitos alimentares desta população. Nestes casos os alimentos não eram consumidos ou eram fornecidos aos porcos<sup>86</sup>. A dificuldade se dá tanto por parte das mães, que não sabem a maneira correta de preparar os alimentos que não são parte de seus hábitos alimentares, quanto por parte dos alunos, que relatam não gostarem da comida. A fim de melhorar a execução do programa na escola, decidiu-se por não seguir o *menu* fornecido pelo mesmo, adaptando o cardápio e a origem dos alimentos de acordo com o que lhes

---

<sup>86</sup> Neste sentido, tratando da incompatibilidade entre a comida ofertada pelos programas de alimentação escolar no país e a realidade das escolas, Gómez (2017) também reforça que uma das principais limitações do PDE é a comida ofertada, que acaba contribuindo para o sobrepeso e para a obesidade, e por isso a importância de rever o desenho e a implementação do programa, de forma que as pessoas que estão na ponta final e realizam o preparo dos alimentos, saibam manipulá-los de maneira correta, a fim de produzir um alimento de melhor qualidade. Logo, o mesmo deveria ser aplicado para o caso do programa ETC em Loma Bonita.

parece mais próximo à sua realidade. O que de acordo com o diretor da escola, fez com que aumentasse o grau de aceitação do alimento por parte dos alunos.

O diretor da escola cita como inspiração para gestão da alimentação escolar o *Plato del Buen Comer*<sup>87</sup>, que é “parte de la Norma Oficial Mexicana para la promoción y educación para la salud en materia alimentaria” (SSA, 2012 apud GÓMEZ, 2017, p. 25). De acordo com o diretor da escola, este arcabouço voltado para a promoção da SAN na escola trouxe consigo também uma melhora no desempenho escolar dos alunos, refletido em suas notas, e uma melhora de cerca de 20% na frequência escolar (HERNÁNDEZ & GIORGULI, 2018), o que foi confirmado em entrevista com as mães, que relatam uma maior disposição dos filhos em realizar atividades na escola.

### 5.1.3 El Palmito

El Palmito é uma localidade situada no município de Tamazunchale, dentre as 218 localidades que o integram este município no estado de San Luis Potosí, 94% das quais estão em situação de alta e muito alta marginalização, o que corresponde a 71% da população do município que era de 96.376 habitantes em 2010 (GORDILLO, 2017).<sup>88</sup>

No caso dessa localidade a alimentação na escola *Primaria Oficial Justo Sierra* é preparada pelas mães e fornecida a cerca de 150 crianças para quem é oferecida apenas uma refeição ao dia, preparada com ingredientes supridos tanto pelo governo (DIF-San Luis Potosí), quanto adquiridos com ajuda financeira diária

<sup>87</sup> “El propósito fundamental de esta norma es establecer los criterios generales para la orientación alimentaria dirigida a brindar a la población, opciones prácticas con respaldo científico. Para la integración de una alimentación correcta que pueda adecuarse a sus necesidades y posibilidades. Así como promover el mejoramiento del estado de nutrición de la población y a prevenir problemas de salud relacionados con la alimentación. [...] Para estructurar una alimentación adecuada es necesario poner en práctica algunas reglas: Incluir al menos un alimento de cada grupo en las tres comidas del día, ningún alimento es más importante o mejor que otro; Ingerir la mayor variedad posible de alimentos ya que cada alimento posee diferente beneficio indispensable para el mantenimiento de las funciones de nuestro cuerpo; Comer de acuerdo con sus necesidades y condiciones, ni de más ni de menos; Consumir lo menos posible (azúcar, miel, mermelada, ate, chocolates, dulces, harinas, etcétera.), los aceites y las grasas (mantequilla, margarina, mayonesa, manteca, etcétera.), se deben consumir con moderación puesto a que su consumo en grandes cantidades en un futuro compromete la salud; Evitar empanizar, capear o freír, preferir platillos hervidos, al vapor o asados”. (GOMÉZ, 2017, p. 25-27).

<sup>88</sup> Para mais informações sobre Tamazunchale - San Luis Potosí, consultar: <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos\\_geograficos/24/24037.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/24/24037.pdf)> Acesso em: 04 Dez. 2019.

das mães, que é de cerca de um peso diário, variando de acordo com as despesas do refeitório. Mais recentemente, suprimentos passaram a ser obtidos por compras públicas realizadas pelo governo local e repassadas aos programas sociais de alimentação do estado, dentre eles o PDE. Esta escola também está enquadrada na modalidade *Desayunos Calientes* do PDE, e seu diferencial é de que além do fornecimento de alimentos não perecíveis pelo governo, as escolas também recebem alimentos perecíveis de pequenos agricultores locais, como ovos, frutas da estação e verduras, visando assim promover a agricultura familiar como uma atividade estratégica para a promoção da SAN da região.

Para compreender o histórico do programa de compras públicas no estado de San Luis Potosí, e especificamente no município de Tamazunchale, serão utilizadas as informações obtidas em entrevista realizada com a SEDARH, e o estudo realizado por Gordillo (2017), documento que serviu de base para o planejamento do programa piloto de compras públicas realizado na região. Desta forma, revendo o histórico do planejamento da política, em primeiro lugar determinou-se a demanda institucional de produtos perecíveis dos seguintes programas: *Desayunos Escolares*, *Escuelas de Tiempo Completo* e *Casas y Comedores del Niño Indígena*. Destes três programas, a maior cobertura é o do PDE, executado em 58 municípios do estado; na modalidade *desayunos calientes*, o programa integra 30 municípios, o que soma um total de 10.102 titulares de direito, em cerca de 200 dias ao ano. No caso de Tamazunchale, o PDE atende 895 crianças e possui um orçamento de 809.528 pesos mexicanos, 80% dos quais direcionados à compra de produtos perecíveis. Apesar da sua grande cobertura, este programa que possui o menor orçamento por pessoa dentre os três citados anteriormente, numa média de 4,50 pesos. No caso do local visitado em estudo de campo, El Palmito não opera os programas ETC e *Casas y Comedores del Niño Indígena*.

No caso do PDE neste estado, sua gestão é via DIF municipal ou prefeitura, cujas orientações são de responsabilidade destes órgãos, no tocante ao armazenamento e planejamento da entrega dos produtos não perecíveis, e do abastecimento de frutas e verduras frescas de acordo com a cultura alimentar da região. No caso do município de Tamazunchale, Gordillo (2017) concluiu que, dos alimentos perecíveis utilizados pelo PDE no município, os produtores locais poderiam prover hortaliças, frutas, ovo, queijo, feijão, amendoim, grão de bico, entre

outros grãos e cereais. Salienta-se também que, parte das frutas consumidas no programa não é produzida na região, uma vez que a gestão dos programas opta por comprar estes produtos em grandes centros de abastecimento, ao invés de comprar de produtores locais, o que faz com que parte do dinheiro investido no programa seja destinada a produtores de outros estados, e até de outros países. Ou seja, para que o cardápio esteja de acordo com o produzido na região, é preciso que este seja formado por frutas da região e da temporada.

Num segundo momento se estimou a oferta que se tinha até então e o potencial desta de acordo com o tamanho dos terrenos e a capacidade de cada produtor, principalmente os que se denominam como “*productores de traspatio*”<sup>89</sup>.

En México como en otros países de América Latina, el traspatio y la milpa son sólo algunos de los sistemas de producción que integran la agricultura familiar de subsistencia. El traspatio productivo se encuentra en el solar o terreno donde se ubica la finca familiar. Es de tamaño variable, según las distintas regiones del país y está limitado, muy a menudo, por la topografía del terreno y la falta de una fuente de agua permanente. En él se cultivan especies vegetales, como hortalizas de hoja, hierbas de olor, chiles y especies que condimentan los alimentos y plantas medicinales. Además se crían animales: aves, cerdos, chivas, borregos en función del clima y de la capacidad de producir granos para alimentarlos (GORDILLO, 2017, p. 49).

Feito o levantamento dos dados, realizou-se um convenio entre os produtores do PESA, de áreas rurais de alta e muita alta marginalização, a fim de que forneçam alguns dos produtos que integram o menu do PDE na modalidade *desayunos calientes* na região. A principio, este projeto piloto integrou diversos municípios do estado de San Luis Potosí, porém aqui será tratado apenas do caso de Tamazunchale, onde está localizado El Palmito, no qual foi realizada a visita de estudos.

Cerca de uma década anterior ao convenio acima citado, o PESA já havia começado a realizar na região investimentos para o melhoramento das *Unidades de Producción Familiar* (UPF), principalmente para a produção de ovos e hortaliças, por meio de galinheiros e estufas. Apesar de que, em parte dos municípios não houve continuidade nos galinheiros e nas estufas por parte dos produtores, chegando a somar uma quantidade de 46% das estufas e 13% dos galinheiros que atualmente não estão em funcionamento ou não produzem (2016), isso acontece pela falta de

---

<sup>89</sup> Para mais informações sobre este tipo de agricultura, é possível consultar um documento formulado pela FAO em parceria com o Governo da Guatemala: <<http://www.fao.org/3/a-bo955s.pdf>> Acesso em: 30 Dez. 2019.

um acompanhamento técnico dos projetos<sup>90</sup>. Tamazunchale seria uma exceção a esta regra, com apenas cerca de 1% dos galinheiros e das estufas fora de funcionamento ou de produção.

Apesar disso, no município de Tamazunchale a produção atual não é suficiente para o autoconsumo dos agricultores familiares. No caso das hortaliças, a plantação ocorre uma vez ao ano, e daí cerca de 90% vai para o autoconsumo da família, além do que é pobre a diversidade de espécies que as estufas produzem, e as estufas são demasiadas pequenas para alimentar a própria família, e a escala de produção limitada.

No caso de aumentar a produção para atender a demanda do PDE, Gordillo (2017) apresenta o seguinte cenário:

En la comparación de la producción con la demanda del DIF para los desayunos escolares [...], se observa lo siguiente: a) actualmente se producen 18 especies de las 24 demandadas, b) si toda la producción actual se destinara a la venta, sería posible proveer sólo tres de los 24 productos demandados, si se consideran dos ciclos de producción. Por lo tanto, la venta de excedentes sólo será posible si existe un cambio importante en el método de producción, que debe ser intensivo y escalonado<sup>91</sup>.

En la región existe potencial para la producción de casi todas las especies demandadas a excepción de algunas frutas [...] El municipio tiene una superficie total estimada de 1 864 m<sup>2</sup> de traspatio, la cual deberá ser casi duplicada para que sea suficiente para abastecer la demanda requerida sólo por el DIF (GORDILLO, 2017, p. 62).

De acordo com a SEDARH, o programa começou após o governo local reconhecer a necessidade de envolver os pequenos agricultores na economia, tendo por base as possíveis demandas oriundas de programas governamentais alimentares, entre eles o PDE. O fato desses agricultores não terem excedentes de produção fez com que nos primeiros contratos não fosse possível suprir a demanda

<sup>90</sup> Outra dificuldade constatada para haver a continuidade na produção de hortaliças é a falta de sementes. Tais agricultores estão acostumados em obter suas sementes da produção anterior (como ocorre geralmente com a milpa), com as hortaliças esta lógica não funciona, portanto, é necessário recorrer à compra de novas sementes, geralmente em outras localidades, uma vez que tratamos de pequenos municípios, além do que, para isso é necessário que haja um excedente de capital para investir-se em um novo ciclo de produção (GORDILLO, 2017).

<sup>91</sup> “Por el contrario, sí existe la oferta de huevo suficiente para atender los tres programas; además, se cuenta con una amplia variedad de frutas que ofertas, pero no existe el potencial para la producción de todas las especies requeridas. A pesar de que no existe una oferta generalizada de excedentes, ahí está el potencial para el desarrollo de pequeños proveedores. La programación de la producción con base en la demanda institucional permitirá, en una primera etapa, atender el programa de desayunos escolares calientes. Conforme los pequeños productores observen una derrama constante, por pequeña que sea, se motivarán para el incremento de la superficie de cultivo para lograr un ingreso digno, que los mantenga en el círculo de esa pequeña economía” (GORDILLO, 2017, p. 108-109).

do governo, levando os agricultores a comprarem produtos para cumprir o contrato. Já atualmente, a produção tem atendido as demandas dos contratos, na maioria das vezes sendo também utilizadas para a autossuficiência dos próprios agricultores e para eventuais outras vendas. No que tange aos lucros, *“A través de esta estrategia, será posible incrementar los ingresos de los productores desde 69 por ciento hasta casi triplicarlos, [...] esto beneficiaría a por lo menos 2 552 familias”* (GORDILLO, 2017, p. 109).

Em entrevista realizada na localidade de El Palmito com os agricultores, observou-se que entre os desafios encontrados por estes no programa está o equilíbrio entre oferta e demanda, uma vez que é negativo ao produtor incorrer em demasiados excedentes ou déficits. Segundo uma das produtoras que integra uma cooperativa de 20 sócios em El Palmito que fornece alimentos às escolas, houve um aumento nos lucros das famílias (embora não soubesse descrever a dimensão desse aumento). Com as capacitações recebidas e com a integração destes produtores nas compras públicas, passou a existir em seu *traspatio* maior variedade e volume da produção, o que permitiu primeiramente que a variedade na alimentação da família aumentasse, e que os excedentes desta tivessem um destino certo. A SEDARH também alerta para a importância de uma rede de consumidores conscientes conectada a estes produtores, para que quando a produção ultrapasse a demanda institucional, ou em momentos específicos, como as férias escolares, ainda existe a possibilidade de escoar a produção. Assim como comentado no caso de Loma Bonita, iniciativas sustentáveis como a de El Palmito vão contra os efeitos negativos do terceiro regime alimentar, além do que, dinamiza as regiões rurais do México, que até então vinham sofrendo principalmente com a abertura comercial do país ao NAFTA e com a precarização da vida no campo que o tratado trouxe.

Outro desafio comentado pelas mães de família de El Palmito se refere ao fato das escolas receberem os produtos perecíveis a cada 60 dias em média, o que causa problemas de armazenamento e desperdício. Diante deste fato, tornou-se comum o hábito das mães dividirem entre elas os alimentos perecíveis prestes a estragar para consumi-los em suas casas, após acordo de que as mesmas devem repor mais adiante quando da falta do produto. Na prática o que acontece é que nos primeiros dias depois da entrega os alunos consomem estes produtos, mas nos dias restantes que antecedem a próxima entrega, acabam tendo menor diversidade

nutricional e de alimentos no cardápio, por falta dos produtos perecíveis. Sobre este fato, os agricultores e as mães de família afirmaram que prefeririam que os alimentos perecíveis tivessem uma entrega mais frequente, idealmente ocorrendo a cada 15 dias.

Constatou-se que não há capacitação para que as mães aprendam a manusear e cozinhar os alimentos, tendo a última capacitação ocorrido há cerca de 4 anos, e sequer se tinha em mãos o menu fornecido pelo DIF estadual para saber qual seriam os pratos que deveriam ser preparados e que são nutricionalmente recomendados. Tampouco há um controle das porções oferecidas às crianças, sendo possível repetir a refeição quantas vezes a criança desejar. Em conversa também com mães de crianças de outra escola no município de El Palmito, foi possível notar a preferência por receber os insumos dos agricultores, como ocorre na escola *Primaria Oficial Justo Sierra*, já que estes devem realizar a entrega dos produtos nas escolas, e quando o fornecedor dos produtos continua sendo o município ou o DIF, é necessário que as mães se desloquem e paguem um frete para buscar os mantimentos em outra localidade, já que não é feita a entrega dos alimentos em todas as escolas.

## 5.2 A IMPORTÂNCIA DE PRODUTORES LOCAIS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR MEXICANA E SUA SINTONIA DESTA COM OS HÁBITOS ALIMENTARES DA REGIÃO

Para analisar a complexidade das questões relativas à falta de acesso a uma alimentação adequada, num contexto de recordes mundiais sucessivos na produção de alimentos, é essencial levar em conta a inserção dos países no sistema agroalimentar global, suas estruturas produtivas locais, e as decisões políticas nacionais que afetam a alimentação. O PDE no México, cuja execução está alinhada aos interesses dominantes do sistema alimentar, na maioria das vezes, fornece alimentação industrializada, empobrecendo nutricionalmente a dieta das crianças e ignorando a diversidade dos hábitos alimentares locais<sup>92</sup>. Ademais, salienta-se aqui que a alimentação escolar de acordo com a realidade local, é capaz de gerar múltiplos benefícios, desde o desempenho escolar, até o crescimento econômico local/nacional e a geração de empregos.

---

<sup>92</sup> Os critérios do DIF para escolher o menu nas escolas é o valor nutricional, grau de aceitação do alimento e custo (GÓMEZ, 2017).

Evidenciou-se que nos lares pertencentes a grupos sociais mais vulneráveis, incluindo crianças menores de cinco anos, há uma diminuição no consumo de alimentos como verduras, frutas e proteínas, como carne e leite (VEGA-MACEDO et al, 2014). Diante deste fato, cria-se uma janela de oportunidades para vincular programas de alimentação escolar (principalmente focados em população vulnerável como o PDE) com os pequenos agricultores locais.

De acordo com Gordillo (2017), articular a demanda institucional com a oferta dos pequenos agricultores locais permite um aumento em sua renda<sup>93</sup>, permitindo que a produção também seja suficiente para o autoconsumo e com a consolidação destas relações, na expectativa de que a médio e longo prazos haja uma melhora na saúde desta população. Esta vinculação melhora a efetividade dos gastos públicos no âmbito social, *“la derrama de recursos institucionales se duplicaría, ya que en primera instancia llega en forma de alimento a [...] niños y adolescentes [...] y después a [...] pequeños productores que significan una población [...] de zonas de alta y muy alta marginalización”* (GORDILLO, 2017, p. 109).

Uma janela de oportunidades citada por Bezerra & Trench (2016) neste sentido são os excedentes gerados pelos programas PESA no México, que por vezes não contam com mercados desenvolvidos para distribuir sua produção. Oportunidade comprovada em visita de campo, onde encontrou-se o projeto piloto de San Luis Potosí que realizou a integração dos produtores do PESA com o PDE, o que ilustra a avaliação feita por Grisa & Sabourin (2019), quanto à importância de vincular a agricultura familiar à alimentação escolar:

Más allá de las acciones de apoyo a la producción, han surgido programas y políticas que articulan la producción de los agricultores con actores y problemáticas más amplias (políticas de tercera generación). Son los casos de las políticas que promueven la producción de la agricultura familiar y el consumo saludable de los niños en las escuelas; la comercialización de los productos y la SAN de personas en situación de vulnerabilidad social; el apoyo a la agricultura familiar con circuitos cortos y prácticas más sostenibles; la promoción de la agricultura familiar y el desarrollo de los territorios. Se trata de políticas más complejas e intersectoriales, mediante las cuales, con los mismos recursos, se intervienen varias dimensiones. Con estas políticas, la agricultura familiar sale de lo sectorial, es comprendida en un sistema, se articula con nuevos actores, se fortalece en sus territorios y contribuye con el desarrollo sostenible (GRISA & SABOURIN, 2019, p. 11)

---

<sup>93</sup> O aumento da renda de acordo com Gordillo (2017) pode variar entre 300 e 650 pesos mexicanos mensais para uma estufa de 20 m<sup>2</sup>.

De acordo com Romero et al (2010), há evidências de que a pobreza extrema no meio rural e a desnutrição nesta mesma região estão diretamente associadas. Também como citado em diferentes momentos nos capítulos anteriores, as maiores taxas de IAN encontram-se na área rural, o que causa uma necessidade clara das políticas públicas alimentares estarem voltadas para essas regiões. Desta forma, a vinculação das políticas públicas alimentares com pequenos produtores locais, criaria uma renda estável à população (rural) que já se encontra entre os maiores níveis de vulnerabilidade, além do que, forneceria alimentos às políticas públicas alimentares que fossem in natura e de acordo com os hábitos alimentares da região.

De forma geral, são os pequenos produtores familiares e/ou camponeses que produzem a maior parte dos alimentos consumidos no mundo. Diferente das grandes empresas agrícolas, cuja produção em alta escala é intensiva em insumos industriais, os pequenos produtores acabam demonstrando maior eficácia ecológica e econômica neste sentido (TOLEDO, 2016). No caso do México não é diferente, mesmo com a estratégia neoliberal vigente no país, que não tem como prioridade política a produção de alimentos entre os pequenos produtores, estes ainda são os responsáveis pela maior parte da alimentação dos mexicanos (BEZERRA & TRENCH, 2016). A maior parcela da agricultura é formada por agricultores familiares ou camponeses, o que contrasta com a estratégia do governo de implementar políticas agrárias generalistas, ou seja, sem diferenciar latifúndios e minifúndios.

Acontece que a globalização e a modernização deste setor afeta de forma mais negativa os pequenos produtores, os quais necessitam ainda mais de acesso a crédito como forma de se fortalecer diante das novas tendências (GRISA & SABOURIN, 2019). Por isso, atividades como a de San Luis Potosí de vincular os pequenos produtores à alimentação escolar se mostram tão importantes. Tais iniciativas são uma forma de resistir aos efeitos negativos do regime alimentar neoliberal, fomentando a SOBAL e a economia local em detrimento do mercado internacional, o qual é parte responsável pela homogeneização das dietas, modificando negativamente a saúde e a qualidade de vida da população, como já discutido no Capítulo 2.

Os agricultores familiares são responsáveis por 81% da produção rural no México, os quais contribuem com 28% do valor bruto da produção agropecuária e pesqueira do país, utilizando 52% da superfície cultivável do México (Sagarpa-FAO,

2012 apud GORDILLO, 2017). Mais de 70% destas propriedades estão localizadas em áreas de alta e muito alta marginalização<sup>94</sup>. Apenas 3,3% destes produtores tiveram acesso a crédito e a escolaridade média deles é de 4,9 anos. Sendo assim, é preciso compreender que estes agricultores são também os titulares de direitos de políticas públicas sociais, principalmente de combate à fome e à pobreza, desta forma, contribuindo para sua capacidade de desenvolver sua produção de forma sustentável, e para beneficiar a alimentação e nutrição das crianças que participam do PDE.

No caso do projeto piloto visitado em Tamazunchale, constatou-se alguns aspectos relevantes para que a experiência se dê de forma sustentável, como melhor capacitação, assessoria técnica e acompanhamento dos produtores, no sentido de auxiliá-los em sua organização, fomento do comércio local para a venda de excedentes, melhora nas condições de produção, desde uma fonte de água permanente, acesso a insumos orgânicos, como as sementes, a políticas públicas agrícolas e ao crédito rural. Estas ações devem vir acompanhadas de um arcabouço legal e institucional, que exija a compra de produtos perecíveis de produtores locais às políticas públicas de SAN, mesmo que para isso seja necessária uma revisão dos menus utilizados nestas, que por vezes não estão de acordo com os hábitos alimentares da região (GORDILLO, 2017).

Visando fugir da lógica do regime alimentar neoliberal vigente, a FAO também argumenta sobre a importância de que a alimentação escolar seja fornecida por pequenos produtores, até mesmo em metrópoles como a Cidade do México. Esta vinculação, de acordo com o entrevistado da FAO, favorece a economia local, potencializando a produção destes agricultores, uma vez que nesta modalidade de vendas o retorno ao produtor é maior do que o obtido nos grandes mercados, além de respeitarem os hábitos alimentares da região, contrariando assim as tendências internacionais de padronização das dietas. Portanto, é totalmente viável que, pelo menos parte da alimentação das escolas seja fornecida por pequenos agricultores locais, sobretudo se o governo local optar por fazer a transição de *Desayunos Fríos*

---

<sup>94</sup> O índice de marginalização é formulado pelo *Consejo Nacional de Población* no México, em busca de identificar em cada localidade o impacto das carências. São utilizadas algumas dimensões para se medir a marginalização: falta de acesso à educação, residências inadequadas, percepção de renda insuficiente, carência de bens e vivência em localidades com menos de 5 mil habitantes. A partir destas dimensões são formulados indicadores que categorizam as localidades, municípios e estados em cinco divisões: baixa, muito baixa, média, alta e muito alta marginalização.

à *Desayunos Calientes*. Neste sentido, já há um projeto de Cadeias Curtas Agroalimentares na Cidade do México com restaurantes e hotéis, que conta com a distribuição de produtos rurais produzidos nos arredores da cidade, e principalmente da área de Chinampas. Vemos, portanto, que mesmo em uma região extremamente urbanizada como a Cidade do México, ainda há mecanismos capazes de ser desenvolvidos para que a realidade local se aproxime cada vez mais da SOBAL, como alternativa ao regime alimentar neoliberal.

Os benefícios proporcionados por esta prática estão no fomento à economia local, permitindo que o investimento do estado no programa aqui discutido sirva como motor de desenvolvimento para os agricultores do mesmo estado, assegurando a melhora na qualidade de vida e a segurança alimentar dos produtores da região. Além de uma melhora da SAN das crianças atendidas pelo programa, dada a importância desta refeição para a sua jornada, esse programa proporciona as condições para que os nutrientes e as calorias necessárias para o restante do dia sejam por elas consumidas.

De forma geral, para que se criem programas duradouros e eficazes, é preciso um fortalecimento das instituições mexicanas, para que juntas possam articular políticas públicas interdisciplinares, capazes promover SAN e SOBAL, via combate à pobreza e melhoria na qualidade de vida dos pequenos produtores:

Lo que está faltando es una estrategia global que vincule mucho mejor no sólo programas nutricionales ([Programa de Abasto Social de Leche] APASL, [Programa de Apoyo Alimentario] PAL, [Programa de Abasto Rural] PAR, [Programa Desayunos Escolares] PDE) y antipobreza (Oportunidades) entre ellos mismos, sino que también los coordine con otras iniciativas para promover condiciones “productivas” más eficientes en las regiones marginalizadas más pobres. Hasta ahora las iniciativas de desarrollo rural ([Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural] SAGARPA, [Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales] SEMARNAT, [Secretaría de la Reforma Agraria] SRA) y los programas antipobreza y alimentarios funcionan independientemente de cada uno. Sin mejorar las condiciones productivas locales, las condiciones alimentarias y nutricionales junto al alivio de la pobreza harán que todas ellas sean poco tratables en su conjunto en el largo plazo (ROMERO et al, 2010, p. 149)

De acordo com o que se discutiu nos capítulos anteriores e o abordado por Romero et al (2010), nota-se a necessidade de integrar políticas públicas do aspecto nutricional, de combate à pobreza e de desenvolvimento rural. Integrações deste tipo fortaleceriam as políticas públicas sociais e se garantiria que os resultados alcançados fossem mais duradouros, uma vez que haveria um arcabouço que garantisse a manutenção destas conquistas.

## Comentários finais

Esta análise permite identificar a importância de programas de alimentação escolar para os alunos da rede pública deste país e a importância das experiências que possuíam a modalidade *Desayuno Caliente* para a SAN das crianças, e principalmente a SOBAL, proporcionando maior variedade de alimentos no cardápio das escolas, e um maior número de nutrientes e vitaminas na alimentação. Por sua vez, as mães possuem maior flexibilidade para cozinhar algo que já estava de acordo com os hábitos alimentares das crianças, com exceção de parte dos alimentos não perecíveis fornecidos à escola de Loma Bonita pelo programa ETC, que não estavam de acordo com a realidade local.

Sobretudo, foram encontradas boas práticas de alimentação escolar nos municípios de Loma Bonita e El Palmito, que são as hortas escolares e as compras públicas para a alimentação escolar, as quais têm alto poder de replicação e de difusão em outros municípios do país e que, se somadas, aumentariam ainda mais os benefícios do programa. Notou-se também o potencial destas práticas especificamente em pequenos povoados, onde uma atividade pontual em uma escola da região, causou um importante empoderamento em parte da comunidade local, difundindo boas práticas entre inúmeras famílias, como a reciclagem, compostagem e plantação de hortaliças, e despertando uma consciência sobre a importância de uma alimentação variada e saudável, entre outras coisas.

Além disso, notou-se a necessidade de integrar programas da área da saúde com a alimentação escolar, uma vez que se constatou a falta de instrução e a precariedade de estrutura para fomentar o hábito de lavar as mãos antes das refeições e escovar os dentes após as refeições. Como informado pelo representante da FAO, há uma dificuldade de fiscalizar se as escolas estão cumprindo os requisitos nutricionais e o cardápio recomendado pelo estado. No caso de todas as escolas da modalidade *Desayunos Calientes* visitadas, o cardápio recomendado não era respeitado, e alegou-se a esporadicidade na realização de cursos de instrução e capacitação em segurança alimentar voltado às mães.

Ao mesmo tempo, em entrevista com o setor responsável pelo PDE no SNDIF, o entrevistado frisa a importância do conceito de equidade para entender as políticas sociais mexicanas, já que cada indivíduo possui necessidades distintas, e

no caso da alimentação escolar não é diferente, quando crianças obesas e com baixo peso devem ter uma atenção nutricional diferenciada. Mas ao mesmo tempo isso não é posto em prática quando não há uma vinculação da alimentação escolar com políticas públicas de saúde, que sejam capazes de identificar as diferentes demandas, e quando também em paralelo não há uma adequação da alimentação às distintas necessidades nas escolas em que o programa está presente. Como resultado tem-se um programa desigual, que não garante o DHAA, já que a alimentação não é garantida a todos os alunos das escolas públicas, e tampouco possui estratégias eficazes para o combate à obesidade e ao sobrepeso.

Outrossim, é preciso identificar as dificuldades no caso do PDE na Cidade de México, por ser um programa de dimensões incomparáveis com o PDE em outros estados, e que exige uma logística muito bem estruturada para abastecer quase 3 mil escolas. Ademais, a disponibilidade de alimentos frescos e de pequenos agricultores é mais escassa ali, do que em áreas rurais, como o caso de Loma Bonita e El Palmito. Como pontos positivos desta experiência, portanto, é preciso identificar que há o potencial de distribuição de refeições nas escolas públicas da Cidade do México, e que apesar disso, é preciso rever a alimentação fornecida às crianças.

## 6 CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como objetivo compreender a contribuição e o papel do PDE como política pública alimentar para a garantia da soberania e da SAN para a população alvo do programa, tendo como referências empíricas as localidades de El Palmito, Loma Bonita e Cidade do México. Para isso tomou-se como base as tendências de agravamento da insegurança alimentar e fragilização da soberania alimentar no país, frente às quais o PDE assume grande importância. A partir do referencial teórico dos regimes alimentares, em especial do terceiro regime alimentar, denominado aqui regime alimentar neoliberal tem-se que a prevalência de estratégias neoliberais na condução do aparelho de Estado e execução de políticas públicas levam obrigatoriamente à deterioração da SAN no país e à inevitável frustração da SOBAL. Vistas como noções contra hegemônicas, estas estratégias são essenciais para restringir a lógica dominante no sistema agroalimentar. Levando sempre em conta que para se compreender o mundo da alimentação, os quais se mostram extremamente complexos e multidisciplinares, é importante ter em mente as questões econômicas, e a não neutralidade dos mercados e das políticas governamentais. Sendo assim, procurou-se levar em conta a importância do viés econômico e político, como previsto pela teoria dos regimes alimentares, adotada para a análise da alimentação no México, em particular dos aspectos relativos ao orçamento e à normatividade do PDE.

Após a análise dos dados relativos à pobreza, salário mínimo, carência por alimentação, sobrepeso e obesidade, constatou-se que o contexto econômico e político do país, principalmente desde os anos 80, quando políticas neoliberais passaram a ser adotadas, não têm contribuído no combate aos níveis de pobreza e IAN, os quais estão diretamente relacionados. Como alternativa se propôs a construção de um arcabouço de proteção aos agricultores locais - até porque é no meio rural onde está localizado os grandes bolsões de pobreza no país - e um fortalecimento da autonomia desta população, para que haja liberdade suficiente para sua autodeterminação.

Como destacado no quarto capítulo, há uma desarticulação das políticas públicas alimentares no país, a qual tem contribuído para o estado de insegurança alimentar. Neste sentido, não se formou um arcabouço social e universal, que garanta direitos e que submeta as políticas públicas a uma estratégia centralizada

capaz de integrar os âmbitos federal, estadual e municipal, evitando o clientelismo, a fragmentação das ações, e dispersão dos seus atores institucionais e da sociedade civil. Assim, a elevação dos níveis de pobreza, pobreza extrema e carência por acesso à alimentação no período de 2008 a 2018 é um reflexo incontestável da ineficiência e da falta de investimento em políticas alimentares no país, como observado na análise do orçamento do *Ramo 33* de San Luis Potosí e Puebla, os quais destinam apenas cerca de 1% deste para o PDE, tendo como exceção a Cidade do México que destina mais de 40% de seu orçamento ao programa.

Quanto à alimentação escolar tem-se que as políticas públicas alimentares com viés neoliberal e focalizadas impedem que haja uma garantia do DHAA no país, e por vezes as mesmas chegam a corroborar para a perpetuação de hábitos alimentares precários, baseados em alimentos de baixo valor nutricional, em detrimento de alimentos in natura e com baixo grau de processamento. No tocante às evidências coletadas na Cidade do México, em Loma Bonita e em El Palmito, pode-se afirmar que a execução de políticas alimentares nas duas últimas localidades tem sido bem-sucedidas para garantia da SOBAL e da SAN, apesar de falhas pontuais, como a inexistência de um cardápio nutricionalmente saudável e do fomento de hábitos de higiene, tanto das mães quanto dos alunos. No caso da Cidade do México, deparou-se com uma logística bem arquitetada no que se refere à entrega das refeições, porém ainda sujeita a precariedades que impedem a garantia da SOBAL e da SAN. Os estudos de caso permitem enfatizar a importância da vinculação da agricultura local com a alimentação escolar, de modo a respeitar os hábitos alimentares locais e como forma de dinamizar a economia local e a condição de vida dos agricultores, mesmo em localidades mais densamente urbanizadas, como a Cidade do México.

Em resposta à questão orientadora deste estudo lastreada pelos conceitos de SAN e SOBAL, conclui-se que o PDE possui papel extremamente importante para população escolar e suas famílias, primeiramente pela reconhecida importância da alimentação escolar em âmbito global, e em segundo lugar, por ser esta uma fonte imprescindível de sua SAN, uma vez que as crianças participantes em grande parte não possuíam o hábito de ter uma primeira refeição antes do turno escolar, antes de participarem do programa. Portanto, é essencial aumentar a cobertura do programa, ou preferencialmente, tornar o programa de cobertura universal, uma vez que segue

sendo baixa sua cobertura, principalmente em regiões rurais. Apesar disso, para que haja uma melhora da garantia da segurança alimentar é necessário que se garanta que a comida fornecida esteja alinhada com os hábitos alimentares de cada população, fornecendo, portanto, alimentos de sua preferência, como preconiza o conceito de segurança alimentar adotado no país. E ainda, para que haja segurança nutricional é necessário garantir que os alimentos sejam ricos nutricionalmente, em variedade e quantidades suficientes, o que, por vezes, tampouco ocorre, como observado na Cidade do México, onde ainda predomina a modalidade *Desayunos Fríos*<sup>95</sup>, com menor variedade de alimentos no cardápio, em comparação com a modalidade *Caliente*, que garante maior diversidade de nutrientes e vitaminas na alimentação.

Tendo em mente o aumento do consumo de alimentos ultraprocessados prejudica a cultura alimentar da região e corrobora para o aumento de casos de obesidade e sobrepeso, os estudos de caso demonstraram uma deterioração da cultura alimentar quando são introduzidos alimentos ultraprocessados na alimentação diária, os quais contribuem decisivamente para a proliferação de casos sobrepeso e obesidade.

Apesar da importância do PDE, suas potencialidades serão atingidas com dotação de recursos suficiente para garantia do DHAA, da SOBAL e da SAN, não só dos escolares, mas de todos os titulares de direito que possuem acesso à alimentação escolar. A lógica das políticas públicas em uma federação como o México possui seus prós e contras. A ideia de se moldar uma política à realidade de cada estado parece bem-intencionada, mas quando isso não é acompanhado de uma normatividade, que obrigue os estados a terem um desempenho mínimo do programa, acaba agravando a precariedade do DHAA. No caso de políticas públicas alimentares, e do PDE especificamente, não é diferente, como demonstrado pela inconsistência das informações relativas ao orçamento do programa nos últimos 22 anos, o que dificulta a fiscalização do uso do orçamento público nestes programas. Mais ainda, o SNDIF, responsável pela fiscalização do desempenho dos estados no PDE, não possui mandato para exercer sanções ou penalidades aos estados que

---

<sup>95</sup> Estados como Tabasco, Hidalgo e Estado de México também destinam mais de 90% do seu orçamento do FAM-AS à modalidade *Desayunos Fríos* do programa (CONEVAL, [2018?]).

descumprirem os lineamentos nacionais, possuindo apenas competência para elaborar o índice de desempenho, que representa 2% do orçamento do programa. Ressalta-se que a ausência de dados de maior abrangência temporal, impossibilitaram uma análise mais profunda do orçamento, a qual também é parte de uma lacuna de pesquisa existente. Sugere-se, portanto, que sejam feitas futuras pesquisas que identifiquem de que maneira cada estado tem priorizado o PDE em seu orçamento.

Além disso, não há uma garantia do direito à alimentação como previsto na constituição mexicana, tampouco garantia de equidade nas políticas de alimentação escolar, uma vez que os alunos recebem a refeição indiscriminadamente, independente de seu estado nutricional, e ao passo que diversas outras instituições de ensino em situação de alta vulnerabilidade, como as situadas em áreas rurais, não recebem a refeição. Ainda assim, para que se garanta de fato o direito à alimentação, e que se diminuam os níveis de carência por alimentação na população, é necessário que se vincule o PDE com outros programas de áreas correlacionadas, como são os programas da área da saúde, educação, distribuição de renda e agricultura. Além disso, é importante que as ações realizadas em cada nível de governo (federal, estadual e municipal), sejam institucionalizadas através de um marco legal, como é o caso da *Ley de Desarrollo Social*, ou até mesmo de uma lei de alimentação escolar, como outros países já realizaram, a exemplo de Cabo Verde, Brasil, São Tomé e Príncipe, Bolívia, entre outros.

No que tange à garantia da SOBAL, ainda há um longo caminho a ser percorrido pelo Estado mexicano, em especial quando se trata do PDE em alguns estados da república que possuem a modalidade *Desayunos Fríos*. Para que aquele conceito seja efetivamente adotado, é preciso que seja dada preferência a produtos que fomentem comércios sustentáveis e locais. É necessária uma vinculação da alimentação escolar com produtores locais, a fim de garantir que o investimento no programa realizado pelo governo estadual, seja reinvestido no próprio estado via compras públicas de pequenos agricultores locais, e que a lógica de cadeias curtas agroalimentares priorize alimentos frescos, que estejam de acordo com os hábitos alimentares da região e que sejam nutricionalmente adequados para as necessidades da população em estado de insegurança alimentar. Neste sentido, as experiências de hortas escolares de Loma Bonita e de compras públicas do estado

de San Luis Potosí são úteis para serem reproduzidas em outras regiões no país, em busca também de amenizar os efeitos nefastos do regime alimentar neoliberal.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, E. & RIGON, S. do A. **Soberania alimentar com base no conceito de sustentabilidade**. In: TADDEI, J.A.; LANG, R.M.F.; TOLONI, M.H.A. (Org.) *Nutrição em Saúde Pública*. Rio de Janeiro: Editora Rubio, 2017.
- SANTOS BACA, A. **El patrón alimentario del libre comercio**. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, CEPAL, 2014.
- BARTRA, A. **Hacer Milpa**. Del campo, ciencias 92-93. Octubre 2008 – Marzo 2009.
- BERLINER, D.; BAGOZZI, B. E.; PALMER-RUBIN, B. **What information do citizens want? Evidence from one million information requests in Mexico**. *World Development*, v. 109, p. 222- 235, 2018.
- BERRONES, R. U. **Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado**. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. 50, n. 203, 2008, p. 97-116.
- BEZERRA, I. & TRENCH, T. **Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (SSAN): una mirada a las acciones y políticas públicas en el Brasil y el México Rural**. In: BEZERRA, I.; PEREZ- CASSARINO, J. (Org.) *Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe*. Curitiba: Editora UFPR, 2016.
- BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**. Tradução: Álvaro Cabral. Rio de Janeiro, Rocco, 1987.
- BREILH, J. **Las tres “S” de la determinación de la vida: 10 tesis hacia una visión crítica de la determinación social de la vida y la salud**. In: NOGUEIRA, R.P. (Org.) *Determinação social da saúde e reforma sanitária*, Rio de Janeiro: CEBES, p.96, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Hacia una redefinición de la soberanía agraria: Es posible la soberanía alimentaria sin cambio civilizatorio y bioseguridad?** In: BEZERRA, I.; PEREZ- CASSARINO, J. (Org.) *Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe*. Curitiba: Editora UFPR, 2016. P. 55 – 68.
- BURCH, D. & LAWRENCE, G. **Towards a third food regime: behind the transformation**. *Agricultural Human Values*, nº 26, pg. 267 – 279, 2009.
- BURLANDY, L.; BOCCA, C.; MATTOS, R. A. de. **Mediações entre conceitos, conhecimento e políticas de alimentação, nutrição e segurança alimentar e nutricional**. In: *Rev. Nutr.*, Campinas, 25(1):9-20, jan/fev, 2012.
- CARRILLO, A. L. B.; LÓRIA, M. E. M.; HEREDIA, L. J. Uc. **Análisis de la relación entre la capacidad administrativa y la transparencia en gobiernos locales en México**. *Investigaciones Regionales, Journal of Regional Research*, Sección Artículos, 31 (2015), p. 101-108.

CASTRO, J. **Geografia da Fome, o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10ª edição, Edições Antares, Rio de Janeiro, 1984.

CEDEÑO, M. A. & CABADA, X. **Las políticas de nutrición como rehén de las transnacionales y los conflictos de interés: la epidemia de obesidad y diabetes en México**. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición: La nutrición de los pueblos no es un negocio, 2015, pg. 77-79.

CHÁVEZ, H. G. & MACÍAS, A. M. **Vulnerabilidad alimentaria y política agroalimentaria en México**. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Desacatos, n 25, septiembre-diciembre, 2007. Distrito Federal, México. P. 47-78.

COLEGIO MEXIQUENSE. **Informe Final de la Evaluación de Resultados 2005 de los programas sujetos a Reglas de Operación a cargo del DIF Nacional**. México: Colegio Mexiquense, 2006.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). **Informe de Resultados 2014-2015: Evaluación Piloto de los Fondos del Ramo General 33**. Ciudad de México: CONEVAL. 2016. Disponible em: <[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones\\_Ramo\\_33/Informes/Informe\\_Resultados\\_R33\\_14\\_15.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_14_15.pdf)> Acesso em: 06 Fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Estudio Diagnóstico del Derecho a la Alimentación Nutritiva y de Calidad 2018**. Ciudad de México: CONEVAL. Primera edición: octubre de 2018.

\_\_\_\_\_. **Informe de Resultados 2015-2017: Evaluación de los Fondos del Ramo General 33**. Ciudad de México: CONEVAL. [2018?]. Disponible em: <[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones\\_Ramo\\_33/Informes/Informe\\_Resultados\\_R33\\_15\\_17.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Evaluaciones_Ramo_33/Informes/Informe_Resultados_R33_15_17.pdf)> Acesso em: 06 Fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social**. Medición de la pobreza serie 2008-2018. Ciudad de México: CONEVAL. 5 de agosto de 2019. Disponible em: <[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_18/Pobreza\\_2018\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf)> Acesso em: 05 Ago. 2019.

DAUTREY, P. **Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social: el caso de México**. European Review of Latin American and Caribbean Studies (ERLACS). No 94 (2013). P. 25-42.

DEMOL, C. & MONSERRAT-MAS, M. A. **Consumir lo lejano. La pérdida de soberanía alimentaria en Oaxaca**. In: Mujeres (in)visibles: género, alimentación y salud en comunidades rurales de Oaxaca / ROMO, S. P. & GARCIA-ARNAIS, M. (Eds.). Antropología médica. Publicaciones URV, Tarragona, 2013. P. 41-78.

DINIZ, P. R. & BEZERRA I. **Caminhos da Agroecologia na Alimentação Escolar: um olhar sobre os respectivos programas do Brasil e do México**. Cadernos de Agroecologia, Porto Alegre/RS. Vol. 8, Nº 2, novembro de 2013.

EDELMAN, M.; WEIS, T.; BAVISKAR, A.; SATURINO, M. B. Jr.; HOLT-GIMÉNEZ, E.; KANDIYOTI, D.; WOLFORD, W. **Introduction: critical perspectives on food sovereignty**. The Journal of Peasant Studies. London, UK, 2014.

FOX, J.; HAIGHT, L.; PALMER-RUBIN, B. **Proporcionar transparencia ¿Hasta que punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública?**. Gestión y Política Pública, Vol. XX, n. 1, 1º semestre de 2011, p. 3-61.

FRIEDMANN, H. **The political Economy of Food: a global crisis**. New Left review, nº 197: pg. 29-57. Janeiro, 1993.

FRIEDMANN, H. & MCMICHAEL, P. **Agriculture and the state system: The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present**. Sociologia Ruralis, Vol. XXIX-2, 1989.

FRIESEN, L. D. **The failures of neoliberal food security and food sovereignty alternative**. University of Saskatchewan Undergraduate Research. Journal, Volume 4, Issue 1, 2017.

FUENTES, H. & ARAMBURU, V. **La producción de la pobreza: un análisis desde las palabras, el discurso y los conceptos**. In: Pobreza, Lenguaje y Medios en América Latina: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. Publisher: LANG, P. Editors: CHIQUITO, A. B. & HERRERA, G. Q., 2017.

GAMBOA-DELGADO, E. M.; COSSÍO, T. G. de; COLCHERO-ARAGONÉS, A. **Riesgo de sobrepeso en niños preescolares beneficiarios de programas de ayuda alimentaria**. Revista Salud Pública. Volumen 18 (4): 643-655, agosto 2016.

GAULT, D. A. **Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas**. Revista de ciencias sociales, Convergencia, UAMEX, n. 45, septiembre-diciembre, 2007, p. 31- 46.

GLOBAL PANEL ON AGRICULTURE AND FOOD SYSTEMS FOR NUTRITION. **Health meals in schools: policy innovations linking agriculture, food systems and nutrition**. Food Brief nº 3, London, November 2015.

GÓMEZ, Y. A. L. **Valoración nutricional a beneficiarios del programa Desayunos Escolares en la escuela primaria “Guadalupe Victoria”**. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas – Facultad de Ciencias de la Nutrición y Alimentos. Tuxtla, Gutiérrez, Chiapas. Mayo 2017.

GONZÁLEZ-CASTELL, D.; GONZÁLEZ-COSSÍO, T.; BARQUERA, S.; RIVERA, J. A. **Alimentos industrializados en la dieta de los preescolares mexicanos**. Salud Pública de México, vol. 49, n 5, septiembre-octubre de 2007.

GONZÁLEZ, H. **Especialización productiva y vulnerabilidad agroalimentaria en México**. Comercio Exterior, Vol. 63, Núm. 2, Marzo y abril de 2013.

GOODMAN, D. & REDCLIFT, M. **Refashioning Nature: Food, Ecology and Culture**. Ed. Routledge, 1991. Cap 1: Food into freezers: women into factories.

GORDILLO, F. A. **Mercado institucional y su vinculación con los pequeños productores de alimentos**. Colección: Estudios e Investigaciones. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. México, mayo de 2017.

GRISA, C. & SABOURIN, E. 2019. **Agricultura Familiar: de los conceptos a las políticas públicas en América Latina y el Caribe**. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 15. Santiago de Chile. FAO. 2019.

HERNÁNDEZ, D. A. T. & GIORGULI, G. R. **Buenas prácticas para el control y la reducción del sobrepeso y obesidad en escolares – Casos en escuelas primarias de México**. Ciudad de México, FAO, 2018.

HERNÁNDEZ, G. E. **Desigualdad extrema en México: Concentración del poder económico y político**. Iguales: Oxfam México, México D.F. Junho, 2015.

INVESTIGACIÓN EN SALUD Y DEMOGRAFÍA. **Evaluación Estratégica en el ámbito Federal del Fondo de Aportaciones Múltiples: Componente Asistencia Social**. S.C. para la Dirección General de Alimentación y Desarrollo Comunitario del SNDIF. 7 de diciembre de 2018.

KEPPLE, A. W. & SEGALL-CORRÊA, A. M. **Conceituando e medindo Segurança Alimentar e Nutricional**. Ciência & Saúde Coletiva, 16(1):187-199, 2011.

LIMA, M. C. **Segurança Alimentar e as Sistemáticas Contradições do Capitalismo**. Revista Jornalismo e Cidadania. Nº 21, março de 2018, pg. 12-13.

LUGO, D. I. & MICHEL, C. L. **Hacia una Política Social Integral**. Coordinador: CEDUJO, G. M. CIDE, México, 2018.

McMICHAEL, P. **“The power of food”**, Agriculture and Human Values nº17 p. 21-33, 2000.

\_\_\_\_\_. **A food regime analysis of the ‘world food crisis’**, Agricultural Human Values, nº29 p. 281-295, 2009.

\_\_\_\_\_. **Regimes alimentares e questões agrárias**. Estudos Camponeses e Mudança Agrária. Tradução: Sonia Midori. São Paulo; Porto Alegre: Editora Unesp e Editora UFRGS. 1º ed., 2016.

MELGAR-QUIÑONEZ, H. **Importância das informações sobre segurança alimentar para a tomada de decisões no combate à fome**. Assembleia Plenária: ParlAméricas. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. GT2- Segurança alimentar. 22-24 de agosto de 2013. San José, Costa Rica.

MICHENER, G. **Assessing freedom of information in Latin America a decade later: Illuminating a transparency causal mechanism**. Latin American Politics and Society, v. 57, n. 3, p. 77-99, 2015.

MONBIOT, G. **Neoliberalism – the ideology at the root of all our problems**. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/books/2016/apr/15/neoliberalism-ideology-problem-george-monbiot>> Acesso em: 15 Jul. 2019.

MORALES-RUAN, M. Del C.; SHAMAH-LEVY, T.; MUNDO-ROSAS, V.; CUEVAS-NASU, L.; ROMERO-MARTÍNEZ, M.; VILLALPANDO, S.; RIVERA-DOMMARCO, J. Á. **Programas de ayuda alimentaria en México, cobertura y focalización**. Salud pública Mex, Cuernavaca, V.55, suplemento 2 de 2013, p. 199-205. Disponível em: <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0036-36342013000800017](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342013000800017)> Acesso em: 24 Nov. 2018.

NESTLE, M. **Food Politics: how the food industry influences nutrition and health**. Introduction: The Food Industry and “Eat More”. 2013.

NORIEGA, J. A. V. **Método y teoría en la evaluación de desayunos escolares**. Estudos de Psicologia, 2000, p. 33-48. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/epsic/v5n1/a03v05n1>> Acesso em: 24 Nov. 2018.

NÚÑEZ, A. G. A.; VELASO, S. C.; RODRÍGUEZ, J. S. V.; VILLALOBOS, S. I. V.; CANO, V. A. **Estrategia Integral de Asistencia Social Alimentaria: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia**. Evaluación de Consistencia y Resultado 2007. Entrega Final – Programa Desayunos Escolares. Coordinadores: ROMERO, J. M. & PIÑÓN, R. L. Tecnológico de Monterrey. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia & Secretaría de Salud. México, D.F. 24 de marzo de 2008.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS). **Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas**. Washington, D.C. 2015.

OXFAM. **Privilégios que negam direitos: desigualdade extrema e captura política na América Latina e no Caribe**. Setembro de 2015. Disponível em: <[https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/privilegios\\_que\\_negam\\_direitos\\_0.pdf](https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/privilegios_que_negam_direitos_0.pdf)> Acesso em: 05 Ago. 2019.

PARÁS, P. & ESCAMILLA, R. P. **El rostro de la pobreza: la inseguridad alimentaria en el Distrito Federal**. Revista Este País, México, 158: 45-50, 2004.

PAULA, N. M. de. **Evolução do sistema agroalimentar mundial: contradições e desafios**. Curitiba: CRV, 2017.

PECHLANER, G. & OTERO, G. **The neoliberal food regime: neoregulation and the new division of labor in north America**. By the rural sociological society, volume 75, p. 179 – 208, junho de 2010.

PERREY, S. D. **Food Regimes, Race and The Coloniality of Power: Linking histories in the food sovereignty movement**. Conference paper for discussion at: Food sovereignty movement, a critical dialogue. International Conference Yale University, Conference Paper #52. September 14-15, 2013.

RAMÍREZ-LÓPEZ, E.; GRIJALVA-HARO, M. I.; VALENCIA, M. E.; PONCE, J. A.; ARTALEJO, E.. **Impacto de un programa de desayunos escolares en la prevalencia de obesidad y factores de riesgo cardiovascular en niños sonorenses**. Salud Pública México, vol. 47, n 2, marzo-abril de 2005.

RIGON, S. do A. & BÓGUS, C.M. **A Segurança alimentar e nutricional: das concepções norteadoras ao início dos processos de consolidação**. In: BEZERRA, I.; PEREZ- CASSARINO, J. (Org.) Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe. Curitiba: Editora UFPR, 2016. P.31 – 54.

ROMERO, J. M. S.; CANO, V. A.; ORTEGA, J. E. L.. **Pobreza, vulnerabilidad y riesgo nutricional: un análisis integral de los programas sociales de apoyo alimentario en México**. In: SUÁREZ, E.C. & RIVAS, F. M. Dar leche a la niñez pobre – producción láctea nacional, ayuda y seguridad alimentaria en México. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. México, 2010.

ROSSET, P. & MARTINEZ, M. E. **Soberanía: reclamo mundial**. In: Ecofronteras, 2014, vol.18, n. 51, pp.8-11.

SALAZAR, R. L. & GODOY, S. A. S. **La seguridad alimentaria en México: el reto inconcluso de reducir la pobreza y el hambre**. Espacio Abierto: cuaderno venezolano de sociología. Vol. 27, n 1, enero-marzo, 2018: 125-147. En foco: América Latina. “Progresismo” y “restauración conservadora”.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Companhia das Letras. São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade reexaminada**. Tradução: Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **Food, Economics, and Entitlements**. In: DRIZE, J.; SEN, A.; HUSSAIN, A.. The Political Economy of Hunger - Selected Essays. Clarendon Press, Oxford, 1995.

SEN, A. & KLIKSBER, B. **Primero la gente: una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado**. Ediciones Deusto, Barcelona, 2007.

SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro – UFRJ, 1999. Cap. 8: Experiências de política social na América Latina: México (p.119-133).

SODANO, V. **Food Policy Beyond Neo-Liberalism**. Sociological Landscape – Theories, Realities and Trends. Março de 2012.

SOUR-VARGAS, L. **Evaluando al gobierno electrónico, avances en la transparencia de las finanzas públicas estatales**. Economía, Sociedad y Territorio, Vol. VI, n. 23, 2007, p. 613-654.

TOLEDO, V. M. **¡Comer o Morir! Globalización, campesinado y Soberanía alimentaria**. In: BEZERRA, I.; PEREZ- CASSARINO, J. (Org.) Soberanía Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe. Curitiba: Editora UFPR, 2016.

UNICEF. **Informe anual México 2018**. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Ciudad de México, 2018. Disponível em: <<https://unicef.org.mx/Informe2018/Informe-Anual-2018.pdf>> Acesso em: 31 Jul. 2019.

VALENTE, F. **Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito à alimentação adequada**. R. Nutr. PUC camp., Campinas, 10(1): 20-36, jan/jun, 1997.

VEGA-MACEDO, M.; SHAMAH-LEVY, T.; PEINADOR-ROLDÁN, R.; HUMARÁN, I. M.; MELGAR-QUIÑÓNEZ, H. **Inseguridad alimentaria y variedad de la alimentación en hogares mexicanos con niños menores de cinco años**. Salud Pública de México. Vol. 56, suplemento 1 de 2014.

VILÀ, M. B. **Acercamiento antropológico de la alimentación y salud en México**. Physis Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 20 [2]: 387-411. 2010.

WALLENIUS, C. R. & BÓRQUEZ, L. C. **Sin maíz no hay país. Luchas indígenas y campesinas por la soberanía alimentaria y un proyecto de nación en México. n. 32 (19)**. Revista NERA – Núcleo de estudos, pesquisas e projetos de reforma agrária, 2019.

WORLD FOOD PROGRAMME. **México: Desayunos Escolares**. Estudio de caso. World Food Programme y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. 2014.