



O PROGRAMA NACIONAL DE CANTINA ESCOLAR EM GUINÉ-BISSAU: desafios contemporâneos em perspectiva

Binto Mane¹

Resumo

Este artigo analisa o funcionamento do Programa Nacional de Cantinas Escolares em Guiné-Bissau, com foco nos seus principais desafios contemporâneos. A pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, os resultados apontam para as limitações logísticas, financeiras e de gestão, além da precariedade estrutural das escolas e dependência de dependência de ajuda internacional. Observa que o programa possui relevância social e educacional influenciando diretamente o desempenho escolar e o bem-estar das crianças. Destaca, ainda, a necessidade do fortalecimento das políticas públicas voltadas à segurança alimentar e ao desenvolvimento local.

Palavras-chave: Políticas públicas; alimentação escolar; Guiné-Bissau; segurança alimentar.

THE NATIONAL SCHOOL CANTEEN PROGRAM IN GUINEA-BISSAU: contemporary challenges in perspective

Abstract

This article analyzes the operation of the National School Cafeteria Program in Guinea-Bissau, focusing on its main contemporary challenges. The research is based on a literature review, documentary research, and semi-structured interviews; the results point to logistical, financial, and managerial limitations, as well as the poor structural condition of schools and dependence on international aid. It is noted that the program has social and educational relevance, directly influencing children's academic performance and well-being. The need to strengthen public policies aimed at food security and local development is also highlighted.

Keywords: Public policy; school meals; Guinea-Bissau; food security

Artigo recebido em: 02/10/2025 Aprovado em: 17/05/2026
DOI: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865v30n1e27722>

¹ Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável (Universidade Federal do Pará- Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas). Bacharel interdisciplinar em Humanidades; Relações Internacional Instituição: Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). E-mail: bintomane@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A Guiné-Bissau é um pequeno país situado na costa ocidental da África, com uma área total de 36 125km²; faz fronteira ao Norte com República do Senegal, a Leste e ao Sul com República de Guiné-Conakry e a Oeste com o oceano Atlântico (Figura 1). O território contém uma parte continental e uma parte insular. Esta última é composta por vários ilhéus e ilhas, situados no oceano Atlântico. As principais ilhas são as do Arquipélagos dos Bijagós (Ministério de Economia e Finanças, 2020).

Figura 1- Mapa da Guiné-Bissau mostrando as fronteiras internacionais.



Fonte: <https://pt.mapsofworld.com/guinea-bissau/#>

O país possui um histórico de instabilidade política e fragilidade institucional desde sua independência de Portugal, em 1974, impactando na implementação das políticas públicas. Dem (2023) destaca que o país enfrenta sucessivas crises políticas e econômicas, marcadas por golpes de Estado, conflitos armados e fragilidades institucionais. Desde sua independência, foram registrados quatro golpes de estado (WORD BANK, 2024).

Entre as principais consequências desse cenário destacam-se o aumento da pobreza, o desemprego e o acesso limitado à alimentação, saúde e educação, afetando principalmente as mulheres e crianças (DENARPI, 2004; PMA, 2022).

Segundo Có (2020), a guerra civil dos anos de 1998 e 1999 provocou uma das maiores quedas do PIB do país (-28,1%).

No entanto, políticas públicas voltadas à educação e segurança alimentar e nutricional vêm sendo pensadas e operacionalizadas, não sem enfrentar desafios estruturais. No caso de Guiné-Bissau, o Programa Nacional de Cantinas Escolares (PNCE) ganha destaque como política pública voltada ao enfrentamento da fome e à promoção da permanência escolar. O programa contribui para redução da insegurança alimentar e da desnutrição, além de enfrentar problemas como abandono escolar, absenteísmo e baixo rendimento escolar (Gomes, 2014; Dju; Freitas; Silva, 2022).

Segundo Dju, Freitas e Silva (2022), a implementação do Programa Nacional de Cantina Escolar em Guiné-Bissau envolve múltiplos atores, como o Programa Mundial de Alimentação (PMA), o governo e associações de agricultura familiar, enfrentando desafios relacionados à infraestrutura precária e escassez de recursos financeiros. Ainda assim, o programa vem se consolidando como importante estratégia para o aumento da escolarização, especialmente entre meninas (Manual das Cantinas Escolares; PMA, 2019). Gomes (2014) argumenta que, nos países em desenvolvimento, onde muitas famílias não conseguem assegurar uma alimentação adequada em casa e grande parte das escolas não dispõe de cantinas ou mecanismos de distribuição gratuita de alimentos, a oferta de refeições escolares constitui uma importante estratégia do Programa Alimentar Mundial (PAM) para alcançar o ensino básico. Essa iniciativa contribui para garantir a nutrição de crianças em situação de vulnerabilidade, favorecendo, assim, sua concentração durante as aulas.

Tendo em vista a relevância do Programa e o contexto sociopolítico e econômico que impactam diretamente as políticas públicas no país, este artigo tem como objetivo analisar o funcionamento do Programa Nacional de Cantinas Escolares em Guiné-Bissau, com foco nos seus principais desafios contemporâneos.

Partimos do pressuposto de que, em um país instável econômica e politicamente, dificuldades logísticas — como a falta de transporte para levar alimentos às escolas, especialmente nas regiões mais remotas —, a ausência de transparência na distribuição de recursos, os desafios no crescimento da economia local e na produção de alimentos, além da insegurança na cooperação com países parceiros, configuram obstáculos significativos para a operacionalização do Programa.

A pesquisa possui abordagem qualitativa, utilizando revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas. Foram consultados trabalhos acadêmicos, relatórios institucionais e documentos produzidos por organismos nacionais e internacionais. Entre outubro de 2023 e fevereiro de 2024, foram entrevistados oito atores vinculados ao programa, selecionados por meio da técnica “bola de neve”. Este artigo é resultado da dissertação de mestrado intitulada “O Programa Nacional de Cantinas Escolares em Guiné-Bissau: entre a luta contra a insegurança alimentar e a influência do mercado global”, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Amazônicas da Universidade Federal do Pará. Para preservar o anonimato dos

participantes e garantir os princípios éticos da pesquisa, os interlocutores foram anonimizados e identificados por letras ao longo do texto.

2 (IN) SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO CONTEXTO GUINEENSE

De acordo com o Inquérito de Sistema de Seguimento da Segurança Alimentar e Nutricional (SISSAN), a Guiné-Bissau é um país com baixo Índice de Desenvolvimento Humano, tendo 69% da população vivendo abaixo da linha de pobreza e 33% em extrema pobreza (SISSAN, 2020).

Segundo PMA (2019), a República de Guiné-Bissau é um país com déficit alimentar e de baixa renda, que se depara com grandes desafios, apesar de possuir riqueza na agricultura, mineração, pesca e turismo. A luta por uma governança estável remonta à independência (1973) e, com a constante instabilidade política, a segurança alimentar e nutricional se torna difícil no país, sobretudo para as crianças, idosos e mulheres rurais.

Nesse sentido, Santy (2021) salienta que o déficit alimentar no país é o resultado do frágil sistema de produção agrícola, associado à inexistência do setor industrial ativo, e da ineficácia do mercado local.

Esta situação é atenuada pela importação de alimentos básicos, que constituem grande parte do abastecimento, essa situação é atenuada com as importações de alimentos essenciais que constituem a grande parte das provisões e a consequente disponibilidade da alimentação para os guineenses (Santy, 2021, p.36).

Segundo o Ministério de Economia e Finanças (2019), a segurança alimentar e nutricional tem se tornado cada vez mais importante nos programas e políticas de desenvolvimento implementados no país. Entretanto, apesar dos esforços endossados pelos principais atores que atuam neste setor (parceiros internacionais, governo, e organizações da sociedade civil), o país ainda se depara com desafios.

A maioria dos países com baixos rendimentos e com déficit alimentares estruturais globais (produção alimentar interna abaixo das necessidades internas globais), como a Guiné-Bissau, enfrentam desafios decorrentes de causas estruturais e conjunturais que têm impactos diretos na organização e governança de SAN (Fórum Sociedade Civil, 2013).

No caso de Guiné-Bissau, as causas estruturais abrangem instabilidade política crônica e infraestruturas rodoviárias em péssimas condições ou inexistentes. A instabilidade política, com grandes consequências econômicas e sociais, é uma das causas para explicar a pobreza e insegurança alimentar e nutricional no país. Segundo Dias (2011), a pobreza pode ser apontada tanto como causa quanto como consequência da insegurança alimentar e nutricional por estar

correlacionada com problemas nutricionais e sociais na infância, pois, esta impacta na menor produtividade na fase adulta e na contração de doenças crônicas não transmissíveis, assim como, grandes impactos socioeconômicos no desenvolvimento do país.

As causas conjunturais estão relacionadas com as crises econômicas sucessivas que impactam drasticamente nos rendimentos agrícolas e acompanhado de crises alimentares recorrentes; estas condições levaram muitas famílias a uma situação de precariedade e de insegurança alimentar crônica. Por outro lado, a acessibilidade de alimentos é afetada fortemente pela pobreza e pelos termos de troca entre caju e arroz, entretanto, outro fator limitante é o acesso monetário à alimentação, uma vez que as famílias gastam mais de 65% de suas despesas em alimentação, o que revela a grande vulnerabilidade, e, nas zonas rurais, a situação é particularmente crítica, uma vez que muitos dependem dos rendimentos de castanha de caju (Fórum Sociedade Civil, 2013).

Diante disso, a problemática de segurança alimentar e nutricional na Guiné-Bissau tem três causas de diferentes níveis, que são: disponibilidade, acesso e utilização, conforme aponta o Ministério de Economia e Finanças (2019):

1) Ao nível da disponibilidade, existe de facto um défice de produção de alimentos que resulta da ausência de uma estratégia de desenvolvimento do sector agrícola, da dificuldade de acesso, por parte dos pequenos produtores, a mercados e, essencialmente, pela ausência de estruturas públicas e associativas que apoiem a produção e os produtores. 2) Ao nível do acesso, existe um problema grave associado à escassez de rendimentos da generalidade da população, o que não lhes permite adquirir produtos alimentares de qualidade no mercado, mesmo que eles estejam disponíveis. Além do mais, verifica-se a ausência de uma política que permita às famílias mais vulneráveis e de baixa renda usufruírem de um mecanismo que possibilite o seu acesso aos alimentos de forma equitativa. 3) Ao nível da utilização, existe igualmente a necessidade de promover a diversificação alimentar, com vista à preparação de refeições mais equilibradas e mais ricas do ponto de vista nutricional. Este processo deverá ser acompanhado da intensificação e da expansão de programas de cantinas escolares associados a um maior acesso à informação e a uma maior sensibilização da população sobre a importância da segurança nutricional. Este processo deve ainda contemplar a presença, junto da comunidade, de agentes de nutrição para a orientação e a vigilância nutricional das comunidades mais vulneráveis. (Ministério de Economia e Finanças, 2019, p.05)

A insegurança alimentar se deve à baixa produtividade agrícola, pobreza, desigualdades sociais, acesso limitado aos alimentos e à pouca diversificação da produção devido à monocultura de caju no país, além do mais, o país é extremamente dependente do mercado exterior pelos fatores aqui citados (Ministério de Economia e Finanças, 2019)

O país ocupa a 99ª posição no ranking da fome em 2019, com a pontuação de 29,6, o que indica um problema sério de fome e desnutrição (SISSAN, 2020). De acordo com o SISSAN (2019), em setembro de 2019, 30,7% dos agregados familiares apresentam insegurança alimentar no país, sendo 34,2% nas zonas rurais, e 19,2% na urbana

As políticas públicas e os programas voltados para o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, combate à fome, pobreza e desenvolvimento da agricultura familiar, respaldados por relações internacionais, se evidenciam como ferramentas fundamentais para desenvolvimento socioeconômico de um país.

3 EDUCAÇÃO E O PROGRAMA NACIONAL DE CANTINA ESCOLAR NO PAÍS

A educação formal na Guiné-Bissau abrange diferentes níveis e tipos de estabelecimentos, conforme descrito pelo Ministério da Educação Nacional (2013). Até o ano letivo de 2009/2010, o ensino pré-escolar era destinado a crianças de 3 a 6 anos. Com a reforma de 2010 passou a ser voltado às crianças de 3 a 5 anos. Esse nível é oferecido em jardins de infância ou creches, em sua maioria iniciativas comunitárias, privadas ou vinculadas a entidades religiosas.

O ensino básico, por sua vez, era teoricamente destinado a crianças de 7 a 12 anos até o ano letivo de 2009/2010, com duração de seis anos — do 1º ao 6º ano. Inicialmente, era dividido em dois ciclos: o Ensino Básico Elementar (EBE) e o Ensino Básico Complementar (EBC). Embora a reforma de 2010 tenha proposto a unificação desses dois ciclos, muitos estabelecimentos ainda oferecem apenas o primeiro, que continua sendo ministrado nas escolas de Ensino Básico (MEN, 2013).

Após a reforma de 2010, o ensino básico destina-se às crianças dos 6 aos 14 anos a partir do ano letivo de 2010/2011. Dura nove anos, correspondendo a 1º -9º. Está dividido em três subciclos: Ciclo 1 para o 1º ao 4º ano, Ciclo 2 para o 5º ao 6º ano e Ciclo 3 para o 7º ao 9º ano. O terceiro período do ensino básico antigamente era ministrado no ginásio (antiga escola secundária), mas, depois de um tempo, passou para as escolas básicas.

Ainda segundo o Ministério da Educação (2013), o subsetor da educação não formal abrange a alfabetização, a educação de adultos e outras modalidades educacionais. Esse setor está sob a administração do Ministério da Educação Nacional e conta com o apoio de diversas entidades, como ONGs, organizações comunitárias e sociais, entre outras. No que diz respeito à educação e alfabetização de adultos, as atividades são realizadas em centros estabelecidos pelas comunidades ou por ONGs, pois não existe um centro estadual específico para alfabetização. Embora o Ministério não ofereça apoio ou assistência financeira direta, ele é responsável pela formação de animadores, pela elaboração de materiais e pelo acompanhamento desse subsetor, por meio do pessoal da Direção Geral do Alfabeto.

Com relação ao sistema educacional, embora tenha havido algum avanço na ampliação do acesso à educação básica, ainda existem grandes disparidades regionais e de gênero. Um terço

das crianças entre os 6 e os 11 anos nunca frequentou a escola e a qualidade da educação continua baixa. Outro fator de atraso é a crescente desigualdade de gênero, que tem um impacto negativo de uma série de resultados de desenvolvimento (Banco Mundial, 2023).

Existem distintas políticas públicas educacionais em vigor na Guiné-Bissau, entre as quais se destaca o Programa Nacional de Cantina Escolar (PNCE). Conforme estabelece o artigo 3º, entende-se por Cantina Escolar "todo o serviço de refeições destinado a assegurar aos alunos dos estabelecimentos de educação pré-escolar, 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino fundamental, uma alimentação correta e equilibrada, em ambiente condigno, complementando a função educativa" (BISSAU, 2019).

No país, a iniciativa de alimentação escolar teve início na década de 1990, durante o período da guerra civil, quando o Programa Mundial de Alimentação (PMA) passou a enviar alimentos para as áreas rurais. Com a posterior estabilização política, a atuação do PMA evoluiu de uma resposta emergencial para uma estratégia de intervenção humanitária voltada ao setor educativo, com o objetivo de enfrentar os altos índices de analfabetismo no país.

De acordo com Gomes (2014), no ano de 1992, o país estava relativamente estável e, com base neste reconhecimento, o PMA decidiu mudar a sua estratégia de intervenção em assuntos humanitários para apoiar programas de desenvolvimento.

Essa estratégia foi mudada devido à guerra civil de 1998/99, corroborando com a representante do PMA:

Na Guiné Bissau o programa de alimentação escolar começou em 1999, como resposta às necessidades alimentares levantadas pela guerra civil de 1998/1999 (Interlocutora A, 2023).

De acordo com Dju (2022), o programa passou por mudanças significativas desde a sua implementação em 1992. Segundo o interlocutor E,

O Programa é centralizado e gerido pelo Governo apoiado pelo PAM técnica e financeiramente. Tem uma Direção Geral de Ação Social e Cantinas Escolares no Ministério da Educação Nacional que é gestor principal do programa. Esta Direção é representada nas regiões pelos Pontos Focais da cantina escolar. Em cada setor tem um Inspetor gestor e nas escolas têm os diretores das escolas e as comunidades organizados em comitê de gestão da cantina escolar. (Interlocutor E, 2024).

Atualmente, o PNCE beneficia 852 escolas (80% das escolas públicas do país), atendendo a um total de 260.000 alunos. Além disso, são cerca de 180.000 responsáveis pelo PMA e 80.000 pela Catholic Relief Service (CRS). Com um impacto positivo na vida desses alunos, o programa tem sido fundamental na garantia de SAN das crianças e das comunidades em todo o país.

O Ministério da Educação Nacional é o primeiro responsável pela boa implementação do programa das cantinas escolares, em coordenação com o PAM. A descentralização do programa está em transição conforme aponta o interlocutor F:

Está em preparação, o início da transição paulatina do programa para o Governo que prevê a descentralização de compras para direções regionais e possivelmente para escolas. O sistema ainda está em análise, planificação e posterior materialização quando forem criadas as condições de implementação (Interlocutor F, 2024).

A preocupação do governo com a baixa taxa de inscrição, conclusão e elevado índice de abandono escolar, associada ao cumprimento das normas internacionais e ratificadas pelo Estado da Guiné-Bissau e dos objetivos do milênio para o desenvolvimento, desdobrou na necessidade de ser adotado o Decreto-Lei nº 1/2019 (Diretrizes das cantinas escolares) (BISSAU, 2019).

Pensando em promover o desenvolvimento local, este Decreto-Lei nº1/2019 foi criado e determina que o valor investido na aquisição de alimentos produzidos da agricultura familiar não poderá ser inferior a 30% dos recursos alocados pelo órgão autorizado a administrar as cantinas escolares (BISSAU, 2019).

Quanto às compras de cooperativas, estas ainda estão em fase inicial, conforme argumenta o interlocutor E:

Como as cooperativas estão na sua fase incipiente, as compras são praticamente feitas através do agricultor familiar, ou agregados de pequenas cooperativas de produção. Pode-se estimar que 100% das compras locais são feitas com base na produção do pequeno produtor. De momento, o país não tem empresas com capacidades de produção que concorram no mercado e que impeçam a compra no pequeno produtor (Interlocutor E, 2024).

Atualmente, há 12 cooperativas associadas ao programa. O objetivo dessa parceria entre o PMA e as ONGs é incentivar a produção local. As ONGs são responsáveis pela formação dos agricultores das cooperativas, a Tiniguena, por exemplo, é responsável pela zona Sul do país. Segundo o interlocutor B:

Atualmente temos 12 cooperativas que fornecem produtos para o programa, a meta é chegar 50 cooperativas até 2030. As ONGs são responsáveis pelo treinamento e acompanhamento das cooperativas (Interlocutor B, 2024).

A ONG Tiniguena, além do projeto de compras locais de alimentos junto dos agricultores familiares para o abastecimento das cantinas escolares em parceria com PMA, também desenvolve o projeto MULHERES Rurais. Este projeto visa contribuir para a participação e promoção de igualdade de direitos das mulheres, sendo financiado pelo Fundo da consolidação da Paz das Nações Unidas, que é um dos doadores do PNCE.

Diante disso, o programa torna-se fundamental no combate à fome no país. O Programa Nacional de Cantina Escolar, de acordo com Dju (2022), passou por um processo de mudança desde a

sua implementação em 1992, ao longo dos anos, em consequência da instabilidade política no país. Esta transformação se deu não apenas por estratégias para manter os alunos na escola e reduzir a taxa de desnutrição no país, mas também por estratégias contextualizadas no âmbito das políticas de alimentação e segurança alimentar que estabelecem a alimentação como um direito humano.

O Plano Setor da Educação (2017 - 2025 PSE) reconheceu que a insegurança é um fator fundamental que afeta a taxa de conclusão e reconheceu a falta de instalações e de pessoal para o fornecimento de refeições escolares, sendo assim, foram estabelecidas as diretrizes para as Cantinas Escolares (Decreto-Lei n° 1/2019) elaboradas pela primeira vez em 2015 e promulgadas em 2019 (PMA, 2021). Entretanto, além de prezar pela permanência das crianças nas escolas, o programa tem um foco direcionado para a permanência das meninas nas escolas devido a vários fatores tais como, casamento precoce, gravidez precoce, a cultura da mulher ser dona de casa, entre outros. Como aponta Siga (2020), o distanciamento da residência para as escolas é outro fator da evasão escolar, que ocorre principalmente com as meninas.

É relevante enfatizarmos que a promoção de produção não apenas fortalece a economia e SAN, mas também promove práticas agrícolas sustentáveis e alimentos mais saudáveis e culturalmente mais ricos. Apesar dos esforços contínuos para melhorar a SAN e a alimentação escolar, o programa enfrenta uma série de desafios significativos que afetam a sua eficácia e sustentabilidade, conforme será discutido posteriormente.

3.1 Desafios contemporâneos do PNCE

O programa de alimentação escolar é importante para garantir que as crianças e jovens recebam regularmente uma refeição nutritiva que contribua diretamente para a sua saúde, desempenho escolar e desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis. Além de promoverem a igualdade de oportunidades, reduzindo a insegurança alimentar e apoiando as economias locais, estes programas desempenham um papel fundamental nas comunidades de todo o mundo, construindo uma base sólida para um futuro mais saudável e sustentável.

Entretanto, os dados empíricos revelam desafios significativos para a operacionalização do PNCE. Entre os principais obstáculos apontados pelos interlocutores destacam-se as limitações de infraestrutura e logística, evidenciadas pela ausência da cozinha adequada, armazenamento precário de alimentos e dificuldades no transporte e distribuição de gêneros alimentícios. Durante a visita no campo observou-se que uma das escolas possuía apenas quatro salas de aula, dois banheiros, uma cozinha precária e uma pequena horta, conforme mostra figura 2 e 3.

Figura 2- Cozinha da Escola Surdo e Mudo a) é a cozinha, b) as pedras usadas para o cozimento de comidas, c) as lenhas usadas nas pedras.



Fonte: (Autora, 2024).

Durante as visitas de campo, observou-se que uma das escolas possuía apenas quatro salas de aula, dois banheiros, uma cozinha precária e uma pequena horta. A inexistência de refeitório levava os estudantes a realizarem as refeições nas próprias salas de aula ou no pátio escolar. Além disso, diante da ausência de merendeiras, a preparação dos alimentos era realizada pelas próprias alunas, com lenha e pedras improvisadas para o cozimento.

Figura 3- Estrutura da escola.



Fonte: (Autora, 2024).

Esses elementos evidenciam que, embora o programa possua impacto relevante social e educacional, sua implementação ainda ocorre em condições estruturais limitadas. Tal cenário confirma a análise de Dju, Freitas e Silva (2022), ao apontarem que a precariedade da infraestrutura escolar e a escassez de recursos financeiros constituem entraves importantes para a efetividade do programa. Nesse contexto, percebe-se uma contradição entre a relevância atribuída ao PNCE e as condições concretas oferecidas nas regiões mais vulneráveis do país.

A insuficiência de salas de aula e de professores faz com que alunos de diferentes séries compartilhem o mesmo espaço durante as aulas, conforme relatam os interlocutores D e G:

Alunos de terceira e quarta série ficam na mesma sala de aula por limitação de espaço, estamos com falta de professores (interlocutor D e G, 2024).

As limitações estruturais também afetam diretamente a operacionalização das cantinas escolares. Segundo o interlocutor F:

Algumas infraestruturas ligadas às cantinas são muito pobres (cozinhas e armazéns). Os refeitórios são praticamente inexistentes em 95% das escolas assistidas, falta do combustível e meios de transporte para seguimento sistemático do programa e poder facultar

apoio aos diretores das escolas, sensibilizar as comunidades e fornecer orientações tidas como pertinentes (Interlocutor F, 2024).

Os relatos evidenciam que a precariedade da infraestrutura escolar compromete não apenas a dinâmica pedagógica, mas também a execução do programa de alimentação escolar. A ausência de cozinhas adequadas e de espaços apropriados para armazenamento interfere na capacidade de preparo, conservação e qualidade dos alimentos.

Além disso, as condições precárias das estradas e a limitação dos meios de transporte dificultam a distribuição regular das refeições, sobretudo nas zonas rurais e de difícil acesso. Tal cenário afeta diretamente a qualidade e a continuidade da alimentação escolar, impactando a nutrição, o bem-estar e a permanência dos alunos na escola.

3.2 Participação do Estado

O programa é majoritariamente financiado por organizações internacionais, por meio de doações de parceiros bilaterais e multilaterais, não havendo orçamento estatal específico destinado à política. Conforme aponta o interlocutor F:

Falta de fundos do governo para o programa que vem sendo financiado pelo PAM e outros parceiros financeiros bilaterais e multilaterais (Interlocutor F, 2024).

A reduzida participação do Estado representa um dos principais desafios para a efetividade e sustentabilidade do programa, ampliando a dependência de organismos internacionais para a garantia de alimentação escolar. Essa limitação financeira compromete não apenas a implementação das diretrizes do programa, mas a regularidade de oferta alimentar, a supervisão da gestão dos recursos e o planejamento das ações. Segundo o interlocutor C:

Como o país tem dificuldades enormes financeiramente, os fundos postos à disposição do setor da educação pelos parceiros são canalizados e/ou priorizados para construção de salas de aulas sem tomar em consideração as infraestruturas da cantina escolar (armazéns, refeitórios, cozinhas e água). O comitê intersetorial da cantina escolar não funciona e devia ser o elo de ligação dos diferentes ministérios com a DGASCE e permitir que as políticas e orientações referentes à implementação da cantina possam ser apropriadas pelos ministérios integrantes. (Interlocutor C, 2024).

Os relatos evidenciam que as dificuldades financeiras do país impactam diretamente a capacidade de consolidação de uma política pública de alimentação escolar estruturada e contínua. Além disso, a fragilidade do comitê intersetorial demonstra limitações na articulação institucional entre os diferentes setores envolvidos, comprometendo a coordenação das ações e a implementação das políticas de alimentação escolar. Essa conjuntura reforça a dependência externa e evidencia desafios

relacionados à governança, à gestão pública e à sustentabilidade do programa no contexto Bissau-guineense.

3.3 Desafios na capacitação de técnicos

A insuficiente capacitação técnica e as limitações na gestão de recursos constituem obstáculos importantes para a implementação eficaz da política de alimentação escolar. Segundo o interlocutor C:

Técnicos do Ministério da educação ainda precisam de capacitação na elaboração de projetos da cantina escolar, implementação, avaliação do mesmo e reportagem. Estruturas de supervisão e de gestão são insuficientes, os pontos focais da cantina sozinhos não suportam o volume de trabalho exigido por esta. É preciso uma célula/secção de cantina escolar em cada região com o número de técnicos adequado ao número de escolas e o volume de trabalho (Interlocutor C, 2024).

Os relatos evidenciam fragilidades institucionais relacionadas à qualificação técnica e à estrutura de gestão do programa. A insuficiência de profissionais capacitados compromete não apenas o acompanhamento das ações, mas também o planejamento, a supervisão e a avaliação das políticas de alimentação escolar. Além disso, a concentração das responsabilidades em poucos técnicos dificulta a operacionalização eficiente do programa, sobretudo diante do elevado número de escolas atendidas.

3.4 Instabilidade política e barreiras administrativas

Em contextos como a Guiné-Bissau, marcados pela baixa produção de informações e escassez de pesquisas, as ONGs desempenham papel fundamental na produção de dados e no apoio à formulação de políticas públicas. No entanto, a ausência de uma base de dados eficiente no Ministério da Educação dificulta a coleta e análise de informações sobre o programa, comprometendo o monitoramento, o planejamento estratégico e a avaliação das ações. Conforme destaca o Interlocutor F:

As trocas permanentes dos quadros nos ministérios atinge o comitê ministerial da cantina, não permitindo a existência de um quadro estável e conhecedora das políticas de alimentação escolar para se empenhar na sua implementação; ausência duma base de dados no Ministério da educação para captação de dados e análise dos mesmos para se saber do impacto da ajuda alimentar no sistema educativo ... Ausência de uma base de dados no Ministério da educação para captação de dados e análise dos mesmos para se saber do impacto da ajuda alimentar no sistema educativo. (Interlocutor F, 2024).

Os dados empíricos permitem observar que a instabilidade política e as barreiras administrativas constituem entraves significativos à continuidade e consolidação do programa. A constante substituição dos quadros ministeriais dificulta a construção de estratégias permanentes e compromete a continuidade das ações institucionais. Além disso, a ausência de mecanismos eficientes de produção e sistematização de dados limita a capacidade de avaliação do impacto da alimentação escolar no sistema educativo. Essa fragilidade administrativa também aumenta a dependência de organismos internacionais e dificulta a coordenação entre os diferentes atores envolvidos na política de segurança alimentar e nutricional.

3.5 Desafios na gestão

Os desafios relacionados à gestão das cantinas escolares comprometem a supervisão, o planejamento e a distribuição adequada dos alimentos. Segundo o interlocutor F,

Os comitês de gestão dos refeitórios escolares muitas vezes lutam para desempenhar eficazmente as suas funções, resultando numa supervisão insuficiente da utilização dos alimentos. Além disso, os relatórios mensais elaborados pelas escolas chegam atrasados ao Programa de Alimentação Escolar (PAM/DGASCE), dificultando o planejamento e a resposta atempada às necessidades dos alunos. Para garantir uma gestão mais eficiente e transparente da alimentação escolar, é necessário reforçar a formação dos comitês e melhorar os sistemas de notificação (Interlocutor F, 2024).

As informações coletadas demonstram que a fragilidade dos mecanismos de gestão afeta diretamente a operacionalização do programa. A demora no envio de relatórios sobre estoques e utilização dos alimentos dificulta o planejamento das ações e compromete a tomada de decisões relacionadas à distribuição dos gêneros alimentícios. Ainda segundo o interlocutor F:

Nas escolas, os comitês de gestão da cantina nem sempre cumprem o seu papel de participar na descarga de gêneros, armazenagem, assistência na medição diária para cozinha, reuniões de balanço mensal, etc. Os relatórios mensais elaborados nas escolas e que informam sobre o uso dos gêneros e estoques remanescentes chegam ao PAM/DGASCE com atraso, o que por vezes dificulta a planificação. O mesmo se pode dizer também para com a estatística inicial do ano, cuja demora na recepção obriga a demora na distribuição dos gêneros do primeiro trimestre (Interlocutor F, 2024).

Os depoimentos apontam que as limitações na gestão não se restringem à dimensão administrativa, mas impactam diretamente a regularidade da alimentação escolar e a capacidade de resposta do programa às necessidades dos alunos. Além disso, mostram fragilidades institucionais relacionadas ao monitoramento, à transparência e à coordenação das ações entre as escolas e os órgãos responsáveis.

3.6 Desafios de aquisição de produtos de agricultura familiar

A criação da Lei nº1/2019, que estabelece a aquisição mínima de 30% de produtos oriundos da agricultura familiar, resultou de um debate entre o governo, o PMA e outros parceiros institucionais, iniciado em 2018 e formalizado em 2019.

Segundo Dju, Freitas e Silva (2022), antes da criação da referida lei, os alimentos destinados às Cantinas Escolares eram majoritariamente importados e distribuídos em forma de ajuda internacional. Conforme destaca Bock (2009), os produtos distribuídos como ajuda alimentar à Guiné-Bissau incluem principalmente cereais, legumes, óleo vegetal, açúcar e leite em pó, destinados ao enfrentamento da fome e da insegurança alimentar. Esses produtos são distribuídos gratuitamente pelo PMA e seus parceiros, especialmente para grupos em situação de vulnerabilidade, incluindo crianças atendidas pelas cantinas escolares.

Os produtos distribuídos a título de ajuda à Guiné-Bissau estão agrupados em diversas categorias. Por ordem de importância, encontram-se em primeiro lugar os cereais (arroz, milho e trigo), que constituem por excelência os produtos de base para fazer face às situações de fome e de carência alimentar. Além de que estão presentes em todos os regimes alimentares dos guineenses, têm qualidades nutritivas e economicamente mais acessíveis. Em seguida, vêm os legumes, especialmente os feijões, que são produtos com elevado teor em proteínas, e estão especialmente indicados devido a sua adequação aos regimes das populações beneficiárias. Depois vêm os produtos tais como o óleo vegetal, açúcar e leite em pó incluídos na categoria "outros produtos". O óleo vegetal enriquecido em elementos gordos os regimes alimentares, enquanto que o açúcar é essencialmente utilizado como contributo energético, em benefício de populações com graves carências, tais como os grupos mais vulneráveis. Quanto ao leite e outros, só são utilizados em programas específicos de alimentação, tais como programas de nutrição e saúde, grupos especiais de crianças, cantinas escolares, programas de alimentação coletiva nos hospitais, centros de saúde etc. Na Guiné-Bissau, todos os produtos doados são distribuídos gratuitamente pela PAM e seus colaboradores aos seus beneficiários finais (Bock, 2009, p.41).

Apesar dos avanços relacionados à legislação, os processos de aquisição de produtos locais ainda enfrentam limitações significativas. Diferentemente do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro, a Guiné-Bissau ainda não possui mecanismos estruturados, como chamadas públicas, para fortalecimento da compra direta da agricultura familiar. Essa realidade evidencia dificuldades estruturais relacionadas à produção local, à logística de distribuição e à capacidade de abastecimento das escolas.

Por outro lado, as limitações de infraestrutura e transporte dificultam o fornecimento de alimentos frescos e saudáveis para os alunos, sobretudo nas regiões mais afastadas. Conforme destaca um dos interlocutores:

Dificuldades em comprar produtos suficientes localmente e o recurso aos produtos externos para complementar o cabaz alimentar ¹(Interlocutor, 2024).

A falta de transporte e combustível afeta tanto em questões de apoio, sensibilização como na orientação do programa; além disso, as infraestruturas das estradas também contribuem negativamente. De acordo com o interlocutor F:

Falta do combustível e meios de transportes para seguimento sistemático do programa e poder facultar apoio aos diretores das escolas, sensibilizar as comunidades e fornecer orientações tidas como pertinentes (Interlocutor F,2024).

Assim, os desafios apresentados demonstram a complexidade de operacionalização do programa de alimentação escolar na Guiné-Bissau. Somam-se, ainda, os desafios relacionados à agricultura familiar, que ultrapassam a questão da produção agrícola, envolvendo também problemas logísticos, estruturais e institucionais. Dessa forma, a dependência de produtos importados permanece como um dos principais obstáculos para a consolidação de uma política de alimentação escolar mais sustentável e integrada ao desenvolvimento local. A próxima seção apresenta as considerações finais e possíveis caminhos para o fortalecimento da política pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo analisar o funcionamento do Programa Nacional de Cantina Escolar na Guiné-Bissau, com foco nos seus principais desafios contemporâneos. A partir da pesquisa, foi possível compreender que, embora o PNCE desempenhe papel fundamental no combate à insegurança alimentar e na promoção da permanência escolar, sua operacionalização ainda ocorre em um contexto marcado por limitações estruturais, institucionais e financeiras.

Os resultados evidenciam que os principais entraves à efetividade do programa estão relacionados à precariedade das infraestruturas escolares, às dificuldades logísticas no transporte e armazenamento dos alimentos, à insuficiência de recursos técnicos e humanos, bem como à reduzida participação do Estado no financiamento e coordenação das ações. Além disso, a instabilidade política e as fragilidades administrativas comprometem a continuidade das políticas públicas e dificultam a consolidação de estratégias permanentes voltadas à segurança alimentar e nutricional no país.

Os dados empíricos confirmam o pressuposto inicial da pesquisa de que, em um contexto de instabilidade econômica e política, fatores como a dependência de ajuda internacional, as limitações da produção local, as dificuldades de transporte e a fragilidade institucional configuram obstáculos significativos para a implementação do programa. Nesse sentido, os desafios enfrentados pelo PNCE ultrapassam a dimensão alimentar e refletem vulnerabilidades estruturais mais amplas relacionadas à capacidade do Estado bissau-guineense em formular, coordenar e sustentar políticas públicas de forma contínua e integrada.

Apesar dessas limitações, o programa apresenta elevada relevância social e educacional, especialmente em regiões marcadas pela pobreza, insegurança alimentar e desigualdades de acesso à educação. A alimentação escolar contribui não apenas para a melhoria das condições nutricionais das crianças, mas também para a redução do abandono escolar, para o aumento da frequência às aulas e para a permanência das meninas no sistema educativo, aspecto particularmente importante em contextos atravessados por desigualdades de gênero.

Outro aspecto relevante identificado ao longo da pesquisa refere-se ao potencial do programa como instrumento de fortalecimento do desenvolvimento local, especialmente por meio da aquisição de produtos da agricultura familiar. Entretanto, embora existam avanços normativos, como o Decreto-Lei n.º 1/2019, persistem dificuldades relacionadas à organização produtiva, à logística de distribuição e à capacidade de abastecimento das escolas, mantendo a forte dependência de produtos importados e de doações internacionais.

Diante desse cenário, torna-se necessário fortalecer a participação do Estado na condução do programa, ampliar os investimentos em infraestrutura escolar e logística, promover a capacitação técnica dos agentes envolvidos e consolidar mecanismos de monitoramento e gestão mais eficientes. Da mesma forma, o fortalecimento da articulação entre alimentação escolar, agricultura familiar e desenvolvimento local pode representar um caminho estratégico para ampliar a sustentabilidade econômica e social do programa, reduzindo gradualmente a dependência externa.

Conclui-se, portanto, que o Programa Nacional de Cantina Escolar constitui uma política pública central para a garantia do direito à alimentação e à educação na Guiné-Bissau. Ao mesmo tempo, o programa evidencia as contradições e os limites enfrentados por políticas sociais implementadas em contextos de fragilidade institucional e dependência internacional. Ainda assim, sua permanência e expansão demonstram a importância da alimentação escolar como instrumento de proteção social, promoção da segurança alimentar e fortalecimento das condições de permanência das crianças no sistema educativo bissau-guineense.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL- **Na Guiné-Bissau, o crescimento económico passa pelo reforço da igualdade de género e da educação**, publicação de 08 de março de 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/publication/in-guinea-bissau-economic-growth-depends-on-strengthening-gender-equality-and-education>. Acesso em: 9 jan. 2025.

BISSAU. **Boletim Oficial**. Conselho de Ministros Decreto-Lei n.º 1/2019 Regulamentação dos Serviços de Cantina Escolar. Número 21. Terça-feira, 21 de maio de 2019.

BOCK, Augusto João. **Segurança Alimentar – potencialidade dos recursos na Guiné--Bissau e política alimentar**- Tese de doutoramento em Engenharia Agronómica, Lisboa, ISA-UTL. 2009.

CÓ, Samora Gomes. **A Instabilidade Política e o Desenvolvimento Económico na Guiné-Bissau. Outubro, 2020.**

Dem, Alassana. **Instabilidade política na Guiné-Bissau: o engajamento da sociedade civil em casos de golpes de estado.** Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/54767> Acesso em: 11 jan. 2024.

Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) 2011.

DJU, I. M.; FREITAS, A. F.; SILVA, S. S. A Dinâmica de implementação do Programa Nacional de Cantina Escolar em Guiné-Bissau. *In: IX Encontro Brasileiro de Administração Pública (EBAP)*, São Paulo, SP, 5 a 7 out. 2022. São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2022. 15 p. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/469.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2025.

GOMES, F. **Organismos no Apoio ao Setor Educativo na Guiné-Bissau: O Caso do Programa Alimentar Mundial.** Dissertação (Mestrado) – Universidade de Coimbra, Departamento de Economia, Coimbra, 2014.

GOMES, P. A. G. - **Mulheres do sector informal. Experiências da Guiné-Bissau, 2008.**

MENDES, H. J. **Segurança Alimentar e a Produção de Caju na Guiné-Bissau.** Dissertação em Programa da Pós-Graduação em Engenharia de Alimento. Instituto Superior de Agronomia. Lisboa, 2010.

PMA. **Plano Estratégico do País - Guiné-Bissau (2019-2024), 2019.**

PMA. **Guiné-Bissau Resumo do país.** Janeiro de 2022.

PMA. **Decentralized Evaluation Final Evaluation of McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program in Guinea-Bissau 2016-2019, March 2021.**

SEIDI, Mutaro; MARCELINO INTUMBO, Levi; CAETANO, Luís Miguel Dias. Instabilidade Política e seus impactos nas Políticas Públicas Educacionais na Guiné-Bissau. **Revista de Estudos Interdisciplinares** , [S. l.], v. 4, n. 3, p. 63–72, 2022. Disponível em: <https://revistas.ceeinter.com.br/revistadeestudosinterdisciplinar/article/view/336>. Acesso em: 12 jan. 2025.

WORLD BANK- **População guineense.** Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/guineabissau/overview> Acesso em: 25 nov. 2022.

Nota

¹ Significado equivalente à cesta básica no Brasil.