

ALIMENTAÇÃO, ESCOLA E AGRICULTURA FAMILIAR

Renato S. Maluf*

No dia 16 de junho de 2009, o Presidente em exercício, José Alencar, sancionou a Lei nº 11.947, que estabelece as diretrizes e o modo de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), além de dispor sobre outros programas e ações relacionadas com a atividade escolar no ensino público. Mais antigo programa alimentar brasileiro, a “merenda escolar”, como é conhecida, foi oficializada no Governo Vargas, em 1955, sob inspiração de Josué de Castro, que apresentara propostas a respeito desde o final da década de 1940. A longa evolução do programa, não sem controvérsias, é representativa dos caminhos trilhados pelo tema alimentar no Brasil.

A questão geral subjacente às controvérsias se refere ao reconhecimento e à legitimidade dos programas, ditos assistenciais, que promovem o acesso à alimentação pelos segmentos mais pobres da população. A essa questão se acrescenta outra, mais específica, relativa à utilização das escolas com essa finalidade. A lei recém sancionada não apenas responde positivamente a ambas as questões, como estabelece que “a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado” (art. 3º). Entre suas diretrizes se encontram o emprego da alimentação adequada e saudável, a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino, a universalidade do atendimento

aos alunos da rede pública, a segurança alimentar e nutricional e o apoio ao desenvolvimento sustentável no tocante à aquisição dos gêneros alimentícios.

Sobre as duas últimas diretrizes, vale ressaltar que a nova lei cria um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional, mediada pela valorização da diversidade de hábitos alimentares. Diz o texto que os cardápios da alimentação escolar devem respeitar “as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada” (art. 12º). Do total dos recursos financeiros repassados pelo PNAE, “no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (art. 14º).

Retomo a trajetória do programa para uma melhor compreensão do alcance das novas orientações do PNAE. No contexto da década de 1950, a principal fonte da distribuição gratuita de alimentos em várias partes do mundo, por meio de escolas ou outros equipamentos públicos, eram as doações internacionais, capitaneadas pelos EUA, que uniam

ajuda alimentar com a necessidade de escoar estoques excedentes de suas próprias produções agrícolas. A combinação “ajuda-comércio” não se deu sem consequências para a organização da produção agrícola e o consumo alimentar dos países receptores, como o demonstra a emblemática difusão mundial, desde então, do consumo de derivados de trigo.

De um começo dependente das doações internacionais de alimentos patrocinadas pela Campanha “Alimentos para a Paz”, a oferta de alimentação nas escolas passou por várias etapas até atingir a condição de programa com recursos federais regulares, oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Houve também crescente participação dos estados e municípios com disponibilidade de recursos próprios, expressão de demanda social e decisão política já que o frágil ordenamento do programa não obrigava a essa participação. Em boa parte dessa trajetória, a centralização das volumosas aquisições de alimentos na esfera federal favoreceu o predomínio de grandes empresas capazes, por exemplo, de enviar biscoitos ou salsichas do Sul-Sudeste até a Amazônia. Essa situação foi parcialmente modificada quando, como ocorreu em outros programas públicos no Brasil, o PNAE caminhou na direção da implementação descentralizada, especialmente as aquisições dos alimentos, e incorporou espaços de controle social, em âmbito municipal, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs).

Impressionam os números deste que veio a se tornar o maior programa de alimentação escolar gratuita do mundo. Até 2008, a média esteve em cerca de 35 milhões de refeições diárias oferecidas nas escolas públicas em todo o país para as crianças do ensino fundamental, incluindo creches e pré-escolas. Uma das novidades da Lei nº 11.947/2009 foi estender esse serviço ao ensino médio e ao programa de educação de jovens e adultos, elevando a estimativa para algo próximo a 47 milhões de refei-

ções diárias. Em 2008, o orçamento da União atribuiu à ação “Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica” o montante de R\$ 1.530 bilhões, com execução de 97%. Para 2009, o total de recursos previstos é de R\$ 2.026 bilhões, fora eventuais suplementações no ano ainda em curso. Esses recursos devem ser utilizados, exclusivamente, na aquisição de gêneros alimentícios por Estados, municípios e Distrito Federal. Estima-se que o aporte adicional de recursos feito por esses últimos para a aquisição de alimentos não ultrapasse a 25% do total transferido pelo Governo Federal. Assim, em 2009, as compras governamentais de alimentos para o PNAE devem ser de, no mínimo, R\$ 2,5 bilhões.

Referência importante no dimensionamento dos recursos são os valores per capita estabelecidos pelo FNDE para as diferentes modalidades de alimentação escolar. O valor aplicado para as escolas públicas do ensino básico está, hoje, em R\$ 0,22/aluno, após ter ficado congelado em R\$ 0,10 no período 1994-2004. Para creches, comunidades indígenas e quilombolas, o per capita está em R\$ 0,44/aluno. Nas escolas que oferecem ensino integral com três refeições diárias e que integram o programa “Mais Educação”, ele se eleva a R\$ 0,66/aluno.

Esses valores parecem irrisórios e são objeto de permanente demanda de atualização – cálculos do programa estimam que ele deveria estar em R\$ 0,55. As normas estabelecem que eles devem permitir a cobertura de, no mínimo, 20% das necessidades nutricionais diárias dos alunos quando oferecida uma refeição, percentual que se eleva a 30% em comunidades indígenas e quilombolas e a 70% para o ensino em período integral. Alguns poucos municípios chegam a dobrar o valor recebido do FNDE, enquanto muitos pequenos municípios não aportam recurso algum para aquisição de alimentos, portanto, oferecem “merenda” no número de dias e com a qualidade possibilitada pelos recursos fe-

“ Nova lei estabelece que a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado ... com o emprego da alimentação adequada e saudável ... e o apoio ao desenvolvimento sustentável ... [criando] um elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional, mediada pela valorização da diversidade de hábitos alimentares ”

derais. Esclareça-se que não estamos considerando todos os demais gastos com o oferecimento do serviço em termos de instalações e pessoal, que são de responsabilidade de Estados e municípios.

A história do PNAE, embora soe grandiosa, não esteve isenta de controvérsias, tanto conceituais como políticas. Sempre que se pretendeu dar maior envergadura ao programa arguia-se sobre sua pertinência ou adequação. Afinal, é papel da escola fornecer comida? No mínimo, não seria paradoxal que, no quadro de precariedade das nossas estruturas de ensino, fosse maior o número de escolas que dispunham de cozinhas em relação às que contavam com uma biblioteca? Seria tarefa de educadores (diretores e professores) cuidar da compra e do preparo dos alimentos a serem servidos a crianças que, em princípio, vão à escola para assistirem aulas?

Custou-se a concluir, embora sem unanimidade, que a escola é um equipamento público de enorme capilaridade cujas possibilidades vão muito além de ministrar aulas, e que ela pode (deve) contribuir para promover o acesso a uma alimentação adequada e saudável para crianças que, com fome, têm dificuldade de aprendizado. No Brasil desigual e injusto, a alimentação escolar é a principal, quando não a única refeição diária de um grande número de crianças. Mais ainda, começa-se a explorar o importante conteúdo pedagógico envolvido no tipo de refeição servida e no cultivo de hortas escolares,

entre outros.

Embora tenha origem na profunda desigualdade social do país – a qual, aliás, não se propõe a solucionar –, a definição da alimentação escolar como um direito muda os termos da discussão. Já o argumento da troca de prioridades – ensino versus comida – é claro que só se sustenta em circunstâncias de restrição de recursos para a educação e para as políticas sociais em geral. Cabe salientar a intensa participação social havida na formulação do projeto que deu origem à Lei nº 11.947/2009 e nas negociações de conteúdo que precederam sua aprovação no Congresso Nacional. Estiveram envolvidos gestores públicos das três esferas de governo, organizações e movimentos sociais (sobretudo de agricultores familiares) e conselhos como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Em outro boletim tratarei, especificamente, do importante componente da nova lei da PNAE que obriga a aquisição de, no mínimo, 30% dos alimentos do programa, diretamente, da agricultura familiar.

* Renato Maluf é economista, professor CPDA/UFRRJ onde coordena o Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CERESAN). Integra a coordenação do Fórum Brasileiro de SAN e é presidente do CONSEA. Professor pesquisador do OPPA

Coordenador
Sergio Leite

Pesquisadores

Georges Flexor, Jorge Romano, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf, Lauro Mattei, Ademir A. Cazella e Claudia Job Schmitt

Assistentes de Pesquisa

Karina Kato, Silvia Zimmermann, Catia Grisa e Valdemar João Wesz Junior

Secretária
Diva de Faria

oppa Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura

cpda Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214
Fax: 21 2224 8577 – r. 217
Correio eletrônico: oppa@ufrj.br
Site eletrônico: www.ufrj.br/cpda/oppa

Apoio

