

QUAL AGRICULTURA SERVE A ESCOLA?

José Carlos Dantas¹

Resumo: O objetivo deste texto é analisar as contradições existentes entre a proposta de alimentação escolar do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar e as medidas tomadas pelo Estado brasileiro a respeito dos investimentos desiguais realizados pela União para a atividade agropecuária no Brasil. A metodologia consistiu no levantamento e análise de dados secundários disponibilizados pelas instituições federais ligadas ao MAPA e ao MDA. Fica evidente os desafios que ainda são enfrentados pela agricultura familiar quando dos investimentos realizados pelo Estado na aquisição de alimentos. As medidas tomadas pelo Estado brasileiro deixam claro que a agricultura que serve a escola ainda é a agricultura controlada pelos grandes produtores rurais

Palavras-chave: PNAE, Agricultura Familiar, Estado.

INTRODUÇÃO

Sabendo que a alimentação saudável é um dos principais fatores relacionados ao crescimento infantil o Estado se torna responsável pela criação e investimento em políticas públicas que supram as necessidades de alimentação das crianças e adolescentes que frequentam a escola pública no Brasil, buscando a aquisição de alimentos saudáveis e que apresentem propriedades nutricionais adequadas para cada idade e etapa do ensino.

No entanto, o que se pode observar nos investimentos praticados pela União em relação à produção de alimentos no Brasil é a escolha de um modelo agropecuário que se contradiz com os princípios e objetivos da garantia de uma alimentação saudável propostos para a escola pública. A agricultura de exportação no Brasil recebe investimentos significativamente maiores para a produção agropecuária em relação à agricultura familiar, o que revela contradições entre o discurso sustentável estabelecido pelo Estado e suas práticas de financiamento.

Portanto, o objetivo deste texto é analisar as contradições existentes entre a proposta de alimentação escolar do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar e as medidas tomadas pelo Estado brasileiro a respeito dos investimentos desiguais realizados pela União para a atividade agropecuária no Brasil, bem como as ações do Estado relacionadas à qualidade da alimentação produzida no campo.

Para subsidiar a discussão foram utilizados dados secundários referentes aos repasses feitos pela União através do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para

¹ Universidade Federal da Paraíba; email: j_c_dantas@hotmail.com.

as prefeituras de todos os municípios brasileiros e para as Unidades da Federação no ano de 2014, além de dados presentes no Plano Safra 2013/2014. A Lei nº 11.947/2009 que estabelece o PNAE foi consultada com o intuito de verificar as principais diretrizes que regem o programa, bem como a resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, que acrescenta novas propostas para a lei citada.

CONSTRUÇÃO E DESCONSTRUÇÃO DO PNAE

Processo histórico de construção do PNAE

As discussões acerca da alimentação saudável enquanto política pública no Brasil acontecem desde a primeira metade do século XX. As primeiras tentativas de implantação de uma política de alimentação que atendesse aos estudantes das escolas públicas ocorreram através do SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social na década de 1940. A partir de então surgiram diversos outros programas destinados ao atendimento da classe estudantil nas escolas públicas, a exemplo do Plano de Assistência e Educação Alimentar à Infância e à Adolescência (1952), do PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (1972) e da criação do próprio PNAE em 1979 (AZEVEDO, 2014).

Desde sua criação em 1979 o PNAE sofreu diversas alterações no que diz respeito aos princípios e diretrizes que regem o programa. Com a Constituição Federal de 1988 os estudantes do ensino fundamental tiveram a garantia da alimentação escolar através de programa suplementar oferecido pela União, as Unidades da Federação e os municípios. Através da Lei nº 8.913/1994 ocorreu um processo de descentralização do PNAE, sendo que o planejamento dos cardápios, a aquisição de alimentos por meio de processo licitatório, o controle de qualidade dos alimentos e a distribuição dos alimentos em todo o país deixou de ser responsabilidade da União e passou a ser de responsabilidade das Unidades da Federação e dos municípios que, a partir de repasses financeiros em parcelas mensais, ficaram responsáveis pela execução e manutenção do programa (FNDE, 2016).

Outras modificações no texto original do PNAE ocorreram de maneira mais notável, como a Medida Provisória nº 1.784/1998, que garantiu que a transferência de recursos financeiros fosse realizada de maneira automática às Unidades da Federação e aos municípios, sem que houvesse a necessidade de estabelecimento de convênios entre estes e a União, medida que permitiu maior agilidade ao processo de aquisição de alimentos. A MP nº 1.784/1998 também estabeleceu a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), que são órgãos deliberativos, fiscalizadores e que prestam assessoria para a execução do programa nas escolas públicas (FNDE, 2016).

Em seu texto mais recente, regido pela Lei nº 11.947/2009, o PNAE conta com a extensão do programa para o atendimento de todos os níveis de ensino da rede pública e com a diretriz que estabelece que pelo menos 30% dos repasses realizados pelo FNDE seja destinado à aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. No entanto, o texto que rege a execução do PNAE possui diversas contradições em relação às medidas adotadas pelo Estado brasileiro em se tratando de políticas de produção agropecuária.

Desconstruindo o PNAE

Alguns princípios que regem o PNAE aparecem de maneira mais destacada na lei que regulamenta a execução do programa. A seguir, serão identificados alguns desses princípios e diretrizes presentes no PNAE que exemplificam como as medidas adotadas pelo Estado brasileiro, no que diz respeito à produção de alimentos, são contrárias ao que é estabelecido pelo programa.

Inicialmente pode-se identificar que a expressão “alimentação saudável” aparece no texto da Lei nº 11.947/2009 com frequência quando se trata de estabelecer as diretrizes que direcionam a aquisição e disponibilização de alimentos para as escolas. O texto não define o que vem a ser a alimentação saudável que será implantada nas escolas. O que a lei entende por alimentação saudável? É o conjunto de práticas alimentares baseadas em produtos orgânicos e livre de insumos químicos? Se a resposta for afirmativa pode-se pensar, então, em como as políticas de utilização de agrotóxicos ocorrem no Brasil e qual o papel da ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária nesse processo. De acordo com Carneiro et al. (2015) o uso de agrotóxicos no Brasil cresceu em 190% entre os anos de 2002 e 2011, sendo que no ano de 2011 o consumo de agrotóxicos no país registrou 4,5 litros de agrotóxico por habitante. Esse panorama revela que as medidas adotadas pelo Estado brasileiro, em se tratando de produção agropecuária, priorizam um modelo de agricultura baseado na utilização massiva de agrotóxicos, substâncias que provocam inúmeros riscos à saúde humana.

Outro tema que aparece com certa frequência no texto que rege o PNAE é a “segurança alimentar e nutricional”. As proposições acerca da segurança alimentar e nutricional tratadas no âmbito do PNAE seguem os princípios e diretrizes do disposto na Lei nº 11.346/2006, que cria o SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, como forma de garantir a segurança alimentar e nutricional no Brasil. De acordo com o artigo 3º da lei que estabelece o SISAN:

a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

As contradições presentes no estabelecimento da segurança alimentar no Brasil permeiam, inicialmente, a produção de alimentos de acordo com a tipologia dos proprietários rurais. Girardi (2008) classifica o tamanho dos imóveis rurais no Brasil em três grupos: 1) pequeno (varia de 1 a 200 hectares); 2) médio (varia de 200 a 2000 hectares); e 3) grande (acima de 2000 hectares). De acordo com o Censo Agropecuário de 2006 as pequenas propriedades são as principais produtoras dos gêneros alimentícios que compõem os cardápios escolares baseados no consumo de frutas, verduras, legumes, grãos e animais. A contradição presente nesse panorama corresponde aos investimentos realizados para o setor agropecuário brasileiro em 2014² pela União, sendo que R\$157 bilhões foram destinados à agricultura de exportação (agronegócio) e apenas R\$22 bilhões foram destinados à agricultura familiar, a qual produz, significativamente, a comida que é consumida nas escolas públicas do país.

Ainda se tratando da discussão acerca da segurança alimentar e nutricional presente no PNAE também é de se destacar a parte que versa sobre as práticas alimentares que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. Como desenvolver práticas sustentáveis em meio ao exercício de um Código Florestal que incentiva a degradação em virtude da produção agrícola e da geração de lucro? O novo Código Florestal Brasileiro, estabelecido através da Lei nº 12.651/2012, entre as novas normas relacionadas à preservação e conservação ambiental, destaca-se a diminuição das APP – Áreas de Preservação Permanente, a problemática do fracionamento dos imóveis e a manutenção da Reserva Legal e a anistia aos proprietários que desmataram seus imóveis ilegalmente até 2008. Esta nova maneira de gerir o meio ambiente no Brasil apresenta contradições diretas com a necessidade de adoção de práticas alimentares sustentáveis que respeitem a dinâmica da natureza, seu funcionamento e seus limites de uso.

² Dados obtidos do Plano Safra 2013/2014. Para consultar os dados referentes ao Plano Safra acesse: http://www.mda.gov.br/sitemda/plano_safra.

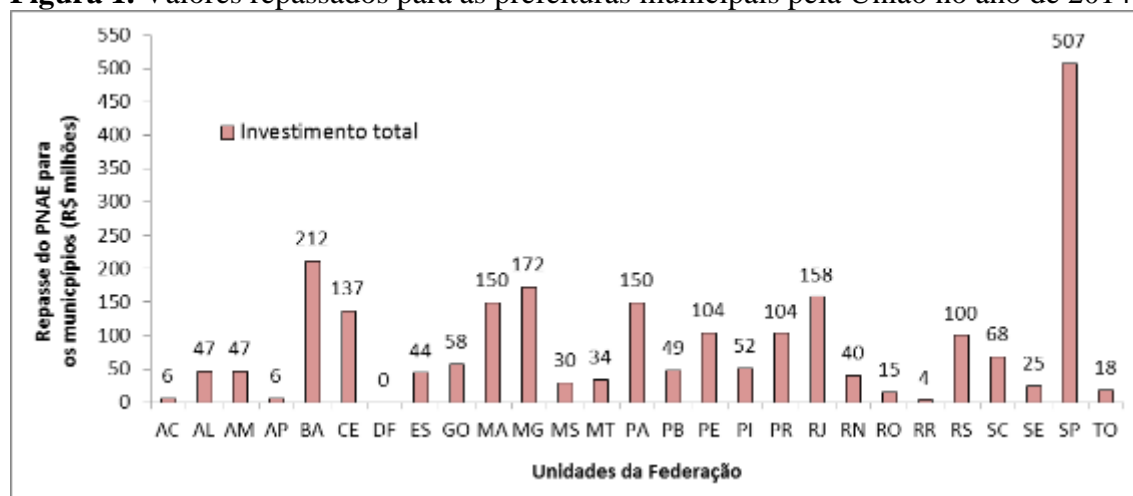
Pela breve discussão apresentada é possível observar que o Estado brasileiro adota medidas a respeito da produção de alimentos no país que caminham em direção contrária ao que é pregado pelos princípios e diretrizes do PNAE. A seguir serão apresentados dados e discussões a respeito dos repasses do PNAE para os municípios e as Unidades da Federação do Brasil.

A PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS A PARTIR DO PNAE

O FNDE realiza, anualmente, o levantamento das transferências financeiras realizadas para os municípios e Unidade da Federação pela União no âmbito do PNAE, bem como contabiliza os recursos utilizados na aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar.

Para o ano de 2014 a União realizou o repasse para as prefeituras municipais que pode ser observado na Figura 1. Esse repasse diz respeito ao montante que é arrecadado pelos municípios brasileiros através de tributos.

Figura 1. Valores repassados para as prefeituras municipais pela União no ano de 2014

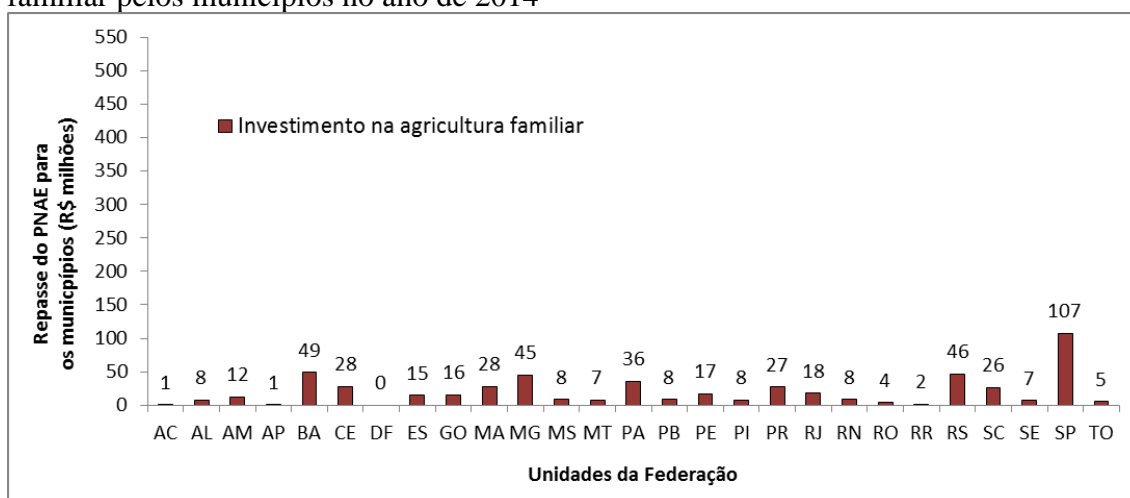


De acordo com a Figura 1 observa-se que São Paulo é o estado que apresenta o maior repasse do PNAE para os municípios, seguidos da Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Maranhão e Pará. Uma explicação para este panorama pode estar relacionada ao fato destes estados possuírem um grande número de habitantes e de municípios quando comparados com os demais estados. Isso pode ocorrer pelo fato de que os repasses do PNAE são feitos a partir da arrecadação de tributos, sendo que quanto maior for a quantidade de municípios e

habitantes, relacionados também às atividades econômicas existentes em cada local, maior será a possibilidade de arrecadação de tributos.

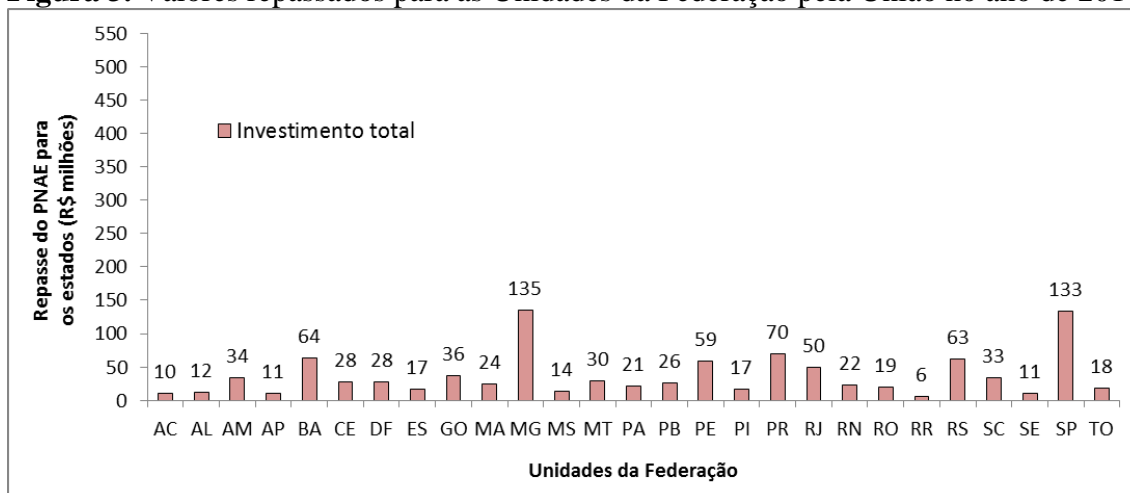
Já a Figura 2 expõe o montante destinado aos municípios de cada estado para a aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar no ano de 2014. Novamente São Paulo, Bahia, Minas Gerais e Pará estão entre os estados que mais adquirem alimentos oriundos da agricultura familiar, juntamente com o Rio Grande do Sul. No entanto, esses valores não revelam o investimento real na agricultura familiar quando da aquisição de alimentos. Essa discussão será realizada posteriormente.

Figura 2. Valores utilizados na aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar pelos municípios no ano de 2014



Em comparação com os repasses realizados para as prefeituras municipais do Brasil os estados apresentam valores menores de repasses realizados pela União. Essa diminuição dos valores repassados para os estados pode estar relacionada à arrecadação tributária existentes nessa esfera da administração pública. A Figura 3 demonstra os valores repassados para os estados no ano de 2014.

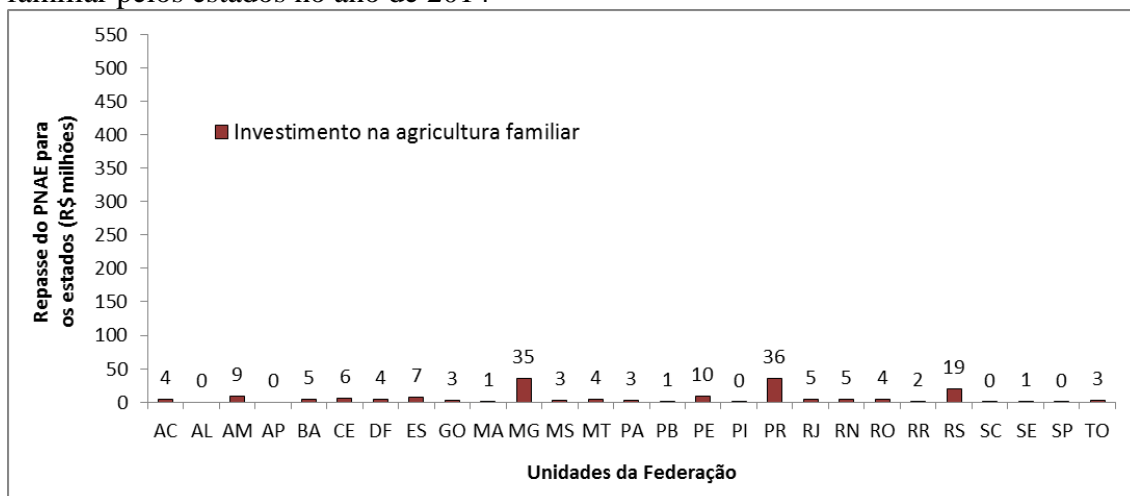
Figura 3. Valores repassados para as Unidades da Federação pela União no ano de 2014



É possível visualizar, com base na Figura 3, que Minas Gerais e São Paulo novamente aparecem como os estados que mais recebem transferências do PNAE pela União. O que se nota, em relação aos repasses para os municípios, é que a discrepância entre os estados com maior valor de repasse do PNAE e os estados com os menores valores também é menor, ou seja, existe uma mínima proximidade entre os valores repassados para os estados. Isso também pode estar relacionado aos aspectos da arrecadação tributária nos estados.

A Figura 4 apresenta os valores do PNAE repassados para os estados e utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar no ano de 2014. Notavelmente observa-se que a destinação bruta dos valores do PNAE para a aquisição de alimentos da agricultura familiar é significativamente inferior se comparado com o que é adquirido pelas prefeituras municipais.

Figura 4. Valores utilizados na aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar pelos estados no ano de 2014

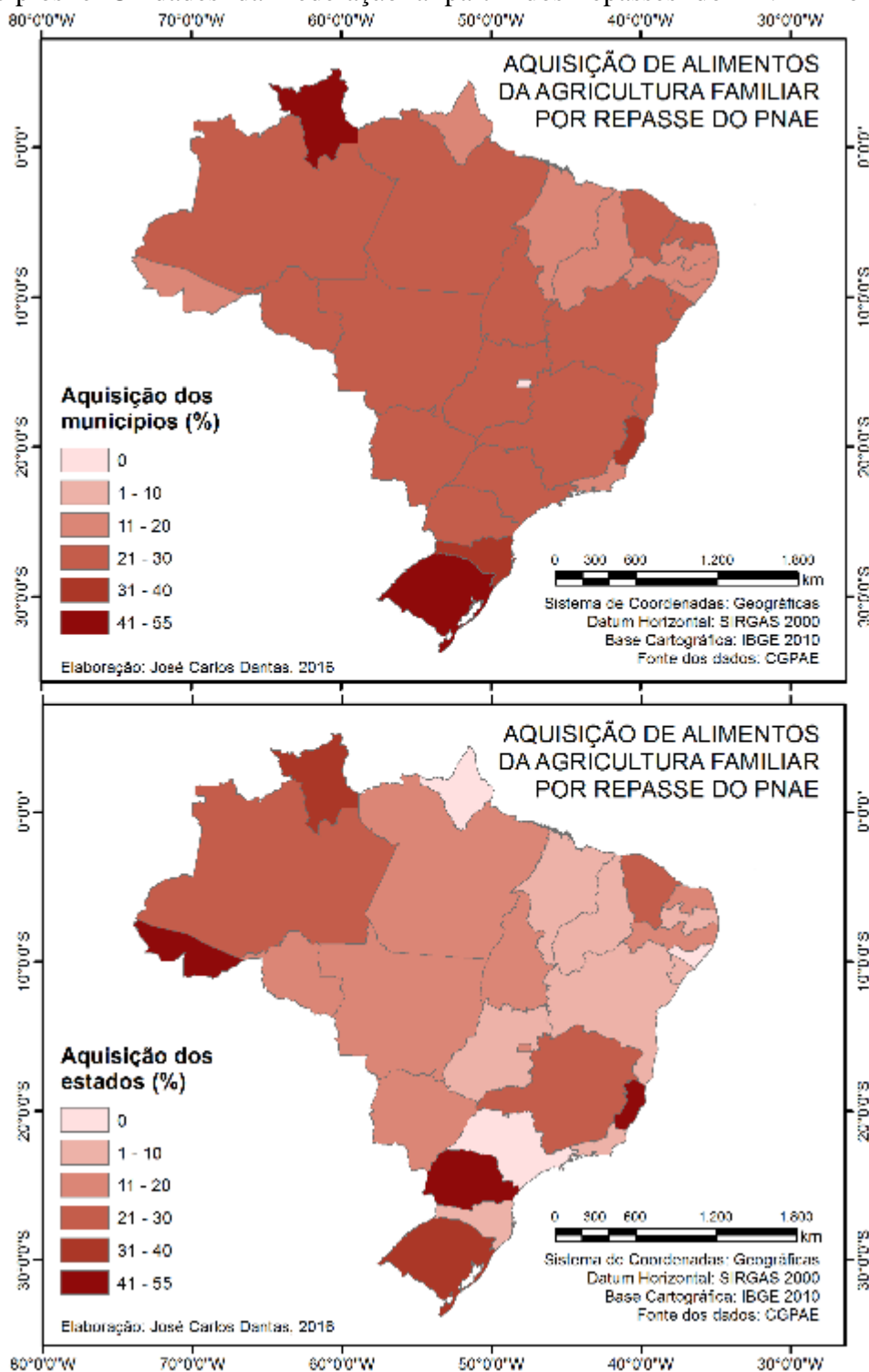


De acordo com os dados obtidos do FNDE (Tabela 1) acerca do repasse da União para as prefeituras municipais e as Unidades da Federação o investimento real na aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar é superior nas prefeituras municipais em comparação com os estados. Dos repasses totais realizados através do PNAE os municípios utilizam 25% destes valores para a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, sendo superior em relação aos 17% que são utilizados pelos estados para a aquisição destes tipos de alimentos. As diferenças entre os investimentos na aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar pelos municípios e pelos estados ficam mais claras quando observadas através da Figura 5.

Tabela 1. Valores repassados pelo PNAE para os municípios e as Unidades da Federação e valores utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar no ano de 2014

UF	Repasso do PNAE para os municípios (R\$ milhões)	Aquisição da agricultura familiar pelos municípios (R\$ milhões)	Percentual	Repasso PNAE para os estados (R\$ milhões)	Aquisição da agricultura familiar pelos estados (R\$ milhões)	Percentual
AC	R\$ 5,8	R\$ 1,07	19%	R\$ 9,8	R\$ 4,4	45%
AL	R\$ 46,8	R\$ 8,2	18%	R\$ 11,5	R\$ 0,00	0%
AM	R\$ 47,1	R\$ 12,3	26%	R\$ 33,8	R\$ 9,1	27%
AP	R\$ 6,1	R\$ 728,0	12%	R\$ 10,8	R\$ 0,00	0%
BA	R\$ 212,2	R\$ 48,8	23%	R\$ 63,7	R\$ 4,8	7%
CE	R\$ 136,9	R\$ 28,2	21%	R\$ 28,2	R\$ 6,0	21%
DF	-	-	-	R\$ 28,3	R\$ 4,2	15%
ES	R\$ 44,2	R\$ 14,8	34%	R\$ 16,8	R\$ 7,4	44%
GO	R\$ 57,8	R\$ 15,9	28%	R\$ 36,5	R\$ 2,6	7%
MA	R\$ 149,9	R\$ 28,2	19%	R\$ 23,8	R\$ 1,2	5%
MG	R\$ 172,3	R\$ 45,4	26%	R\$ 135,1	R\$ 34,9	26%
MS	R\$ 29,7	R\$ 8,3	28%	R\$ 13,6	R\$ 2,7	20%
MT	R\$ 33,9	R\$ 7,5	22%	R\$ 29,6	R\$ 4,3	15%
PA	R\$ 149,5	R\$ 35,6	24%	R\$ 20,8	R\$ 3,1	15%
PB	R\$ 48,5	R\$ 8,4	17%	R\$ 26,2	R\$ 1,3	5%
PE	R\$ 104,0	R\$ 16,8	16%	R\$ 58,7	R\$ 9,5	16%
PI	R\$ 51,8	R\$ 7,8	15%	R\$ 16,6	R\$ 0,2	1%
PR	R\$ 103,7	R\$ 27,3	26%	R\$ 70,4	R\$ 36,0	51%
RJ	R\$ 158,2	R\$ 18,2	11%	R\$ 49,5	R\$ 4,9	10%
RN	R\$ 40,4	R\$ 8,3	21%	R\$ 22,4	R\$ 4,6	20%
RO	R\$ 15,1	R\$ 4,2	28%	R\$ 19,2	R\$ 3,7	19%
RR	R\$ 4,0	R\$ 1,9	47%	R\$ 5,5	R\$ 1,8	32%
RS	R\$ 100,5	R\$ 46,3	46%	R\$ 62,7	R\$ 19,2	31%
SC	R\$ 67,9	R\$ 26,4	39%	R\$ 33,4	R\$ 0,3	1%
SE	R\$ 24,6	R\$ 6,7	27%	R\$ 11,2	R\$ 0,9	8%
SP	R\$ 507,3	R\$ 107,5	21%	R\$ 133,4	R\$ 0,8	0%
TO	R\$ 18,1	R\$ 5.133,7	28%	R\$ 17,8	R\$ 3,3	18%

Figura 5. Aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar pelos municípios e Unidades da Federação a partir dos repasses do PNAE no ano de 2014



Com base na Tabela 1 e na Figura 5 nota-se uma considerável heterogeneidade nos valores destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar pelos estados quando comparados com a aquisição das prefeituras municipais. Percebe-se que os municípios

investem mais recursos na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar do que os estados, destacando-se os municípios dos estados do Rio Grande do Sul e de Roraima, que estão representados pela classe que varia de 40% a 55% de aquisição de alimentos da agricultura familiar através do repasse do PNAE.

Existem, ainda, casos notáveis de negligência de investimento na aquisição de alimentos da agricultura familiar, a exemplo do estado de São Paulo, que recebe um total de R\$133,4 milhões e investe um valor ínfimo de aproximadamente R\$79 milhões, o que representa o total de 0,06% de recursos gastos com a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Também existem os estados de Alagoas e Amapá que não destinam nenhuma parte dos recursos do PNAE para compra de alimentos advindos da agricultura familiar.

Já entre os estados que mais investem na aquisição de alimentos da agricultura familiar estão os estados do Acre, Espírito Santo e Paraná, os quais possuem investimentos na aquisição desses alimentos em totais superiores a 40% do que é repassado pelo PNAE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi apresentado neste texto fica evidente os desafios que ainda são enfrentados pela agricultura familiar quando dos investimentos realizados pelo Estado na aquisição de alimentos. As medidas tomadas pelo Estado brasileiro deixam claro que a agricultura que serve a escola ainda é a agricultura controlada pelos grandes produtores rurais.

As leis, medidas provisórias e demais formas de práticas legislativas do Estado contribuem para o fortalecimento da classe dominante no país, que, neste caso, é representada pelo conjunto de latifundiários e empresários que estão presentes nos parlamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os quais compõem a chamada Bancada Ruralista. Situação que se agrava ainda mais com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o qual era o responsável pela implantação de políticas públicas mais voltadas para os pequenos produtores e agricultores familiares.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, R. F. O. **A relação entre o PNAE e a agricultura familiar: virtudes e problemas de gestão.** 2014. 41 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal – RN.

CARNEIRO, F. F.; AUGUSTO, L. G. S.; RIGOTTO, R. M.; FRIEDRICH, K.; BÚRGIO, A. C. **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde.** São Paulo: Expressão Popular, 2015, pp 624.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar: histórico.** Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>. Acesso em: 15 de novembro de 2016.

GIRARDI, E. P. **Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira.** 2008. 347 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente – SP.