

## **PARECER Nº , DE 2001**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 1998 (nº 4.157 – A, de 1998, na Casa de origem), que *Institui o Programa Nacional de Apoio à Infância, dispõe sobre a ampliação da merenda escolar e dá outras providências.*

**RELATOR: Senador HUGO NAPOLEÃO**

### **I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 1998, de autoria dos Deputados Hélio Bicudo e Rita Camata, dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Alimentação (FNA) e do Programa Nacional de apoio à Infância (PRONAI), com a finalidade de, mediante a ampliação da merenda escolar, oferecer a alimentação a gestantes e a crianças de zero a sete anos de idade.

O art. 1º da proposição institui o PRONAI, cujos projetos serão formulados pelos Conselhos de Alimentação Escolar que, para tanto, contarão com a eventual participação dos produtores rurais (art. 3º). Compete, ainda, aos Conselhos encarregarem-se da distribuição gratuita dos alimentos (art. 5º).

O art. 3º cria o FNA, com a função de captar recursos exclusivamente para o PRONAI, e designa os pequenos e médios produtores rurais como executores dos projetos para a produção de alimentos a serem fornecidos a gestantes e a crianças menores de 7 anos.

O art. 4º trata da constituição do FNA e determina que seus recursos serão aplicados mediante apoio a fundo perdido ou a empréstimo reembolsável.

Por fim, o art. 6º veda qualquer tipo de intermediação na aplicação dos recursos do FNA.

Na Câmara dos Deputados, a proposição em exame foi discutida em turno único e aprovada em plenário, em virtude do acolhimento de requerimento de lideranças que solicitava urgência em sua tramitação.

No Senado, o Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 1998, foi apensado a dois outros projetos: o PLC 63/96 e o PLC 99/96.

A Comissão de Assuntos Econômicos, ao analisar os três projetos em conjunto, manifestou-se pela aprovação do segundo, nos termos do substitutivo aprovado anteriormente na Comissão de Educação e pela prejudicialidade dos demais.

Quando do exame pela Comissão de Assuntos Sociais, o PLC 27/98 foi desapensado por tratar de matéria distinta daquela contida nos outros dois projetos.

Por ocasião da análise isolada do PLC 27/98, a Comissão de Assuntos Sociais votou por sua aprovação, na forma do substitutivo apresentado, que se restringe à criação do Fundo Nacional de Alimentação (FNA), com o intuito de “estimular a regionalização da produção de alimentos e proporcionar melhoria na alimentação de gestantes e crianças de zero a quatro anos de idade”.

Essa restrição fundamenta-se na possibilidade de que o projeto, em sua forma original, “seja obstado devido a uma possível interpretação de constitucionalidade formal, dado que pretende instituir um programa nacional, iniciativa reservada pela Constituição Federal ao Presidente da República”.

A proposição encontra-se, agora, em exame nesta Comissão. No prazo regimental, foram apresentadas duas emendas de autoria do Senador Eduardo Suplicy.

## II – ANÁLISE DO PROJETO

A diferença entre o substitutivo apresentado na Comissão de Assuntos Sociais e o projeto original é que este dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Alimentação (FNA) e do Programa Nacional de Apoio à Infância (PRONAI), enquanto o substitutivo refere-se exclusivamente ao FNA.

De fato, o PLC nº 27, de 1998, institui o PRONAI com o propósito de oferecer alimentação complementar a gestantes e crianças de zero a sete anos de idade. A seguir, detalha procedimentos para ampliação da merenda escolar para essa nova clientela.

Vale lembrar que as crianças de quatro a seis anos que freqüentam a pré-escola já recebem a merenda escolar. Ficam a descoberto as crianças dessa faixa etária que estão fora da escola e, via de regra, todas aquelas de zero a três anos que estão em creches ou não. As gestantes também encontram-se excluídas desse benefício.

Embora menos expressivos que a merenda escolar, a União mantém outros programas que contemplam crianças carentes e seus familiares. A Comunidade Solidária é responsável pelo Programa Combate às Carências Nutricionais de escolares e de famílias de baixo poder aquisitivo. Há, também, o Programa de Alimentação Saudável previsto no Plano Plurianual do Governo Federal, para o período 2000/2003, com o objetivo de “reduzir e controlar a desnutrição, as carências por micronutrientes nos serviços de saúde e promover a alimentação saudável nas pessoas em diferentes faixas etárias: crianças, gestantes e idosos, entre outros”. Para esse programa, o orçamento da União reservou a quantia de R\$ 717,8 milhões.

Além disso, o Programa de Renda Mínima vinculado à Bolsa-Escola, embora tenha por meta crianças de sete a quatorze anos, beneficiou, em 1999, 435 mil crianças de zero a seis anos e, em 2000, 785,7 mil crianças nessa mesma faixa etária.

É evidente que essas iniciativas não têm sido suficientes para superar as carências nutricionais da população mais pobre, especialmente das crianças de mais tenra idade e até mesmo antes de seu nascimento, quando a alimentação inadequada e insuficiente pode produzir danos graves e

possivelmente irreversíveis em seu desenvolvimento físico e mental. No entanto, o atendimento dessa parcela da população mediante a ampliação do Programa de Alimentação Escolar (Pnae), também conhecido como Merenda Escolar, requer análise e cuidados especiais.

Com efeito, a Merenda Escolar atende 37,7 milhões de alunos do ensino fundamental e da pré-escola durante os duzentos dias letivos do ano em todos os municípios brasileiros. Para tanto, contará com a quantia de R\$ 920, 2 milhões para o corrente ano.

Sua magnitude exige rigoroso planejamento para qualquer iniciativa que envolva aumento de sua clientela, sob risco de comprometer o trabalho até então desenvolvido.

Ademais, os Conselhos de Alimentação Escolar dos municípios têm como funções básicas fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos financeiros disponíveis para a Merenda Escolar. Dessa forma, não há como conferir a esses conselhos as tarefas de receber e gerenciar os recursos do FNA, uma vez que não é conveniente que fiscalizem suas próprias ações.

Além do PRONAI, o Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 1998, institui o FNA com a função de captar recursos financeiros para o PRONAI. Nesse sentido, os arts. 2º e 3º referem-se à criação do FNA e à destinação dos recursos obtidos. O art. 4º permite a concessão desses valores “sob a forma de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, conforme estabelecer o regulamento”, sem contudo, especificar os responsáveis pela elaboração desse documento. Caberia, portanto, definir as condições, ainda que genéricas, para a concessão dos empréstimos, de modo a orientar a especificação de encargos, prazos, garantias e outros itens relativos a tal procedimento.

Para evitar risco de inconstitucionalidade, o substitutivo ao PLC nº 27, de 1998, ateve-se à criação do FNA. Os recursos do Fundo só poderão ser aplicados em ações condizentes com a finalidade da proposição inicial. A criação do programa e a regulamentação dos empréstimos a serem definidos posteriormente pelo Poder Executivo permitirão melhor articulação do PRONAI com os demais programas já existentes, aproveitando, inclusive, a experiência acumulada e evitando superposições desnecessárias.

Espera-se, assim, que a soma de esforços possa oferecer, com vantagem, alimentação saudável a gestantes e crianças, bem como promover a produção de alimentos por pequenos e médios produtores rurais.

### III – ANÁLISE DAS EMENDAS

A Emenda nº 1, do Senador Eduardo Suplicy, propõe a inclusão de novo art. 2º, renumerando-se os demais. O artigo sugerido estabelece que o Fundo Nacional de Alimentação (FNA) seja administrado por uma comissão intersetorial em nível estadual, a ser criada mediante articulação entre a União e os governos estaduais. Essa comissão será integrada por representantes das secretarias estaduais de educação, da saúde e da previdência, bem como de representantes de organizações não-governamentais que cuidam dessa questão.

Segundo o autor, é conveniente se dispor de uma estrutura que assegure o apoio da União e dos Estados aos respectivos municípios, em especial aos mais carentes, a fim de que possam organizar-se para uma eficiente gestão do FNA. Esclarece, ainda, que não serão criadas novas instituições e que será respeitada a autonomia dos Estados. Pretende-se, com essa iniciativa, preservar o princípio federativo de colaboração entre a União e os Estados previsto no art. 211 da Constituição Federal.

A Emenda nº 2, também do Senador Eduardo Suplicy, altera a redação do art. 1º, de modo a ampliar para zero a seis anos de idade a faixa etária das crianças atendidas pelo FNA e esclarecer a situação de carência das gestantes beneficiárias do Fundo Nacional de Alimentação.

Em sua justificação, o autor menciona que, de acordo com dados do IBGE e do Censo do MEC, as creches e as pré-escolas atendem menos da metade das 13 milhões de crianças com até seis anos existentes no País.

A criação de uma comissão intersetorial nos Estados mencionada na Emenda nº 1 torna mais onerosa e lenta a administração do FNA, que requer decisões ágeis e adequadas à realidade local. Ademais, espera-se que os conselhos estaduais e municipais previstos no art. 4º estejam aptos a efetuar o acompanhamento e o controle necessários ao Fundo, de acordo com a regulamentação estabelecida pelo Poder Executivo.

Quanto à Emenda nº 2, consideramos pertinente a especificação do estado de carência das gestantes a serem atendidas pelo FNA. Contudo, foi parcialmente aceita a expansão da faixa etária das crianças a serem beneficiadas pelo Fundo.

Na verdade, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu art. 87, prevê, facultativamente, ingresso no ensino fundamental a partir dos seis

anos de idade. Essa antecipação da entrada dos alunos no ensino fundamental é uma tendência generalizada e já vem ocorrendo em diversas unidades da Federação. Portanto, consideramos oportuno que o FNA conte com as crianças entre zero e cinco anos de idade, por serem essas as mais excluídas dos benefícios da merenda escolar.

#### **IV – VOTO**

Ante o exposto, opinamos pela rejeição da Emenda nº 1 e pela aprovação parcial da Emenda nº 2. Dessa forma, somos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 1998, na forma do seguinte substitutivo, que incorpora, em parte, a Emenda nº 2.

#### **PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 27 (SUBSTITUTIVO), DE 1998**

Institui o Fundo Nacional de Alimentação – FNA, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Fica instituído o Fundo Nacional de Alimentação – FNA com a finalidade de estimular a regionalização da produção alimentícia brasileira a viabilizar a melhoria da alimentação das gestantes carentes e crianças de zero a cinco anos de idade.

**Art. 2º** Constituem recursos do fundo de que trata esta Lei:

I – recursos ordinários consignados no orçamento da União;

II – doações e legados, observada a legislação pertinente;

III – subvenções e auxílios de organismos nacionais e internacionais;

IV – outros recursos que lhe forem destinados.

**Art. 3º** Os recursos do FNA serão aplicados conforme as seguintes modalidades:

I – no financiamento de ações de âmbito nacional, estadual ou municipal condizentes com as finalidades do fundo;

II – em empréstimos a pequenos e médios produtores rurais para a produção de alimentos que contribuam para a melhoria nutricional das gestantes e das crianças de zero a cinco anos de idade.

§ 1º Os empréstimos de que trata o inciso II deste artigo serão objeto de regulamentação específica, garantindo-se aos contratantes condições financeiras e encargos especiais.

§ 2º A produção agrícola financiada com recursos do FNA será adquirida dos produtores e distribuída aos beneficiários de acordo com o que estabelecer regulamentação.

**Art. 4º** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições, conselhos, constituídos por representantes dos órgãos da administração das áreas pertinentes, podendo também incluir representantes de outros segmentos da sociedade local.

*Parágrafo único.* O acompanhamento e o controle social da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Alimentação serão exercidos pelos conselhos, junto aos respectivos governos.

**Art. 5º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão

, Presidente

, Relator