

Dificultades en tiempo de COVID para cumplir con la seguridad alimentaria en las escuelas municipales de São Paulo, Brasil

Luana Gabriela Sales de Sousa* y Carelia Rayen Hidalgo López**

Resumen: La pandemia ocasionada por el COVID-19 nos encontró inmersos en una crisis civilizatoria en la que el hambre y la pobreza continúan siendo un flagelo y una violación de los derechos humanos fundamentales, acrecentando la inseguridad alimentaria. En Brasil, los Gobiernos de los estados realizaron modificaciones para el cumplimiento del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en este tiempo de pandemia. Al analizar el cumplimiento de dicho compromiso en el estado de São Paulo, encontramos que la creciente crisis socioeconómica ha afectado al programa, que ya venía sufriendo insuficiencias presupuestarias, producto de una inflación acumulada que alcanzó casi el 10 por ciento en este periodo excepcional. Tuvieron lugar cambios legales para el traslado de recursos a los padres o responsables de los estudiantes, afectados también por el alto desempleo y que se enfrentan a los elevados precios de productos en compras detalladas. Concluimos que, ante la compleja situación sociopolítica y económica de Brasil, la necesaria existencia del PNAE requiere de ajustes para cumplir con el objetivo de desarrollo saludable de los estudiantes, además de con el propio derecho a la educación.

Palabras clave: soberanía alimentaria, nutrición infantil, hambre, pandemia

Abstract: The pandemic caused by COVID-19 found us immersed in a civilizational crisis where hunger and poverty continue to be a scourge and violation of fundamental human rights, increasing food insecurity. In Brazil, state governments made modifications to comply with the National School Feeding Program (NSFP) in this time of pandemic. In the analysis of compliance with this commitment in the state of São Paulo, we find that the growing socioeconomic crisis has affected the program that had already been suffering from budget shortfalls, as a result of accumulated inflation that reached almost 10% in this exceptional period. Legal changes occurred for the transfer of resources to student representatives, also affected by high unemployment, who face high prices of products in detailed purchases. We conclude that the necessary existence of the NSFP requires adjustments to the complex socio-political and economic situation of Brazil, to comply with the healthy development of students, in addition to the right to education itself.

Keywords: food sovereignty, child nutrition, hunger

* Maestranda en el Programa de Posgraduación en Educación Ambiental de la Universidad Federal de Rio Grande, luana.sousa@furg.br

** Docente del Programa de Posgraduación en Educación Ambiental de la Universidad Federal de Rio Grande, careliahidalgo@furg.br

Introducción

La seguridad alimentaria¹ en Latinoamérica ha sido un tema de política pública con diferentes acciones de gobierno desde 2009 (FAO, 2019), lo que no significa que anteriormente no hubiera políticas públicas al respecto. Los programas se han implementado por prioridades de edad, incluidos los niños y las niñas en edad escolar. En Brasil, se cuenta con la Ley n.º 11.947/2009, correspondiente al Programa Nacional de Alimentación Escolar (Brasil, 2009), que garantiza la alimentación de los estudiantes del sistema escolar público —acción derivada del cumplimiento de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional n.º 11.346/2006— ofreciendo alimentos nutritivos y de calidad. Antes de la pandemia de COVID-19, los estudiantes recibían en la escuela desayuno, almuerzo y merienda, según el turno de clases, pero este contexto cambió en los tiempos de pandemia con la transición a clases no presenciales.

Con la interrupción de las clases se pudo notar la dependencia alimentaria que tenían los infantes respecto de la escuela. Dicha dependencia se vio acentuada por la reducción de 7,8 millones de puestos de trabajo que se produjo en un año de pandemia en el que la tasa de desempleo creció, según información del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

Ante esa realidad, en este artículo analizaremos los cambios legales consecuencia del COVID-19 que incidieron directamente en la logística de seguridad alimentaria destinada a los estudiantes de las escuelas municipales en la ciudad de São Paulo. El abastecimiento para la alimentación escolar se modificó a través de alteraciones en el PNAE (Brasil, 2020), que se mantendrán mientras dure la pandemia.

¹ «Todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable» (Definición establecida por la FAO en la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996).

Metodología

Este artículo es de carácter exploratorio para la construcción de una tesis de maestría en Educación Ambiental en la Universidad Federal de Rio Grande-FURG. La seguridad alimentaria se abordó como un tema de interés, que inicialmente se trabajaría de manera presencial en las escuelas; sin embargo, nos encontramos con los cambios impuestos por la pandemia. Se realizaron revisiones documentales de los marcos legales y de la información relacionada a través de los canales oficiales de la Municipalidad de São Paulo. A partir de la información encontrada, surgió este análisis crítico que se presenta con argumentos legales, políticas de acción municipal y referencias teóricas. El primero de los argumentos se refiere a las modificaciones en el PNAE; el otro a la logística para la alimentación escolar durante la pandemia en la red municipal de São Paulo.

Cambios en el Programa Nacional de Alimentación Escolar

En Brasil, el cumplimiento de la política de seguridad alimentaria para niños y adolescentes en edad escolar se hace a través del PNAE, que declara la alimentación escolar como un deber del poder público que se ofrece en las escuelas. En el artículo 2, se señalan como directrices de la alimentación escolar: que sea saludable y culturalmente adecuada; que contribuya al sano desarrollo de los estudiantes y a un mejor rendimiento escolar; que sea parte del proceso de enseñanza-aprendizaje de forma integral, y que favorezca la economía local (Brasil, 2009).

Con las medidas adoptadas en Brasil a causa del COVID-19, el 7 de abril de 2020 el PNAE fue modificado en su artículo 21, y se dispuso el traslado de los recursos financieros destinados a la alimentación en las escuelas a los padres o responsables de los estudiantes. Esta modificación se realizó mediante el artículo 21-A, que establece el mantenimiento del derecho de los estudiantes en casos excepcionales como la sus-

pensión de las clases por situaciones de emergencia o calamidades (Brasil, 2020).

La provisión de alimentación escolar es de suma importancia para garantizar la seguridad alimentaria de los estudiantes, más aún en un momento de extrema sensibilidad socioeconómica. El cambio en el PNAE fue un paso importante para atender las demandas de la realidad actual, pues otorgaba autonomía a los Gobiernos municipales para implementar los cambios según sus respectivas realidades.

Dentro de la complejidad que implica la superación de la inseguridad alimentaria, en este análisis se mira a través de la ecología política para examinar las políticas públicas y diversas dimensiones implicadas por ellas. En este caso, el PNAE se topa con las raíces del modelo capitalista y sus marcadas desigualdades sociales. Además, encuentra un país con suficiente producción agrícola nacional, producción que atiende mayormente a los intereses del agronegocio y la agroindustria, que convive con una política pública de agricultura familiar. Esta última es la encargada, principalmente, de proveer de alimentos a la población brasileña, y es la que produce una alta variedad de alimentos de consumo directo.

En este panorama, el PNAE, para abastecerse de alimentos saludables, en el año 2013 impulsó su relación con la agricultura familiar. Sin embargo, encontramos que los alimentos de consumo directo provenientes de esta agricultura no están completamente relacionados con producciones saludables, ya que algunos provienen de la agricultura convencional. Un estudio (Busato *et al.*, 2019) indica que el manejo y aplicación de plaguicidas, principalmente en la agricultura familiar, se ha convertido en uno de los problemas de salud pública más graves en Brasil. En el año 2020 se produjo la mayor liberación de pesticidas de la historia, un 4 por ciento más que el año anterior, después de un crecimiento que comenzó en 2016 (G1, 2021). En otro sentido, a pesar de que el 77 por ciento de las propiedades

agrícolas corresponden a la agricultura familiar, el 77 por ciento de las tierras destinadas a la agricultura corresponden al agronegocio (Guimarães, 2019).

Estos son temas que muestran que las políticas públicas obedecen principalmente a intereses del capital que siguen consumiendo recursos naturales, incluso con discursos ecocapitalistas, sin que se haya resuelto la seguridad alimentaria que determina la salud de las presentes y futuras generaciones. Además, se devela la imposibilidad de que el PNAE pueda cumplir con el criterio de que los alimentos sean saludables.

Logística para la alimentación escolar en época de pandemia en la red municipal de São Paulo

La alimentación escolar no es nueva para muchos paulistas, sino que históricamente ha sido objeto de políticas públicas. El desafío fue cumplir con estas políticas en el contexto pandémico, que requería de un distanciamiento social. La primera medida adoptada por el municipio paulista fue entregar la Tarjeta Merienda a los responsables de los estudiantes de educación básica. Inicialmente, los beneficiarios de esa tarjeta eran solo estudiantes con un registro activo en el programa Bolsa Familia (que atiende a las familias de bajos ingresos). Pero la segregación es una violación al principio de la universalidad (Sperandio y Morais, 2021), por lo que a partir de octubre de 2020 todos los estudiantes inscritos en la red municipal fueron incluidos por el tiempo que dure la pandemia.

Nuestro análisis se centra en lo insuficiente de las cantidades depositadas mensualmente en la Tarjeta Merienda. Las cuantías vienen preestablecidas según la etapa escolar. El municipio recibe del PNAE desde 0,32 reales brasileños por día para la educación de jóvenes y adultos hasta dos reales para la educación integral. Los valores considerados, que se presentan en la tabla 1, corresponden a los que el Gobierno federal entrega a través del PNAE y a los transferidos a través de

la Tarjeta Merienda, que son subsidiados por el Gobierno municipal de São Paulo.

Tabla 1: Cuantías por estudiante del PNAE y la Tarjeta Merienda

Nivel escolar/ edades	PNAE (diario/mes**)	Tarjeta Merienda (mes)
Infantil (0-3 años)	R\$ 1,07/ R\$25,68 \$0,20/\$4,72	R\$101,00 \$18,57
Preescolar (4-5 años)	R\$0,53/ R\$12,72 \$0,10/\$2,34	R\$63,00 \$11,58
Básica y media (6-14 años y 15-17 años, respectivamente)	R\$0,36/ R\$8,64 \$0,07/\$1,59	R\$55,00 \$10,11

***Mes compuesto por veinticuatro días. Montos expresados en reales (R\$) y dólares (\$)*

(Fuente: PNAE, PAE da Ciudad de São Paulo).

Si visualizamos los costos de los alimentos, comprobamos que las cuantías trasladadas a los estudiantes (tabla 1) son claramente insuficientes; por ejemplo, la carne actualmente tiene un costo de 7,33 dólares por kilogramo. Su insuficiencia también puede visualizarse con los datos de la FAO, el FIDA, UNICEF, el PMA y la OMS (2020), que señalan que el costo de una dieta saludable en América del Sur en 2017 era de 3,71 dólares diarios. Además, esta realidad se encuentra afectada por una inflación acumulada del 9,86 por ciento desde el inicio de la pandemia, según el Índice Oficial de Inflación de Brasil, la más alta de los últimos veintinueve años. Los productos comprados por los padres y madres de los estudiantes en los supermercados están sujetos a esa inflación. Por el contrario, las escuelas realizan compras por licitación pública, lo que ofrece precios más bajos sin efecto inflacionario. Desde hace años se viene produciendo un deterioro del poder adquisitivo. En 2006, la cuantía aportada de 0,18 reales por estudiante de educación primaria subió a 0,22, pero desde entonces se ha producido una inflación acumulada del 131,76 por ciento, mientras que la ayuda actual es de 0,36 reales, es decir, se ha producido un aumento del 63,64 por ciento en quince años. Se deduce que con las cuantías designadas para la alimentación escolar se puede adquirir

una mayor cantidad de alimentos por compras directas en las escuelas que con las transferencias a la Tarjeta Merienda.

Además de esta tarjeta, en abril de 2021 el Gobierno de la ciudad también decidió distribuir a los estudiantes la Canasta Saludable. Pero a fecha de 30 de agosto de 2021 se habían producido varias denuncias sobre la demora en la transferencia de fondos. La Tarjeta Merienda encabeza el *ranking* de denuncias, 156 en el portal del municipio (G1 SP, 2021), reclamos más que justificados por la evidente insuficiencia en las cantidades dispuestas para complementar la economía de las familias con hijos menores. La tarjeta es apenas un auxilio para algunas familias ante el alto costo de la vida en un momento de tanta incertidumbre.

Consideraciones finales

Las alteraciones realizadas al PNAE fueron necesarias para mantener el derecho a la alimentación escolar en este tiempo de COVID-19 y garantizar el derecho a la educación. Sin embargo, con inflación acumulada y desempleo, en una sociedad con una alta injusticia social, es solo un auxilio para las familias de bajos ingresos con estudiantes. El PNAE venía en decadencia por las insuficientes cantidades destinadas en el marco de una realidad con inflación acumulada, además de por la incapacidad de asegurar la calidad de los alimentos para cumplir con el principio de acceso a alimentos saludables. Darle coherencia al discurso de los alimentos saludables se relaciona con las políticas agrícolas nacionales, en el sentido de que las políticas agroecológicas podrían ayudar a la salud de la población brasileña. A pesar de las debilidades operativas frente a la urgencia alimentaria y sanitaria, fue importante la reducción de la burocracia para los Gobiernos locales. Es necesaria la adecuación del PNAE ante las condiciones sociales y económicas de empobrecimiento de los brasileños. ■

Referencias

- Busato, M. A., B. A. Arezi, M. A. Souza *et al.*, 2019. «Uso e manuseio de agrotóxicos na produção de alimentos da agricultura familiar e sua relação com a saúde e o meio ambiente». *HOLOS*, 1. Disponible en: <https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5006/0>, consultado el 6 de septiembre de 2021.
- FAO, 2019. «El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2019. Progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos». Disponible en: <http://www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf>, consultado el 6 de septiembre de 2021.
- FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS, 2020. «The State of Food Security and Nutrition in the World. Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets». Roma, FAO. Disponible en: <https://www.fao.org/3/ca9692en/ca9692en.pdf>, consultado el 21 de septiembre de 2021.
- Brasil, 2009. «Ley n.º 11.947, de 16 de junio de 2009». *Diário Oficial da União*, 113 (17 de junio), sección 1, p. 2. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm, consultado el 6 de septiembre de 2021.
- Brasil, 2020. «Ley n.º 13.987, de 7 de abril de 2020». *Diário Oficial da União*, 67-B (7 de abril), sección 1, edición extra, p. 9. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13987.htm#art1, consultado el 6 de septiembre de 2021.
- Guimarães, J., 2019. «Maior concentração de terras revelada pelo Censo Agropecuário incentiva desmatamento e conflitos». *Repórter Brasil* (19 de noviembre). Disponible en: <https://reporterbrasil.org.br/2019/11/maior-concentracao-de-terras-revelada-pe-lo-censo-agropecuaria-incentiva-desmatamento-e-conflitos/>, consultado el 6 de septiembre de 2021.
- GI, 2021. «Número de agrotóxicos registrados em 2020 é o mais alto da série histórica; maioria é genérico, diz governo». *GI* (14 de enero). Disponible en: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/01/14/numero-de-agrototoxicos-registrados-em-2020-e-o-mais-alto-da-serie-historica-maioria-e-produto-generico.ghtml>, consultado el 6 de septiembre de 2021.
- GI SP, 2021. «Prefeitura de SP não repassou valores do cartão-merenda de agosto a mais de 1 milhão de crianças da rede municipal». *GI SP* (30 de agosto de 2021). Disponible en: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/08/30/prefeitura-de-sp-nao-repassou-valores-do-cartao-merenda-de-agosto-a-mais-de-1-milhao-de-criancas-da-rede-municipal.ghtml>, consultado el 1 de septiembre de 2021.
- Sperandio, N., y D. de C. Morais, 2021. «Alimentação escolar no contexto de pandemia: a ressignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar». *Segurança Alimentar e Nutricional*, 28 (4 de marzo). Disponible en: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661396>, consultado el 1 de octubre de 2021.