

A pandemia de COVID-19 e a insegurança alimentar e nutricional na região Sudeste do Brasil: perspectivas sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

The COVID-19 pandemic and food and nutritional insecurity in the Southeast region of Brazil: perspectives on the National School Feeding Program

La pandemia de COVID-19 y la inseguridad alimentaria y nutricional en la región Sudeste de Brasil: perspectivas sobre el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)

Maria Clara Marinho Rabello <https://orcid.org/0000-0001-9537-8265>¹, Juliana Márcia Macedo Lopes <https://orcid.org/0000-0003-3711-3730>², Michele Pereira Netto <https://orcid.org/0000-0003-0017-6578>^{1,3}, Renata Maria Souza Oliveira e Silva <https://orcid.org/0000-0002-0274-6602>³, Eliane Rodrigues de Faria <https://orcid.org/0000-0002-0482-6817>³

Resumo A pandemia de COVID-19, devido à suspensão das aulas presenciais, colocou em risco a segurança alimentar e nutricional dos alunos assistidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. O estudo consistiu em analisar como as ações do PNAE foram orientadas por órgãos e instituições públicas nas capitais da região Sudeste e como isso pode ter contribuído para o aumento da insegurança alimentar no período pandêmico. Foi realizada uma revisão documental, com análise de documentos oficiais das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), abrangendo a região Sudeste, publicadas nos anos de 2020 e 2021 sobre as estratégias orientadas para a continuidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Os resultados da pesquisa evidenciaram medidas governamentais tardias e contrárias às diretrizes do programa que podem ter causado o aumento da insegurança alimentar e nutricional na região Sudeste no ano de 2022 e um possível reflexo nas orientações que nortearam a continuidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Palavras-chave COVID-19, Segurança alimentar e nutricional, Políticas públicas, Programas de alimentação e nutrição

Abstract The COVID-19 pandemic has put the food and nutritional security of students assisted by the National School Meal Program at risk, due to the suspension of in-person classes. This study consisted of analyzing how PNAE actions were guided by public bodies and institutions in the capitals of the southeast region and how this may have contributed to the increase in food insecurity during the pandemic period. A documentary review was carried out, with analysis of official documents from the three spheres of government (federal, state and municipal) covering the southeast region, published in 2020 and 2021, on strategies aimed at continuing the National School Meal Program. The research results highlighted government measures that were late and contrary to the program's guidelines, which may have had an impact on the increase in food and nutritional insecurity in the southeast region in 2022 and a possible reflection of the guidelines that guided the continuity of the National School Food Program.

Key words COVID-19, Nutritional status, Public policy, Nutrition programs

Resumen La pandemia del COVID-19 ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria y nutricional de los estudiantes atendidos por el Programa Nacional de Alimentación Escolar, debido a la suspensión de clases presenciales. Este estudio consistió en analizar cómo las acciones del PNAE fueron orientadas por los órganos e instituciones públicas en las capitales de la región sureste y cómo esto puede haber contribuido al aumento de la inseguridad alimentaria durante el período de la pandemia. Se realizó una revisión documental, con análisis de documentos oficiales de las tres esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) que abarcan la región sureste, publicados en 2020 y 2021, sobre estrategias orientadas a la continuidad del Programa Nacional de Alimentación Escolar. Los resultados de la investigación destacaron medidas gubernamentales tardías y contrarias a los lineamientos del programa, que pudieron haber incidido en el aumento de la inseguridad alimentaria y nutricional en la región sureste en 2022 y un posible reflejo de los lineamientos que orientaron la continuidad del Programa Nacional de Alimentación Escolar.

Palabras clave COVID-19, Seguridad alimentaria y nutricional, Políticas públicas, Programas de alimentación y nutrición

¹ Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Universidade Federal de Juiz de Fora. Campus da Universidade Federal de Juiz de Fora, Prédio do NATES, Martelos. 36036-900 Juiz de Fora MG Brasil. mariaclara.rabello@estudante.ufjf.br

² Colégio de Aplicação João XXIII. Juiz de Fora MG Brasil.

³ Departamento de Nutrição, Universidade Federal de Juiz de Fora. Juiz de Fora MG Brasil.

Introdução

A COVID-19 (do inglês *coronavirus disease* 2019), infecção viral causada pelo Sars-Cov-2, foi detectada pela primeira vez em dezembro de 2019 na China e se difundiu rapidamente pelo mundo. A Organização Mundial da Saúde (OMS), em janeiro de 2020, declarou um surto do novo coronavírus, e em março do mesmo ano anunciou a pandemia de COVID-19, devido à identificação de surtos em diversos países. No Brasil, foi publicado o Decreto Legislativo nº 6/2020¹ reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade pública.

Para o seu enfrentamento, seguindo as diretrizes da OMS, os órgãos públicos federais, entre eles o Ministério da Saúde, os estados e os municípios receberam autonomia para tentar diminuir o avanço da doença por meio de ações e decretos². Entre elas estão o distanciamento social, etiqueta respiratória e de higienização das mãos, uso de máscaras, limpeza e desinfecção de ambientes, isolamento de casos suspeitos e confirmados e quarentena dos contatos dos casos de COVID-19, conforme orientações médicas³. Em virtude dessas medidas, as aulas e atividades presenciais foram suspensas em toda a rede de ensino do país, ocorrendo, concomitantemente, a interrupção da oferta de refeições no âmbito escolar².

Por outro lado, sabe-se que a garantia das condições de sobrevivência era essencial para o enfrentamento das mudanças forçadas pela pandemia, devendo ser prioridade para os gestores públicos, particularmente aquelas relacionadas à segurança alimentar e nutricional (SAN) de populações vulneráveis⁴. Assim, mesmo com as escolas fechadas, a alimentação escolar deveria ser assegurada aos alunos, já que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das principais estratégias de garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA), e em 2021 atingiu 39 milhões de alunos⁵, sendo protagonista na oferta de alimentos a discentes da rede pública de ensino.

No entanto, não havia, por parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma orientação sobre como as entidades executoras do PNAE deveriam proceder no fornecimento da alimentação escolar⁶. Diante disso, em caráter emergencial, foi publicada a Lei nº 13.987/2020, que alterou a Lei nº 11.947/2009, viabilizando a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com os recursos do PNAE aos responsáveis dos alunos de escolas públicas⁷. Posteriormente, com o objetivo de

orientar o processo de entrega desses alimentos, o FNDE publicou a Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020, que dispõe sobre a execução do PNAE durante esse período de instabilidade global⁸.

A partir desse respaldo legal, emergiram dois fatores contribuintes para o aumento da insegurança alimentar e nutricional (InSAN): a autonomia que a resolução proporciona para as entidades executoras sobre o critério para distribuição de gêneros alimentícios, anulando o caráter universal do PNAE; e a não obrigação do cumprimento da frequência do fornecimento dos alimentos *in natura* e minimamente processados e adquiridos da agricultura familiar, desrespeitando a Lei nº 11.947/2009 – que determina que pelo menos 30% dos recursos repassados pelo FNDE para a merenda devem ser destinados à compra direta da agricultura familiar⁹ – e a Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020 – que determina diretrizes acerca do cardápio da alimentação escolar¹⁰.

Assim, este estudo teve como objetivo analisar como as ações do PNAE foram orientadas por órgãos e instituições públicas nas capitais da região Sudeste e como isso pode ter contribuído para o aumento da insegurança alimentar no período de vigência do decreto de estado de calamidade pública.

Metodologia

Foram analisadas bases de dados governamentais das três esferas de governo: federal, estadual (Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo) e municipal (Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Vitória), utilizando palavras-chaves como “PNAE”, “Ações do PNAE na pandemia”, “PNAE e pandemia” e “Distribuição de KITS PNAE”, por meio dos seus respectivos *sites* oficiais. Além de consultas a *sites* oficiais de órgãos públicos (Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública) e secretarias estaduais e municipais de educação.

A pesquisa pautou-se em alterações da legislação, como portarias, resoluções, leis e decretos acerca de estratégias governamentais orientadas para proporcionar a continuidade do PNAE durante 2020 e 2021, assegurando o DHAA aos alunos da rede pública de ensino. Foram incluídas informações publicadas entre o período de 20 de março de 2020, quando foi decretada calamidade pública, a dezembro de 2021, quando foi decretado o retorno às aulas presenciais.

A análise temática dos documentos ocorreu em três fases: a pré-análise, a exploração do ma-

terial e o tratamento dos resultados – inferência e interpretação¹¹. Os dados foram organizados conforme o formato das ações orientadas e a esfera governamental. Foram consideradas todas as informações explícitas e implícitas nos documentos analisados, sendo ordenadas em nível federal, estadual e municipal.

Ao término da análise documental, foi feita uma análise dos resultados obtidos pelo FNDE publicados no livro *PNAE em tempos de pandemia: ações inovadoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar*¹², a fim de verificar quais foram os indicadores da continuidade do PNAE durante a pandemia.

Por fim, discutiu-se como os dados da pesquisa sobre a execução do PNAE na região Sudeste no período pandêmico se relacionam com a incidência da insegurança alimentar e nutricional na região e no território nacional, segundo dados do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil¹³, elaborado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, também foram discutidas as estratégias adotadas por órgãos públicos e seus possíveis impactos, segundo a literatura nacional e internacional.

Resultados

No contexto da pandemia foram observadas alterações na legislação que rege o Programa Nacional de Alimentação Escolar, com diferentes orientações estratégicas por órgãos públicos e governos estaduais e municipais para a continuidade do PNAE (Quadro 1).

Estratégias governamentais: nível federal

A Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020, dispõe sobre a execução do PNAE durante o período de estado de calamidade pública⁸. Nela consta a publicação da Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE, sendo destinados aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica⁷.

Apesar de essa resolução proporcionar a continuidade ao PNAE durante a pandemia, ela atribui a responsabilidade aos municípios e secretarias de estado a decisão de utilizar os recursos da União durante a suspensão das aulas

presenciais ou apenas no retorno delas¹⁴, gerando variadas estratégias de execução ou não execução no território nacional.

As estratégias orientadas para a distribuição dos gêneros alimentícios, no âmbito federal, foram (Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020): alimentos adquiridos da agricultura familiar poderiam ser distribuídos em forma de kits, segundo a faixa etária e o período de permanência na instituição; os kits deveriam seguir a legislação do PNAE no que se refere à qualidade nutricional e sanitária, bem como respeitar os hábitos alimentares e a cultura local, sendo preferencialmente composto por alimentos *in natura* e minimamente processados, tanto para os gêneros perecíveis como para os não perecíveis; o fornecimento semanal de porções de frutas *in natura* e de hortaliças deveria ser mantido, sempre que possível; aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, priorizando-se a compra local⁸.

Estratégias governamentais: nível estadual

Em nível estadual, o Ministério Público (MP) do estado do Rio de Janeiro publicou a Recomendação nº 008/2020, em que consta orientações a serem seguidas pela prefeitura municipal do Rio de Janeiro, pela Secretaria Municipal de Educação, pela Secretaria Municipal de Fazenda e pela Subsecretaria de Orçamento Municipal.

As medidas recomendadas pelo MP foram: abster-se de efetuar gastos com fontes de recursos vinculados à educação para a aquisição de cestas básicas ou kits de gêneros alimentícios durante o período de suspensão das atividades escolares; abster-se de efetuar gastos com fontes de recursos vinculados à educação para o financiamento de cartões-alimentação; garantir a segurança alimentar de todos os alunos matriculados na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, independentemente do cadastro das famílias em programas de transferência de renda e outros programas assistenciais; garantir o legal e adequado financiamento da política pública de alimentação no município durante o período de suspensão das aulas em razão de calamidade pública; garantir que, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, no mínimo 30% sejam para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, entre outras recomendações sobre registros contábeis e contratações¹⁵.

Em relação ao estado de São Paulo, foi feita uma busca no *site* institucional do governo es-

Quadro 1. Ações para a continuidade do PNAE na pandemia nas três esferas de governo da região sudeste e suas capitais. (2020-2021).

Formato das ações orientadas	Nível federal	Nível estadual	Nível municipal
Distribuição de kits de gêneros alimentícios	Ministério da Educação ^{7,8}	Ministério Público (RJ) ¹⁵ ; Governo estadual (ES) ¹⁷ ; Tribunal de Contas do Estado (MG) ¹⁸	Prefeitura municipal (BH, SP, VITÓRIA) ^{19,20,22}
Auxílio em dinheiro	-	Governo estadual (SP) ¹⁶	Prefeitura municipal (RJ) ²¹
Universalidade na distribuição dos alimentos	-	Ministério Público (RJ) ¹⁵ ; Tribunal de Contas do Estado (MG) ¹⁸	Prefeitura municipal (BH, SP) ^{19,20}
Prioridade para famílias em vulnerabilidade social	-	Governo estadual (SP) ¹⁶	Prefeitura municipal (VITÓRIA, RJ) ^{21,22}
Obrigatoriedade de compra de 30% advinda da agricultura familiar	-	Ministério Público (RJ) ¹⁵	Prefeitura municipal (SP) ²⁰

Fonte: Autores.

tadual. No ano de 2020 não houve publicações sobre a distribuição de merenda escolar ou acerca da estratégia adotada para a continuidade da alimentação escolar. Em fevereiro de 2021 foi publicado que os 3,3 milhões de estudantes da rede estadual de São Paulo poderiam se alimentar presencialmente nas escolas, respeitando o rodízio de aulas; e que 770 mil desses estudantes que estavam em situação de vulnerabilidade social poderiam fazer diariamente as refeições presenciais nas escolas e receberiam um auxílio de R\$55,00 por nove meses para garantir sua segurança alimentar e nutricional¹⁶.

As orientações publicadas pelo estado do Espírito Santo foram as mesmas adotadas pelo governo federal. Em abril de 2020, o *site* institucional do governo estadual publicou a cartilha elaborada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e pelo Ministério da Educação com orientações sobre a execução do PNAE no período de emergência devido à pandemia de COVID-19¹⁷. Foi a única orientação governamental sobre medidas estaduais adotadas para proporcionar a continuidade ao PNAE durante a pandemia.

Em Minas Gerais, o Tribunal de Contas do Estado emitiu o Ofício Circular nº 013 em outubro de 2020, assegurando que a partir do dia 7 de abril de 2021, até o término do ensino remoto, os pais e os responsáveis de alunos matriculados na rede pública de ensino iriam receber alimentos, com recursos do PNAE sendo supervisionados pelo Conselho de Alimentação Escolar.

Houve, ainda, orientações direcionadas aos gestores públicos, como: utilizar o recurso do PNAE apenas para gêneros alimentícios, não sendo permitida transferência de valor monetário; cita a importância de os municípios do estado de Minas Gerais viabilizarem o fornecimento imediato e contínuo dos gêneros alimentícios para as famílias dos estudantes, que poderia ocorrer, entre outros procedimentos, mediante a distribuição de kits de alimentos; ressalta que a diretriz da alimentação escolar de universalidade deverá ser respeitada; e os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) deveriam fiscalizar e acompanhar a distribuição dos alimentos para as famílias e as ações realizadas com recursos do PNAE¹⁸.

Estratégias governamentais: nível municipal

A prefeitura de Belo Horizonte publicou no *site* institucional que, a partir do dia 31 de março de 2020, havia iniciado a entrega de cestas básicas para as famílias dos alunos matriculados na rede municipal de ensino, sendo essa ação empreendida mensalmente até o retorno das aulas presenciais. A cesta básica foi composta por 12 itens: arroz, feijão, açúcar, fubá de milho, macarrão parafuso, macarrão espaguete, sal refinado, óleo de soja, mandioca, leite em pó, extrato de tomate e sardinha enlatada, com prazo de validade de 90 dias¹⁹.

No *site* institucional do município de São Paulo não foram encontradas publicações sobre

as ações realizadas em 2020. Em 2021, a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo publicou uma instrução normativa, SME nº 9, de 16 de abril de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a distribuição de gêneros alimentícios para alunos matriculados na rede municipal de ensino²⁰. Essa instrução normativa determina que a Secretaria Municipal de Educação forneceria cesta com gêneros alimentícios saudáveis, que deveria ser composta de alimentos não perecíveis da agricultura familiar, acrescidos de kits de legumes e frutas.

O município do Rio de Janeiro publicou o Decreto nº 4.7357/2020 em abril, assegurando o fornecimento do Cartão Cesta Básica aos alunos da rede pública de ensino que estavam inscritos nos programas Bolsa Família ou Cartão Família Carioca. O Cartão Cesta Básica continha o valor de R\$ 100,00, com carregamento mensal, e a previsão de abastecimento desse cartão era até a retomada das aulas presenciais²¹.

Entretanto, por meio de uma ação civil pública, houve cobrança ao estado e município do Rio de Janeiro, sendo a demanda central o uso correto dos recursos financeiros da gestão pública para financiar a alimentação escolar. Essa ação foi emitida pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro, publicada em 31 de maio de 2020 no site oficial do órgão²².

Em Vitória, no Espírito Santo, por meio do site institucional, a Secretaria Municipal de Educação afirma ter iniciado a distribuição de cestas básicas para as famílias dos alunos beneficiários do PNAE em abril de 2020²³. Inicialmente a distribuição adotou a estratégia de atender as famílias em situação de vulnerabilidade social.

Dados do FNDE na região Sudeste

O estudo “PNAE em tempos de pandemia: ações inovadoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar”, foi realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação nas cinco regiões do Brasil, a fim de pesquisar sobre a execução do PNAE no período pandêmico. Na região Sudeste, 67,5% (n = 1.129) das entidades executoras (EEx) participaram do estudo, sendo 52,4% (n = 592) delas de Minas Gerais; 37,6% (n = 424) de São Paulo; 6,1% (n = 69) do Rio de Janeiro e 3,9% (n = 44) do Espírito Santo¹².

Os resultados desse levantamento mostraram que cerca de 47,8% (n = 540) das EEx distribuíram os gêneros estocados, a maioria informou que a entrega de kits de alimentos foi realizada com frequência mensal durante o período de interrupção das aulas, sendo que ape-

nas 1/3 das EEx realizou a distribuição universal aos escolares¹².

Quanto à origem dos recursos utilizados para a distribuição de alimentos, 62,5% (n = 855) das EEXs relataram ter empreendido as ações com recursos próprios, além do repasse do FNDE. Entre essas ações com recursos próprios, foram feitas entregas de kits em domicílios e em pontos específicos, bem como de refeições prontas e outras atividades¹².

Quanto ao início das ações de execução da alimentação escolar, mais da metade das entidades executoras pesquisadas da região Sudeste iniciou as ações em abril, 28,1% (n = 271) na primeira quinzena e 28,6% (n = 276) na segunda quinzena do mês¹².

A distribuição de kits, respeitando a faixa etária e a modalidade de ensino, como regula o PNAE, foi observada em apenas 25,4% (n = 247) das EEx da região Sudeste. E os parâmetros mais utilizados para definição dos kits foram a disponibilidade de produtos e os custos, sendo os produtos da agricultura familiar utilizados em apenas quatro entidades executoras (n = 0,4) como parâmetro para distribuição de alimentos¹².

Além disso, na região Sudeste, apenas 49,2% (n = 478) compraram gêneros alimentícios com a agricultura familiar no período de suspensão das aulas¹². Sendo que no mínimo 30% dos recursos financeiros devem ser usados para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, bem como os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos, segundo a revisão do marco legal do PNAE⁹ (Lei nº 11.947, de 2009).

Verificou-se ainda uma distribuição maior de ultraprocessados em relação aos alimentos *in natura* e minimamente processados. Os itens com maior distribuição na região Sudeste foram açúcar, biscoitos doces e salgados, fubá, macarrão, arroz, feijão, óleo e sal. E os itens com menor distribuição foram carnes *in natura*, peixes enlatados, ovos, verduras, frutas e legumes, segundo dados do livro publicado pelo FNDE¹².

Discussão

Os impactos gerados pela pandemia de COVID-19 intensificaram o resultado das crises econômicas e sociais ao redor do mundo, acentuando as iniquidades sociais e ameaçando a segurança alimentar e nutricional de muitos povos. De acordo com o monitoramento feito pelo

Programa Mundial de Alimentação (WFP, na sigla em inglês), mais de 369 milhões de crianças não estavam recebendo alimentação escolar em todo o mundo por conta do fechamento das escolas adotado por 197 países²⁴.

Segundo dados do monitoramento do WFP, a Índia foi o país mais afetado, com 90,4 milhões de crianças sem alimentação, seguida do Brasil, com 40,1 milhões²⁴. Apesar da diferença populacional entre Brasil e Índia, o grau em que os países são afetados difere segundo a capacidade das autoridades de responder à crise. Ou seja, são as decisões políticas tomadas pelos governos para enfrentar a crise que determinam, na maioria das vezes, se as desigualdades existentes serão exacerbadas ou se a promoção dos direitos humanos será reforçada²⁵.

Segundo a ferramenta FIES, adotada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) para medir a insegurança alimentar mundialmente, houve um aumento no total de famílias sem acesso regular à alimentação saudável e de qualidade na América do Sul, de 4,6% em 2014 para 15,1% em 2021²⁶. Este estudo evidencia o cenário alarmante do aumento da InSAN, no qual o contexto da pandemia se insere.

O Brasil havia saído do Mapa da Fome das Organizações das Nações Unidas (ONU) em 2014, com o investimento na agenda de Segurança alimentar e nutricional iniciado nos anos 1990. Mas retornou ao cenário de fome, que se agravou com a pandemia de COVID-19 no ano de 2020.

A fome no Brasil retornou a estatísticas que refletem o quadro de desigualdades e insegurança alimentar e nutricional acirrado no cenário mundial e nacional²⁶. A crise econômica e sanitária no Brasil contribuiu para o panorama de aumento de famílias em situação de pobreza, e a perda do poder de compra impactou diretamente o acesso dessas pessoas a alimentos não só em quantidade, mas em qualidade²⁷.

No Brasil existe a Lei nº 11.346, de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e define a segurança alimentar e nutricional como “a 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”²⁸.

A partir do conceito de SAN, o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Con-

texto da Pandemia da COVID-19 no Brasil, realizado pela Rede PENSSAN, coletou dados por meio da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA) entre novembro de 2021 e abril de 2022, evidenciando que, em termos populacionais, são 125,2 milhões de pessoas residentes em domicílios com insegurança alimentar e nutricional (InSAN) e mais de 33 milhões em situação de fome (InSAN grave)¹³.

Dessa maneira, tornam-se evidente as violações ao Direito humano à alimentação adequada. Por isso são necessários esforços para garantir que a prestação de contas e a garantia de medidas extraordinárias para lidar com a COVID-19 não sejam usadas para aumentar a repressão e proteger os interesses de poucos²⁵.

As políticas públicas são essenciais para a superação dessas desigualdades de acesso a uma alimentação saudável e adequada. No entanto, como alertam Costa Salles *et al.*²⁶, a implementação de ações que promovam equidade só podem ser realizadas pelos governos, nenhum outro ator social tem, em tese, a atribuição legitimada de regular as práticas de mercado em uma perspectiva pública, com base em princípios de equidade, saúde e sustentabilidade.

A pandemia de COVID-19 gerou muitos desafios para a continuidade do PNAE, e apesar dos esforços governamentais e não governamentais para a garantia da SAN dos alunos e famílias, a InSAN de crianças e adolescentes apresentaram níveis alarmantes no país, como evidenciado no Gráfico 1.

A região Sudeste é a mais habitada do Brasil, sendo composta pelos estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. A maior parte da população está nos grandes centros urbanos, o que acentua alguns problemas sociais, haja vista que o ambiente urbano está sujeito às diferentes vulnerabilidades que compõem esse tipo de território²⁹. Dessa forma, as estratégias orientadoras do PNAE das capitais dessa região são indispensáveis para a garantia do direito humano à alimentação adequada.

Segundo o Censo da Educação Básica do ano de 2020, a região Sudeste tem o maior número de escolares no Brasil, com 19.428.185 estudantes matriculados. Destes, 15.172.548 (78,10%) na rede pública, e a maioria em escolas municipais (n = 8.351.180) em áreas urbanas (n = 14.560.009)¹². Evidenciando, o protagonismo do PNAE na garantia da SAN dos alunos desta região do Brasil.

Todavia, a região, segundo o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil (II

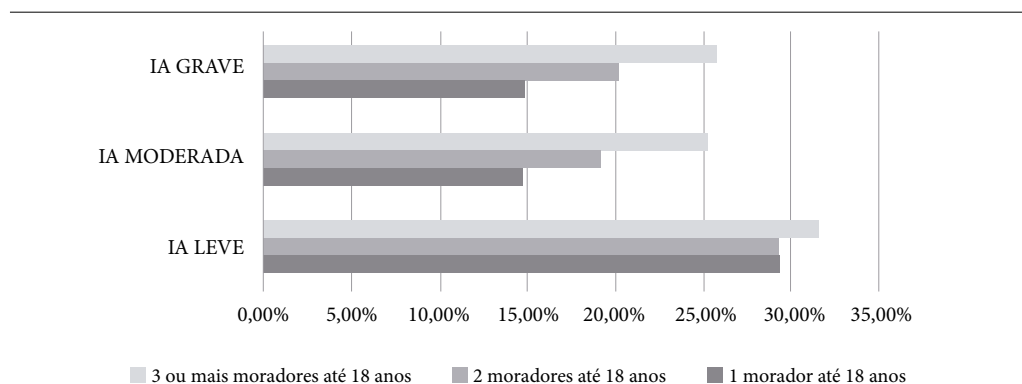


Gráfico 1. Níveis de insegurança alimentar (IA) nos domicílios do Brasil segundo faixa etária de moradores¹³.

Fonte: Autores.

VIGISAN), apresenta o maior percentual de insegurança alimentar e nutricional grave (25,7%) em domicílios formados por três ou mais moradores de até 18 anos de idade, ou seja, residentes que, pela idade, poderiam ser alunos beneficiários do PNAE.

Logo, no contexto da pandemia, é ainda mais necessário o estímulo do FNDE quanto à prática das orientações descritas nas resoluções dos estados e municípios, a fim de garantir o direito humano à alimentação adequada, previsto na Constituição Federal de 1988.

Como pode se constatar na análise documental, os governos estadual e municipal de São Paulo apresentaram iniciativas para a continuidade do PNAE somente no ano de 2021, após um ano de suspensão das aulas, sendo o estado aquele que concentra o maior número de estudantes matriculados nas escolas públicas do Brasil, com 52,79%, segundo o Censo da Educação Básica de 2020¹².

Destaca-se que o valor da oferta de energia (Kcal) para as refeições dos estudantes do PNAE é de acordo com a faixa etária, e o percentual da necessidade diária a ser atendida é referente ao tempo de permanência na escola³⁰. Entretanto, somente 25,4% das EEx da região Sudeste levaram em consideração a modalidade de ensino na escolha dos alimentos e quantidades, e 59,2% das EEx utilizaram o parâmetro nutricional na distribuição dos alimentos¹² durante a entrega de kits.

Na pandemia, a região Sudeste apresentou o maior percentual (31,7%) de pessoas que não realizaram as três principais refeições do dia (desjejum, almoço e jantar), segundo dados do

inquérito VigiSAN¹³. A maioria da população do Sudeste (54,6%) está dividida em níveis de insegurança alimentar e nutricional; 27,2% está em insegurança leve; 14,3% em insegurança moderada e 13,1% em insegurança grave¹³.

Além disso, a qualidade dos alimentos interfere na segurança alimentar e nutricional dos alunos. Os alimentos considerados saudáveis e seguros, como frutas, verduras, ovos e carnes tiveram as menores porcentagens de oferta nos kits do PNAE. E quando analisamos os percentuais de InSAN moderada e grave no segmento de famílias que responderam à opção “não comprou há três meses” para cada um dos alimentos avaliados, foi possível observar que as famílias deixaram de comprar carnes (70,4%), vegetais (63,6%) e frutas (64,0%) foram aquelas que mais vivenciavam a forma mais grave da InSAN na região Sudeste do Brasil¹³.

Há de se destacar, ainda, a grande oferta de alimentos ultraprocessados na distribuição de kits, impactando a SAN dos alunos e dos agricultores familiares (AF). A baixa adesão (49,2%), segundo dados da pesquisa do FNDE na região Sudeste, dos produtos advindos da AF na composição dos kits corrobora a realidade de 15,6% dos domicílios de AF em situação de InSAN grave¹³. Amorim *et al.* (2020)⁶ e Costa Proença *et al.* (2021)⁶ destacam que a aquisição de produtos da AF é fundamental para a garantia da segurança alimentar e nutricional dos escolares e dos agricultores, minimizando o impacto da pandemia no próprio sistema alimentar^{6,12,31}.

Os gêneros alimentícios distribuídos nos kits, além dos malefícios à saúde e ao desenvolvimento dos alunos, não estão de acordo com

as necessidades nutricionais recomendadas pela Resolução CD/FNDE nº 06/2020, que ajusta os macronutrientes e os micronutrientes que deverão ser fornecidos conforme a idade e o tempo de permanência na instituição de ensino¹⁰.

Os alimentos distribuídos reforçam o panorama brasileiro em que situações de fome e insegurança alimentar e nutricional convivem com a disseminação global de produtos ultraprocessados, e nos remete a outra vertente da InSAN a obesidade²⁶. Além disso, colaboram para o aumento da prevalência de doenças crônicas não transmissíveis, que representam a maior causa de adoecimento e morte da população brasileira³².

Além disso, a entrega de gêneros alimentícios priorizando famílias em situação de vulnerabilidade social é antagônica ao artigo 2 da Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009, do FNDE, que cita a universalidade do atendimento da alimentação escolar gratuita³³.

Também é importante mencionar que, pela Lei nº 11.947/2009, não pode ser empregado o auxílio em dinheiro com os recursos repassa-

dos pelo FNDE, visto que esses são destinados exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios⁹.

Além disso, o repasse em dinheiro também é um fator que contribui para a InSAN dos agricultores familiares. Lourenço *et al.*³⁴ destacam que os preços por alimentos saudáveis pago pelas famílias com o auxílio monetário seriam mais altos. E ao comprar em grande escala pelo município, é possível adquirir alimentos de melhor qualidade a um custo menor, além de a aquisição de alimentos em larga escala ampliar parcerias com cooperativas e agricultores locais³⁴. Cabe ainda considerar que os desafios de enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional se complexificam em contextos de crise e eventos drásticos, como a pandemia de COVID-19²⁶. Na situação brasileira, constata-se um cenário ainda mais complexo, por causa de uma ausência de consenso entre governantes, entre atores da sociedade civil e tensões políticas que reduzem a capacidade de concretização de políticas públicas²⁶.

Colaboradores

MCM Rabello: formulação da ideia de investigação e concepção do estudo, levantamento, coleta, análise e interpretação dos dados, metodologia e redação do artigo. JMM Lopes: formulação da ideia de investigação e concepção do estudo, auxílio na redação do artigo. MP Netto: auxiliou a formulação da ideia de investigação e a concepção do estudo, bem como na redação do artigo. RMSO Silva: auxílio da redação final do artigo. ER Faria: auxílio da redação final do artigo.

Referências

1. Brasil. Decreto Legislativo nº 6, de 4 de maio de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. *Diário Oficial da União* 2020; 5 maio.
2. Silva RTO Rosas CS, Silva JB Nogueira GKB, Rocha NMF, Neves RAM, Pinheiro LGB. Alimentação escolar em tempos de COVID-19: o papel do centro colaborador em alimentação e nutrição no estado do Rio Grande do Norte. *Segur Aliment Nutr* 2021; 28:e021004.
3. Brasil. Ministério da Saúde (MS). Portaria nº 1.565, de 18 de junho de 2020. Estabelece orientações gerais visando à prevenção, ao controle e à mitigação da transmissão da COVID-19. *Diário Oficial da União* 2020; 19 jun.
4. Gurgel AM, Santos CCS, Alves KPS, Araujo JM, Leal VS. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de Covid-19 no Brasil. *Cien Saude Colet* 2020; 25(12):4945-4956.
5. Brasil. Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação escolar [Internet]. [cessado 2023 jun 13]. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2021/resultados-da-gestao-1/programas-para-a-educacao-basica-1/alimentacao-escolar>
6. Amorim ALB, Ribeiro Junior JRS, Bandoni DH. National school feeding program: strategies to overcome food insecurities during and after the COVID-19 pandemic. *Braz J Public Admin* 2020; 54(4):1134-1145.
7. Brasil. Presidência da República. Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. *Diário Oficial da União* 2020; 17 jun.
8. Brasil. Ministério da Educação (MEC). Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública. *Diário Oficial da União* 2020; 10 abr.
9. Brasil. Presidência da República. Lei nº 11.947, 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. *Diário Oficial da União* 2009; 17 jun.
10. Brasil. Ministério da Educação (MEC). Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. *Diário Oficial da União* 2020; 9 maio.
11. Bardin L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70; 1995.
12. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Execução do PNAE durante a pandemia*. Rio de Janeiro: UNIRIO/FNDE; 2021.
13. Rede PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*. São Paulo: Rede PENSSAN; 2022.
14. Tavares AO, Santos CRB, Maldonado LA, Farias SC, Serra GMA, Mocellin MC, Jerônimo RA, Lima ECS, Ferreirinha MLC, Azevedo ABC, Santos SSD, Coutinho LBG, Oliveira ACV, Pfaltzgraff Ê, Nascimento LP, Gohering Anesclar T, Pereira ASP. PNAE e ações no estado do Rio de Janeiro durante a pandemia. *Segur Aliment Nutr* 2022; 29:e022013.
15. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ). Recomendação nº 008/2020 [Internet]. 2020 [acessado 2023 jun 5]. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/recomendacao_alimentar_escolar_rj.pdf
16. Governo do Estado de São Paulo. SP vai fornecer merenda para alunos da rede estadual a partir de 1º de fevereiro [Internet]. 2021 [acessado 2023 jun 5]. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/sp-noticias/sp-vai-fornecer-merenda-para-alunos-da-rede-estadual-a-partir-de-1o-de-fevereiro/>
17. Governo do estado do Espírito Santo. Cartilha orienta sobre o Pnae durante suspensão das aulas [Internet]. 2020 [acessado 2023 jun 5]. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/cartilha-orienta-sobre-o-pnae-durante-suspensao-das-aulas>
18. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Ofício Circular nº 13/PRES./2020 - Orientação TCEMG [Internet]. 2020 [acessado 2023 jun 5]. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/covid/pdf/orientacao_tcemg_13.pdf
19. Prefeitura unicipal de Belo Horizonte. Entrega de cestas às famílias de estudantes da rede municipal começa na terça [Internet]. 2020 [acessado 2023 ar 19]. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/entrega-de-cestas-familias-de-estudantes-da-rede-municipal-comeca-na-terca>
20. Prefeitura Municipal de São Paulo. Instrução normativa SME nº 9, de 16 de abril de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a distribuição de gêneros alimentícios – cesta saudável com gêneros alimentícios aos bebês, crianças e estudantes regularmente matriculados nas unidades educacionais da rede municipal de ensino em razão da situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus - covid 19. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo* 2021; 17 abr.
21. Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro. Decreto Rio nº 47.357, de 8 de abril de 2020. Dispõe sobre o fornecimento de Cartão Cesta Básica aos alunos da Rede Pública Municipal de Ensino, inscritos nos Programas Bolsa Família ou Cartão Família Carioca, em decorrência da pandemia do novo Coronavírus - COVID-19, e dá outras providências. *Diário Oficial da Prefeitura do Rio de Janeiro* 2020; 9 abr.
22. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ). Ação civil pública de obrigação de fazer com pedido de antecipação de tutela [Internet]. 2020 [acessado 2023 Jun 5]. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/540394/acp_alimentacao_escolar_rio_de_janeiro.pdf

23. Prefeitura Municipal do Espírito Santo. Coronavírus: Educação distribui kits de alimentação escolar para famílias [Internet]. 2020 [acessado 2023 un 05]. Disponível em: <https://m.vitoria.es.gov.br/noticia/40402>
24. Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). Guia Covid-19 Alimentação Escolar [Internet]. 2020 [acessado 2024 fev 19]. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/COVID-19_Guia5.pdf
25. Rede de Informação e Ação pelo Direito a Segurança Alimentar. Impacto da covid-19 na realização do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas: relatório preliminar de monitoramento [Internet]. 2020 [acessado 2024 ev 19]. Disponível em: <https://alimentacaosaudavel.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Relatorio-covid-19-fian-internacional-formatado-1.pdf>
26. Salles-Costa R, Ferreira AA, Castro Júnior P, Burlandy L. *Sistemas alimentares, fome e insegurança alimentar e nutricional no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2022.
27. Food and Agriculture Organizations of the United Nations (FAO). Brasil em resumo [Internet]. 2020 [acessado 2023 jun 5]. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/en/>
28. Brasil. Presidência da República. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2006; 16 set.
29. Cabral LN, Cândido GA. Urbanização, vulnerabilidade, resiliência: relações conceituais e compreensões de causa e efeito. *Rev Bras Gest Urbana* 2019; 11:20180063.
30. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Planejamento de cardápios para alimentação escolar*. Brasília: FNDE; 2022.
31. Proença RP, Kraemer MVS, Rodrigues VM, Proença LC, Camargo RGM, Domene SMA. Cenário e perspectivas do sistema alimentar brasileiro frente à pandemia de Covid-19. *DEMETRA* 2021; 16:e55953.
32. Brasil. Ministério da Saúde (MS). Nota Técnica nº 25/2023-CGDANT/DAENT/SVSA/MS [Internet]. 2023 [acessado 2024 ev 19]. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-contenido/publicacoes/notas-tecnicas/2023/nota-tecnica-no-25-2023-cgdant-daent-svsa-ms>
33. Brasil. Ministério da Educação (MEC). Resolução/FNDE/CD/Nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. *Diário Oficial da União* 2009; 17 jul.
34. Lourenço AEP, Sperandio N, Pontes PV, Monteiro LS. Alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional no contexto da pandemia de covid-19 na região norte do estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Etica Alimentar* 2021; 6(11):1-18.
35. Rabello MMC, Lopes MJM, Netto PM, Silva RM, Rafael ER. Data for “A Pandemia de COVID-19 e a insegurança alimentar e nutricional na Região Sudeste do Brasil: perspectivas sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)” [Internet]. 2024 [acessado 2023 out 13]. Disponível em: <https://data.scielo.org/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.48331/scielodata.OTXRZX>

Artigo apresentado em 21/09/2023

Aprovado em 26/04/2024

Versão final apresentada em 28/04/2024

Editores-chefes: Maria Cecília de Souza Minayo, Romeu Gomes, Antônio Augusto Moura da Silva