

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19 NO RIO DE JANEIRO E ESPÍRITO SANTO

SCHOOL FOOD DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN RIO DE JANEIRO AND ESPÍRITO SANTO

DOI: <https://doi.org/10.16891/2317-434X.v11.e2.a2023.pp1907-1916> Recebido em: 30.01.2023 | Aceito em: 24.06.2023

Patricia Camacho Dias^{a,c,*}, Roseane Moreira Sampaio Barbosa^{a,c}, Daniele Mendonça Ferreira^{a,c}, Kamilla Bertu^{a,c}, Daniele da Silva Bastos Soares^{a,c}, Patrícia Henriques^{a,c}, Silvia Elisa Pereira^{a,c}, Gabriela Vidal Gonçalves^b, Lucia França^c, Fernanda Henz^c, Adaiana Carvalho^c.

Programa de pós-graduação em Ciências da Nutrição da Universidade Federal Fluminense^a

Graduanda do curso de Nutrição da Universidade Federal Fluminense^b

Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar da Universidade Federal Fluminense (CECANE UFF)^c

**E-mail: diaspc2@gmail.com*

RESUMO

Diante da situação de calamidade pública provocada pela pandemia de Covid 19, foi autorizada, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recurso do Programa Nacional da Alimentação Escolar aos responsáveis dos alunos de escolas públicas de educação básica. O objetivo do estudo foi identificar e analisar as estratégias adotadas por municípios dos estados do Rio de Janeiro (RJ) e Espírito Santo (ES) para garantir a oferta da alimentação escolar durante o período de isolamento social. Trata-se de um estudo transversal quantitativo descritivo que utilizou dados de uma pesquisa nacional desenvolvida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação em parceria com os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar de todo o Brasil, com recorte para os dados dos estados do RJ e ES. Durante o isolamento social a maior parte dos municípios, tanto do ES (76,9%) quanto do RJ (73,9%) distribuíram kits ao menos uma vez até o período da pesquisa. No ES e RJ, 11,4% e 70% dos municípios, respectivamente, informaram distribuir os Kits de forma universal. A inclusão de gêneros da Agricultura Familiar foi realizada por menos da metade dos municípios, com melhor desempenho do ES. O RJ mobilizou pouca participação do CAE no processo de distribuição dos Kits. O estudo apontou uma atuação diferenciada dos municípios dos estados do RJ e ES no cumprimento das diretrizes da universalidade, sustentabilidade e participação social.

Palavras-chave: Alimentação Escolar, Covid-19, Isolamento Social, Direito Humano à Alimentação Adequada, Política Pública.

ABSTRACT

In view of the situation of public calamity caused by the Covid 19 pandemic, exceptionally, during the period of suspension of classes, the distribution of foodstuffs purchased using the National School Feeding Program to those responsible for students of public schools in basic education. The objective of the study was to identify and analyze the strategies adopted by municipalities in the states of Rio de Janeiro (RJ) and Espírito Santo (ES) to guarantee the provision of school meals during the period of social isolation. This is a descriptive quantitative cross-sectional study that used data from a national survey developed by the National Education Development Fund in partnership with the Collaborating Centers for School Food and Nutrition throughout Brazil, with a focus on data from the states of RJ and ES. During social isolation most municipalities, both ES (76.9%) and RJ (73.9%) distributed kits at least once until the survey period. In ES and RJ, 11.4% and 70% of the municipalities, respectively, reported distributing the Kits universally. The inclusion of Family Farming genres was carried out by less than half of the municipalities, with better performance by ES. RJ mobilized little CAE participation in the Kits distribution process. The study pointed to a differentiated performance of the municipalities in the states of RJ and ES, in compliance with the guidelines of universality, sustainability and social participation.

Keywords: School Feeding, Covid-19, Social Isolation, Human Right to Adequate Food, Public Policy.

INTRODUÇÃO

A pandemia do coronavírus (Covid-19) decretada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 deflagrou a necessidade de medidas de restrição da circulação de pessoas em todo o mundo (OPAS, 2021). Em março, o legislativo brasileiro instituiu estado de calamidade pública e assim, criou as condições para os ajustes necessários para a operacionalização de políticas públicas no novo cenário (BRASIL, 2020a). Os principais impactos negativos do isolamento social quanto ao acesso de milhares de pessoas à renda, alimentação e a programas públicos destinados à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (AMORIM et al., 2020), foram potencializados pelo cenário de enfraquecimento das estruturas institucionais que subsidiam a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), o que dificultou a capacidade de resposta do estado na garantia da SAN (ALPINO et al., 2020). A manutenção e o fortalecimento dos programas públicos historicamente consolidados se tornam ainda mais relevantes em contextos de maior vulnerabilidade social.

O PNAE assegura o acesso à alimentação adequada e saudável, além de fortalecer a produção local de alimentos por meio da compra institucional de gêneros da agricultura familiar (AF). O programa, de caráter universal, prevê que as Entidades Executoras (EEx) aportem recursos próprios que, somados ao repasse federal, garantam a oferta de refeições escolares planejadas por nutricionistas e acompanhadas pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) (BRASIL, 2009, 2020b).

Desde a Lei nº 11.947 ficou estabelecido que, do total dos recursos financeiros do PNAE repassados às EEx pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 30% devem ser utilizados na aquisição de gêneros diretamente da AF e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, reafirmando o PNAE como uma importante estratégia para a garantia da SAN (BRASIL, 2009; PEIXINHO, 2013).

Diante da situação de calamidade pública provocada pela pandemia de Covid 19, foi promulgada a

Lei 13.987 a qual autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, em razão da situação de emergência decretada pela OMS, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recurso do PNAE aos responsáveis dos alunos das escolas públicas de educação básica. Essa estratégia ofereceu segurança jurídica para que as EEx encontrassem mecanismos para garantir a SAN, mesmo na impossibilidade de oferecer a alimentação nas escolas, que foi regulamentada na Resolução nº 2 de 9 de abril de 2020 (BRASIL, 2020a; 2020c).

Ainda em 2020 foi disponibilizado um manual para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia de Covid-19, auxiliando no planejamento da composição e montagem dos kits, no recebimento dos produtos e na correta distribuição aos familiares (BRASIL, 2020d). Apesar da rápida mobilização do FNDE em garantir o arcabouço legal para a mudança de desenho operacional do PNAE, foram registradas várias dificuldades na execução do programa em novos patamares (PEREIRA et al., 2020).

Municípios com distintas características na gestão do PNAE, no perfil sociodemográfico, no território e vocação agrícola podem impactar diferentemente na possibilidade de oferta de kits de alimentos e na aquisição de gêneros de agricultores locais para operacionalização das diretrizes do programa, fundamental neste contexto de emergência sanitária. Considera-se que a identificação das estratégias utilizadas pelos municípios constitui-se em ferramenta valiosa no planejamento dos próximos passos em direção aos critérios de análise e acompanhamento do PNAE no período pós-pandemia e na identificação das possibilidades e limites das diferentes iniciativas. Portanto, o presente estudo tem o objetivo de identificar e analisar as estratégias adotadas por municípios dos estados do Rio de Janeiro (RJ) e Espírito Santo (ES) para garantir a oferta da alimentação escolar durante o período de isolamento social.

MATERIAL E MÉTODOS

Trata-se de um estudo transversal, quantitativo e descritivo com base em dados secundários obtidos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e FNDE. Utilizou-se dados de uma pesquisa nacional desenvolvida pelo FNDE em parceria com os Centros

Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANE) de todo o Brasil, intitulada “Iniciativas para oferta de alimentação escolar durante o período de interrupção das aulas presenciais no Brasil”, cuja finalidade foi mapear a oferta da alimentação escolar durante a pandemia. Com os dados dessa pesquisa, o FNDE publicou o livro “Execução do PNAE durante a pandemia”, que contempla os dados das EEx do PNAE em todo o Brasil, incluindo municípios, institutos federais de ensino, estados e o distrito federal (BRASIL, 2021).

A pesquisa nacional foi realizada por meio de um questionário eletrônico (Google Forms), entre os meses de maio e julho de 2020, com perguntas abertas e fechadas para os setores responsáveis pela execução do PNAE. As questões incluíram aspectos relacionados ao período de suspensão das aulas; às dificuldades e às estratégias utilizadas para oferecer a alimentação/alimentos aos escolares, fonte dos recursos utilizados, tipos de alimentos distribuídos, se foram distribuídos alimentos da AF, mecanismos de compras públicas utilizados e se houve acompanhamento do CAE.

Esse estudo é um recorte da pesquisa nacional e apresenta uma análise dos dados secundários dos municípios dos estados do ES e RJ, com foco em responder como as entidades executoras do programa atenderam à demanda do governo federal para garantir a oferta da alimentação escolar durante o período de isolamento social. A análise também incluiu os seguintes dados secundários: caracterização territorial dos municípios, valor do recurso repassado do FNDE para os municípios, valor utilizado para a compra de alimentos da AF.

Os municípios foram classificados em função da característica do território e perfil de compra da agricultura familiar. O tipo de território do município foi definido com base nos critérios do IBGE, na plataforma IBGE cidades, sendo classificados em intermediário adjacente, rural adjacente e urbano (IBGE, 2017). O perfil de compra da AF foi definido em função do percentual do valor repassado pelo FNDE para a compra

de alimentos da AF, na sessão “Dados da Agricultura Familiar”, sendo classificado em “utiliza menos de 30% do recurso repassado pelo FNDE para a compra de alimentos da AF” e “utiliza 30% ou mais do recurso repassado pelo FNDE para a compra de alimentos da AF” (BRASIL, 2017).

Para o tratamento estatístico foi utilizado o software Jamovi versão 2.0.0. Foi aplicado o teste qui-quadrado para associação entre as variáveis: presença de alimentos da AF nos kits, perfil de compra da AF do município e característica do território dos municípios. Considerou-se significância estatística um valor de $p < 0,05$. O estudo foi conduzido em conformidade com as normas éticas estabelecidas, sendo os dados secundários solicitados ao FNDE, responsável pela guarda do mesmo.

RESULTADOS

Participaram da pesquisa 39 (50%) municípios do ES e 69 (75%) do RJ. A caracterização dos municípios, segundo o tipo de território e utilização de recursos para compra da AF em período anterior à pandemia, é apresentada na tabela 1. Cerca de 74% dos municípios do ES utilizaram 30% ou mais do recurso federal com a compra de gêneros da AF (ano referência 2017) e apenas 35% dos municípios do RJ conseguiram cumprir a legislação neste quesito. Observou-se uma associação estatisticamente significativa ($p=0,022$) entre o tipo de território nos municípios do estado do RJ e a compra da AF, onde a maioria daqueles com características urbanas investiram menos que 30% dos recursos repassados pelo FNDE para aquisição de alimentos da AF (71,7%), enquanto a maioria dos municípios com características rurais investiram mais de 30% desses recursos na compra de alimentos da AF (69,2%). No ES, não foi observada associação estatisticamente significativa ($p=0,416$), pois a maioria dos municípios, seja intermediário (60,0%), rural (81,8%) ou urbano (71,4%) utilizou mais de 30% dos recursos para aquisição de gêneros alimentícios da AF antes da pandemia.

Tabela 1. Distribuição dos municípios do Espírito Santo e Rio de Janeiro quanto ao percentual da utilização do valor repassado do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para a compra de gêneros da agricultura familiar (2017) segundo a tipologia do território dos municípios.

Tipo de Território	Percentual de utilização do recurso repassado para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar					
	Espírito Santo (n=39)			Rio de Janeiro (n=67)		
	<30%	≥30%	Valor p*	<30%	≥30%	Valor p*
Intermediário Adjacente	4 (40,0%)	6 (60,0%)	0,416	4 (50,0%)	4 (50,0%)	0,022
Rural Adjacente	4 (18,2%)	18 (81,8%)		4 (30,8%)	9 (69,2%)	
Urbano	2 (28,6%)	5 (71,4%)		33 (71,7%)	13 (28,3%)	

Quanto à atuação dos municípios durante o isolamento social decorrente da pandemia, nota-se, na tabela 2, que a maior parte destes, tanto do ES (76,9%) quanto do RJ (73,9%) distribuíram kits ao menos uma vez até o período da pesquisa. Contudo, destaca-se que a menor parte dos municípios do ES (11,4%) e a maioria dos municípios do RJ (70,0%) distribuíram alimentos de forma universal. Além disso, metade dos municípios do ES conseguiu distribuir, ao menos, um gênero da AF como parte dos kits, entretanto, no RJ apenas 21,7% dos municípios estudados conseguiram ofertar gêneros da AF.

Em relação ao recurso utilizado para distribuição dos kits de alimentos, a maior parte dos municípios, tanto do ES quanto do RJ, usou o recurso do FNDE (79,5% e 66,7%, respectivamente). Poucos municípios responderam

sobre o uso de recursos próprios para composição dos kits (8 municípios do ES e 23 do RJ). Dentre estes, 50,0% no ES e 60,9% no RJ afirmaram complementar com recursos próprios para aquisição dos alimentos distribuídos nos kits.

O CAE acompanhou as estratégias adotadas na maior parte dos municípios do ES (97,1%), ao contrário do RJ, cujo acompanhamento pelo conselho ocorreu em apenas 25,0% dos municípios.

Quanto à modalidade de entrega dos kits de alimentos aos familiares dos estudantes, a maioria dos municípios (72,2% no ES e 70,0% no RJ) optou pela entrega em pontos pré-determinados ao invés da entrega em casa (19,4% no ES e 15,0% no RJ) (dados não apresentados em tabela).

Tabela 2. Distribuição dos municípios (RJ e ES) segundo características de distribuição dos kits de alimentos durante o período de isolamento social decorrente da pandemia da COVID-19 (2020).

Características na distribuição dos kits de alimentos	Espírito Santo n (%)	Rio de Janeiro n (%)
Distribuição dos kits de alimentos com os alimentos estocados	30 (76,9%)	51 (73,9%)
Inclusão de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar nos kits	17 (50,0%)	15 (21,7%)
Distribuição dos kits com recurso do FNDE	31 (79,5%)	46 (66,7%)
Distribuição dos kits com recurso próprio	4 (50,0%)	14 (60,9%)
Distribuição de alimentos de forma universal	4 (11,4%)	42 (70,0%)
Acompanhamento do CAE na distribuição dos kits	34 (97,1%)	15 (25,0%)

A tabela 3 apresenta os gêneros alimentícios, organizados por grupos alimentares, que compuseram os kits distribuídos para as famílias dos estudantes. Pôde-se

verificar que os gêneros alimentícios ofertados em maior quantidade foram os não perecíveis (arroz, fubá, macarrão, açúcar, óleo, sal, leite, feijão, biscoitos), enquanto os

alimentos in natura como frutas, legumes e verduras, assim como alimentos do grupo de carnes e ovos apresentaram baixo percentual na composição dos kits (maioria abaixo de 20%).

Desses alimentos, investigou-se aqueles que seriam provenientes da AF, sendo observado que 17 EEx do ES (43,6%) e 15 do RJ (21,7%) incluíram ao menos um

gênero da AF nos kits. Os principais alimentos provenientes da AF ofertados no ES (ao menos 10% dos municípios) foram: canjiquinha, feijão, fubá, leite, fruta e legumes in natura e ovos. No RJ, os principais alimentos da AF presentes nos kits (ao menos 10% dos municípios) foram frutas e legumes in natura (dados não apresentados em tabela).

Tabela 3. Percentual de municípios que incluíram os gêneros listados na composição dos kits distribuídos durante o período de isolamento social decorrente da pandemia da COVID-19 (2020).

Gêneros Alimentícios	Alimentos incluídos nos kits n (%)	
	Espírito Santo (n=39)	Rio de Janeiro (n=69)
<i>Carnes e Ovos</i>		
Carne bovina ou Aves	12 (30,8%)	8 (11,6%)
Ovos (unidade = 45g)	7 (17,9%)	11 (15,9%)
Peixe enlatado	1 (2,6%)	4 (5,8%)
Peixe in natura	2 (5,1%)	1 (1,4%)
<i>Cereais</i>		
Arroz	31 (79,5%)	52 (75,4%)
Canjica	4 (10,3%)	5 (7,2%)
Canjiquinha	20 (51,3%)	12 (17,4%)
Farinha de mandioca	20 (51,3%)	32 (46,4%)
Farinha de trigo	14 (35,9%)	6 (8,7%)
Fubá	24 (61,5%)	37 (53,6%)
Macarrão	30 (76,9%)	48 (69,6%)
<i>Ingredientes</i>		
Açúcar	25 (64,1%)	46 (66,7%)
Molho ou extrato de tomate	2 (5,1%)	34 (49,3%)
Óleo	32 (82,0%)	47 (68,1%)
Sal	24 (61,5%)	36 (52,2%)
<i>Leite e derivados</i>		
Leite	24 (61,5%)	45 (65,2%)
<i>Leguminosas</i>		
Feijão	25 (64,1%)	53 (76,8%)
Lentilha	0 (0,0%)	0,0%
<i>Processados/Ultraprocessados</i>		
Achocolatado	10 (25,6%)	37 (53,6%)
Bolacha ou biscoito doce	24 (61,5%)	36 (52,2%)

Bolacha ou biscoito salgado	29 (74,4%)	50 (72,5%)
Embutidos	2 (5,1%)	3 (4,3%)
Pão	2 (5,1%)	4 (5,8%)
Suco artificial	2 (5,1%)	10 (14,5%)
<i>In natura</i>		
Frutas	6 (15,4%)	13 (18,8%)
Legumes	3 (7,7%)	13 (18,8%)
Verduras	2 (5,1%)	5 (7,2%)

DISCUSSÃO

Com base na análise desenvolvida evidenciou-se que grande parte dos municípios estudados continuou executando, parcialmente, as ações do PNAE mediante a interrupção das aulas presenciais. A publicação das novas normativas que garantiram respaldo legal às EEx no uso do recurso federal em novos parâmetros, na modalidade de distribuição kits aos escolares foi fundamental (AMORIM et al., 2020).

Um número considerável de municípios do ES e RJ conseguiu distribuir inicialmente os kits aos escolares com os alimentos estocados. Entretanto, observou-se que na região sudeste, a menor parte das EEx distribuiu kits aos alunos (BRASIL, 2021) e a maior parte não aportou recursos próprios para distribuição de kits, o que aponta para a importância do repasse, mas também dependência do recurso federal. Salienta-se que estudos apontam para a adoção de outras estratégias por parte das EEx em todo país, como a transferência direta de recurso financeiro por meio de cartão, com recurso próprio ou ainda distribuição de cestas básicas (LOURENÇO et al., 2021; AMARAL; MARANO, 2021). A transferência direta de recurso não cumpre o regramento do programa quanto ao uso do recurso federal para aquisição de gêneros alimentícios, incluindo aqueles oriundos da AF. Ademais, ainda que possa oferecer uma proteção social para os escolares, as variações nos preços praticados nos comércios no varejo podem reduzir o poder de compra das famílias e impactar de forma desigual o acesso dos escolares aos alimentos (LOURENÇO et al., 2021).

A opção pela distribuição de kits, ao invés de refeições prontas para viagem, gera um custo adicional ao processo, uma vez que deve ser evitado o fracionamento das embalagens dos alimentos, ou se for necessário,

garantir a correta higienização durante o processamento e acondicionamento. Por outro lado, reduziu o risco de contágio dos profissionais que atuam no preparo das refeições e minimizou o deslocamento dos familiares que teriam que, diariamente buscar as refeições, além das questões sanitárias que envolveriam o transporte de refeições prontas (AMORIM et al., 2020).

Um aspecto importante do cenário analisado se refere ao descumprimento do princípio da universalidade, mais evidente entre os municípios do ES. O acesso às políticas públicas de proteção social é fundamental no contexto de maior vulnerabilidade e de avanço nas condições de insegurança alimentar e nutricional das famílias brasileiras (REDE PENSSAN, 2021). As dificuldades para a cobertura universal do PNAE durante a pandemia encontram argumento nos desafios de logística, no recurso escasso e na prerrogativa de seleção dos mais vulneráveis como, por exemplo, os beneficiários do Bolsa Família. Cabe reforçar que a universalidade é uma das diretrizes do PNAE e que, em contextos de maior risco de insegurança alimentar, esta torna-se uma questão prioritária para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2020b; AMORIM et al., 2020; BRASIL, 2009).

De forma a manter os compromissos assegurados em lei, a transferência de recursos federais permaneceu regular e com acréscimo de parcela adicional (BRASIL, 2020a). Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), a principal medida adotada pelo poder público federal relacionada ao PNAE foi o repasse dos recursos financeiros diretamente aos estados e municípios. Isso propiciou a distribuição dos gêneros alimentícios aos estudantes da rede pública durante o período de isolamento social. Além disto, o Programa Dinheiro Direto na Escola antecipou as parcelas do repasse dos

recursos às escolas municipais, a fim de auxiliar na aquisição de produtos de higiene e limpeza. A associação entre o valor pago e autorizado em 2020 alcançou quase 40% a mais quando comparado aos anos anteriores (TCU, 2020).

O ineditismo do contexto da execução do PNAE em novos patamares legais e com lacunas jurídicas também favoreceu interpretações variadas por gestores, de modo que órgãos de controle atuaram de diferentes formas, sendo chamados a oferecer respostas para situações específicas e singulares não previstas de forma clara nos regramentos. Não obstante, é fundamental destacar que a capacidade de resposta dos governos federal, estaduais e municipais é dependente da estabilidade das estruturas e do aprendizado institucional consolidados, especialmente em cenários de desmonte de políticas públicas estruturantes, como a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ALPINO et al., 2020).

Registrou-se dificuldade dos municípios em incluir gêneros da AF nos kits tanto no RJ quanto no ES, com melhores resultados para o ES. Com base nos últimos dados (2017), referentes à utilização de recursos por parte das EEx para aquisição de gêneros da AF para o PNAE, é possível apontar que o ES apresentou melhor desempenho do que o RJ, cujas dificuldades foram maiores nos municípios com características urbanas. Estudos apontam que as regiões metropolitanas, mais urbanizadas e que mobilizam mais recursos possuem mais dificuldade no cumprimento da legislação quanto às compras da AF (FERIGOLLO et al., 2017; TRICHES et al., 2019; DIAS et al., 2020). O melhor desempenho do ES na distribuição de gêneros da AF reforça a importância da experiência acumulada no fortalecimento da agricultura familiar local, fruto em grande medida de investimento na assistência técnica do estado (MENDES, 2017). Destaca-se que os últimos dados do Censo agropecuário quanto ao acesso à assistência técnica apontam que o Sudeste teve 28,6% dos estabelecimentos atendidos em 2017. Isso deve-se ao desmonte do programa, que teve sua menor capacidade de atuação e dificuldades para manter os serviços oferecidos aos pequenos estabelecimentos, sejam familiares ou não. Os profissionais de Assistência Técnica e Extensão Rural possuem uma importante atuação junto aos agricultores e contribuem para sua organização e melhora na capacidade

de acessar os mercados públicos de alimentos oportunizados por diferentes programas (PEREIRA; CASTRO, 2021).

Em um estudo realizado com agricultores familiares do Paraná durante a pandemia, constatou-se que a maioria destes (78%) declarou não participar do PNAE nesse período, 8% reduziram a oferta e 13% pararam de vender para o PNAE. A maioria (66%) também respondeu que o PNAE sofreu alterações durante a pandemia da COVID-19, muitas prefeituras suspenderam o contrato e outras reduziram a compra de alimentos (ARAÚJO et al., 2021). Outrossim, nota-se que mesmo diante da pandemia, as regras do PNAE continuaram vigentes, garantindo o uso do recurso, exclusivamente, para a compra de gêneros alimentícios e a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados para a compra da AF. As chamadas públicas foram regulamentadas para que pudessem ser realizadas de forma presencial ou remota, conforme assegura a Resolução CD/FNDE nº 2/2020, de modo a viabilizar o programa (BRASIL, 2020c).

A manutenção das compras públicas da AF pelo PNAE é estratégica para a garantia do acesso a uma alimentação adequada e saudável e para a manutenção da renda dos agricultores familiares, especialmente nesse contexto de maior risco social, além de ser um dispositivo de proteção contra o desabastecimento. Destaca-se que os grupos vulneráveis, como os agricultores familiares, pescadores artesanais, assentados da reforma agrária, entre outros, tiveram o benefício do auxílio emergencial negado pelo governo federal, aumentando o risco de insegurança alimentar e nutricional e fome nesses grupos (GURGEL et al., 2020). Soma-se ao contexto a fragilidade das estruturas institucionais que subsidiam a PNSAN, o que reforça a importância da manutenção e fortalecimento dos programas públicos já consolidados para garantir o acesso à alimentação adequada e saudável tão relevante e urgente (ALPINO et al., 2020).

A participação social no PNAE por meio do CAE é um dispositivo institucional obrigatório que condiciona o repasse de recursos federal. Nesse estudo, registrou-se que a distribuição dos kits da alimentação escolar foi acompanhada pelo CAE na maior parte dos municípios do ES, diferente do RJ, que mobilizou pouca participação. Os conselhos, instituídos obrigatoriamente em todas as EEx do PNAE, possuem papel fundamental de acompanhar e fiscalizar as ações do programa durante a escolha dessas

medidas, a fim de minimizar os impactos da pandemia, o que assegura, junto aos gestores locais, respaldo legal para definirem as melhores estratégias diante das circunstâncias de cada localidade. A análise da região Sudeste como um todo aponta que cerca 95% das EEx informaram ter havido participação do CAE durante o processo de distribuição dos kits, o que preserva um dos princípios do PNAE (BRASIL, 2021).

Quanto à modalidade de distribuição dos kits aos estudantes matriculados na rede pública, a maioria dos municípios optou pela distribuição em ponto pré-determinado, como a própria escola. Alguns municípios publicaram resoluções próprias e estabeleceram leis municipais para regulamentar as estratégias a fim de continuar ofertando a alimentação escolar aos estudantes e conseguir alcançar o propósito universal do programa (LOURENÇO et al., 2021).

No presente estudo, menos da metade dos municípios dos estados do ES e RJ conseguiram ofertar alimentos da AF nos kits distribuídos aos estudantes. Dado semelhante foi encontrado quando equiparado às informações da região sudeste, em que apenas 49,2% das EEx relataram realizar compras de alimentos da AF durante a suspensão das aulas (BRASIL, 2021). Dos alimentos da AF que foram distribuídos, destacam-se os legumes e frutas in natura. Ressalta-se a importância da compra de gêneros alimentícios da AF, especialmente quanto aos aspectos da qualidade e garantia de fonte de renda para os pequenos agricultores. Segundo Araújo (2021), em uma pesquisa realizada no Paraná, 62% dos agricultores relataram impactos negativos em decorrência da perda de produção na pandemia.

Ainda em relação à composição dos kits, registrou-se a presença majoritária de alimentos não perecíveis, incluindo processados e ultraprocessados. Segundo a Resolução CD/FNDE nº 6/2020 é limitada a utilização de recursos federais para aquisição de alimentos e bebidas ultraprocessados e proibida a oferta desses alimentos para crianças de um a três anos de idade (BRASIL, 2020b). Cabe problematizar a dificuldade na oferta de alimentos mais perecíveis e frescos, que indica a necessidade de logística e preparo das EEx quanto infraestrutura para garantir as diretrizes alimentares do programa e otimizar a resposta em situações de calamidade similares.

CONCLUSÃO

O estudo contribuiu para a descrição das medidas alternativas que foram tomadas pelos estados do RJ e ES para continuarem oferecendo alimentação escolar mesmo diante do isolamento social para conter a disseminação da Covid-19. Destaca-se que o estudo detectou as informações sobre as estratégias municipais até o mês de julho de 2020, portanto registrou apenas a reação mais imediata das EEx, tendo em vista que muitos municípios não haviam iniciado a distribuição dos kits, o que aconteceu mais tardiamente. Ressalta-se também que esses resultados apresentam limitações quanto a generalizações para todo o estado, uma vez que nem todas as EEx responderam ao questionário.

Os resultados indicam um panorama diferenciado na atuação dos municípios dos estados do RJ e ES quanto à oferta de gêneros alimentícios previstos pelo PNAE durante o isolamento social e interrupção das aulas por ocasião da pandemia de Covid-19. Percebe-se que, embora a maioria dos municípios dos dois estados tenham realizado distribuição de kits, o RJ se destacou por melhor desempenho na diretriz da universalidade na distribuição, enquanto o ES obteve melhor desempenho na inclusão de gêneros da AF nos kits e na participação social. A caracterização dos estados quanto à política de compra da AF pode indicar a importância de experiências acumuladas na resposta a períodos de emergência como foi demandado pela pandemia. Reforça-se o importante papel do programa na garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável e da SAN, especialmente no contexto pandêmico, sendo imprescindível que as EEx busquem alternativas para oferta ininterrupta da alimentação escolar e da compra de gêneros da AF, em consonância com as diretrizes alimentares e nutricionais vigentes.

AGRADECIMENTOS E FINANCIAMENTO

Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação por disponibilizar os dados e pela parceria no estudo. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) pelo apoio. Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo financiamento.

REFERÊNCIAS

- ALPINO, T.M.A. et al. COVID 19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do governo federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n.8, 2020; DOI: 10.1590/0102-311X0016132. AMARAL YNV,
- MARANO D. Principais ações dos Estados e do Distrito Federal para preservar o direito à alimentação escolar durante a pandemia do novo coronavírus. **Demetra Alimentação Nutrição & Saúde**, 2021; v.16, e54764. DOI: 10.12957/demetra.2021.54764.
- AMORIM, A.L.B. et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. **Revista Administração Pública**, 2020, v. 54, n.4, p. 1134-45. DOI: 10.1590/0034-761220200349.
- ARAUJO, A.L. et al. **Agricultura familiar e o impacto do covid-19 aos programas de políticas públicas – PNAE e PAA**. In: Extensão Rural: práticas e pesquisas para o fortalecimento da agricultura familiar. São Paulo: Editora Científica Digital; 2021.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº11947, de 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, 17 jun 2009. Brasília, DF, 16 de jun, 2009.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.987 de 07 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, 07 abr. 2020. Brasília, DF, 2020a.
- BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 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, 12 mai 2020. Brasília, DF, Ministério da Educação, 2020b.
- BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 2, de 09 de abril de 2020. **Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19**. Diário Oficial da União 13 abr. 2020. Brasília, DF, 2020c.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério da Educação **Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (COVID 19)**. Brasília; 2020d.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Execução do PNAE durante a pandemia**. Brasília; 2021.
- DIAS, P.C. et al. Compra da agricultura familiar para alimentação escolar nas capitais brasileiras. **Revista de Saúde Pública**, 2020; v. 54: p.73. DOI: 10.11606/s1518-8787.2020054001963
- FERIGOLLO, D. et al.. Aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista de Saúde Pública**, 2017; v.51, n.6. DOI: 10.1590/S1518-8787.2017051006648

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dados da agricultura familiar 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 22 de junho de 2021.

GURGEL, A.M. et al. Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de covid-19 no Brasil. *Ciência Coletiva*, 2020, v. 25, p. 4945-56. DOI: 10.1590/1413-812320202512.33912020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias : 2017 / IBGE, Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro : IBGE, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 22 de julho de 2021.

LOURENÇO, A.E.P. et al. School Feeding and Food and Nutrition Security in the context of the Covid-19 Pandemic in the Northern Region of the State of Rio de Janeiro. Brazil. *Food Ethics*, 2021; v.6, n.2, p. 11. DOI: 10.1007/s41055-021-00092-x

MENDES, J.F.A. Estratégias de etnodesenvolvimento através da agricultura: uma análise das ações de assistência técnica e extensão rural na comunidade remanescente de Quilombo de Monte Alegre, Cachoeiro de Itapemirim (ES). *Revista Política e Planejamento Regional*, 2017, v.4, n.1, p.169-87.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (OPAS). **Folha informativa sobre COVID-19** – OPAS/OMS. Disponível em www.paho.org/pt/covid19. Acesso em: 28 de outubro de 2021.

PEIXINHO, A.M.L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência Saúde Coletiva*, 2013, v. 18, p. 909-16. DOI: 10.1590/S1413-81232013000400002.

PEREIRA, A.S. et al. Desafios na execução do programa nacional de alimentação escolar durante a pandemia pela COVID-19. *Brazilian Journal Development*, 2020, v.6, n. 8, p. 63268-82. DOI: 10.34117/bjdv6n8-674.

PEREIRA, C.N.; CASTRO, C.N. Assistência técnica e extensão rural no brasil: uma análise do censo agropecuário de 2017. *Bol Reg Urbano e ambiente*, 2021, v.24, p.131-40. DOI: 10.38116/brua24art12

REDE PENSSAN: VIGISAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021; 66p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TCU acompanha ações relacionadas à educação básica durante a pandemia**. Brasília. 2020. Imprensa Nacional [Internet]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-acompanha-acoes-relacionadas-a-educacao-basica-durante-a-pandemia.htm>. Acesso em: 5 de agosto de 2020.

TRICHES, R.M. et al. Condicionantes e limitantes na aquisição de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Alimentação Escolar no estado do Paraná. *Redes*, 2019, v.24, n.1, p. 118-37. DOI: 10.17058/redes.v24i1.11713