

OS EFEITOS DA COVID-19 NAS COMPRAS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA REGIÃO SUL DO BRASIL

THE EFFECTS OF COVID-19 ON FAMILY FARMING PURCHASES FOR THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM IN THE SOUTHERN REGION OF BRAZIL

DOI: 10.16891/2317-434X.v13.e3.a2025.id2435

Recebido em: 28.10.2024 | Aceito em: 01.07.2025

**Luciana Dias de Oliveira^a, Agnes Gomez Kopper^a, Etho Robério Medeiros Nascimento^a,
Vanuska Lima da Silva^{a*}**

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre – RS, Brasil^a
*E-mail: vanuskal@gmail.com**

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem como objetivo oferecer alimentação escolar adequada para todos os estudantes da educação básica pública do Brasil. Para tanto, o governo federal repassa aos municípios, aos estados e Institutos Federais valores financeiros para complementar o recurso da alimentação escolar. Durante a pandemia de COVID-19, de forma emergencial, foi autorizada a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do PNAE às famílias dos estudantes no Brasil. Este trabalho avaliou a compra de alimentos da agricultura familiar e a reprogramação financeira na região Sul do Brasil durante a pandemia de COVID-19. Foram coletados dados de 1.180 Entidades Executoras entre os anos de 2019 a 2021. Ao analisar os dados da reprogramação de saldos, observou-se que 1.109 municípios se encontravam adequados de acordo com as diretrizes da resolução do PNAE em 2019, no entanto, em 2020 esse número decresceu para 601 e, em 2021, cresceu para 887. Em relação à compra da agricultura familiar, 1.063 EEx executaram a compra mínima obrigatória de 30% dos recursos para a compra de produtos da agricultura familiar no ano de 2019, em 2020 esse número passou a ser de 515 e em 2021 houve uma redução para 371 EEx. A partir dos resultados, foi possível perceber que o estado de calamidade pública ocasionou mudanças na gestão do Programa quando se trata de reprogramação financeira e alterações no padrão de aquisição de alimentos da Agricultura Familiar, bem como na dinâmica de utilização do recurso financeiro enviado aos Estados e Municípios.

Palavras-chave: Alimentação escolar; Segurança alimentar; Política pública.

ABSTRACT

The National School Feeding Program (NSFP) aims to provide adequate school meals to all students in Brazil's public basic education system. The government, through the National Educational Development Fund, transfers to cities and state and federal school's financial amounts to supplement the school feeding. During the COVID-19 pandemic was authorized, on an exceptional basis, the distribution of food purchased under the NSFP to students' families as a way to continue the Program. The objective of this work was to evaluate the cut of the purchase of food from family farming and financial reprogramming in southern Brazil. Data were collected from 1,180 Executing Entities (EEx) in the southern region of Brazil between 2019 and 2021. When analyzing the data on the reprogramming of funds, it was observed that 1,109 municipalities complied with the PNAE resolution guidelines in 2019. However, in 2020 this number decreased to 601, and in 2021, it increased to 887. Regarding the purchase from family farming, 1,063 EEx met the mandatory minimum requirement of using 30% of the funds to purchase products from family farming in 2019. In 2020, this number dropped to 515, and in 2021, it further decreased to 371 EEx. From these data, it was possible to see that the state of public calamity caused by the COVID-19 pandemic caused changes in the management of the National School Feeding Program when it came to financial reprogramming, especially in the first year of implementation during the pandemic, changing the pattern of food purchases from Family Agriculture as well as the dynamics of using the financial resources sent to the cities.

Keywords: School Feeding; Food Security; Public Policy.

INTRODUÇÃO

A escola possui um papel importante para a construção da identidade e dos hábitos alimentares das crianças e dos adolescentes, sendo um local para promoção da saúde e para formação de hábitos saudáveis (CEZAR *et al.*, 2018; PARAVIDINO *et al.*, 2021). O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) é um direito singular e coletivo praticado quando uma pessoa, sozinha ou em conjunto com outros, dispõe de acesso físico e financeiro, de maneira suficiente à alimentação, que esta seja adequada e que respeite as tradições culturais, produzida e consumida de modo sustentável (BURITY, 2021), bem como a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) tem como objetivo assegurar a todas as pessoas condições de acesso a alimentos básicos, seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de forma duradoura e sem prejudicar o acesso a outras necessidades fundamentais, a fim de contribuir para uma vida digna dentro de um contexto de desenvolvimento integral do ser humano (SOUZA, 2020).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em consonância com o DHAA e a SAN, é uma política pública de incentivo à promoção da alimentação saudável e adequada, por meio do uso de alimentos seguros e variados que respeitem os hábitos alimentares e a cultura local (SALGADO; DELGROSSI, 2022). Além disso, por garantir a compra de alimentos da Agricultura Familiar (AF), também promove ações de desenvolvimento local e de valorização dos agricultores familiares. O objetivo do PNAE é oferecer alimentação escolar e educação alimentar nutricional para todos os estudantes da educação básica pública nacional e sua execução se dá por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que repassa aos municípios, aos estados e aos Instituições Federais de Ensino valores financeiros para complementar o recurso próprio da alimentação escolar (BRASIL, 2024).

Segundo o FNDE, todos os alunos que estão matriculados em creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental, médio e Ensino de Jovens e Adultos (EJA), sejam elas municipais, estaduais, do Distrito Federal e federais inclusive as indígenas e as localizadas em áreas de quilombos, são atendidas pelo PNAE. O programa é monitorado pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), pelo próprio FNDE, pelo Tribunal de Contas da

União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (MP) (BRASIL, 2022).

No que tange aos valores de repasse, estão descritos na Resolução FNDE nº 02, de 10 de março de 2023, a partir da qual é repassado o valor de R\$ 0,41 centavos para alunos do EJA, R\$ 0,50 centavos para alunos das escolas fundamentais e de ensino médio, R\$ 0,72 centavos para a pré-escola, R\$ 0,86 centavos para escolas indígenas e quilombolas, R\$ 1,37 para escolas de tempo integral, com duração de 7 horas ou mais, e também este valor para creches e para os alunos do Programa Mais Educação (BRASIL, 2023). Os alunos do contraturno com atendimento educacional especializado recebem o valor de R\$ 0,68 centavos e os alunos de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral são R\$ 2,56 reais. Do recurso transferido pelo FNDE para as EEx, até 30% desse quantitativo poderia ser reprogramado pela EEx para o próximo ano civil em exercício em caso da não utilização de todo o valor recebido segundo as legislações do PNAE (BRASIL, 2023).

Segundo a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020 (BRASIL, 2020a), “o saldo dos recursos recebidos na conta do PNAE existente em 31 de dezembro de cada ano será reprogramado para o exercício seguinte; a reprogramação de que trata este inciso fica limitada em até 15% dos valores repassados no respectivo exercício”. No final de cada exercício os municípios devem adicionar dados sobre a execução financeira no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) do governo federal. Esse sistema foi criado para facilitar as etapas da prestação de contas tanto para o município como para o FNDE sendo que SIGPC possui acesso interno para o município e acesso público que se destina a sociedade civil, os órgãos de controle internos e externos, gestores e demais agentes públicos.

Além disso, o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2009) e Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020 (BRASIL, 2020a) estabelecem a obrigatoriedade do investimento de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE às EEx na aquisição de alimentos oriundos da AF. Esta diretriz tem por objetivo apoiar o desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando assentamentos da reforma agrária, as

comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. Por meio do PNAE a alimentação adequada vem sendo ofertada a aproximadamente 40 milhões de estudantes de escolas públicas e de educação básica no Brasil (SPERANDIO; MORAIS, 2021).

No ano de 2020, em razão do estado de calamidade pública decretado em decorrência da pandemia de COVID-19, as escolas interromperam suas atividades presenciais e devido ao fechamento dessas instituições, colocou-se em risco a garantia do direito humano à alimentação adequada, representado pela diretriz do direito à alimentação escolar, visando garantir a SAN dos alunos (MONELIS; SOUZA; SILVA, 2024). Entretanto, mesmo diante da pandemia, o Programa foi fundamental para garantir a alimentação aos escolares, principalmente aos mais vulneráveis, que estavam estudando em suas residências, à medida que imprimiu esforços e seguiu com os seus objetivos ao longo da pandemia e isso foi possível por meio da distribuição de alimentos aos estudantes e seus familiares, estabelecido legalmente através da sanção da Lei nº 13.987 de 7 de abril de 2020 (BRASIL, 2020b). Para além da distribuição dos alimentos, ainda foram repassadas parcelas extras de recursos financeiros para as EEx pelo FNDE, mantendo-se a obrigatoriedade do percentual mínimo preconizado de compra da agricultura familiar para que, não somente os alunos, mas também os agricultores familiares fossem contemplados (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2024).

Diante do exposto e, após as ações necessárias no PNAE para atendimento dos desafios impostos pela pandemia de COVID-19, fez-se necessário um olhar atento sobre as formas e a efetividade da gestão financeira do Programa, especialmente em relação a utilização dos recursos descentralizados pelo FNDE e a sua operacionalização para mitigação dos impactos dos níveis de insegurança alimentar e nutricional na conjuntura citada.

Desse modo, o objetivo deste trabalho foi avaliar a operacionalização dos recursos financeiros do PNAE no contexto da pandemia de COVID-19, realizando um recorte e avaliação sobre o atendimento da obrigatoriedade da compra mínima obrigatória de alimentos da agricultura familiar e o atendimento do limite de reprogramação de saldos financeiros pelas EEx da região sul do Brasil entre os anos de 2019 e 2021.

MATERIAIS E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa observacional, retrospectiva, no período de três anos seguidos de execução do PNAE, sendo o ano de 2019, antes da pandemia, e os anos de 2020 e 2021, sendo considerados como durante a pandemia. A Região Sul do Brasil é composta por 1.191 municípios, sendo eles 399 no estado do Paraná, 295 municípios em Santa Catarina e 497 municípios gaúchos (IBGE, 2010). Foram selecionados e incluídos todos os municípios da região Sul do Brasil que possuíam dados na íntegra de repasse financeiro, reprogramação de saldos e compras da agricultura familiar disponíveis no SIGPC, sendo que esses dados são informados via sistema, anualmente, por cada entidade executora, quando da realização das suas prestações de contas junto ao FNDE (BRASIL, 2022).

Análise do percentual de reprogramação financeira

Para avaliação da reprogramação financeira e da compra da agricultura familiar foram utilizados dados do Sistema SIGPC, da sessão "acesso público", disponível no site oficial do FNDE. No que se refere à reprogramação financeira, os dados coletados foram o valor total repassado no exercício de cada ano e o valor reprogramado ao final do mesmo período. Os valores na sua totalidade estão disponíveis no sistema do SIGPC, sem diferenciação por modalidade de ensino, de forma que se apresenta apenas o montante dos recursos para cada EEx. Para o cálculo do valor total do ano em exercício e com possibilidade de reprogramação, utilizou-se o valor indicado no saldo do exercício anterior e o valor das transferências realizadas ao longo de cada ano pelo FNDE. Após o levantamento destes dados de valor total e o saldo reprogramado, ocorreu o cálculo do percentual da reprogramação financeira. Dessa forma, obteve-se o levantamento dos municípios que atingiram ou não do percentual limite preconizado pela resolução do PNAE. Ao fim da coleta dos três anos estudados, comparou-se o ano antes da pandemia (2019) e os anos durante o período de pandemia (2020 e 2021) para obtenção dos percentuais absolutos de reprogramação financeira.



Análise do percentual de aquisição da agricultura familiar

O percentual da compra da agricultura familiar encontra-se disponível no SIGPC na sessão das informações da “execução física”, sem necessidade de cálculos para definição dos percentuais. As informações são obtidas quando há a plotagem das notas fiscais no sistema pela EEx, de forma que esse realiza a identificação do tipo de fornecedor por meio do registro da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) dos agricultores familiares. Desse modo, o sistema realiza a leitura e informa automaticamente o percentual de recursos utilizados na compra de produtos da agricultura familiar. Sendo assim, utilizou-se esses percentuais gerados pelo sistema para analisar a compra da agricultura familiar entre os anos de 2019-2021.

Análise estatística

As variáveis quantitativas são apresentadas em mediana e amplitude interquartilica, devido a apresentação não normal dos dados. Para comparar medianas, o teste de Friedman foi aplicado, considerando que o teste de Friedman é um teste estatístico não paramétrico usado para comparar três ou mais grupos independentes em relação a uma variável dependente. Ele é usado para determinar se há diferenças significativas entre os grupos e para identificar quais grupos diferem significativamente uns dos outros (CAPP; NIENOV, 2020). O nível de significância adotado foi de 5% ($p < 0,05$) e as análises foram realizadas no programa SPSS versão 28.0. O ano base utilizado foi o de 2019 (antes da pandemia). As análises foram feitas em relação às alterações entre 2019 e 2020 e entre 2019 e 2021, a fim de verificar se os recursos repassados foram de fato utilizados e se foram utilizados respeitando-se as diretrizes legais das resoluções do PNAE.

Questões éticas

Por se tratar de um estudo observacional com coleta de dados públicos, de livre acesso, sem qualquer etapa que envolva seres humanos, o projeto foi encaminhado e aprovado pela Comissão de Pesquisa da Faculdade de Medicina/UFRGS sob número 43013.

RESULTADOS

Dentre os 1.191 municípios da Região Sul, foram coletados dados de 1.180 Entidades Executoras (EExs) que contavam com dados na íntegra no SiGPC, representando 99% dos municípios da região. As secretarias estaduais dos três estados não foram contabilizadas nessa pesquisa, pois a forma de gestão do programa realizada por estas EEx estaduais é diferente da metodologia executada pelas EEx municipais.

No estado do Paraná, foram coletados os dados de 394 entidades executoras. Em 2019 o recurso total das EEx. do Paraná foi de R\$ 132.595.410,95, no final do ano em exercício o saldo reprogramado foi de R\$ 17.054.438,48, ocasionando uma reprogramação de 12,8%. No ano de 2020, o valor disponível no estado foi de R\$ 146.155.887,62, com saldo reprogramado de R\$ 56.224.123,48, atingindo um percentual acima do recomendado pela resolução do FNDE de 38,4%. Em 2021, o percentual de reprogramação voltou a atingir o que a resolução recomenda como ideal, com o valor total de R\$ 147.428.576,44 e ao final do ano com R\$ 42.587.767,14 reprogramou-se 28,8%, conforme apresentado no Quadro 01. No entanto, ainda foi consideravelmente maior que o no ano de 2019 mostrando que o acesso dos estudantes aos alimentos adquiridos com a verba do PNAE ainda foi menor do que no período antes da pandemia.

Em Santa Catarina houve a coleta de 292 EEx. Em 2019 o recurso destas EEx foi de R\$ 94.494.512,95, em saldo no dia 31 de dezembro de 2019, encontramos R\$ 14.408.553,41 no total, resultando uma reprogramação de 15,2%. No ano de 2020, o valor a disposição do estado foi de R\$ 105.610.295,78, com saldo reprogramado de R\$ 38.212.014,41, atingindo um percentual 36,1%, não respeitando o limite de reprogramação. Em 2021, o percentual de reprogramação ficou em 28,2% com o valor recebido de R\$ 105.889.305,11 e restando ao final do ano R\$ 29.960.960,60, de acordo com o Quadro 01. A situação do estado de Santa Catarina foi similar ao Paraná, também refletindo a dificuldade dos estudantes de acessar os alimentos do PNAE, mesmo tendo esse direito garantido por lei.

No Estado do Rio Grande do Sul, os números encontrados em 2019 foram de R\$ 128.400.911,95 de recurso total das 494 EEx analisadas. O recurso ao final do

ano em exercício foi de R\$ 16.473.468,67, gerando um percentual de 12,8% de reprogramação. Em 2020, o recurso foi R\$ 131.783.944,90 com R\$ 61.298.012,85 de valor reprogramado ao final do ano, acarretando uma reprogramação de 46,5%. No último ano, o valor do repasse para as EEx do estado foi de R\$ 128.436.915,66, ao final do ano permaneceu o recurso de R\$ 34.127.340,23, promovendo um percentual de 26,5% de reprogramação, como mostra o Quadro 01. A partir dos dados dos estados, pode-se observar que o Rio Grande do

Sul foi o Estado da região sul com maior percentual de reprogramação no ano de 2020, ressaltando-se que esse foi ano em que as escolas permaneceram quase todo o ano fechadas e, mesmo com repasse de parcelas a mais, muitos municípios optaram por não fornecer os alimentos aos estudantes. A seguir, são apresentados no Quadro 1, os dados para os valores repassados e reprogramados para as EEx das regiões analisadas, bem como os percentuais de reprogramação de saldo financeiro.

Quadro 1. Valores do recurso repassado e o valor de recurso reprogramado pelos municípios da Região Sul do Brasil.

Ano	Estado	Valor repassado (R\$)	Valor reprogramado (R\$)	Percentual reprogramado
2019	PR (n= 394)	132.595.410,95	17.054.438,48	12,8%
	SC (n= 292)	94.494.512,95	14.408.553,41	15,2%
	RS (n= 494)	128.400.911,95	16.473.468,67	12,8%
2020	PR (n= 394)	146.155.887,62	56.224.123,48	38,4%
	SC (n= 292)	105.610.295,78	38.212.014,41	36,1%
	RS (n= 494)	131.783.944,90	61.298.012,85	46,5%
2021	PR (n= 394)	147.428.576,44	42.587.767,14	28,8%
	SC (n= 292)	105.889.305,11	29.960.960,60	28,2%
	RS (n= 494)	128.436.915,66	34.127.340,23	26,5%

Em relação ao número de EEx que reprogramaram dentro do limite permitido na Resolução FNDE 06/2020, o estado do Paraná em 2019 apresentou 376 do total de 394 EEx coletadas, indicando 95,4%. Em 2020, esse percentual reduziu para 57,4%, ou seja, apenas 226 municípios permaneceram dentro do recomendando. Em 2021, o número de municípios que respeitaram o que é preconizado na resolução aumentou para 299, representando 75,9% (Tabela 1).

No estado de Santa Catarina, o número de municípios que conseguia atender as recomendações no ano de 2019 eram 271 dos 292 coletados (92,8%), em 2020 esse número sofreu uma redução para 177, correspondendo a 60,6%. No ano de 2021, as EEx que

alcançaram o adequado foram 226, aumentando o percentual para 77,4% (Tabela 1).

No Rio Grande do Sul em 2019, 462 municípios cumpriam o recomendando de reprogramar abaixo dos 30%, equivalendo a 93,5% dos 494 analisados. No ano seguinte, esse número era de 198 EEx (40,1%) e no último ano observou-se um aumento de EEx em consonância com a legislação, sendo este número equivalente a 362 EEx, caracterizando 73,3% do total. Ao analisar a Região Sul, concluímos que 1.109 dos municípios encontravam-se de acordo com a resolução em 2019 e em 2020, esse número decresceu para 601, já no último ano esse número cresceu para 887, representando respectivamente 94%, 50,9% e 75,2% (Tabela 1).

Tabela 1. Número de Entidades Executoras que reprogramou abaixo ou acima de 30%.

Estado	Ano	Reprogramou abaixo de 30% (n)	Reprogramou acima de 30% (n)	P valor
Paraná (n= 394)	2019	376	18	<0.001
	2020	226	168	
	2021	299	95	
Santa Catarina (n= 292)	2019	271	21	<0.001
	2020	177	115	
	2021	226	66	
Rio Grande do Sul (n= 494)	2019	462	32	<0.001
	2020	198	296	
	2021	362	66	
Região Sul (n=1.180)	2019	1109	71	<0.001
	2020	601	579	
	2021	887	293	

*A significância estatística foi considerada em $p \leq 0,05$. Teste de Friedman.

Em relação às compras da agricultura familiar, os resultados para a região Sul foram de 1.063 EEx que utilizaram no mínimo 30% dos recursos para a compra de produtos da agricultura familiar em 2019, significando 90,1% dos municípios coletados dos três estados da Região Sul do Brasil. Em 2020 esse número passou a ser de 515 (43,6%) e em 2021 reduziu para 371 EEx (31,4%) da Região Sul.

No Paraná, ao que se refere às 394 EEx coletadas, 355 utilizaram no mínimo 30% dos recursos com agricultura familiar em 2019, no ano de 2020 esse número reduziu para 195 EEx, já no ano de 2021 esse número reduziu novamente para 102, perfazendo a 90,1%, 49,5% e 25,9%. Em Santa Catarina o percentual de municípios

que realizavam compra da agricultura em 2019 foi de 94,2% (275 EEx), em 2020 caiu para 35,2% (146 EEx) e em 2021 apenas 41,1% (120 EEx) compraram 30% ou acima. No Rio Grande do Sul, em 2019 houve o cumprimento da resolução em 88% das EEx (433), no primeiro ano da pandemia caiu para 35,5% (174) EEx e em 2021 baixou para 30,5% EEx (149).

A Tabela 2 apresenta o número de EEx que atingiu ou não a recomendação da Resolução FNDE 06/2020 para a compra mínima da agricultura familiar. Para a análise dos resultados dos três estados da Região Sul do Brasil, foi realizado o teste de Friedman, para verificar se as distribuições dos percentuais em agricultura familiar nos anos de 2019, 2020 e 2021 eram iguais. Com 5% de

significância há evidências de que pelo menos dois anos não têm a mesma distribuição (p-valor <0.001). Resultado semelhante foi obtido quando comparados os anos dois a dois (teste de comparação múltipla), ou seja, com 5% de significância há evidências de que os anos não possuem a

mesma distribuição dois a dois. É possível observar que houve redução no percentual de recursos destinados à compra de alimentos oriundo da agricultura familiar com o passar dos anos.

Tabela 2. Municípios da região sul do Brasil que compraram da agricultura familiar em atendimento ou não ao percentual mínimo de 30%.

Estado	Ano	Comprou acima de 30% (n)	Comprou abaixo de 30% (n)	Mediana (IQR)	P valor
Paraná (n=394)	2019	355	39	52,50 (37,93)	<0.001
	2020	195	199	29,75 (25,65)	
	2021	102	292	5,05 (30,2)	
Santa Catarina (n= 292)	2019	275	17	65,10 (42,80)	<0.001
	2020	146	146	29,85 (39,03)	
	2021	120	172	13,05 (51,30)	
Rio Grande do Sul (n= 494)	2019	433	61	56,8 (42,45)	<0.001
	2020	174	320	24 (25,13)	
	2021	149	245	8 (35,5)	
Região Sul (n = 1.180)	2019	1063	117	57,10 (41,95)	<0.001
	2020	515	655	27,55 (28,10)	
	2021	371	809	8,05 (36,10)	

*A significância estatística foi considerada em $p \leq 0,05$. Teste de Friedman.

DISCUSSÃO

Em análise aos resultados, foi possível observar que os municípios da região Sul do Brasil modificaram o padrão de gestão dos recursos financeiros tanto com relação à reprogramação de recursos quanto com relação à compra de alimentos da agricultura familiar, mesmo à luz das diretrizes do PNAE e das legislações criadas em função do decreto de calamidade pública. Logo, como principais resultados observados no estudo, tem-se que de uma forma geral os municípios da região sul apresentaram uma elevação nos limites de reprogramação no ano de 2020. Neste período, o número de EEx que excederam o percentual permitido foi 579 municípios. Dentre os estados da região, o Rio Grande do Sul se apresentou como o que mais apresentou reprogramação de saldo no ano de

2020, totalizando cerca de 46,5% da quantidade do recurso repassado pelo FNDE no mesmo ano. Ainda, em relação às compras da agricultura familiar no período, verificou-se uma elevação da quantidade de municípios que não compraram os 30% mínimos obrigatórios dessa categoria social nos anos de 2020 e 2021. Neste aspecto, o estado do Rio Grande do Sul foi o que menos comprou da agricultura familiar em 2020, um dos períodos mais críticos da pandemia de COVID-19.

Tais achados corroboram com o estudo realizado por Sperandio e Moraes (2021) que teve como objetivo apresentar e discutir os desafios enfrentados pelo PNAE no contexto da pandemia de COVID-19. Neste trabalho, os autores demonstraram que a não definição de obrigatoriedade por parte do governo federal sobre a utilização do recurso destinado para a execução do PNAE

no ano de pandemia, permitiu com que não ocorresse a oferta da alimentação escolar para todos os estudantes matriculados na rede pública de ensino, contrariando assim os princípios do programa de universalidade, DHAA e SAN (BARBOSA; MEDEIROS, 2021).

Podemos inferir que essa foi também a situação encontrada nos municípios da Região Sul, visto que o recurso descentralizado não foi utilizado na sua totalidade para a compra de alimentos a serem destinados aos estudantes, de forma que se pode observar que os maiores percentuais de reprogramação do recurso federal ocorreram nos anos de 2020 e 2021, quando comparados ao ano de 2019, para os três estados. Vale ressaltar que o recurso proveniente do FNDE para as EEx, esteve normalizado, inclusive com incrementos, durante todo o período de pandemia.

A não utilização dos recursos disponibilizados pelo FNDE para a alimentação escolar pode resultar e agravar o cenário de insegurança alimentar, pois muitos estudantes dependem da alimentação escolar para ter acesso a pelo menos uma refeição adequada ao longo do dia. Essa falta de alimentação pode ter impactos negativos no desempenho escolar, prejudicando a concentração, o rendimento e a aprendizagem dos alunos. Além disso, a não utilização desses recursos e a falta de oferta de uma alimentação também gera um descumprimento do DHAA.

Reforça-se que a alimentação possui um papel fundamental na formação do escolar, uma vez que auxilia na formação social. Entretanto, é relevante lembrar que a alimentação não apresenta apenas o papel de nutrir, mas sim de oferecer prazer e inclusão social. A ingestão de nutrientes é essencial para a saúde, todavia os alimentos devem ser analisados em combinações para garantir que serão adequados em questões culturais, sociais e de bem-estar. O ambiente escolar e de oferta possui, portanto, um papel crucial para a construção da identidade e dos hábitos alimentares das crianças e dos adolescentes, sendo um local para promoção da saúde e para formação de hábitos saudáveis (CESAR *et al.*, 2018; PARAVIDINO *et al.*, 2021).

À luz do II Inquérito de Insegurança Alimentar da rede PENSSAN, no contexto da pandemia da COVID-19, construído entre novembro de 2021 e abril de 2022, foi possível observar que nos domicílios com crianças menores de 10 anos, encontra-se a condição de segurança alimentar apenas em 30% em 5 dos 7 estados da região

Norte e em 7 dos 9 estados do Nordeste. Esse percentual fica abaixo da média nacional (41,3%) em 2 dos estados do Sudeste (São Paulo e Rio de Janeiro), em todos os estados do Centro-Oeste e em 1 estado da região Sul (Rio Grande do Sul). A Investigação Nacional Sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 revelou que 19 milhões de cidadãos brasileiros têm carência alimentar cotidianamente e aproximadamente "116 milhões de brasileiros não possuíam acesso completo e constante a alimentos, e 43 milhões não possuíam quantidade suficiente de alimentos". O inquérito também evidencia que a falta de segurança alimentar pode ter se expandido até mesmo para aqueles que não se encontravam em situação de pobreza, tendo como antecedentes a perda de emprego e renda devido à crise financeira intensificada pela pandemia da COVID-19 (REDE PENSSAN, 2022).

Entre julho e agosto de 2021, o Observatório da Alimentação Escolar (OAE) realizou uma pesquisa que buscou entender a situação do direito à alimentação escolar nas escolas públicas de todo o Brasil. Foram ouvidos 900 estudantes da rede básica pública de ensino dos 26 estados do país e do Distrito Federal, que vivem em um total de 215 municípios. A pesquisa revelou que, entre abril de 2020 e julho de 2021, 23% dos estudantes ouvidos não receberam nenhum tipo de assistência alimentar do PNAE. Essa distribuição foi considerada irregular e insuficiente, já que apenas 14% dos estudantes receberam cestas de alimentos ou cartões-alimentação todos os meses, e 21% receberam assistência alimentar de suas escolas apenas uma única vez desde o início da pandemia. Alguns estados, como o Rio de Janeiro, Paraná, Espírito Santo, Acre e Minas Gerais, distribuíram os kits apenas para estudantes cujas famílias estavam cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) ou em comprovada situação de vulnerabilidade social (OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, 2021).

Esses dados mostram que a distribuição de alimentos para os estudantes da rede pública de ensino durante a pandemia foi desigual e insuficiente e corroboram os achados de reprogramação financeira. Em geral, os dados mostram que os três estados da região sul apresentaram um aumento no valor reprogramado dos recursos públicos em 2020, como resposta à pandemia, mostrando o RS como o estado com maior reprogramação,

chegando a quase metade do valor repassado (46,51%). No entanto, em 2021, observamos uma redução nos valores reprogramados, o que pode indicar uma melhora na gestão financeira dessas regiões, mas ainda acima dos percentuais encontrados no ano antes da pandemia.

Além da desigualdade na distribuição de alimentos, a pesquisa do ÓAÊ também constatou uma perda significativa na qualidade da alimentação oferecida aos estudantes durante a pandemia. As cestas distribuídas continham principalmente alimentos não perecíveis, enquanto alimentos como carnes, legumes, verduras e frutas eram pouco presentes. Essa situação afetou especialmente as famílias de baixa renda, que tiveram mais dificuldade em proporcionar uma alimentação diversificada. Em Santa Catarina, identificou-se baixa qualidade dos alimentos oferecidos, com excesso de carboidratos e falta de proteínas e lipídios, além da pouca presença de alimentos *in natura* (OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, 2021).

Esse fato, provavelmente está associado à baixa aquisição de alimentos frescos como hortaliças e frutas que geralmente são fornecidos pela agricultura familiar, em grande parte, conforme conseguimos perceber nos resultados encontrados neste estudo, onde há uma queda na compra da agricultura familiar, nos três estados da região sul. Em 2021, o número de compras acima de 30% de produtos da agricultura familiar voltou a aumentar em comparação com o ano anterior, mas ainda permanece abaixo dos níveis de 2019, revelando que a pandemia teve um impacto significativo no comportamento de compra do PNAE na região sul do Brasil.

Em consonância com as evidências explicitadas, uma pesquisa realizada na área metropolitana de São Paulo e na Baixada Santista, constatou-se que a insegurança alimentar e nutricional é uma realidade muito presente nas comunidades, evidenciando que 79% das famílias estavam em situação de insegurança e 47% enfrentavam formas moderadas e graves. A insegurança alimentar e nutricional no Brasil não é uma questão nova, mas durante a pandemia tornou-se ainda mais complexa, afetando famílias que anteriormente não estavam expostas a ela (PINHEIRO *et al.*, 2022).

No que diz respeito ao acesso ao PNAE, um total de 2.173 indivíduos foram entrevistados, sendo que somente 11,1% dos entrevistados foram contemplados com as ações do Programa na região sul/sudeste, que

apresentou a segunda menor taxa com acesso ao programa, ficando atrás apenas da região centro-oeste, onde apenas 9,1% dos entrevistados acessaram o PNAE. Em nível nacional, o percentual de indivíduos que conseguiu acessar o Programa durante o ano de 2020 foi de 12,7%, o que evidencia a baixa efetividade do PNAE em garantir o acesso à alimentação adequada e saudável para a população estudantil no ano que se iniciou a pandemia (REDE PENSSAN, 2021).

Em outra pesquisa no âmbito do PNAE, realizada por Freitas (2022), sobre a execução do Programa durante a pandemia do COVID-19, concluiu que o referido período apresentou grandes mudanças e desafios no processo de funcionamento do programa, destacando-se principalmente a não manutenção da compra da agricultura familiar, o que ocasionou uma maior vulnerabilidade dentre os agricultores familiares. A sua análise indicou que os principais alimentos distribuídos foram os classificados como ultraprocessados e ingredientes culinários. É possível inferir, a partir dos dados de compra da agricultura familiar deste estudo, que esta categoria social fornece em grande parte alimentos *in natura* para o PNAE, mas que o consumo de ultraprocessados pode ter aumentado no período da pandemia de COVID-19 na região sul.

Da mesma forma, a partir do fenômeno do acometimento generalizado do coronavírus, o estudo de Silva (2022), que teve como objetivo analisar quais foram os impactos da COVID-19 na aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, observou que durante a pandemia muitos municípios diminuíram e em alguns casos suspenderam a compra da agricultura familiar. Ao analisar os kits de alimentos que foram distribuídos durante a pandemia, verificou-se que houve uma queda na qualidade da alimentação ofertada, com distribuições sem oferta de frutas e verduras, o que gerou um aumento na insegurança alimentar dos escolares e insegurança produtiva e econômica no meio rural, causando diminuição no orçamento dos agricultores. Tal cenário pode ser correlacionado com dados encontrados na presente pesquisa que evidenciou a queda na compra de alimentos oriundos da produção local de agricultores familiares.

É importante ressaltar que mesmo em períodos anteriores à pandemia da COVID-19, a situação de compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação



escolar é instável em todo o Brasil. Troian e Breintenbach (2020) evidenciam que o estado do Rio Grande do Sul ultrapassou a média nacional de compra da agricultura familiar ao apresentar um aumento gradual no uso dos recursos até o ano de 2015, quando atingiu a marca de 46,59%. Entretanto, em 2016, houve uma redução para 42%, e em 2017, a média subiu para cerca de 44%. De forma similar, a média do Brasil teve um aumento constante até 2015, alcançando 28,26%, porém diminuiu para 27,71% em 2016, mas recuperou-se em 2017, quando as EExs seguiram as diretrizes previstas na legislação e utilizaram cerca de 34,36% dos recursos disponíveis para a compra.

Para além dos efeitos da pandemia, muitos outros entraves são observados no processo de compras da agricultura familiar no PNAE. Isto posto, é possível inferir que durante o período de calamidade pública tais dificuldades, como logística, complexidade dos processos de compras, falta de alinhamento entre a oferta de produtos da agricultura familiar e a demanda das escolas entre oferta e demanda, se somaram aos desafios surgidos na pandemia de COVID-19. Em relação aos agricultores, um estudo realizado no Rio Grande do Sul, identificou que a não conformidade com a legislação está relacionada à papelada exigida para a comercialização dos alimentos, ao atraso na preparação e publicação dos editais, aos valores praticados pelos produtos, à ausência de registros da produção agrícola familiar regional e, em certa medida, à suspeita ou à falta de conhecimento dos administradores em relação aos alimentos fabricados na região. A falta de comunicação entre os distintos setores da gestão pública municipal, combinada às adversidades de logística de entrega dos itens e refeições, restringe o potencial de solicitação. Para os autores, a inflexibilidade dos cardápios, afetada por uma cultura tradicional por parte dos nutricionistas, prejudica de forma imediata a variedade de produtos requisitados da agricultura familiar (TROIAN; BREINTENBACH, 2020; SILVA, 2022). Segundo Rockett *et al.* (2019), os principais impedimentos para adquirir alimentos provenientes da agricultura familiar são ligados à inexperiência dos produtores, ao nível de excelência e às documentações dos itens e locais em organizações ou coletivos. Essas barreiras geram lacunas entre os participantes do projeto, dificultando o crescimento da economia regional.

No que se refere às complicações para aquisição da AF pelas entidades executoras, podem também ser mencionados a falta de mapeamento da produção local prévia à elaboração dos cardápios, a ausência de inclusão de agricultores assentados, além da rotulagem inadequada de produtos industrializados e da inviabilidade logística de fornecimento regular e constante dos alimentos, o que sempre foi uma vantagem dos grandes distribuidores e atacadistas. Acrescentam-se aos impedimentos técnicos também a oposição política dos antigos fornecedores e os interesses financeiros vinculados ao agronegócio e à indústria alimentícia. As dificuldades para os produtores rurais familiares se tornarem fornecedores de alimentos para a alimentação escolar podem residir na ausência de documentação necessária, nos atrasos de pagamento, na estrutura física inadequada, nas complicações com o transporte de produtos e em normas sanitárias que ignoram a realidade da agroindústria familiar (ROSSETI *et al.*, 2016).

CONCLUSÃO

A pandemia de COVID-19 teve impacto significativo em muitas áreas da sociedade, incluindo a alimentação das crianças beneficiárias do PNAE e os agricultores familiares que fornecem alimentos ao programa. Podemos perceber que o estado de calamidade pública causado pela pandemia da COVID-19 ocasionou mudanças negativas na gestão, principalmente no ano em que se iniciou a pandemia. Os municípios da região Sul do Brasil modificaram o seu padrão de gestão dos recursos financeiros tanto com relação à reprogramação de recursos quanto com relação à compra de alimentos da agricultura familiar, mesmo à luz das diretrizes do PNAE e das legislações criadas em função do decreto de calamidade pública. Em geral, os dados apresentados denotam que os três estados da região sul apresentaram um aumento no valor reprogramado dos recursos públicos em 2020, como resposta à pandemia, sendo o Rio Grande do Sul o estado com maior reprogramação.

Em relação aos dados das compras provenientes da agricultura familiar, houve uma diminuição no percentual dessas aquisições durante o ano em que se iniciou a pandemia. Além disso, em 2021, ocorreu uma redução ainda mais significativa na obtenção de gêneros alimentícios originados da agricultura familiar, não sendo



alcançado o que está estabelecido pela lei orgânica do programa. Os agricultores familiares que fornecem alimentos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar também enfrentaram impactos decorrentes da pandemia. Com a suspensão das aulas, esses agricultores precisaram buscar novos mercados para comercializar seus produtos, o que pode ter sido desafiador para aqueles que dependiam exclusivamente do PNAE como principal canal de comercialização e geração de renda.

É importante destacar que as medidas de enfrentamento preconizadas pelo FNDE se mostraram insuficientes para atender plenamente às necessidades desses grupos durante a pandemia e também para atender

as diretrizes e objetivos do programa. A forma de execução capilarizada e descentralizada credencia autonomia e potencial para as EEx, ao mesmo tempo que apresenta possíveis gargalos das formas heterogêneas das formas de gestão do programa. Assim, se faz necessário que sejam tomadas medidas para garantir que esses grupos recebam o apoio necessário para superar as dificuldades em períodos emergenciais, como o enfrentado durante a pandemia de Covid-19, e que a alimentação saudável e adequada, o direito à alimentação adequada e saudável e os objetivos e diretrizes do programa sejam preservados e mantidos em prol da saúde dos estudantes.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, J. F. D; MEDEIROS, J. P. Análise da eficiência municipal na execução do programa nacional de alimentação escolar: um estudo na região central potiguar. **Empirica BR**, v. 1, n. 1, 2021. DOI: <https://doi.org/10.15628/empiricabr.2021.13246>.

BRASIL. **Lei nº 11.947, 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. Brasília, 2009. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=11947&ano=2009&ato=359AzaE90dVpWTc00>.

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. Brasília: Ministério da Educação, 2020a.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020**. Autoriza, 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. Brasil 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 02, de 10 de março de 2023**. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília: Ministério da Educação, 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Sobre o PNAE. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 20 out. 2024.

BURITY, V. T. A. Conceito e base legal do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA). In: BURITY, V. T. A. *et. al.* **O Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas: enunciados jurídicos**. Brasília, DF FIAN Brasil: O Direito Achado na Rua, 2021. Capítulo 1, p. 39-48.

CAPP, E.; NIENOV, O. H. Métodos estatísticos para desfechos qualitativos. In: CAPP, E.; NIENOV, O. H. **Bioestatística quantitativa aplicada**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020. Cap. 6, p. 101-121.

CESAR, J. T., VALENTIM, E. de A., ALMEIDA, C. C. B., SCHIEFERDECKER, M. E. M., & Schmidt, S. T. Alimentação Escolar no Brasil e Estados Unidos: uma revisão integrativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n.

3, p. 991–1007, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018233.01582016>.

FREITAS, E. R. G. **Execução do PNAE durante a pandemia do COVID-19: oferta de alimentos.** Centro de Ciências Da Saúde. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2022.

IBGE. Instituto Brasileira de Geografia e Estatística – IBGE. **Resultados Censo 2010.** Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>.

MONELIS, M. B.; SOUSA, L. P.; SILVA, A. P. O reflexo da pandemia da covid-19 na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Serviço Social & Sociedade**, v. 147, n. 2, p. e–6628362, 2024.

OBSERVATÓRIO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. **Anuário 2021: O Programa Nacional de Alimentação Escolar em tempos de pandemia.** São Paulo: CENPEC, 2021.

PARAVIDINO, A. B., FERREIRA, D.M.M., MONTEIRO, J. O. Assistência estudantil e alimentação escolar: reflexões baseadas em um trabalho interdisciplinar. **Cadernos Cajuína**, v. 6, n. 3, 2021.

PINHEIRO, A. S.; SILVA, V. M. B.; LEMOS, Y. S.; CUNHA, L. N. A.; ANDRADE, R. A., et al. Food insecurity in times of the Covid-19 Pandemic in Brazil: Literature review. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 11, n. 9, p. e28411931809, 2022. DOI: <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i9.31809>.

REDE PENSSAN. VIGISAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. 2022.** Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>.

ROCKETT, F. C., CORRÊA, R. S., PIRES, G. C., MACHADO, L. S., HOERLLE, F. S., et al. Family farming and school meals in Rio Grande do Sul, Brazil. **Ciência Rural**. vol. 49, Issue 2, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-8478cr20180561>.

ROSSETTI, F. X., SILVA, M. V., WINNIE, L. W. Y. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis. **Segurança Alimentar e Nutricional**, vol. 23, n.2, p. 912–923, 2016. DOI: <https://doi.org/10.20396/san.v23i2.8647528>.

SALGADO, B. T; DELGROSSI, M. E. Segurança alimentar e PNAE: o que mudou durante a pandemia? **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 29, n. 00, p. e022005, 2022.

SILVA, M. R. Os impactos da pandemia do COVID-19 na comercialização de alimentos da agricultura familiar para o programa nacional de alimentação escolar (PNAE). **Revista Serviço Social em Perspectiva**. vol. 6, Ed. Esp., 2022.

SOUZA, J. M. M. Do direito humano à alimentação e à segurança alimentar ao direito à terra: reflexões necessárias em políticas públicas. **Oikos: Família e Sociedade em Debate**, Viçosa, v. 31, n.1, p. 264-282, 2020.

SPERANDIO, N.; MORAIS, D. C. Alimentação escolar no contexto de pandemia: a ressignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Segur.Aliment. Nutr.**, Campinas, v. 28, p. 1-11. e021006. 2021. DOI: <https://doi.org/10.20396/san.v28i00.8661396>.

TROIAN, A.; BREINTENBACH, R. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em Santana do Livramento (RS): Desafios para a Adequação à Lei dos 30%. **Rev. do Desenv. Regional**, vol. 25, núm. 2, pp. 570-589, 2020. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i2.14848>.

