



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE MEDICINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ALIMENTAÇÃO, NUTRIÇÃO E SAÚDE

AGNES GOMEZ KOPPER

**O IMPACTO DA PANDEMIA COVID-19 NA GESTÃO DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: COMPRA DA AGRICULTURA
FAMILIAR E REPROGRAMAÇÃO FINANCEIRA NA REGIÃO SUL DO BRASIL**

Porto Alegre

2023

AGNES GOMEZ KOPPER

**O IMPACTO DA PANDEMIA COVID-19 NA GESTÃO DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: COMPRA DA AGRICULTURA
FAMILIAR E REPROGRAMAÇÃO FINANCEIRA NA REGIÃO SUL DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde da Faculdade de Medicina da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de mestra em Alimentação, Nutrição e Saúde.

Orientadora: Dra. Vanuska Lima da Silva
Coorientadora: Dra. Luciana Dias de Oliveira

Porto Alegre

2023

CIP – Catalogação na Publicação

Kopper, Agnes
O IMPACTO DA PANDEMIA COVID-19 NA GESTÃO DO
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: COMPRA DA
AGRICULTURA FAMILIAR E REPROGRAMAÇÃO FINANCEIRA NA
REGIÃO SUL DO BRASIL / Agnes Kopper. -- 2023.
53 f.
Orientadora: Vanuska Lima da Silva.

Coorientadora: Luciana Dias de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Medicina, Programa de
Pós-Graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde, Porto
Alegre, BR-RS, 2023.

1. alimentação escolar. 2. segurança alimentar. 3.
políticas públicas. I. Lima da Silva, Vanuska, orient.
II. Dias de Oliveira, Luciana, coorient. III. Título.

AGNES GOMEZ KOPPER

**O IMPACTO DA PANDEMIA COVID-19 NA GESTÃO DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: COMPRA DA AGRICULTURA
FAMILIAR E REPROGRAMAÇÃO FINANCEIRA NA REGIÃO SUL DO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Alimentação, Nutrição e Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de mestra em Alimentação, Nutrição e Saúde.

Aprovado em: 12 de julho de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a Dr^a. Liana Galvão Bacurau Pinheiro
UFRN

Dr^a. Amanda Souza Silva Sperb
CECANE - UFRGS

Prof^a. Dr^a. Viviani Ruffo de Oliveira
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Vanuska Lima da Silva/ Prof^a. Dr^a Luciana Dias de Oliveira
UFRGS

RESUMO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar tem como visa oferecer alimentação escolar e educação alimentar nutricional para todos os estudantes da educação básica pública nacional. O governo, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, repassa aos municípios e as escolas estaduais, federais e institutos federais valores financeiros para complementar o recurso da alimentação escolar. No final de cada exercício as Entidades Executoras devem adicionar diversos dados sobre a execução financeira no Sistema de Gestão de Prestação de Contas deste recurso repassado, no mínimo 30% devem ser utilizados para compra de alimentos direto da agricultura familiar. Durante a pandemia foi autorizado, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do PNAE às famílias dos estudantes como forma de dar sequência ao Programa e de mitigar a situação de Insegurança Alimentar e Nutricional, tanto no ambiente escolar como no meio rural. Sendo assim, o objetivo deste trabalho foi avaliar a gestão financeira no Programa Nacional de Alimentação Escolar antes e durante a pandemia de COVID-19, sob o recorte da compra de alimentos da agricultura familiar e da reprogramação financeira na região sul do Brasil. Trata-se de uma pesquisa observacional, retrospectiva, considerando três anos, o ano de 2019 antes da pandemia e os anos de 2020 e 2021 durante a pandemia. Foram coletados dados de 1.180 Entidades Executoras da Região Sul do Brasil. Ao analisar os dados da reprogramação da Região Sul, concluímos que 1.109 municípios se encontravam adequados com a Resolução FNDE 06/2020 no ano de 2019, em 2020 esse número decresceu para 601 e, no ano de 2021, cresceu para 887, simbolizando 94%, 50,9% e 75,2%, respectivamente. Em relação à compra da agricultura familiar, 1.063 EExs utilizaram no mínimo 30% dos recursos na compra de produtos provenientes 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 EExs (31,4%) da Região Sul. A partir de tais dados, foi possível perceber que o estado de calamidade pública causado pela pandemia da COVID-19 ocasionou mudanças na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar quando se trata de reprogramação financeira, principalmente no primeiro ano de execução durante a pandemia, alterando o padrão de aquisição de alimentos da agricultura familiar, bem como a dinâmica de utilização do recurso financeiro enviados pelas Entidade Executoras.

Palavras-chave: alimentação escolar, segurança alimentar, políticas públicas

ABSTRACT

The National School Feeding Program (NSFP) aims to provide school meals and nutritional education for all students in the national public basic education system. The government, through the National Educational Development Fund, transfers to cities and state and federal schools financial amounts to supplement the school feeding. At the end of each year the cities must add various data on financial execution in the Management System of Rendering of Accounts and of this resource passed on, at least 30% must be used to purchase food directly from family farms. During the pandemic was authorized, on an exceptional basis, the distribution of food purchased under the NSFP to students' families as a way to continue the Programme and mitigate the situation of Food and Nutritional Insecurity both in schools and in rural areas. Thus, the objective of this work was to evaluate the financial management of the National School Feeding Program before and during the pandemic of Covid-19, under the cut of the purchase of food from family farming and financial reprogramming in southern Brazil. This is an observational, retrospective research, considering three years, the year 2019 before the pandemic and the years 2020 and 2021 during the pandemic. Data were collected from 1,180 Executing Entities (ExEs) in the Southern Region of Brazil. When analyzing the data of the reprogramming of the Southern Region, we concluded that 1,109 municipalities were adequate with the resolution in the year 2019, in 2020 this number decreased to 601 and, in the last year, it grew to 887, symbolizing respectively 94%, 50.9% and 75.2%. Regarding the purchase of family farming, 1,063 ExEs used at least 30% of the resources in the purchase of products from family farming in 2019, meaning 90.1% of the cities collected from the three states of the Southern Region of Brazil. In 2020 this number became 515 (43.6%) and in 2021 it reduced to 371 ExEs (31.4%) in the South Region. 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 Programme 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

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AF	Agricultura Familiar
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CGU	Controladoria Geral da União
CME	Campanha da Merenda Escolar
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EEx	Entidade Executora
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IA	Insegurança Alimentar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério Público
OMS	Organização Mundial da Saúde
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SiGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
TCU	Tribunal de Contas da União
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1. DIREITO HUMANO A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	11
2.2. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	13
2.3. PANDEMIA PELA COVID-19 E AS ALTERAÇÕES NO PNAE	19
2.4. REGIÃO SUL	24
3 OBJETIVOS	25
3.1 OBJETIVO GERAL.....	25
3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	26
4 ARTIGO.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
REFERÊNCIAS	28

1 INTRODUÇÃO

A alimentação desempenha um papel fundamental na formação dos estudantes, pois ajuda no processo de aprendizagem e na integração social. No entanto, é importante lembrar que a alimentação não é apenas uma questão de nutrição, mas também oferece prazer e promove inclusão social. Embora a ingestão de nutrientes seja essencial para a saúde, a escolha dos alimentos deve ser feita considerando fatores culturais, sociais e de bem-estar, garantindo a adequação desses aspectos em sua combinação (BRASIL, 2014). 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 (CESAR *et al.* 2018; PARAVIDINO *et al.* 2021).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, como Programa, teve sua origem na década de 50, quando a Campanha de Merenda Escolar (CME) foi estabelecida. Ao longo dos anos, passou por várias transformações, e apenas em 1979 se tornou oficialmente o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (FNDE, 2022a). Inicialmente, o programa era administrado de forma centralizada, em que o órgão responsável comprava alimentos, criava cardápios e os distribuía para todo o país. No entanto, em 1994, ocorreu a descentralização desse processo, transferindo a gestão financeira e operacional do programa para as Secretarias de Educação municipais, estaduais e do Distrito Federal (FNDE, 2022a). Em 2009, houve a institucionalização do programa através da Lei Nº 11.947/2009 publicada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que discorre sobre o atendimento da alimentação escolar. Nessa Lei há o Art. 14 que declara:

“Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (BRASIL, 2009).

Em 2015, a Resolução FNDE nº4 modificou alguns pontos sobre a aquisição de gêneros alimentícios, estabelecendo critérios e prioridades para a seleção dos fornecedores, auxiliando no crescimento das compras da Agricultura Familiar (AF) e desenvolvimento econômico local. A compra da AF fortalece os hábitos alimentares e promove o respeito a cultura e diversidade alimentar das regiões (PARIZOTTO; BREITENBACH, 2021). Além dos 30% das compras da AF, a Resolução CD/FNDE 06/2020, sendo a resolução mais atualizada, reforça que o limite de saldo que pode ficar ao final do ano em exercício é também de 30%,

apontando assim que no mínimo 70% dos recursos repassados juntamente com o saldo em conta, devem ser gastos ao longo do ano.

Além dos aspectos já mencionados, o PNAE desempenha um papel significativo como uma política pública voltada para promover a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e estimular uma alimentação saudável e adequada. Isso é alcançado por meio da utilização de alimentos seguros e diversificados, que respeitam os hábitos alimentares e a cultura local. Além disso, ao garantir a compra de alimentos provenientes da Agricultura Familiar (AF), o programa também impulsiona ações de desenvolvimento local e valorização dos agricultores locais.

Devido a pandemia de COVID-19, podemos verificar um aumento da insegurança alimentar e nutricional, conforme consta no Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil que, realizou análises em 12.745 domicílios nas cinco macrorregiões brasileiras. O inquérito constatou que atualmente 15,5% da população brasileira encontra-se em insegurança alimentar grave que, segundo o inquerido, é caracterizada por sentir fome e não comer por falta de dinheiro para comprar alimentos; fazer apenas uma refeição ao dia, ou ficar o dia inteiro sem comer (REDE PENSSAN, 2021). Já o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil demonstrou que 15,9 milhões de brasileiros que viviam sob formas mais severas de Insegurança Alimentar (IA) estavam sujeitos ao uso de estratégias social e humanamente inaceitáveis, para obtenção de alimentos, violando, portanto, a sua dignidade e seu Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) (REDE PENSSAN, 2022).

Em razão da calamidade pública decretada pela pandemia, as escolas interromperam suas atividades presenciais devido ao fechamento das instituições. Com isso colocou-se em risco a garantia do DHAA, que é representado pela diretriz do direito à alimentação escolar, cujo objetivo é assegurar a SAN dos alunos. Esse direito era preservado pelo PNAE que atende aproximadamente 40 milhões de estudantes de escolas públicas e de educação básica (SPERANDIO; MORAIS, 2021). Entretanto, mesmo diante da pandemia pela COVID-19, o Programa foi fundamental para garantir a alimentação aos escolares, principalmente aos mais vulneráveis, que estavam estudando em suas residências, por meio de ensino remoto. O PNAE seguiu com os seus objetivos ao longo da pandemia e isso foi possível por meio da entrega de alimentos. Além dos valores programados, foram enviadas parcelas extras de recursos e manteve-se o percentual mínimo preconizado de compra da AF, para que os alunos e os agricultores familiares fossem contemplados. Neste contexto, o objetivo deste estudo foi analisar e descrever a utilização do recurso descentralizado pelo FNDE, bem como percentuais

de reprogramação e compras da AF, nos anos de 2019, 2020 e 2021 à luz da pandemia de COVID-19.

REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A nutrição apropriada é um direito básico dos indivíduos, intrínseco à honra humana e vital para a consecução dos direitos preservados na Constituição Federal e, sendo assim, o Estado deve empregar medidas e estratégias para incentivar e assegurar a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da coletividade (SOUZA, 2020). Os direitos inerentes ao ser humano são aplicáveis a todos, indivisíveis, intransferíveis, correlacionados e condicionados entre si em seu cumprimento, ademais, eles são fundados nos seguintes valores que devem orientar sua concretização: engajamento e incorporação, equidade e imparcialidade, responsabilidade e prestação de contas e a governança constitucional (BURITY, 2010).

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, adequada e que respeite as tradições culturais, produzida e consumida de modo sustentável (BURITY, 2021). A expressão "Direito Humano à Alimentação Adequada" teve sua origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) quando, em 2002, o Relator Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu o Direito Humano à Alimentação Adequada da seguinte forma:

O direito à alimentação apropriada é um direito natural de todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e sem restrições, seja diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, que reflitam as tradições culturais do seu povo e garantam uma vida sem medo, digna e plena em termos físicos e mentais, tanto individual quanto coletivamente (BURITY, 2010).

O DHAA deve ser entendido para além do mero direito de alimentar-se, mas a garantia do acesso aos alimentos com a qualidade e nutrientes essenciais para o indivíduo, preservando as condições de vida, trabalho, realização e qualidade de vida e, tendo como base, o referencial legal estabelecido para os direitos humanos. Visto desta forma, determina-se a incumbência do Estado e da sociedade organizada de assegurar as condições necessárias para que o DHAA seja garantido, proporcionando às famílias brasileiras sua segurança alimentar e nutricional (SOUZA, 2020).

Assim sendo, o DHAA é, em primeiro lugar, um direito essencial de todo ser humano e, como tal, uma responsabilidade do Estado, especialmente quando se trata dos grupos mais

vulneráveis. É possível afirmar que a fome como a conhecemos hoje é um problema social que, em grande parte, é causado pela ineficácia na gestão de recursos e políticas públicas. Temos ao nosso dispor a tecnologia, terras aráveis para plantar e indústrias para produzir, tornando difícil aceitar que tantas pessoas no mundo ainda passem fome ou se alimentem de forma inadequada. E sem uma alimentação adequada, a realização dos demais direitos humanos é comprometida, tornando o bem-estar e a dignidade inatingíveis. Embora a distribuição e a disponibilidade de alimentos constituam também questões muito relevantes, atualmente é frequente constatarmos que as camadas mais desfavorecidas da sociedade têm acesso a alimentos, no entanto com baixo teor nutricional, ultraprocessados, gerando problemas de saúde como obesidade, excesso de peso, desnutrição e outras patologias decorrentes dessas condições de saúde (CAVALCANTI; BELANDA, 2021).

Por outro lado, é importante destacar que a SAN se manifesta nesse cenário em que garantir o acesso ao alimento abrange desde emergências até questões estruturais. A 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).

Após a Segunda Guerra Mundial, a segurança alimentar era predominantemente tratada como um problema de falta de disponibilidade de alimentos. Acreditava-se que a insegurança alimentar era causada pela produção inadequada de alimentos nos países mais pobres (BURITY, 2010). Nesse contexto, foi iniciada uma experiência para aumentar a produtividade de alguns alimentos, utilizando novas variedades genéticas. No início dos anos 1970, a crise global na produção de alimentos levou à Conferência Mundial sobre Alimentação de 1974, que identificou que a garantia da segurança alimentar exigiria uma política de armazenamento estratégico e oferta de alimentos, combinada com a proposta de aumento da produção de alimentos (BURITY, 2010).

Em 2003, as medidas no âmbito da SAN foram intensificadas pelo governo federal por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), com o intuito de expandir para todo o território brasileiro. O SISAN visa assegurar o direito humano à alimentação adequada e à SAN para a população do Brasil, através da união de vários órgãos e entidades governamentais. Entre seus objetivos, está a elaboração e implementação de políticas e planos de SAN, estimular a cooperação entre governo e sociedade civil, além de fomentar a supervisão, acompanhamento e avaliação da SAN no país. Dessa forma, a avaliação e o

acompanhamento em SAN são diretrizes essenciais para o SISAN (DE OLIVEIRA, *et al.* 2022).

Atualmente, o conceito de SAN adotado no Brasil, segue as diretrizes da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional de 2006. Esta Lei estabelece a SAN se caracteriza como:

Art. 3º: “A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na 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” (BRASIL, 2006).

A garantia desse direito permite o alcance, de forma digna, do estado de segurança alimentar e nutricional e da liberdade para exercer outros direitos fundamentais. As políticas públicas são responsabilidades do Estado para garantir DHAA a todos os cidadãos (BURITY, 2010). Uma das principais peculiaridades das políticas públicas destinadas a assegurar a SAN no Brasil foi a falta de continuidade. Poucas delas deixaram de ser políticas associadas a governos específicos e se tornaram políticas institucionalizadas amparadas pela Constituição, como é o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), sendo uma política de Estado (AMORIM, *et al.* 2020).

2.2. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O objetivo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é oferecer alimentação escolar e educação alimentar nutricional para todos os estudantes da educação básica pública nacional. O governo, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), repassa aos municípios e as escolas federais valores financeiros para complementar o recurso da alimentação escolar (FNDE, 2022b).

As Diretrizes do PNAE são voltadas para a promoção da alimentação saudável e para a melhoria da qualidade da alimentação oferecida nas escolas. Dentre as Diretrizes do programa, pode ser destacado:

Alimentação saudável e adequada — a alimentação oferecida pelo PNAE deve ser baseada nos princípios da alimentação saudável, com o objetivo de promover a saúde e o bem-estar dos estudantes; Variedade e qualidade dos alimentos com apoio ao desenvolvimento sustentável — é importante que as refeições sejam variadas e balanceadas, oferecendo os nutrientes necessários para o bom desenvolvimento dos estudantes com prioridade aos alimentos produzidos no âmbito local; Participação da comunidade escolar — a comunidade

escolar deve participar do processo de definição do cardápio, acompanhamento da qualidade da alimentação oferecida e avaliação do programa; Promoção da educação alimentar e nutricional, as escolas devem promover a educação alimentar e nutricional, com o objetivo de conscientizar os estudantes sobre a importância de uma alimentação saudável e equilibrada; Controle social — o controle social é fundamental para garantir a efetividade do PNAE; Universalidade, atendimento a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica.

Em resumo, as Diretrizes do PNAE são voltadas para a promoção da alimentação saudável e de qualidade nas escolas públicas, com a participação da comunidade escolar e o estímulo à educação alimentar e nutricional. O Programa é uma importante política pública para garantir o direito à alimentação e contribuir para o desenvolvimento integral dos estudantes brasileiros e desempenha uma função significativa na garantia do DHAA dos alunos inscritos nas escolas públicas de todo o território nacional, que compõem 80% do ensino fundamental (AMORIM, *et al.* 2020). É válido destacar também que a educação pública está distribuída em todo o país e é marcada por disparidades e desigualdades expressivas. Consequentemente, não é aconselhável adotar abordagens uniformes para todas as Entidades Executoras (EEs), sendo assim o FNDE, atualmente, repassa para os administradores locais os recursos financeiros para que os mesmos selecionem as táticas mais apropriadas para cada cenário (AMORIM, *et al.* 2020).

A descentralização do PNAE foi oficialmente estabelecida em 1994 como uma opção para melhorar a utilização dos recursos estipulados pela Lei nº 8.913/94, por meio de contratos entre as administrações municipais e as Secretarias de Educação estaduais e do Distrito Federal. O propósito primordial da implementação da gestão descentralizada do PNAE, foi reduzir os custos e fomentar a participação de todos os membros escolares, favorecendo uma aplicação mais autônoma do programa. Consequentemente, houve uma alteração na responsabilidade administrativa, transferindo-a do âmbito federal para as esferas estadual e municipal, o que resultou na atribuição das prefeituras para a gestão financeira (NERO, *et al.* 2022). Dessa maneira, a administração do PNAE passou a ocorrer através do repasse recursos do governo federal para os estados e municípios adquirirem gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar, visando adequar a alimentação oferecida aos hábitos alimentares dos alunos (OLIVEIRA; SIQUEIRA, 2020).

Diante disso, o Ministério da Educação passou a regular o referido processo. A Portaria do Ministério da Educação (MEC) nº 251, de 03 de março de 2000 aprova a transferência de recursos financeiros do PNAE, em 10 parcelas mensais, considerando os meses de fevereiro a

novembro. O cálculo é realizado para a contemplar 200 dias letivos, segundo o número de alunos matriculados na rede de ensino (BRASIL, 2000).

Segundo a Resolução FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006, todos os alunos que estão matriculados em creches, pré-escolas e em escolas do ensino fundamental municipal, estadual, e do Distrito Federal inclusive as indígenas e as localizadas em áreas de quilombos, são atendidas pelo PNAE. O Programa e os recursos repassados são monitorados 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) (FNDE, 2022b).

Além das referidas instituições, o PNAE conta também com o trabalho desenvolvido pelos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar. Esses Centros são unidades de referências, espalhados em vários Estados do Brasil, que trabalham através de parceria entre o FNDE e Instituições de Ensino Superior Públicas, prestando auxílio à municípios e estados no intuito de favorecer uma plena implementação do Programa (FNDE, 2023).

No que tange aos valores de repasse, estão descritos na Resolução FNDE nº 02, de 10 de março de 2023, onde é repassado o valor de R\$ 0,41 centavos para alunos da Educação de Jovens e Adultos (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 Novo Mais Educação. Os alunos do contraturno com atendimento educacional especializado têm o valor de R\$0,68 centavos e os alunos de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral são R \$2,56 reais. (BRASIL, 2017a). O valor transferido pelo FNDE pode ser reprogramado pela Entidade Executora para o próximo ano em caso da não utilização de todo o valor recebido.

Nesse contexto, segundo a Resolução FNDE 06/2020:

“o saldo dos recursos recebidos à 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 30% dos valores repassados no respectivo exercício”.

No final de cada exercício os municípios devem adicionar diversos dados sobre a execução financeira no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), esse sistema foi criado para facilitar as etapas da prestação de contas tanto para o município como para o FNDE. O 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.

Com relação à reprogramação financeira, em função da pandemia de COVID-19, durante o ano de 2020, o FNDE permitiu que o percentual de reprogramação excedesse o limite preconizado na Resolução FNDE 06/2020, entretanto a necessidade deste valor reprogramado ser declarado na prestação de contas e aprovada pelo Conselho da Alimentação Escolar (CAE) permaneceu durante a pandemia (SPERANDIO; MORAIS, 2021).

Com o decorrer dos anos, com o aperfeiçoamento do PNAE, foi constituída uma Política Pública bastante completa, mas também bastante complexa. Em virtude da natureza da Programa e de sua gestão, surgiu então a necessidade da criação de um Conselho que abraçasse o papel de fiscalizar as ações de execução, incluindo a utilização do recurso público financeiro e da sua prestação de contas, criando-se assim o CAE. No que tange a execução do Programa e dos recursos repassados, o CAE tem papel fundamental, representando o controle social e acompanha a execução do PNAE em todas as etapas, sendo um órgão de caráter fiscalizador, responsável por acompanhar desde a aquisição dos alimentos até a oferta dos mesmos. Além do CAE, há ainda a supervisão e fiscalização pelo FNDE, TCU, CGU e pelo MP como dito anteriormente (BRASIL, 2017).

Além disso, o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 e a Resolução FNDE 06/2020, estabelecem a obrigatoriedade do investimento de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE na aquisição de alimentos oriundos da AF. Com o objetivo de apoiar o desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela AF e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (BRASIL 2009; BRASIL, 2020).

A inclusão da agricultura familiar na implementação desse Programa pode ser vista como um grande progresso, já que oferece vários benefícios, incluindo a oportunidade de obter alimentos frescos e de alta qualidade para a alimentação escolar e o crescimento econômico das comunidades próximas às escolas (GREGOLIN *et al*, 2018). Incentivar o progresso regional de maneira sustentável é uma base fundamental do PNAE e um aspecto central das políticas de SAN. Além de abastecer as escolas com alimentos, espera-se que o Programa proporcione uma maior organização dos agricultores, já que a venda institucional pode gerar uma renda extra para eles. A compra de alimentos locais pode ser considerada como um fator capaz de integrar o PNAE com as questões de sustentabilidade, preservação dos costumes alimentares locais e a retomada do vínculo entre produção e consumo de alimentos (ROSSETTI, *et al*. 2016).

O Programa tem se revelado uma ferramenta eficaz para validar a sustentabilidade em suas diversas dimensões, permitindo a integração de consumidores que buscam práticas alimentares mais saudáveis e de fornecedores com o potencial para oferecer alimentos que respeitam culturas e tradições culinárias variadas. Em resumo, observa-se a relevância do PNAE para o fortalecimento da AF tanto na promoção de hábitos alimentares saudáveis quanto na construção da estrutura produtiva e da organização coletiva dos agricultores (DE ALMEIDA; PACHECO, 2022).

A produção agrícola oriunda da agricultura familiar é uma atividade predominante em várias localidades brasileiras e representa uma estratégia viável para o desenvolvimento econômico, social, cultural e sustentável. Quando incentivada de maneira adequada, essa produção contribui para diminuir o desemprego, a fome e a desnutrição, além de estimular o consumo de alimentos regionais e saudáveis pela população, por meio da oferta de frutas e hortaliças, grãos integrais e fibras (ARAUJO, *et al.* 2019). Os produtores rurais que têm acesso às políticas públicas, incluindo o PNAE, são aqueles que cumprem os requisitos estabelecidos pela Lei nº 11.326, de 2006. De acordo com essa lei, são considerados agricultores familiares e empreendedores familiares rurais aqueles que desenvolvem atividades no meio rural, possuem propriedade de até quatro módulos fiscais, utilizam mão de obra familiar, têm renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciam o estabelecimento ou empreendimento em família. Além disso, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária também são reconhecidos como agricultores familiares (CASAGRANDE, *et al.* 2021).

O acesso ao PNAE gerou mudanças na forma como os agricultores familiares produzem, com uma maior variedade de culturas e contribuiu para a criação de novos modelos de organização produtiva com práticas inovadoras. A aproximação das relações entre cooperativas de agricultores familiares e as partes envolvidas no processo de aquisição de alimentos para a alimentação escolar possibilitou uma maior adaptação do mercado às necessidades e realidades desses produtores. Após a aplicação da legislação, alguns produtores menores conseguiram elevar sua produção e implementar melhorias em suas propriedades com base na demanda institucional, permitindo também que produzissem alimentos de qualidade superior e conquistassem novos mercados (SANTOS; TORRES, 2021).

É importante ressaltar que, ao buscar uma alimentação escolar saudável, deve-se priorizar os sistemas de produção local de alimentos. Com isso, são criadas oportunidades de crescimento econômico para pequenos produtores que possuem a capacidade de produzir alimentos em quantidade suficiente e possuem uma infraestrutura de distribuição adequada,

mas que muitas vezes são marginalizados ou excluídos pelo sistema de globalização alimentar (GREGOLIN, *et al.* 2018). A exigência de compra mínima de alimentos da AF proporcionou oportunidades para aumentar a renda dos agricultores familiares, impulsionar a economia local e assegurar a sustentabilidade. No entanto, embora estudos tenham sido conduzidos, a avaliação do PNAE como um impulsionador do desenvolvimento sustentável e local exige uma avaliação global, regular e sistemática (ROSSETTI, *et al.* 2016). Com o passar dos anos, a relevância da agricultura familiar no progresso do Brasil tem sido cada vez mais reconhecida, motivada pela visão de crescimento sustentável, criação de oportunidades de trabalho e ganhos financeiros, garantia da segurança alimentar e fomento ao desenvolvimento regional (DE ALMEIDA; PACHECO, 2022).

A atividade agrícola familiar está presente em todos os ecossistemas do país e apresenta uma grande diversidade de organização e capacidade de resistência em cada um dos biomas brasileiros, o que assegura a alimentação adequada e nutritiva da população. A forma de gestão das propriedades familiares, que utiliza insumos locais, mão de obra própria, tende a multiplicar materiais genéticos regionais e participa em circuitos curtos de comercialização, aproxima-as dos princípios agroecológicos. Além disso, a agricultura familiar está fortemente vinculada à produção de serviços ecossistêmicos, tais como: produção de água, manutenção de espécies de polinizadores, melhoria e manutenção da fertilidade do solo, controle e redução da erosão, aumento da biodiversidade intra e interespecífica nos cultivos (DE ALMEIDA; PACHECO, 2022).

No ano de 2020, com a pandemia da COVID-19, houve um aumento na vulnerabilidade social de muitos grupos da agricultura familiar (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020) pela dificuldade de comercialização de seus produtos, em contrapartida, a Resolução FNDE nº 02/2020 permitiu que as chamadas públicas, para compra da AF, fossem executadas de maneira remota com a utilização de meios eletrônicos, desde que previstas no edital, com envio de documentação digitalizada. Todo o processo de chamada pública, como a pesquisa dos preços, análise e divulgação dos resultados puderam ser desempenhados de forma eletrônica. A chamada pública realizada de forma remota, além de viabilizar a realização do processo de compra de forma mais rápida e prática, foi também pensada no intuito de auxiliar na redução da contaminação do COVID-19, evitando aglomerações. Por outro lado, o processo dificulta a participação de pequenos agricultores que muitas vezes não possuem infraestrutura ou não compreendem alguns aspectos da tecnologia que possibilita a participação das chamadas públicas remotas (SPERANDIO; MORAIS, 2021).

2.3. PANDEMIA PELA COVID-19 E AS ALTERAÇÕES NO PNAE

Em dezembro de 2019, a humanidade encarou uma grave crise sanitária causada pela COVID-19 (também chamado novo coronavírus SARS-CoV-2), a partir da qual casos da doença surgiram rapidamente devido ao alto nível de transmissão deste vírus (AQUINO *et al.* 2020). Entre janeiro de 2020 e maio de 2023, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e em março de 2020 foi caracterizada como pandemia.

A letalidade da doença causada pelo SARS-CoV-2 é mais baixa comparada a outros coronavírus, mas sua alta transmissão fez com que a OMS deixasse o mundo em alerta. A transmissão do COVID-19 se dá por meio de gotículas de secreções contaminadas (AQUINO *et al.*, 2020) e as medidas para evitar a contaminação pelo vírus foram os isolamentos de casos; o incentivo à higienização das mãos, o uso de máscaras faciais; e medidas de distanciamento social, como por exemplo o fechamento de escolas, a proibição de eventos, a restrição de viagens e a conscientização da população para que permanecesse em casa (RIBEIRO-SILVA *et al.*, 2020).

Como uma tática para combater a COVID-19 no Brasil, a partir de 23 de março de 2020, as redes de ensino municipais, estaduais e federais cancelaram as aulas e as atividades presenciais nas escolas em todo o país. Embora fosse uma ação esperada, uma vez que outros países já haviam tomado medidas semelhantes, no momento em que aconteceu, o FNDE não havia orientações sobre como as escolas deveriam agir em relação ao fornecimento de alimentos aos escolares (AMORIM, *et al.* 2020).

Sabe-se que a SAN foi impactada pela da pandemia COVID-19, principalmente se considerarmos as circunstâncias de disparidade social, de renda, de etnia, de gênero e de acesso aos serviços de saúde. Durante a crise sanitária provocada pela COVID-19, o direito humano à alimentação adequada, que se evidencia nos lares que possuem Segurança Alimentar, foi assegurado apenas para os residentes de menos da metade das residências brasileiras (44,8%), enquanto 9% desses domicílios experimentaram a vivência de fome, traduzida em Insegurança Alimentar grave, nos três meses anteriores à pesquisa. Esse quadro se mostrou ainda mais grave nas zonas rurais, onde a Insegurança Alimentar grave, isto é, a ocorrência efetiva de fome, afetou 12% dos lares (REDE PENSSAN, 2021).

No que diz respeito ao acesso ao PNAE, um total de 2.173 indivíduos foram entrevistados, sendo que somente 11,1% deles conseguiram ser beneficiado pelo Programa na região sul/sudeste, que apresentou a segunda menor taxa, ficando atrás apenas da região centro-

oeste, onde apenas 9,1% dos entrevistados obtiveram acesso ao PNAE. Em nível nacional, o percentual de indivíduos que conseguiram 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).

A falta de diretrizes claras para o uso do PNAE como recurso alimentar para crianças e adolescentes em atividades escolares remotas teve um impacto significativo em sua segurança alimentar. O aumento expressivo da IA nos domicílios com crianças de até 10 anos, de 9,4% para 18,1% em um ano, demonstra a crescente vulnerabilidade das famílias durante a pandemia e a gestão ineficaz do PNAE pelo governo. Com o ensino presencial suspenso, a alimentação dessas crianças foi duplamente prejudicada, pois não puderam contar com a alimentação escolar regularmente e ficaram expostas à escassez de alimentos em seus lares. Esses resultados reforçam a necessidade de políticas públicas mais eficazes para garantir a segurança alimentar da população vulnerável durante a pandemia e em outros períodos de crise (REDE PENSSAN, 2022).

Ao decorrer do cenário pandêmico destacam-se os obstáculos de duas dimensões claramente definidas da SAN, a dimensão alimentar e a dimensão nutricional. A dimensão alimentar, que compreende desde a produção até a comercialização e a acessibilidade aos alimentos, enfraqueceu em virtude da adoção de medidas preventivas de distanciamento e isolamento social por grande parte dos governos estaduais e municipais, seguindo as recomendações da OMS. A dimensão nutricional, por sua vez, se refere especialmente à escolha, ao preparo e ao consumo dos alimentos, e sua relação com a forma de aproveitamento e com a saúde do indivíduo (ZAGO, 2021). A expressão mais crítica da insegurança alimentar e nutricional é a carência de alimentos, contudo, a situação de insegurança alimentar e nutricional deve ser avaliada em suas diferentes intensidades, que incluem desde aspectos emocionais até sintomas físicos que afetam e ameaçam a saúde e a existência das pessoas (BURITY, 2010).

A outra vertente da insegurança alimentar e nutricional decorre não somente da privação alimentar, mas do consumo inapropriado de alimentos em relação à diversidade e valor nutricional dos mesmos. Essa insuficiência pode ser resultado da falta de recursos financeiros ou físicos para obter uma alimentação saudável, ou até mesmo da falta de conhecimento sobre o que é uma alimentação adequada e saudável. No Brasil, a escassez de alimentos não é o principal fator da desnutrição, mas sim a desigualdade no acesso a eles. Além disso, outros fatores como a falta de saneamento básico e condições precárias de moradia, aumentam o risco

de doenças em pessoas mais vulneráveis, como crianças e idosos. Essas causas enfatizam a importância de realizar os direitos humanos de maneira integrada (BURITY, 2010).

Em relação aos agricultores familiares e pequenos produtores, essa situação reforça o fato de que a descontinuidade das políticas públicas direcionadas para esse público foi fatal para a piora das condições que poderiam garantir o acesso pleno aos alimentos e, provavelmente, a outras necessidades básicas. Isso caracteriza uma séria situação de violação aos direitos humanos, em especial ao DHAA. Entre os domicílios rurais, o segmento da agricultura familiar sofreu o impacto da crise econômica, mas foi especialmente afetado pelo desmonte das políticas públicas voltadas para o pequeno produtor do campo. As formas mais severas de IA (IA moderada ou grave) estavam presentes em cerca de 38,0% dos domicílios de agricultores(as) familiares/produtores(as) rurais. A prevalência de IA grave era de 21,8% (REDE PENSSAN, 2022).

De forma similar ao Brasil, outros países publicaram informações sobre a insegurança alimentar diante da pandemia da COVID-19. Entre os temas abordados, destaca-se o contexto da infância, já que as crianças apresentam maior risco de pobreza. Assim, a preocupação com esse grupo populacional é significativa, durante a pandemia da COVID-19, muitas crianças que dependiam da alimentação escolar ficaram desassistidas. Somente no Reino Unido, em 2019, 1,3 milhões de crianças eram qualificadas para receber alimentação escolar gratuita, e estima-se que mais 1 milhão de crianças estavam em situação de insegurança alimentar. Seguindo uma estratégia semelhante à do governo brasileiro, o governo do Reino Unido redirecionou os recursos do financiamento das refeições escolares para ajudar os estudantes em vulnerabilidade durante o isolamento social (ZAGO, 2021).

A problemática do desemprego em larga escala nos Estados Unidos e a diminuição da renda resultou em milhares de famílias com crianças em situação de insegurança alimentar, sendo observadas filas nos centros de distribuição de alimentos. Através de estudos observacionais, foi constatado que a taxa de insegurança alimentar passou de 18% para 35%. Outra questão discutida nos Estados Unidos é a conexão entre a falta de segurança alimentar e a obesidade infantil, o que pode acarretar consequências de longo prazo na morbidade por enfermidades crônicas. Antes da pandemia da COVID-19, as informações demonstravam que 14% das famílias com crianças (equivalente a 13 milhões de crianças) sofriam com a falta de segurança alimentar, ou seja, tinham acesso restrito ou incerto a alimentos suficientes para manter um estilo de vida saudável e ativo. Com o fechamento das escolas e a falta de trabalho para as famílias, as taxas de insegurança alimentar devem ter aumentado consideravelmente. Mesmo a falta de segurança alimentar de curto prazo pode ter impactos significativos na saúde

das crianças, incluindo resultados nutricionais, comportamentais e emocionais negativos. A pandemia COVID-19 tornou ainda mais difícil ou até impossibilitou o enfrentamento à insegurança alimentar e nutricional (ZAGO, 2021).

No Brasil, em 2020, entrou em vigor a Resolução FNDE nº 02/2020 devido ao estado de calamidade pública causado pela pandemia COVID-19. Essa resolução estabeleceu a manutenção da alimentação escolar como um direito social, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos da rede pública. Em caráter excepcional, a resolução autorizou a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) às famílias dos estudantes, conforme decisão do poder público local. Durante os anos de 2020 e 2021, várias escolas adotaram a prática de fornecer gêneros alimentícios aos alunos. No entanto, foi necessário implementar medidas de organização que seguissem as diretrizes de combate à contaminação pelo COVID-19. Algumas escolas optaram por agendar a entrega dos alimentos, a fim de evitar aglomerações, enquanto outras realizaram a entrega diretamente nos domicílios, seguindo protocolos adequados de higiene das embalagens (SPERANDIO; MORAIS, 2021).

A Lei nº 13.987/2020 autorizou a distribuição imediata dos gêneros alimentícios aos pais ou responsáveis dos estudantes, entretanto essa lei e a Resolução FNDE 02/2020 não decretaram obrigatoriedade da distribuição (PEREIRA, *et. al.* 2020). Por se tratar de uma recomendação e com a possibilidade de reprogramação financeira do repasse anual do FNDE, ser maior do que é preconizado na Resolução FNDE 06/2020, a continuidade do programa ficou a critério dos gestores municipais e estaduais, ou seja, atender o objetivo do programa, possibilitar o acesso destes alimentos aos escolares e diminuir a insegurança alimentar e nutricional dessas famílias durante o período de pandemia foi de inteira responsabilidade da gestão municipal e estadual. Mesmo com a não obrigatoriedade do cumprimento da lei 13.987/2020, a Resolução FNDE 20/2020 prevê que em anos de emergência ou calamidade pública poderão ser repassadas parcelas extras aos municípios e estados, sendo o caso de 2020 onde houve o repasse de duas parcelas extras para alimentação escolar (BICALHO; LIMA, 2020).

Compreende-se que a entrega dos alimentos aos estudantes foi imprescindível para mitigar a insegurança alimentar e nutricional, todavia, em certos casos, os critérios estabelecidos, de opção facultativa de acordo com a gestão pública, foram limitativos, privando diversos estudantes. Um exemplo disso é o de algumas escolas que limitaram essa ajuda alimentícia apenas às famílias que são beneficiárias do Programa Bolsa Família, indo contra a diretriz da universalidade do programa (AMORIM, *et al.* 2020). No entanto, mesmo com a

Sanção da Lei divulgada pelo do FNDE, havia um sentimento de incerteza por parte dos estados e municípios em relação ao uso dos recursos federais para a distribuição de alimentos e/ou refeições fora do ambiente escolar, considerando que a execução do PNAE envolve um conjunto de normas que determinam os aspectos legais e operacionais do programa, bem como orientam a compra e oferta de alimentos e preparações para os estudantes (PEREIRA, *et al.* 2020).

É importante destacar que, diante da divergência entre as ações universais ou focalizadas direcionadas à manutenção do PNAE no contexto da pandemia, o direito à alimentação foi inserido na Constituição Federal como um dos direitos sociais, implicando em responsabilidades do Estado em garantir sua efetivação. Nesse sentido, a continuidade do PNAE, mesmo com a suspensão das aulas, se baseia na função estratégica do programa em relação à garantia do DHAA dos alunos, como já mencionado, especialmente em uma situação em que foram previstos efeitos negativos na segurança alimentar e nutricional de indivíduos e grupos populacionais (AMORIM, *et al.* 2020). Apesar do recurso financeiro transferido pelo FNDE às entidades responsáveis ser adicional aos recursos próprios de estados e municípios e, portanto, não ser a única fonte de financiamento da alimentação escolar, na realidade é comum encontrar obstáculos na oferta de contrapartidas por parte das entidades executoras, sobretudo em localidades com baixo desenvolvimento econômico que são altamente dependentes dos repasses federais (PEREIRA, *et al.* 2020). Dessa forma, a escassez de recursos financeiros se acentuou durante a pandemia, à medida que aumentou o custo da alimentação por pessoa.

Durante a organização da entrega dos kits de alimentos nas escolas, surgiram diversos desafios a serem superados. Uma das dificuldades foi garantir a quantidade adequada de alimentos para compor os kits. Ao contrário da produção de refeições nas instalações escolares, os kits exigiam uma quantidade maior de produtos, devido à necessidade de ajustar as porções de alimentos difíceis de serem fracionados e à disponibilidade de embalagens apropriadas. Além do custo dos alimentos para os kits, também era necessário considerar o valor dos materiais de higiene, como máscaras, luvas e álcool em gel. Esses materiais eram essenciais tanto para a montagem dos kits quanto para a entrega às famílias. Além disso, os custos relacionados às embalagens e à logística de distribuição dos alimentos para as famílias também precisavam ser levados em conta. A necessidade de planejar e organizar todos esses aspectos adicionais tornou a tarefa de fornecer os kits de alimentos ainda mais desafiadora com estes fatores combinados exigiram um planejamento detalhado, coordenação eficiente e recursos adequados para garantir o sucesso do programa de distribuição alimentar durante a pandemia. (PEREIRA, *et al.* 2020).

2.4. REGIÃO SUL

A área da região sul do Brasil é de aproximadamente 564 mil km² sendo esta composta por três estados brasileiros, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

No estado do Paraná, a população atual estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é de 11.597.484 pessoas. A área territorial do estado é de 199.298,981 km² com uma densidade demográfica de 52,40 hab/km² (IBGE, 2010). O estado possui 399 municípios divididos em 29 regiões geográficas imediatas que por sua vez estão agrupadas em seis regiões geográficas intermediárias. O número de alunos matriculados no ensino fundamental no estado do Paraná no ano de 2021 foi de 1.348.296 e em relação ao ensino médio do mesmo ano foram de 378.660 matrículas. Segundo o IBGE, no ano de 2021 o estado tinha com 6.147 escolas de ensino fundamental e 2.032 escolas de ensino médio públicas (IBGE, 2021).

Em relação ao estado de Santa Catarina, a população no censo de 2010 era de 6.248.436 pessoas, com estimativa de 7.338.473 pessoas no ano de 2021. A área territorial é de 95.730,690 km² com a densidade demográfica de 65,27 hab/km². A divisão do estado é feita por 24 regiões geográficas imediatas aglomeradas em sete regiões geográficas intermediárias com o total de 295 municípios (IBGE, 2010; IBGE, 2021). O número de alunos matriculados no ensino fundamental no estado de Santa Catarina no ano de 2021 foi de 900.240 alunos e 3.123 escolas de ensino fundamental e em relação ao ensino médio do mesmo ano foram de 266.537 matrículas com 1.015 escolas públicas.

O Rio Grande do Sul, no censo de 2010, tinha 11.466.630 pessoas com estimativa de 10.693.929 pessoas no ano de 2021. A área territorial é de 281.707,151 km² com a densidade demográfica de 37,96 hab/km². A divisão do estado é feita por 43 regiões geográficas imediatas, oito regiões geográficas intermediárias e 497 municípios (IBGE, 2010; IBGE, 2021). O número de matrículas no ensino fundamental no estado foi de 1.257.992 alunos e 5.746 escolas de ensino fundamental no ano de 2021 e em relação ao ensino médio do mesmo ano foram de 346.363 matrículas com 1.520 escolas públicas (IBGE, 2021).

A região sul em 2021 atendeu a 3.506.528 alunos do ensino fundamental e 991.560 do ensino médio, totalizando 4.498.088 alunos em 19.583 escolas de ensino fundamental e médio. Um grande número de alunos na região é atendido pelo PNAE com objetivo de garantir uma alimentação adequada e saudável e, em alguns casos a escola é único local onde a criança tem acesso aos alimentos, por isso a importância que se tem de utilizar os recursos repassados pelo

FNDE, principalmente nesses últimos anos onde a insegurança alimentar e nutricional vem crescendo (NERO, *et al.* 2022).

Antes da pandemia de COVID-19 a região Sul do Brasil sobressaiu-se entre as demais regiões do país com 67% dos municípios aplicando mais de 30% dos recursos na aquisição de mantimentos da agricultura familiar, sendo que o estado paranaense exibiu a menor frequência (MACHADO, *et al.* 2018). A região Sul frequentemente evidenciou a maior compra da AF em relação às outras áreas do Brasil, entretanto, a quantidade de prefeituras que mostraram proporção acima de 30% de aquisição de alimentos da AF é bastante escassa e, apesar desse número ampliar consideravelmente ao longo dos anos, ainda são reduzidas as prefeituras que realizam ou justificam essa compra pensando em cumprimento da legislação do PNAE (SCHABARUM; TRICHES, 2019).

As áreas mais avançadas do Brasil, Sul e Sudeste, conseguem movimentar os maiores volumes de recursos do Programa, dentre outros aspectos, por contarem com organização institucional relativamente mais robusta no que se refere a sindicatos e cooperativas de agricultores familiares. O acesso à informação e aos recursos técnicos que permitem uma maior compra dentro do programa favorecem um maior desenvolvimento da agricultura familiar nessas áreas (OLIVEIRA, *et al.* 2022).

O território gaúcho tem obtido em torno de 5% dos recursos federais voltados para o fornecimento de alimentos nas escolas, visando favorecer aproximadamente 2,4 milhões de estudantes. Em média, durante o período de seis anos, a União transferiu para o estado uma quantia anual de R\$ 169.157.228. Desse montante, cerca de 27,6% foram destinado à compra de mantimentos oriundos da agricultura familiar. Apesar de não ter cumprido o patamar mínimo de 30% preconizado pela Lei 11.947/2009, tal percentual é o mais elevado em comparação com os demais estados do Brasil (TROIAN, *et al.* 2020). O Rio Grande do Sul, é o estado com maior quantitativo de cidades que têm honrado com o que é preconizado pela legislação (SANTOS, *et al.* 2023).

3 OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desse estudo é avaliar a gestão financeira no Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto da pandemia de COVID-19, realizando um recorte da compra de alimentos da agricultura familiar e da reprogramação financeira na região sul do Brasil.

3.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Analisar os percentuais dos saldos reprogramados dos municípios da região sul do Brasil entre os anos de 2019-2021.

2. Verificar o percentual de aquisição das compras da agricultura familiar dos municípios da região sul do Brasil entre os anos de 2019-2021.

4 ARTIGO

REFERÊNCIAS

AMORIM, A. L. B. *et. al.* **Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19.** Rev. Adm. Pública 54 (4). Jul-Aug 2020.

AQUINO, E. M. L. *et. al.* **Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil.** Ciênc. saúde coletiva 25 (suppl 1) 05 Jun 2020.

ARAÚJO, L. R. S. *et. al.* **Alimentação escolar e agricultura familiar: análise de recursos empregados na compra de alimentos.** Cad. Saúde Pública 35 (11). 2019

BICALHO, D.; LIMA, T. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação durante a pandemia da COVID-19.** Demetra. Alimentação, nutrição e saúde. 2020;15:e52076

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileira de Geografia e Estatística – IBGE. **Panorama Cidades e Estados.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileira de Geografia e Estatística – IBGE. **Resultados Censo 2010.** Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 20 de junho de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDEa. **Histórico.** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 13 de outubro de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDEb. **Sobre o PNAE.** Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>>. Acesso em: 28 de novembro de 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Centros Colaboradores e UAE.** Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/pnae-centros-colaboradores-e-uae>>. Acesso em: 06 de março de 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Cartilha para conselheiro do programa nacional de alimentação escolar (PNAE)**. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PORTARIA MEC Nº 251, DE 03 DE MARÇO DE 2000**. Autoriza o FNDE a transferir, em dez parcelas mensais os recursos financeiros às Entidades Executoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília: Ministério da Educação, 2000

BRASIL. **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. Brasil 2006

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. Brasil 2009.

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 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **RESOLUÇÃO/CD/FNDE Nº 02, 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, 2017a.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **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, 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. Brasília: Ministério da Educação, 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 – Brasília: Ministério da Educação, 2020a

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância de Doenças e Agravos não Transmissíveis e Promoção da Saúde. **VIGITEL Brasil 2021: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico** Brasília: Ministério da Saúde, 2022

BURITY, V. T. A. *et. al.* **Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)**. In: BURITY, V. T. A. *et. al.* Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional Brasília, DF ABRANDH, 2010. Capítulo 1, p. 10-34

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. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. 2020. Cap. 6, p. 101-121.

CASAGRANDE, S. *et. al.* **Programa nacional de alimentação escolar (PNAE): Contribuição na alimentação saudável escolar e promoção da agricultura familiar**. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.7, n.3, p.25835-25849 mar 2021.

CAVALCANTI, A. E. L. W.; BELANDA, **Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil (DHAA): a questão da segurança alimentar em tempos de sociedade da informação**. In: STURZA, J. M. *et. al.* Direitos humanos e políticas públicas: caminhos e descaminhos na busca pelos direitos fundamentais sociais. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021. Capítulo 3, p. 67-78

CESAR, J. T. *et. al.* **Alimentação Escolar no Brasil e Estados Unidos: uma revisão integrativa**. Ciênc. saúde colet. 23 (3) Mar 2018.

DE ALMEIDA, N. C. D. A.; PACHECO, C. S. G. R. **Impacto do PNAE na agricultura familiar: uma revisão da literatura**. Edi. Científica digital. cap. 13, p. 163-181. 2022.

DE OLIVEIRA, A. S. B. *et. al.* **Monitoramento e avaliação da segurança alimentar e nutricional: um olhar sobre as publicações oficiais**. Ciênc. saúde coletiva 27 (02) 02 Fev 2022 Fev 2022

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

GREGOLIN, G. C. *et. al.* **Inserção da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Estratégia de segurança alimentar e nutricional sustentável.** PERSPECTIVA, Erechim. v. 42, n.159, p. 45-57, set. 2018.

MACHADO, P. M. O. *et. al.* **Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros.** Ciênc. saúde colet. 23 (12). Dez 2018

NERO, D. S. M. *et. al.* **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir da sua gestão de descentralização.** Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro. 2022.

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

OLIVEIRA, G. S. **Desigualdade espacial na compra de alimentos da agricultura familiar para alimentação escolar no Brasil.** Saúde debate 46. Jun 2022

OLIVEIRA, A. M. S.; SIQUEIRA, L. S. **A importância da descentralização do PNAE para a efetivação de suas propostas.** Braz. J. of Develop. Curitiba, v. 6, n 3, p 13872-13880 mar. 2020

PARAVIDINO, A. B. *et. al.* **Assistência estudantil e alimentação escolar: reflexões baseadas em um trabalho interdisciplinar.** Cadernos Cajuína, V. 6, N. 3, 2021.

PARIZOTTO, J.; BREITENBACH, R. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e os hábitos alimentares: o que revela a produção científica da última década?** Rev. Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento. Belém. v.15, nº1. p. 35-56. jan-jun 2021

PINHEIRO, A. S. *et. al.* **Insegurança alimentar em tempos de Pandemia do COVID-19 no brasil: Revisão de literatura.** Research, Society and Development, v. 11, n. 9, e28411931809, 2022

PEREIRA, A. DA S. **Desafios na execução do programa nacional de alimentação escolar durante a pandemia pela COVID-19.** Braz. J. of Develop., Curitiba, v.6, n.8,p. 63268-63282aug.2020.

REDE PENSSAN. VIGISAN, **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. 2021.** Disponível em:
https://www.oxfam.org.br/especiais/olhe-para-a-fome-2022/?gclid=CjwKCAjwg5uZBhATEiwAhhRLHv-arl61B6tWwLwL9wForn9TYIGfCqpyW_XUWO0Kqn4NagrFsrobaxoCApQQAvD_BwE

REDE PENSSAN. VIGISAN, **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil. 2022.** Disponível em:
https://www.oxfam.org.br/especiais/olhe-para-a-fome-2022/?gclid=CjwKCAjwg5uZBhATEiwAhhRLHv-arl61B6tWwLwL9wForn9TYIGfCqpyW_XUWO0Kqn4NagrFsrobaxoCApQQAvD_BwE

RIBEIRO-SILVA, R.C. *et. al.* **Implicações da pandemia COVID-19 para a segurança alimentar e nutricional no Brasil.** *Ciênc. saúde coletiva* 25 (9) • Set 2020

ROCKETT, F. C. *et. al.* **Agricultura familiar e alimentação escolar no estado do Rio Grande do Sul, Brasil.** *Cienc. Rural* 49 (2), 2019.

ROSSETI, *et. al.* **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o desafio da aquisição de alimentos regionais e saudáveis.** *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, SP, v. 23, n. 2, p. 912–923, 2016.

SANTOS, M. F. *et. al.* **Análise da compra de alimentos da agricultura familiar pelo programa de alimentação escolar.** *Revista Interfaces: Saúde, Humanas E Tecnologia*, 10(3), 1539–1546. 2023

SANTOS, T. T. B.; TORRES, R. L. **O programa nacional de alimentação escolar e a importância do fortalecimento da agricultura familiar para a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional no Brasil.** *Rev. Retratos de Assentamentos*. Vol. 25 N.1 de 2022 ISSN: 1516-8182.

SCHABARUM, J. C.; TRICHES, R. M. **Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar em Municípios Paranaenses: análise dos produtos comercializados e dos preços praticados.** *Rev. Econ. Sociol. Rural* 57 (1). Jan-Mar 2019.

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., maio 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.

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, Univ. de Santa Cruz do Sul.* vol. 25, núm. 2, pp. 570-589, 2020.

TROIAN, A. *et. al.* **Desempenho dos municípios do Rio Grande do Sul na execução dos recursos do PNAE com a agricultura familiar.** *Rev. Econ. Sociol. Rural* 58 (3) • 2020

ZAGO, M. A.V. **As implicações do cenário pandêmico do COVID-19 frente a Segurança Alimentar e Nutricional: uma revisão bibliográfica.** *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, SP, v. 28, n. 00, p. e021008, 2021