



O reflexo da pandemia da covid-19 na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

The covid-19 pandemic reflection on the National School Nutrition Program execution (PNAE)


Marcela Baiense Monelis^a

 <https://orcid.org/0009-0007-9624-266X>

Luísa Pedrada de Sousa^a

 <https://orcid.org/0000-0003-1023-3791>

Alan Patricio da Silva^a

 <https://orcid.org/0000-0003-2918-0060>

Resumo: O artigo objetivou descrever a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante a pandemia da covid-19 com base em estudos publicados no período de 2020 a 2023 através de uma revisão integrativa. Naquele momento, a PNAE foi relevante, assumindo a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos alunos beneficiários e apontou para a necessidade de um maior investimento por parte do governo federal brasileiro.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Políticas Públicas. Covid-19. Brasil.

Abstract: The article aimed to describe the execution of the National School Meal Program (PNAE) during the covid-19 pandemic based on studies published from 2020 to 2023 through an integrative review. During the pandemic, PNAE was relevant, guaranteeing the Food and Nutritional Security (SAN) of student beneficiaries and pointing to the need for greater investment by the Brazilian federal government.

Keywords: Food and Nutrition Security. Public Policy. Covid-19. Brazil.

^aEscola Superior de Ensino da Santa Casa de Misericórdia de Vitória, Vitória/ES, Brasil.

Recebido: 2/1/2024 ■ Aprovado: 2/2/2024

Introdução

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) concedeu espaço internacional para compromissos e pactos estabelecidos em âmbito nacional, visando à sua garantia. A segurança alimentar, antes da formulação do conceito SAN, era restrita à produção e à formação de estoques, mas, atualmente, abarca as variadas dimensões que exercem influência no sistema alimentar mundial e nas condições de vida dos indivíduos (Vasconcellos; Moura, 2018).

A SAN tem como principal instrumento a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída por meio do Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010 (Brasil, 2010). E, no âmbito dessa, encontra-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), regulamentado por meio da Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, que possui como eixos norteadores a universalização e a gratuidade na oferta de alimentos escolares, e práticas alimentares saudáveis (Brasil, 2009; Nero; Garcia; Almassy Junior, 2022).

O padrão alimentar de muitos brasileiros foi alterado e a situação de insegurança alimentar, já existente, foi agravada, conforme atestam os Dados do II Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 (II VIGISAN) (REDE PENSSAN, 2022). Frente a esse cenário, o PNAE foi programa estratégico para o enfrentamento da pandemia, em função das medidas de isolamento social que resultaram nas suspensões das aulas, ameaçando a garantia de alimentos para uma parte expressiva de estudantes (Brasil, 2021).

Portanto, o objetivo desta pesquisa foi avaliar o processo de execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante a pandemia da covid-19.

1. Métodos

Trata-se de uma revisão integrativa de literatura, orientada pela seguinte questão: “Como se deu a execução do Programa Nacional de

Alimentação Escolar (PNAE) durante a pandemia da covid-19?”. A pesquisa foi realizada no período de março a maio de 2023, nas bases de dados Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); Literatura Latino-americana e do Caribe em Ciências da Saúde (Lilacs); e Scopus.

Os critérios de inclusão adotados foram: estudos publicados no período de 2020 a 2023, nos idiomas português, inglês e espanhol, que tratavam sobre a execução do PNAE durante a pandemia da covid-19, e publicações com texto completo disponível. Como critério de exclusão, foram eliminadas pesquisas de opinião, estudos de reflexão, pesquisas que não tinham conexão com o objetivo deste estudo, editoriais, livros ou capítulos de livros, pesquisas duplicadas nas bases de dados.

A estratégia de busca utilizada foi: “Segurança Alimentar e Nutricional” AND “Políticas Públicas” AND “Alimentação Escolar”. Para busca na Scopus, a seguinte estratégia foi empregada para identificação das pesquisas: “Food and Nutrition Security” AND “Public Policies” AND “School Feeding”, considerando os descritores na língua inglesa reconhecidos pelo Medical Subjects Headings (MeSH). A organização e a apresentação do processo de busca levaram em conta as recomendações do modelo para revisões sistemáticas e metanálises (Prisma).

Inicialmente, foi realizada a análise de todos os títulos, descartando os que não correspondiam ao tema. Em seguida, procedeu-se com a leitura dos resumos e, após exclusão de acordo os critérios definidos, foi realizada a leitura na íntegra daqueles que preenchiam os critérios de inclusão delimitados nesta pesquisa. O processo de seleção dos estudos foi realizado por dois revisores, e eventuais dúvidas, discutidas com um terceiro revisor, para uma definição de forma consensual entre eles.

A extração de dados foi conduzida com o propósito de caracterizar os estudos, em que foram devidamente registrados os autores, ano de publicação, objetivos da pesquisa, tipo de estudo, modalidade de execução do programa durante a suspensão das atividades letivas, informações referentes ao público beneficiado nesse intervalo, bem como as

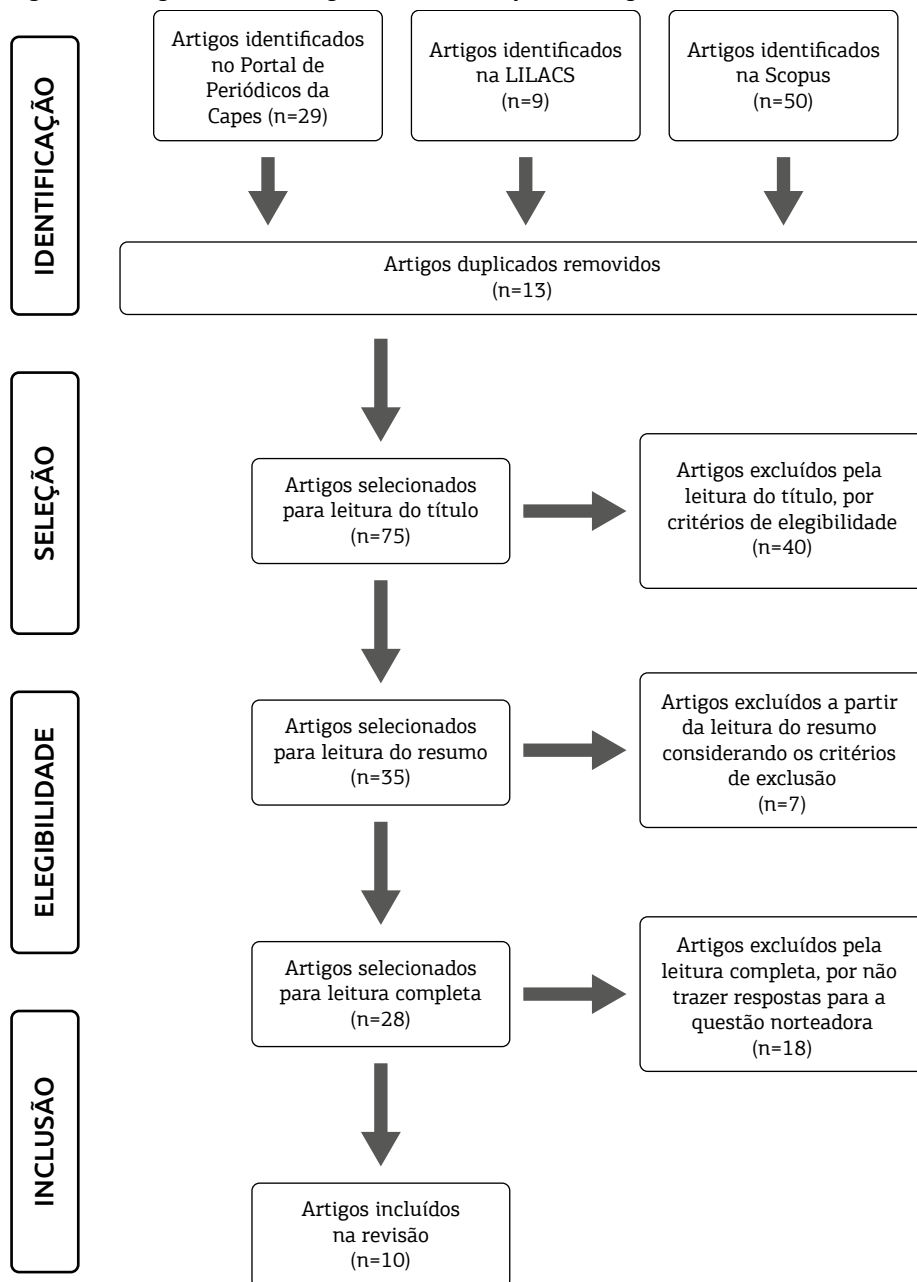
oportunidades que concorreram para a manutenção do programa e os desafios impostos às Entidades Executoras (EEx).

2. Resultados

Foi identificado um total de 88 publicações, além de 29 encontradas no Portal de Periódicos da Capes, nove na base de dados da Lilacs e 50 na do Scopus. Do total de 88 artigos, inicialmente 13 foram excluídos por duplicidade, perfazendo um total de 75 para a avaliação dos critérios definidos. Foram excluídos 40 pela leitura do título. Após a leitura dos resumos, sete foram excluídos por não atenderem aos critérios de elegibilidade. Vinte e oito estudos foram selecionados para leitura completa, 18 não foram capazes de responder à questão norteadora delineada para esta pesquisa. Finalmente, o corpo de análise desta pesquisa foi composto por dez artigos, conforme apresentados no fluxograma a seguir (Figura 1).

O período de realização das pesquisas predominou em 2020, ano em que a pandemia da covid-19 eclodiu no Brasil. Em relação ao tipo do estudo, quatro foram de revisão de literatura; três, estudos transversais; dois, estudos de caso; e um que reuniu a revisão de literatura com a realização de reuniões remotas (Quadro 1). Dos três estudos transversais, um foi realizado na cidade de Santos; outro trouxe informações relativas aos governos estaduais e do Distrito Federal; e o terceiro pautou-se na análise de documentos oficiais publicados pela União, Distrito Federal (DF), pelos estados e pelas capitais brasileiras. No que concerne aos estudos de caso, um correspondia ao cenário de Foz do Iguaçu, com informações coletadas em entrevistas, fóruns de discussão e revisão de documentos; e o outro diz respeito às cidades de Campos dos Goytacazes e Macaé, resultante de entrevistas realizadas.

Figura 1. Fluxograma da estratégia de busca e seleção dos artigos.



Fonte: Elaborado pela autora Marcela Baiense Monelis (2023).

Quadro 1. Caracterização dos estudos incluídos.

ESTUDO	AUTOR E ANO	OBJETIVO	TIPO DE ESTUDO
1	Alpino <i>et al.</i> (2020).	Analisar as primeiras ações, em âmbito federal, do governo brasileiro para a mitigação dos efeitos da pandemia que podem repercutir na segurança alimentar e nutricional, considerando as recentes mudanças institucionais das políticas e dos programas.	Revisão de literatura.
2	Amorim; Ribeiro Jr.; Bandoni (2020).	Analisar a contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para o enfrentamento da fome e da Insegurança Alimentar (IA), ao propor um conjunto de estratégias para que o PNAE possa garantir a alimentação dos escolares nesse momento de crise.	Revisão de literatura.
3	Bicalho; Lima (2020).	Problematizar, por meio de reflexões teóricas e críticas, a contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar na garantia da segurança alimentar e nutricional dos estudantes brasileiros no período da pandemia da covid-19.	Revisão de literatura.
4	Correa <i>et al.</i> (2020).	Identificar e discutir estratégias para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar pelas administrações estaduais durante a pandemia do coronavírus.	Pesquisa transversal.
5	Gurgel <i>et al.</i> (2020).	Identificar as estratégias governamentais implementadas no Brasil para prover o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável em contextos de elevada vulnerabilidade social frente à covid-19.	Estudo transversal.
6	Lourenço <i>et al.</i> (2021).	Comparar as estratégias adotadas por dois municípios para manter a alimentação escolar durante a pandemia da covid-19 na região norte do estado do Rio de Janeiro, Brasil, e discutir possíveis impactos dessas estratégias na SAN.	Estudo de caso.
7	Neves <i>et al.</i> (2021).	Apresentar desdobramentos preliminares da pandemia de covid-19 sobre o desemprego, a pobreza e a fome no Brasil.	Revisão de literatura.
8	Santos <i>et al.</i> (2022).	Analisar a (in)segurança alimentar e seus fatores associados em famílias de escolares do jardim e da pré-escola de Unidade Municipal de Educação, localizada em região de vulnerabilidade social de Santos (São Paulo/SP), Brasil, no cenário da pandemia da covid-19.	Estudo transversal.
9	Silva <i>et al.</i> (2020).	Analisar a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como instrumento de garantia de segurança alimentar e nutricional e de resiliência social também no rural, sobretudo no atual contexto de pandemia da covid-19 na Amazônia brasileira.	Revisão de literatura, pesquisa documental e realização de reuniões remotas com atores sociais.

A pesquisa, conduzida por meio de uma revisão de literatura e de reuniões remotas, aborda a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no estado do Pará, concentrando-se nas cidades de Afuá, Inhangapi, Ourilândia do Norte e Paragominas. No Quadro 2, estão apresentadas as associações identificadas em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Lei n. 11.947/2009.

Quadro 2. Associações dos dados coletados com as diretrizes dispostas na Lei n. 11.947/2009.¹

DIRETRIZ	ESTUDOS QUE REVELARAM ASPECTOS ALINHADOS À DIRETRIZ
I — o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.	Zimmermann; Eleuterio; Garcia (2021).
II — a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional.	Lourenço <i>et al.</i> (2021).
III — a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica.	Alpino <i>et al.</i> (2020); Bicalho; Lima (2020); Corrêa <i>et al.</i> (2020); Silva <i>et al.</i> (2020).
IV — a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada.	Lourenço <i>et al.</i> (2021); Silva <i>et al.</i> (2020).
V — o apoio ao 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 as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos.	Alpino <i>et al.</i> (2020); Silva <i>et al.</i> (2020); Zimmermann; Eleuterio; Garcia (2021).
VI — o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitam de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.	Zimmermann; Eleuterio; Garcia (2021); Silva <i>et al.</i> (2020).

¹ As demais pesquisas não mencionadas no quadro anterior revelaram aspectos que não se mostraram em consonância com as diretrizes dispostas na Lei n. 11.947/2009.

3. Formas de execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar durante a suspensão das aulas presenciais

Durante a interrupção das atividades escolares, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi implementado por meio da entrega de kits alimentares, refeições, ou mediante a transferência de recursos financeiros, assegurando a continuidade do fornecimento de refeições no ambiente escolar (Alpino *et al.*, 2020; Amorim; Ribeiro Jr.; Bandoni, 2020; Bicalho; Lima, 2020; Corrêa *et al.*, 2020; Gurgel *et al.*, 2020; Lourenço *et al.*, 2021; Zimmermann; Eleuterio; Garcia, 2021).

Na concepção de Amorim, Ribeiro Jr. e Bandoni (2020), a distribuição de refeições aos alunos requer um investimento de recurso menor, exige o trabalho diário para o preparo dos alimentos e de, no mínimo, um responsável familiar do aluno. Já os kits de alimentos podem ser disponibilizados aos alunos de modo semanal ou mensal. Porém, o custo para a execução do PNAE neste formato é comumente mais elevado, e traz consigo um aspecto restritivo, não apenas pela quantidade dos alimentos disponibilizados, mas também para a qualidade e o volume de escolares que podem ser beneficiados.

Os achados anteriores dialogam com o resultado apresentado no livro *Execução do PNAE durante a pandemia* (Brasil, 2021), que apresenta dados da pesquisa que avaliou 3.434 EEx do PNAE em todo o Brasil, e constatou que a principal estratégia, utilizada por 94,6% dessas EEx para assegurar a alimentação dos estudantes matriculados, foi a oferta de alimento aos alunos por kits alimentares, e que apenas uma entidade optou pela transferência de recurso. Concernente a esta última estratégia, Alpino *et al.* (2020) e Gurgel *et al.* (2020) lembram que às EEx é vedada a transferência direta de renda às famílias por meio da utilização de recursos federais.

Os pais e responsáveis dos alunos recebiam, segundo Gurgel *et al.* (2020), valores que variavam entre R\$ 50,00 e R\$ 179,10, disponibilizados a eles por meio de transferência bancária ou entrega de uma vale-compra,

concedida por intermédio de cartão magnético, que deveria ser utilizado pelas famílias na compra de alimentos nos comércios credenciados.

Em alguns municípios, esses cartões só poderiam ser usados pelos beneficiários apenas em determinados estabelecimentos, de modo que isso limitava a autonomia deles na utilização do recurso (Gurgel *et al.*, 2020). Outro ponto negativo do uso da estratégia anterior se relaciona ao fato de que esse modelo de atendimento aos alunos prejudicou a garantia da compra de produtos advindos da agricultura familiar, suprimindo a possibilidade de comercialização da agricultura familiar para o PNAE (Corrêa *et al.*, 2020; Bicalho; Lima, 2020).

Quanto à necessidade do olhar para a agricultura familiar no contexto anterior, Bicalho e Lima (2020) reforçam que cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) incentivar o atendimento pelos estados e municípios no que tange à continuidade no fornecimento de frutas e de hortaliças *in natura*, bem como a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, tendo em vista que o PNAE é um programa que fortalece e garante a renda para os agricultores familiares.

Em relação à transferência de valores às famílias dos escolares, Alpino *et al.* (2020), Bicalho e Lima (2020), Gurgel *et al.* (2020) e Lourenço *et al.* (2021) consideram esta prática problemática. A transferência de recursos pode comprometer a vertente nutricional do PNAE à medida que, ao desenvolver o programa nesse formato, nem a compra nem a qualidade dos alimentos adquiridos pelas famílias podem ser garantidas. Outro aspecto que merece destaque se relaciona ao fato de que, quando a aquisição é feita via município, a possibilidade de compra de produtos de melhor qualidade por um preço reduzido é elevada.

Lourenço *et al.* (2021) acrescentam ainda que os alimentos adquiridos pelas famílias dos escolares, comumente, são obtidos em supermercados, o que, por sua vez, diminui a possibilidade de aquisição de produtos advindos da agricultura familiar, já que, nestes contextos, há a ampla presença da indústria comercial de alimento em detrimento dos gêneros

hortifrutigranjeiros produzidos na comunidade local. Dessa forma, a transferência de renda inviabiliza a associação da alimentação escolar com a agricultura local, constituindo aspecto negativo para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

No entendimento de Lourenço *et al.* (2021, p. 12), disponibilizar refeições é a estratégia que mais coaduna com a essência do PNAE. Bicalho e Lima (2020) corroboram pontuando que os kits, possivelmente, são compartilhados entre os integrantes do núcleo familiar, diminuindo, portanto, a quantidade de alimentos que deveria ser consumida pelo estudante, tendo em vista a sua faixa etária. Outra problemática identificada foi a priorização de compra de alimentos processados por uma parcela significativa das EEx (Corrêa *et al.*, 2020).

Visando dispor de orientações dirigidas às famílias em relação à compra e à manipulação de alimentos saudáveis, um dos municípios brasileiros, durante a pandemia, na página oficial da prefeitura, dispôs materiais educativos acerca da educação alimentar. Por meio da divulgação de vídeos, textos e imagens, o objetivo era orientar os beneficiários do PNAE em relação à alimentação saudável e à higienização dos alimentos, em consonância com as prerrogativas descritas nos guias nacionais de referências (Lourenço *et al.*, 2021).

4. Público beneficiário

A alimentação, considerada um direito inerente ao ser humano, é uma diretriz central do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que busca universalizar o acesso dos alunos matriculados nas instituições educacionais abrangidas pelo programa aos alimentos oferecidos. Contudo, análises das pesquisas neste estudo indicam que algumas escolas, durante a suspensão das aulas, não implementaram a distribuição de kits ou a transferência de recursos para todos os alunos, conforme sugerido por diversos estudos, incluindo Alpino *et al.* (2020),

Bicalho e Lima (2020), Corrêa *et al.* (2020), Lourenço *et al.* (2021), Silva *et al.* (2020) e Zimmermann, Eleuterio e Garcia (2021).

Os estudos de Amorim, Ribeiro Jr. e Bandoni (2020) e Corrêa *et al.* (2020) citam que, em alguns municípios, o atendimento pelo novo formato de execução do PNAE foi restritivo ao ser direcionado apenas a alunos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), ou aqueles cadastrados no Cadastro Único.² Gurgel *et al.* (2020) mencionam o atendimento do PNAE em seu novo formato somente a alunos em situação de extrema pobreza, os quais deveriam comprovar tal condição por meio do registro no Cadastro Único ou associação ao PBF.

Os autores refutam a preocupante focalização evidenciada no PNAE durante a suspensão das aulas em detrimento da assistência universal que deveria ser assegurada aos escolares. Eles destacam que a pandemia desencadeou a intensificação da crise econômica que, por sua vez, propiciou, em muitas famílias, quadros de pobreza e pobreza extrema, em que se tem a estimativa de que uma grande parcela dessas famílias talvez nem ao menos tenha efetivado cadastro no Cadastro Único, portanto, elas estariam à margem do acesso de algumas estratégias assistenciais emergenciais, como ocorreu com o PNAE.

Corrêa *et al.* (2020) questionam a abordagem de algumas Entidades Executoras (EEx) que condicionam a distribuição de kits à condição de os alunos serem beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). Os autores argumentam que essa determinação evidencia a negligência em relação aos aspectos burocráticos, os quais impossibilitaram a inclusão de novos beneficiários. Esses indivíduos, afetados por perda de emprego, redução salarial e engajamento em trabalhos informais ou não remunerados

² “O Cadastro Único é uma base de dados que serve para identificar e conhecer as pessoas e famílias mais vulneráveis do país e, assim, ajudar o Governo Federal a desenvolver políticas públicas voltadas para essa população. Atualmente, 28 programas federais utilizam a base do Cadastro Único para a gestão de suas ações, como o Programa Auxílio Brasil, o Benefício de Prestação Continuada, a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Criança Feliz, entre outros” (BRASIL, 2023).

devido ao impacto socioeconômico causado pela covid-19, não foram contemplados por esse critério.

Adicionalmente, os autores destacam que a diminuição no número de beneficiários do PBF, observada desde 2016, não foi considerada na tomada de decisão relacionada a esse critério. Zimmermann, Eleuterio e Garcia (2021) destacam que, no período em que as atividades escolares estavam suspensas, a distribuição de cestas nutricionalmente balanceadas foi feita prioritariamente aos alunos de famílias que estavam em situação de vulnerabilidade social e que ainda não haviam sido beneficiadas com cestas básicas distribuídas pela Secretaria Municipal de Assistência Social.

Os resultados apresentados neste estudo estão em consonância com o livro *Execução do PNAE durante a pandemia* (Brasil, 2021). Eles apontam para a falta de conformidade de algumas EEx com a natureza universal do programa, uma vez que apenas 44,5% delas realizaram a distribuição de kits para todos os alunos durante a suspensão das aulas. Além disso, observa-se que, durante esse período, uma parcela significativa das EEx não demonstrou preocupação com os alunos que possuem necessidades alimentares especiais. Os dados revelam que apenas 45,23% das EEx atenderam integralmente às necessidades alimentares desses estudantes, enquanto 35,08% atenderam parcialmente e 19,69% não realizaram entregas de kits considerando essas especificidades (Brasil, 2021, p. 20).

O alcance do PNAE às famílias indígenas e quilombolas foi abordado por Silva *et al.* (2020), as quais foram beneficiadas com os kits de alimentos, o que demonstra o atendimento de uma das diretrizes que devem nortear as políticas públicas de SAN, descrita no inciso IV, do artigo 3º, do Decreto n. 7.272/2020, que prevê sobre a necessidade de “promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais [...] povos indígenas e assentados da reforma agrária” (Brasil, 2010, n. p.).

5. Oportunidades para a continuidade do programa

No contexto da PNAE durante a suspensão das aulas, uma das contribuições identificadas foi a viabilidade da oferta de alimentos provenientes da agricultura familiar, evidenciada por pesquisas de Silva *et al.* (2020) e Zimmermann, Eleuterio e Garcia (2021). Contudo, Santos *et al.* (2022) observaram que a transferência de renda ou a distribuição de kits de alimentos não garantem a distribuição intradomiciliar. Assim, talvez a estratégia mais apropriada fosse a continuidade da oferta de alimentação no ambiente escolar, seguindo todos os protocolos para prevenir a disseminação do vírus da covid-19.

Destaca-se que os resultados apresentados no livro *Execução do PNAE durante a pandemia* corroboram os das pesquisas anteriormente citadas, e apontam que, dentre as EEx do PNAE, 94,33% informaram que durante o período da pandemia desenvolveram ações acompanhadas pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), reiterando a relevância do controle social para a efetiva execução desse programa (Brasil, 2021). Silva *et al.* (2020) realçam ainda a relevância da participação ativa, não só dos conselheiros, mas também de gestores, nutricionistas, organização social de agricultores familiares, a fim de tornar possível a distribuição dos kits de alimentação voltados ao atendimento dos escolares.

6. Desafios para a continuidade do programa

Um dos notáveis desafios para a continuidade do Programa Nacional de Alimentação Escola (PNAE) durante a suspensão das aulas foi identificado nos principais instrumentos elaborados para nortear a execução deste durante a suspensão das aulas presenciais, ou seja, na Lei n. 13.987/2020 e na Resolução n. 2/2020 (Brasil, 2020a; Brasil, 2020b).

Conforme apontam Bicalho e Lima (2020), a Lei n. 13.987/2020 não exigiu dos gestores do PNAE a adoção de estratégias para prevenir a interrupção do programa, apenas recomendou a operacionalização deste em um novo formato. Por isso, os autores elencaram a necessidade de a

esfera federal, articulada com a sociedade civil organizada, potencializar processos de mobilização, visando à adoção de inovações necessárias e à adesão, de modo a possibilitar o acesso de todos os alunos aos alimentos, mitigando os efeitos da insegurança alimentar e nutricional intensificados pela pandemia.

Amorim, Ribeiro Jr. e Bandoni (2020) discutem que a Resolução n. 2/2020 pode ter contribuído para que o caráter universal do PNAE fosse negligenciado por algumas EEx. Os autores reconhecem que tal posicionamento pelo FNDE foi legítimo se analisado pelo viés da montagem de kits com o recurso repassado exclusivamente pelo governo federal e o volume de estudantes a ser atendido. Entretanto, alguns critérios que foram instituídos se mostraram como restritivos e ocasionaram a privação de muitos alunos, os quais também necessitavam dos alimentos que eram ofertados no contexto do PNAE.

Bicalho e Lima (2020), Corrêa *et al.* (2020) e Zimmermann, Eleuterio e Garcia (2021) trazem ainda como desafios para a execução do PNAE, durante o período da suspensão das aulas escolares, a ausência de celeridade por parte do governo federal em instituir instrumentos para a execução desse programa diante da nova realidade sanitária, posto que, após a suspensão das atividades escolares, somente quase um mês depois o governo federal veio publicar a Lei n. 13.987/2020, que deu subsídios para as EEx desenvolverem o programa em um novo formato.

Corrêa *et al.* (2020), em seu levantamento, identificaram que, no período inicial da pandemia, a fim de reduzir os efeitos da suspensão das aulas no fornecimento de alimentos pelo PNAE, muitas EEx desenvolveram suas próprias estratégias, mesmo sem o respaldo do governo federal. Este achado caminha na direção do resultado apresentado no livro *Execução do PNAE durante a pandemia*, que constatou que um terço das EEx pesquisadas a oferta de alimentos aos escolares foi retomada somente na primeira quinzena de abril, ou seja, somente após ser sancionada a Lei n. 13.987/2020 (Brasil, 2021).

Alpino *et al.* (2020) e Zimmermann, Eleuterio e Garcia (2021) apontam para a elevação do custo da execução do PNAE como mais um dos

percalços para a continuidade deste. Alpino *et al.* (2020) lembram que, no formato de implementação do programa, não foi prevista sua continuidade em um contexto de emergência sanitária e, logo, não foi projetado também o envio de recursos adicionais para as EEx, a fim de fortalecer o PNAE, de modo a prevenir sua descontinuidade.

Zimmermann, Eleuterio e Garcia (2021) discutem os desafios enfrentados no atendimento aos beneficiários do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Foz do Iguaçu durante o início da pandemia de covid-19. Esses desafios incluíram: dificuldades por parte da administração local para implementar o programa nesse período; escassez de alimentos; incertezas relacionadas ao uso de recursos financeiros; obstáculos para garantir a entrega de cestas de alimentos de acordo com faixas etárias específicas; falta de uma estrutura física adequada; complexidades na garantia do equilíbrio nutricional; desafios logísticos na entrega; e a extensão territorial da cidade mencionada.

À luz da discussão promovida, os resultados do estudo de Santos *et al.* (2022) revelaram que, durante a suspensão das atividades escolares, houve um aumento da insegurança alimentar leve e moderada entre os alunos do jardim e da pré-escola (com idades entre quatro e seis anos) em regime de tempo integral na cidade de Santos, que ofereciam de três a quatro refeições diárias aos estudantes. Conforme apontado nesse estudo, a insegurança alimentar afetou aproximadamente metade da população investigada (33,3%), com 16,7% enfrentando níveis moderados de insegurança alimentar.

Bicalho e Lima (2020) destacam que, apesar da falta de preparo dos gestores das EEx para lidar com a covid-19, a continuidade do PNAE deveria ter sido mantida, evitando a interrupção na oferta de alimentação. Eles argumentam que a política de isolamento, implementada para conter a propagação do vírus, não deveria ter limitado o acesso à alimentação escolar, um direito garantido pela Constituição Federal.

Considerando o impacto da suspensão das aulas na Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos beneficiários do PNAE, Amorim, Ribeiro Jr., Bandoni (2020), Bicalho e Lima (2020) e Santos *et al.* (2022) ressaltam

a necessidade de monitorar a SAN dos alunos após o retorno às aulas. Amorim, Ribeiro Jr. e Bandoni (2020) observam que a suspensão das aulas durante a covid-19 agravou a insegurança alimentar para muitas famílias, destacando a urgência de direcionar recursos do PNAE para atender aos alunos durante os recessos e as férias escolares.

7. Associação dos dados coletados com as diretrizes dispostas na Lei n. 11.947/2009

A Lei n. 13.987, de 7 de abril de 2020, promoveu uma alteração específica no artigo 21-A da Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009, permitindo a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes matriculados durante o período de suspensão das aulas (Brasil, 2020a). Apesar da necessidade urgente de implementação desse programa em meio ao aumento da insegurança alimentar, é crucial observar que as Entidades Executoras (EEx) não deveriam negligenciar as diretrizes estabelecidas na Lei n. 11.947/2009, mesmo diante de um contexto marcado pelo agravamento das vulnerabilidades sociais e da fome (Brasil, 2009).

Consideramos crucial a análise dos resultados das pesquisas incluídas nesta revisão à luz das diretrizes estabelecidas na lei mencionada. No que diz respeito à Diretriz I, que preconiza “o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica” (Brasil, 2009, grifo nosso).

Apenas o estudo de Zimmermann, Eleuterio e Garcia (2021) mencionou uma Entidade Executora que considerou essa diretriz ao compor os kits de alimentação. Quanto à Diretriz II, que aborda a necessidade de: “inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino

e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional” (Brasil, 2009, n, p.), nenhum dos estudos revisados fez menção específica a essa diretriz.

O desfecho desta revisão integrativa indica que muitos gestores das EEx do PNAE negligenciaram a observância das diretrizes estabelecidas, evidenciado pelo fato de que apenas o estudo de Lourenço *et al.* (2021) mencionou uma estratégia utilizada por um dos municípios em sua amostra, parcialmente refletindo a prerrogativa da Diretriz II ao abordar o estímulo à educação alimentar.

Em relação à Diretriz III, que preconiza: “a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica” (Brasil, 2009, n, p.), observou-se que esse princípio foi negligenciado por diversas EEx, conforme apontado nos estudos de Alpino *et al.* (2020), Bicalho e Lima (2020), Correa *et al.* (2020) e Silva *et al.* (2020).

No que tange à Diretriz IV, que trata da “participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada” (Brasil, 2009, n. p.), foi identificado que, durante a suspensão das aulas, essa participação ocorreu por meio da atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), conforme destacado nos estudos de Lourenço *et al.* (2021) e Silva *et al.* (2020).

No que concerne à Diretriz V, que aborda o apoio ao desenvolvimento sustentável e os incentivos para a aquisição de alimentos diversificados, produzidos localmente, especialmente pela agricultura familiar e empreendedores familiares rurais, com prioridade para comunidades indígenas e quilombolas (Brasil, 2009), algumas EEx atenderam a essas diretrizes, conforme evidenciado nos estudos de Alpino *et al.* (2020), Silva *et al.* (2020) e Zimmermann, Eleuterio e Garcia (2021).

Quanto à Diretriz VI, que destaca a necessidade de garantir o direito à alimentação escolar para assegurar a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso equitativo, respeitando as diferenças biológicas e condições de saúde específicas, especialmente para aqueles

em vulnerabilidade social (Brasil, 2009), o cumprimento dessa diretriz ao longo da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante a suspensão das aulas foi identificado apenas nos estudos de Silva *et al.* (2020) e Zimmermann, Eleuterio e Garcia (2021).

Portanto, embora muitas Entidades Executoras (EEx) tenham atingido o objetivo de fornecer alimentação aos alunos, observou-se a inobservância de algumas diretrizes estabelecidas na Lei n. 11.947/2009, as quais deveriam continuar a orientar a execução do programa.

8. Conclusão

A adaptação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em resposta à pandemia da covid-19 foi manifestada por modificações na Lei n. 11.947/2009, promovidas pela Lei n. 13.987/2020. Esta última possibilitou a distribuição de alimentos adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis. A Resolução n. 2/2020 complementou tais alterações para orientar a execução do programa durante o período de crise.

A inclusão da oferta de alimentos provenientes da agricultura familiar foi identificada como um elemento ambíguo, apresentando oportunidades e desafios simultâneos. Diversos estudos destacaram a participação crucial do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para assegurar a continuidade do PNAE, sublinhando a importância do controle social na implementação efetiva do programa.

Estudos apontaram impasses resultantes da demora do governo federal em instituir um novo modelo operacional para o programa, levando algumas Entidades Executoras (EEx) a adotarem estratégias próprias. O aumento dos custos de execução do PNAE em meio à implementação de uma nova logística sanitária foi identificado como um fator que dificultou a manutenção do programa. A escassez de estudos primários avaliando indicadores de insegurança alimentar e nutricional entre os escolares não beneficiados pelo PNAE durante a suspensão das aulas presenciais foi reconhecida como uma lacuna significativa.

A pesquisa ressalta a função crucial do PNAE na segurança alimentar e nutricional dos alunos, enfatizando a necessidade de instrumentos normativos e legais para garantir sua continuidade em contextos de crise. Destaca-se, ainda, a importância de investimentos federais nesse programa essencial para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país.

Referências

ALPINO, T. M. A. *et al.* Covid-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do governo federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 8, e00161320, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>. Acesso em: 18 jul. 2023.

AMORIM, A. L. B.; RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a covid-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1134-1145, ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200349>. Acesso em: 18 jul. 2023.

BICALHO, D.; LIMA, T. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da covid-19. *Demetra*, Rio de Janeiro, v. 15, e52076, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/demetra.2020.52076>. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — PNSAN, estabelece o parâmetro para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 6, 26 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. *Execução do PNAE durante a pandemia*. Rio de Janeiro: Unirio; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/PNAEmtemposdepandemiav20.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 2, 17 jun. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei n. 11.947 de 2009 para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, p. 2, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução n. 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 n. 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus — covid-19. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 27-28, 13 abr. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-ndeg-2-de-09-de-abril-de-2020/@@download/file>. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS n. 913, de 22 de abril de 2022. Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS n. 188, de 3 de fevereiro de 2020. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/ms-n-913-de-22-de-abril-de-2022-394545491>. Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. O que é o Cadastro Único?. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/cadunico>. Acesso em: 15 jun. 2023.

CORRÊA, E. N. *et al.* Alimentação escolar em tempos de covid-19: mapeamento das estratégias de execução da política pública pelos gestores estaduais. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 33, e200169, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-9865202033e200169>. Acesso em: 18 jul. 2023.

GURGEL, A. M. *et al.* Estratégias governamentais para a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável no enfrentamento à pandemia de covid-19 no Brasil. *Ciência @ Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 12, p. 4945-4956, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.33912020>. Acesso em: 18 jul. 2023.

LOURENÇO, A. E. P. *et al.* School feeding and food and nutrition security in the context of the covid-19 pandemic in the northern region of the state of Rio de Janeiro, Brazil. *Food Ethics*, v. 6, n. 2, p. 327-345, 2021. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34179336/>. Acesso em: 18 jul. 2023.

NERO, D. S. M.; GARCIA, R. P. M.; ALMASSY JUNIOR, A. A. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) a partir da sua gestão de descentralização. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 118, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/pfb3x4Dy3kCzLYHHFYCCB9d/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 jul. 2023.

NEVES, J. A. *et al.* Desemprego, pobreza e fome no Brasil em tempos de pandemia por Covid-19. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 34, e200170, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1678-9865202134e200170>. Acesso em: 18 jul. 2023.

REDE PENSSAN. *Insegurança alimentar e covid-19 no Brasil: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil*. 2022. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wpcontent/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 21 out. 2022.

SANTOS, C. J. *et al.* Insegurança alimentar em escolares e suas famílias em região vulnerável do litoral paulista, em tempos de pandemia por covid-19. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, v. 29, p. 1-15, 2022. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/issue/view/2072>. Acesso em: 18 jul. 2023.

SILVA, L. H. *et al.* PNAE em tempos de pandemia: desafios e potencialidades para sua operacionalização no contexto amazônico. *Mundo Amazônico*, v. 11, n. 2, p. 17-36, 2020. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/imanimundo/article/view/88519>. Acesso em: 18 jul. 2023.

VASCONCELLOS, A. B. P. A.; MOURA, L. B. A. Segurança alimentar e nutricional: uma análise da situação da descentralização de sua política pública nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, 1º mar. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00206816>. Acesso em: 18 jul. 2023.

ZIMMERMANN, S. A.; ELEUTERIO, A. A.; GARCIA, A. P. Desafíos y respuestas en la coordinación de políticas alimentarias en Brasil durante la pandemia de covid-19. *Estudios, Sociedad e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 78, p. 110-126, 2021. Disponível em: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/50823>. Acesso em: 18 jul. 2023.

Sobre os autores

MARCELA BAIENSE MONELIS – Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

E-mail: marcelamonelis@hotmail.com

LUÍSA PEDRADA DE SOUSA – Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

E-mail: luisapedrada@gmail.com

ALAN PATRICIO DA SILVA – Doutor e docente do Programa de Pós-graduação. Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

E-mail: alan.silva@emescam.br