



## Alimentação escolar no contexto de pandemia: a ressignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Naiara Sperandio<sup>1</sup> e Dayane de Castro Morais<sup>2</sup>

A alimentação escolar é um direito assegurado na Constituição Federal do Brasil, sendo dever do Estado garanti-la a todos os estudantes matriculados na rede pública de educação básica. A principal forma de realizar essa garantia tem ocorrido por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Desde março de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde declarou a pandemia pela COVID-19, medidas diversas têm sido tomadas para o controle da doença, dentre elas a suspensão de aulas presenciais, colocando em risco a garantia do direito humano à alimentação escolar na rede pública de ensino. Diante disto, o presente artigo, por meio de uma revisão, apresenta e discute o processo de ressignificação e os desafios enfrentados pelo PNAE no contexto da pandemia. O mesmo aborda as principais mudanças ocorridas com a promulgação da Lei nº 13.987/2020, regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 02/2020, que autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do programa às famílias dos estudantes. Além disto, apresenta as modalidades adotadas pelas Entidades Executoras e as atribuições dos diferentes atores de alimentação escolar do país, no contexto da pandemia, destacando seus reflexos na segurança alimentar e nutricional deste público.

**Palavras-chave:** COVID-19; Alimentação Escolar; Segurança Alimentar e Nutricional.

## School feeding in the context of a pandemic: the resignification and protagonism of the National School Feeding Program

School meals are a right enshrined in the Federal Constitution of Brazil, and it is the duty of the State to guarantee them to all students enrolled in the public basic education network. The main way to carry out this guarantee has been through the National School Feeding Program (PNAE). Since March 2020, when the World Health Organization declared the pandemic by COVID-19, several measures have been taken to control the disease, including the suspension of face-to-face classes, putting at risk the guarantee of the human right to school feeding in public school system. In view of this, this article, through a review, presents and discusses the reframing process and the challenges faced by PNAE in the context of the pandemic. It addresses the main changes that occurred with the enactment of Law nº. 13.987/2020, regulated by Resolution CD/FNDE nº 02/2020, which authorized, exceptionally, during the period of suspension of classes, the distribution of foodstuffs purchased with program resources to students' families. In addition, it presents the modalities adopted by the Executing Entities and the attributions of the different school feeding actors in the country, in the context of the pandemic, highlighting their reflexes on the food and nutritional security of this public.

---

<sup>1</sup> Professora adjunta do Curso de Nutrição da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Endereço para Correspondência: Rua Professor Aloisio Teixeira Gomes da Silva 50, Granja dos Cavaleiros. CEP: 27930-560, Macaé - Rio de Janeiro. Brasil. E-mail: [naiarasperandio@yahoo.com.br](mailto:naiarasperandio@yahoo.com.br). ID ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9015-3849>

<sup>2</sup> Pós-doutoranda pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6439-7009>

**Keywords:** COVID-19; School Feeding; Food and Nutrition Security.

Submetido em: 25/09/2020

Aceito em: 08/02/2021

## INTRODUÇÃO

O novo coronavírus chegou ao Brasil num cenário de crise política, econômica e social, que podem estar associadas a medidas de austeridade econômica, que vem sendo adotadas no país nos últimos anos. A desigualdade social histórica, e até mesmo naturalizada, no acesso a direitos humanos, dentre eles o da alimentação, foi acentuada nesse contexto de crise sanitária<sup>[1]</sup>.

Se em 2014, o país vivenciava a saída do mapa da fome, com menos de cinco por cento da sua população em situação de subalimentação, atualmente, o que se projeta é o aumento da insegurança alimentar e nutricional, com o desmantelamento de uma potente agenda de segurança alimentar e nutricional que foi desenhada, com intensa participação da sociedade civil, ao longo de anos<sup>[1,2]</sup>.

O Relatório Global de Crises Alimentares, publicado pelo Programa Mundial de Alimentação (WFP) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), estima que o número de pessoas que enfrenta insegurança alimentar pode duplicar devido à pandemia, passando de 135 milhões de pessoas em 2019 para 265 milhões no final deste ano, sendo que países da América Latina estão entre os mais afetados<sup>[3]</sup>.

Como medidas para conter o avanço da COVID-19 e a saturação dos serviços de saúde, destaca-se o distanciamento social, fechamento do comércio não essencial e de escolas, higiene pessoal e de superfícies, uso de máscaras de proteção, dentre outras<sup>[4]</sup>. No que diz respeito à suspensão de aulas presenciais e fechamento de escolas, essa medida, essencial para o controle da doença, coloca em risco a garantia do direito humano à alimentação escolar, oferecida a aproximadamente 40 milhões de estudantes de escolas públicas e de educação básica, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O PNAE é considerado uma das principais estratégias de garantia do direito humano à

alimentação adequada (DHAA) e um dos programas responsáveis pela saída do país do mapa da fome<sup>[5]</sup>.

O PNAE é um dos mais antigos programas de alimentação e nutrição no Brasil, com magnitude e pioneirismo reconhecidos internacionalmente. Passou de uma estratégia pontual e assistencial, realizada apenas em alguns municípios, para fins de minimizar a problemática da fome e de carências nutricionais, para o maior programa universal de acesso à alimentação, totalmente desenvolvido com custeio público<sup>[5,6]</sup>. Para muitos estudantes a alimentação escolar é a principal, ou única, refeição do dia.

Pelo PNAE garante-se a oferta de pelo menos 20% das necessidades nutricionais do aluno, conforme a carga horária de permanência do mesmo na escola. A legislação vigente do Programa preconiza a oferta de uma alimentação saudável e variada, com frutas e verduras, restrição de ultraprocessados e que respeite os hábitos e culturas regionais, sendo o cardápio elaborado e acompanhado por nutricionista responsável técnico. Além disso, a pouco mais de uma década, com a Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, ficou determinada a compra de alimentos da agricultura familiar, estreitando assim as distâncias entre a produção e a refeição ofertada, bem como fortalecendo ações de segurança alimentar e nutricional, tanto para a comunidade escolar como para os agricultores da região<sup>[7]</sup>.

Os princípios que compõem o programa - universalidade, continuidade, equidade, respeito aos hábitos alimentares e sustentabilidade - contemplam a garantia de segurança alimentar e nutricional, pela oferta de alimentação adequada e saudável, durante os 200 dias letivos, aos estudantes das escolas públicas e educação básica<sup>[5,6]</sup>.

Considerando o momento atual, a continuidade do ensino de maneira remota, em algumas localidades, somado ao esperado aumento da insegurança alimentar e nutricional decorrente da

redução de renda das famílias, o PNAE se faz mais do que essencial e estratégico.

O presente artigo, na forma de uma revisão, apresenta e discute o processo de ressignificação e os desafios enfrentados pelo PNAE no contexto da pandemia de COVID-19. Buscou-se discutir, baseando-se na pesquisa bibliográfica e documental, no *site* oficial do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Fórum Brasileiro Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) para acesso as principais mudanças no *modus operandi* do programa nesse momento histórico, no qual a garantia do acesso à alimentação adequada é imperativo. Além de busca não sistemática de matérias e notícias jornalísticas sobre o tema em questão.

## A alimentação escolar na pandemia: o que mudou?

A disseminação rápida e trágica da COVID-19 no Brasil levou à publicação da Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que altera a Lei nº 11.947/2009, marco legal do PNAE. A Lei nº 13.987/2020, regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 02, de 09 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 às famílias dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Esta Lei contempla a distribuição de alimentos já existentes em estoque e daqueles que vierem a ser adquiridos, enquanto as aulas presenciais estiverem suspensas em virtude do estado de emergência<sup>[8,9]</sup>.

A Resolução CD/FNDE nº 02/2020, estabelece que durante este período de pandemia a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE podem ser distribuídos às famílias dos estudantes matriculados na rede de ensino pública, sendo os critérios estabelecidos pelos gestores locais. Assim, cada Entidade Executora pode traçar a melhor estratégia de oferta de alimentação a este público<sup>[9]</sup>.

Cabe destacar que a Lei nº 13.987/2020 regulamenta somente os recursos federais, que são de caráter suplementar. Os governos estaduais e

municipais destinam recursos próprios, sobre os quais possuem autonomia de gestão. Em algumas localidades os recursos próprios são muitas vezes superiores aos valores repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Portanto, os recursos federais somente podem ser utilizados para aquisição de alimentos; em contrapartida, os recursos próprios podem ser utilizados em diferentes estratégias, como por exemplo, a transferência direta do recurso financeiro a família<sup>[6,5,8]</sup>.

Como coube a gestão local a definição de critérios acerca da aquisição e distribuição de gêneros alimentícios pelo PNAE, diferentes experiências estão sendo desenvolvidas no país. Algumas Entidades Executoras têm optado pela oferta de *kits*, cestas básicas, refeições prontas (por marmitex) e até mesmo concessão de auxílio financeiro. Ressalta-se que a legislação vigente, mesmo impondo autonomia aos gestores locais, apresenta recomendações para a oferta dos alimentos por *kits*, não contemplando as outras modalidades adotadas pelos gestores no país, até o momento.

## Aquisição de gêneros alimentícios durante a pandemia

Em situações de calamidade pública, como a atual, estabelecida pela Portaria GM/MS nº 188/2020 e pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, há possibilidade de dispensa de licitação, estabelecida pela Lei nº 8.666/1993 e suas alterações. Caso haja necessidade de aquisição de gêneros alimentícios neste período, e não seja possível realizar o processo licitatório convencional, é necessário justificar e comprovar essa aquisição, praticar preços pelos fornecedores compatíveis com o mercado, bem como justificar formalmente a escolha do fornecedor. Todo o processo de aquisição deve ser justificado e documentado, seguindo as primícias legais<sup>[10-12]</sup>.

A legislação atual permite que o processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar, por meio da chamada pública, seja realizado de forma remota, com utilização de canais eletrônicos, desde que previstos no edital de chamamento. Assim, todo o processo de chamada pública, considerando desde a pesquisa de preços em mercados locais, até a

entrega, análise e divulgação dos resultados pode ocorrer de forma eletrônica<sup>[9]</sup>. Por um lado esta permissão reduz o risco causado por aglomerações durante as etapas do processo (principalmente na entrega e avaliação dos documentos exigidos para habilitação das propostas), mas por outro restringe a participação de pequenos agricultores que muitas vezes não têm acesso e/ou destreza para utilizar a internet e suas ferramentas. Outros autores problematizam essa questão do acesso a infraestrutura e às políticas públicas por parte dos agricultores familiares<sup>[13,14]</sup>.

A entrega dos gêneros licitados ou por chamada pública pode ser adaptada, com adiantamento da entrega de alguns gêneros ou adiamento de outros para o reinício das aulas presenciais (como os perecíveis ou alimentos da safra), conforme negociação entre os gestores locais e fornecedores, visando atender a demanda atual<sup>[9]</sup>. Assim, os contratos vigentes podem ser ajustados ou até mesmo suspensos visando atendimento à logística necessária neste período de pandemia.

Em relação aos recursos disponibilizados pelo FNDE, enquanto o Decreto Legislativo nº 06/2020 de situação de calamidade pública vigorar, será permitido que o saldo existente na conta bancária destinada ao PNAE em âmbito municipal ou estadual, na data de 31 de dezembro de 2020, exceda o limite de reprogramação (de até 30% dos recursos repassados no ano)<sup>[11]</sup>. Este valor a ser reprogramado deve ser declarado no ato da prestação de contas do PNAE, no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) e aprovado pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

## A distribuição de gêneros alimentícios durante a pandemia

Quando os alimentos forem distribuídos em forma de *kits*, cabe ao nutricionista, responsável técnico pela alimentação escolar, planejar, definir os gêneros alimentícios e as quantidades *per capita* que deverão compor os mesmos, considerando as faixas etárias e o período em que os estudantes seriam atendidos na unidade escolar. A Resolução CD/FNDE nº 02/2020 conferiu autonomia ao nutricionista responsável técnico pelo PNAE na elaboração do *kit*, reconhecendo que a equipe de

nutrição conhece as necessidades e a realidade dos estudantes do território em que atuam<sup>[9,15]</sup>.

A composição dos *kits* deve respeitar os princípios da oferta de alimentos pelo PNAE, conforme critérios de qualidade sanitária (respeitando o binômio tempo-temperatura para gêneros perecíveis e livre de contaminantes físicos, químicos e biológicos) e nutricional (variedade, preferência por alimentos *in natura* e minimamente processados, considerando hábitos e cultura da região). Primando pela qualidade sanitária, a legislação vigente recomenda a inclusão de orientações quanto a higiene correta da embalagem e alimentos ofertados nos *kits*<sup>[8,9,15]</sup>. Vale lembrar que, em função da baixa escolaridade de muitos pais e/ou familiares, além da vulnerabilidade socioeconômica dos mesmos, estas orientações devem ser claras, diretas e preferencialmente ilustrativas.

Para garantir a qualidade nutricional da alimentação escolar, a oferta semanal de frutas e hortaliças deve ser mantida, sempre que possível. Porém, muitos *kits* ofertados aos estudantes não têm contemplado estes itens. Sabe-se que por serem perecíveis, há maior dificuldade no armazenamento e transporte desses gêneros. Sendo assim, os gestores, juntamente com o nutricionista responsável técnico e equipe de alimentação e nutrição devem reestruturar esta logística, adaptando-a conforme às especificidades dos gêneros alimentícios e a estrutura de armazenamento e entrega.

Os *kits* podem ser compostos pelos alimentos já adquiridos, que estão em estoque nas unidades de alimentação, ou por aqueles oriundos dos processos licitatórios e chamadas públicas da agricultura familiar, que estão em vigor<sup>[8,9]</sup>.

A oferta dos *kits* de alimentação deve apresentar logística adequada, evitando aglomerações durante a distribuição e permitindo a retirada dos mesmos pelos familiares desses estudantes, independente da distância entre as residências e local de entrega. Assim, nos casos em que os familiares estão impossibilitados de retirar os *kits* no local e horário disponibilizado, os mesmos podem ser entregues nos domicílios ou retirados em outros locais, com apoio de equipamentos públicos (como bancos de alimentos e cozinhas comunitárias) e da rede socioassistencial existente.

Em Curitiba o decreto municipal nº 604/2020 determinou a distribuição dos *kits* de alimentação para os pais ou responsáveis de todos os estudantes matriculados na rede pública municipal de ensino, sem recorte de público alvo. O *kit* é composto por alimentos não perecíveis (arroz, feijão, macarrão, fubá, farinha, óleo, leite em pó e sal) e alimentos perecíveis (tubérculos, legumes, frutas e folhosos) que são oriundos da agricultura familiar local atendendo a resolução CD/FNDE nº 02/2020. Além disso, os *kits* foram adaptados para estudantes com restrições alimentares, atendendo a Lei nº 12.982/2014 que dispõe sobre a adequação da alimentação escolar para alunos com condições de saúde específicas. Essa lei permanece vigente durante a pandemia e deve ser considerada na elaboração dos *kits*<sup>[16]</sup>.

Em Curitiba houve o atendimento a todos os estudantes matriculados na rede pública municipal, o que não ocorreu com as escolas estaduais. O governo do estado do Paraná está distribuindo os *kit* de alimentos apenas aos estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família<sup>[17]</sup>. Estratégia parecida com a realizada no município de Ouro Preto, Minas Gerais, que também está distribuindo alimentos apenas aos alunos da rede municipal de baixa renda<sup>[18]</sup>.

A distribuição de cestas básicas para estudantes atendidos pelo PNAE tem ocorrido em alguns locais do país, tanto em gestão municipal quanto estadual, sendo geralmente destinadas àqueles de famílias mais vulneráveis, principalmente cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico). A composição destas cestas tem sido variada, sendo principalmente constituídas por alimentos básicos não perecíveis como arroz, feijão, macarrão, biscoito, fubá, leite, pó de café e/ou óleo. A maioria das Entidades Executoras tem distribuído cestas básicas prontas, comercializadas no mercado, e não montadas seguindo os princípios e recomendações do PNAE. Em algumas localidades do país as Entidades Executoras optaram pela distribuição de “cartões cesta” para que as famílias possam retirar a cesta básica no comércio local.

Vale ressaltar que, segundo o Decreto Lei nº 399/1938, que regulamenta o salário mínimo no Brasil, os produtos da cesta básica e suas respectivas

quantidades mensais variam por regiões, sendo os gêneros alimentícios que a compõem: carne, leite, feijão, arroz, farinha, batata, legumes, pão francês, café em pó, frutas, açúcar, banha ou óleo e manteiga<sup>[17]</sup>. A metodologia da cesta básica é acompanhada e atualizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), e considera o gasto mensal e as horas necessárias de trabalho para aquisição desta cesta.

Assim, os gestores e equipe técnica de nutrição do PNAE local devem atentar-se à composição destas cestas de alimentos distribuídos, visando atender as premissas do programa e zelando pela garantia da segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável dos estudantes.

Algumas Entidades Executoras optaram pela oferta de refeições prontas, por meio de marmiteix, aos estudantes. Os alimentos eram produzidos e distribuídos, muitas vezes nas dependências da própria unidade escolar. Ressalta-se que a oferta destes alimentos caracteriza-se como alimentação escolar e portanto deve seguir todas as recomendações de qualidade, quantidade e higiene estabelecidas pela legislação do PNAE, sendo esta função atribuída ao nutricionista responsável técnico. Além disso, nesta modalidade de distribuição de alimentos, deve-se atentar aos riscos de aglomeração dos manipuladores de alimentos durante o processo de elaboração das refeições, bem como dos estudantes e familiares durante a distribuição dos mesmos.

A distribuição de gêneros alimentícios para os estudantes nos remete ao início dos programas assistenciais existentes no país, nos quais os alimentos eram ofertados à população, de forma centralizada, sem considerar as necessidades nutricionais, hábitos e cultura dos mesmos<sup>[13]</sup>. Sendo assim, não podemos permitir que esta ação emergencial tenha esta característica puramente assistencial. Devemos primar pela garantia do direito da alimentação adequada e saudável, de forma sustentável, por meio da oferta dos alimentos via PNAE.

Outra questão que cabe reflexão é o remanejamento dos gêneros alimentícios do PNAE

dentro do núcleo familiar e diluição dos mesmos nas refeições, uma vez que estes serão consumidos dentro do domicílio ao longo dos dias. Em muitas situações, outros membros da família também serão beneficiados com estes alimentos, por não terem acesso a outros. O fato dos estudantes permanecerem em tempo integral em seus domicílios, e estes alimentos serem ofertados em quantidades *per capita* conforme o período do dia que deveriam estar na escola, podem garantir apenas algumas refeições ao longo do dia, ou por um tempo inferior ao planejado para a duração dos alimentos ofertados. Assim, poderá ocorrer redução do aporte nutricional aos estudantes e consequentemente insegurança alimentar e nutricional, especialmente se a família não estiver recebendo nenhum outro auxílio.

### A concessão do auxílio financeiro

A concessão de auxílio financeiro tem se dado por meio de cartão ou depósito bancário, principalmente para famílias de estudantes da rede estadual. Esta modalidade foi adotada em algumas unidades de federação (estados e municípios) ou Entes Federativos como Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Piauí, Goiás e Distrito Federal e propagadas na mídia nacional e local<sup>[20]</sup>.

Alguns exemplos de auxílio financeiro são o “Bolsa Merenda”, que é uma iniciativa do Governo do Estado de Minas Gerais, em parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese). O objetivo é remediar a presença de fome em famílias em extrema pobreza (com renda *per capita* mensal de até R\$89,00), cadastradas no CadÚnico e usuárias de programas sociais, que apresentam filhos matriculados nas escolas da rede estadual de ensino. Pelo “Bolsa Merenda”, que é um programa de transferência de recursos, as famílias recebem R\$50,00 por estudante (contemplando todos os estudantes da família), por até quatro meses, contados a partir de abril de 2020 (podendo esse período ser prorrogado até o retorno das aulas presenciais). Este repasse se dá por meio de cartão pré-pago (nas funções saque ou crédito) enviado ao endereço cadastrado no CadÚnico ou em conta bancária específica, visando evitar aglomerações.

No estado de São Paulo, o programa intitulado “Merenda em casa”, subsidia o repasse inicial de R\$55,00 mensais para famílias com estudantes da rede estadual, em situação de extrema pobreza, cadastradas no CadÚnico. O mesmo teve início em abril, visando a compra de alimentos.

No Rio de Janeiro, o governo estadual tem repassado “Vale Alimentação” de R\$100,00 para famílias em extrema pobreza, cadastradas no CadÚnico, com filhos matriculados na rede estadual de ensino, com início no mês de abril. Neste estado, o município do Rio de Janeiro tem repassado recursos financeiros para estudantes da rede municipal de ensino, por meio do “Cartão Alimentação”. Inicialmente famílias cadastradas em programas sociais recebiam R\$100,00 mas com a expansão desse repasse para as famílias de todos os estudantes da rede pública, a partir do mês de julho, o mesmo foi reajustado para R\$50,00 por estudante. Já em Nova Iguaçu o valor de R\$110,00 é repassado às famílias com estudantes matriculados na rede municipal de ensino, para a aquisição de alimentos durante o período da pandemia.

Em Pernambuco, foi implantada a distribuição do “Cartão de Alimentação Escolar”, por meio da Secretaria de Educação e Esportes, às famílias de estudantes em situação de vulnerabilidade, cadastradas no CadÚnico, matriculados na rede estadual de ensino. Cada estudante da família, matriculado na rede, recebe o valor *per capita* de R\$50,00, por mês, com início do repasse no mês de abril. Este cartão permite exclusivamente a aquisição de gêneros alimentícios no comércio local, sendo as famílias orientadas sobre quais alimentos devem ou não ser adquiridos, considerando alguns parâmetros nutricionais.

No Piauí, essa concessão financeira denominada “Merenda em casa” também é ofertada aos estudantes da rede estadual, que recebem o auxílio do Programa Bolsa Família, por meio de cartão magnético no valor de R\$60,00 por estudante matriculado na rede. O programa teve início em abril, mas não foi estabelecido o tempo máximo de repasse, sendo apenas informado que este apresenta caráter provisório.

O Governo de Goiás, por meio da Secretaria de Educação, tem disponibilizado o “Auxílio

Alimentação” para estudantes da rede estadual de baixa renda, cadastrados no Programa Bolsa Família, no valor de R\$150,00 *per capita*/mês (com início em abril). Os saques podem ser realizados em agências bancárias por meio dos cartões Bolsa Família, Cartão Cidadão ou Cartão Renda Cidadã, devendo ser destinados à compra de alimentos.

No Distrito Federal o auxílio financeiro é destinado à estudantes da rede pública beneficiados pelo “Cartão Material Escolar”, que recebem o Bolsa Família. Os valores repassados são variáveis, conforme o número de refeições realizadas por dia na escola e de dias letivos. Já as famílias com crianças de até cinco anos, matriculadas em creches parceiras da rede pública de ensino do Distrito Federal, são beneficiadas pelo programa “Bolsa Alimentação Creche”, no valor de R\$150,00 mensais, durante a pandemia. As famílias beneficiadas são orientadas a adquirirem gêneros alimentícios, utilizando o cartão no comércio local, seguindo preferencialmente uma lista de alimentos elaborada pela Diretoria de Alimentação Escolar.

Por restringirem, em sua maioria, o repasse financeiro à famílias em vulnerabilidade social, cadastradas no CadÚnico, estes programas são considerados assistenciais, não universais, e por esse motivo não podem ser considerados substitutos, mesmo que temporariamente, da oferta de alimentos pelo PNAE, por excluir uma parcela de estudantes que teriam direito ao recebimento dos alimentos via este Programa Nacional. Mas sim podem ser considerados programas complementares, de grande valia para reduzir a vulnerabilidade social e econômica, principalmente neste momento de pandemia. Outro fato a ser considerado é que o valor repassado deve ser oriundo de recursos próprios do governo estadual ou municipal, não sendo utilizado, a princípio, o repassado pelo FNDE para este fim.

O Projeto de Lei nº 22 de 2020, com origem na Medida Provisória (MPV) 934/2020, propõe alterações na Lei nº 11.947/2009 para autorizar a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes dos recursos financeiros recebidos para aquisição de gêneros alimentícios (art. 8º, PLV 22)<sup>[19]</sup>. A Lei nº 13.987/2020<sup>[8]</sup>, permitiu a distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos à conta do programa, ou seja, com o Projeto de Lei nº 22/2020, ficaria autorizado

o repasse dos recursos federais do programa aos responsáveis pelos estudantes. Após aprovação na Câmara dos Deputados e Senado, o presidente da República vetou o artigo referente a esse repasse financeiro do PNAE. Essa mudança afetaria os princípios e objetivos do programa, além de colocar em risco o acesso à alimentação adequada, uma vez que, os valores *per capita* repassados não são suficientes para aquisição de uma refeição completa. Quando o recurso é repassado para a Entidade Executora, devido à grande quantidade de alimentos licitada, é possível propor uma composição de *kit* de alimentos adequado. Portanto, esse projeto de lei não representava a maneira adequada de operacionalização do programa, devendo ficar mantido o proposto pela Lei nº 13.987/2020.

### **Atribuições do nutricionista responsável técnico na pandemia**

As atribuições do nutricionista neste período mantém-se em consonância com as estabelecidas pelas Resoluções CFN nº 465/2010<sup>[22]</sup>, FNDE nº 26/2013<sup>[23]</sup> e FNDE nº 06/2020<sup>[24]</sup>. Deste modo, o profissional, além de ser responsável pela definição dos gêneros alimentícios e suas quantidades no *kit* disponibilizado, como apresentado anteriormente, deve promover ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) visando uma alimentação mais equilibrada neste momento de mudança de rotina e instabilidade emocional e até mesmo financeira. Estas ações podem ocorrer de forma remota, juntamente com as atividades disponibilizadas pelo corpo docente, ou por meio da distribuição de materiais orientativos compondo os *kits* distribuídos. O nutricionista deve zelar pela higiene dos alimentos, instalações, equipamentos, móveis e utensílios utilizados durante o armazenamento, montagem e distribuição dos gêneros alimentícios, bem como pela higiene pessoal e saúde dos manipuladores de alimentos, primando pela qualidade higiênico sanitária em todo o processo. Outra atribuição do nutricionista, de grande destaque nesta situação, é a interlocução junto aos membros do CAE, auxiliando-os na fiscalização das ações promovidas e posterior análise da prestação de contas, bem como junto aos agricultores familiares habilitados pelo processo de chamada pública, visando otimizar o fornecimento dos alimentos, conforme quantidade e

safra, fazendo as devidas adaptações, quando necessário.

O Conselho Federal de Nutricionistas recomenda aos profissionais, responsáveis técnicos e do quadro técnico, o registro e documentação (por meio de atas, ofícios, relatórios e outros documentos) de todo o processo de trabalho realizado durante o período de pandemia, apresentando os critérios e negociações com a Entidade Executora sobre a composição e distribuição dos gêneros alimentícios, as reuniões e capacitações com a equipe, principalmente as referentes às boas práticas de produção e distribuição de alimentos, higiene e saúde dos manipuladores, logística de trabalho e procedimentos administrativos.

### Atribuições do Conselho de Alimentação Escolar na pandemia

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) exerce função essencial no controle social, tendo como funções principais assessorar e fiscalizar todo o processo referente à alimentação escolar, desde a aquisição, produção, distribuição, até a prestação de contas.

Entre as atribuições dos membros do CAE, diante desta pandemia, destaca-se acompanhar a distribuição dos gêneros alimentícios do PNAE, bem como se inteirar sobre a composição dos kits e participar dos processos de chamadas públicas remotas (caso ocorram), sempre que possível<sup>[8,23]</sup>.

Durante este período atípico de oferta da alimentação fora do ambiente escolar, os integrantes do CAE devem manter suas atribuições de forma ainda mais atenta, em função da necessidade de adaptações em todo o processo, documentando as atividades realizadas por fotos e registros escritos. Inclusive, os membros do conselho devem atentar-se aos possíveis recortes sociais determinados pelos gestores locais na distribuição dos gêneros alimentícios, avaliando se há comprometimento da situação de segurança alimentar e nutricional. Caso o CAE verifique esta situação, deve fomentar a distribuição dos gêneros alimentícios aos estudantes, junto à gestão local, e/ou informar aos órgãos de controle.

### Considerações para atendimento do PNAE durante a pandemia

Independente da forma escolhida para distribuição dos alimentos, os gestores e a equipe técnica devem seguir as recomendações estabelecidas pelo PNAE, publicadas anteriormente e durante a pandemia. Assim, devem: 1) ater ao atendimento de estudantes que apresentem necessidades alimentares especiais, sempre que possível. Esta premissa é estabelecida pela Lei nº 12.982/2014, que recomenda a elaboração de cardápios especiais para estudantes com necessidades alimentares e nutricionais diferenciadas, em função de estado ou condição de saúde específica<sup>[23]</sup>; 2) seguir as regras referentes à aquisição de gêneros alimentícios restritos e proibidos com recursos federais, estabelecidos pela Lei nº 11.947/2009, primando pela promoção da alimentação adequada e saudável e pela aprovação da prestação de contas do programa<sup>[7]</sup>; 3) fornecer frutas e hortaliças *in natura*, sendo esta obrigatoriedade estabelecida pela Resolução CD/FNDE nº 26/2013<sup>[21]</sup>. Na impossibilidade do seu fornecimento, a Entidade Executora deverá documentar e arquivar as justificativas para o não oferecimento; 4) ofertar alimentos provenientes da agricultura familiar, visando a variedade dos itens e o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional. A obrigatoriedade de utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE<sup>[7]</sup> para aquisição de alimentos da agricultura familiar está mantida, e irá considerar as compras realizadas durante todo o ano letivo, ou seja, antes, durante e após pandemia; 4) zelar pela transparência e divulgação de editais e documentos referentes a aquisição dos alimentos.

A oferta de alimentação escolar é dependente de recursos federais, repassados aos estados e municípios, pelo FNDE, conforme número de estudantes, categoria de ensino e dias letivos (200 dias). E deve ser complementada, segundo a Lei nº 11.947/2009, pelos gestores estaduais e municipais<sup>[5,7]</sup>. Segundo a Resolução nº 02/2020, a transferência dos recursos pelo governo federal serão mantidas, conforme previsto na Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020<sup>[9,22]</sup>. Este recurso oriundo do governo deve, a princípio, ser gasto exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios. Assim, gastos adicionais na oferta de alimentação durante o período de pandemia, como de produtos de limpeza, embalagens, confecção e



impressão de cartilhas orientadoras, transporte entre outros, devem ficar a cargo dos gestores descentralizados.

A não oferta da alimentação escolar para todos os estudantes matriculados na rede pública de ensino contraria um dos princípios do programa que é a universalidade. Vale ressaltar que a utilização de um critério socioeconômico para recorte de público alvo a ser beneficiado pelo PNAE nesse momento de pandemia, representa uma flexibilização do princípio da universalidade, que não deveria acontecer. O *status* de vulnerabilidade social não é algo estático, e adotar critérios de pessoas cadastradas ou beneficiadas por algum programa social, como o Bolsa Família, nesse momento, significa violar esse direito; além disso o PNAE é parte de uma Política Nacional de Educação que tem caráter universal. Como já mencionado anteriormente a perspectiva de aumento do número de famílias em insegurança alimentar com a pandemia só reforça que o PNAE deve beneficiar todos os alunos matriculados na rede pública de ensino.

Além disso, de acordo com artigo 4 do Estatuto da Criança e do Adolescente e o artigo 227 da Constituição Federal do Brasil, crianças e adolescentes gozam de prioridade absoluta no que diz respeito à efetivação de seus direitos, entre eles o da alimentação, devendo então o poder público adotar com prioridade medidas que atendam os direitos de grupo<sup>[26,27]</sup>. Isso significa dizer que os recursos orçamentários devem ser utilizados com prioridade para esse público, não cabendo o discurso da falta ou limitação de recursos para atender a todos os estudantes, mesmo no contexto de pandemia.

Outro ponto de reflexão é que em algumas localidades do país o retorno às aulas presencial vem sendo planejado, e junto com este a oferta de alimentos no ambiente escolar. Porém, a logística de preparo e distribuição destas refeições deverá ser adaptada, respeitando os princípios sanitários de prevenção da COVID-19. Os gestores e equipe de nutrição deverão considerar todo o processo de produção, evitando aglomerações durante o preparo e distribuição, higiene adequada dos utensílios que são compartilhados (como talheres, pratos e copos) bem como a garantia de saúde de manipuladores de alimentos e comunidade escolar. Ressalta-se que grande parte das unidades de alimentação escolares, existentes no país, não apresentam infraestrutura

adequada, dificultando e até inviabilizando, em alguns casos, a retomada da oferta de alimentação escolar seguindo os princípios nutricionais, sociais e sanitários previstos pelo PNAE.

Em relação as limitações do estudo destaca-se que ainda existe pouca literatura científica disponível que avaliou e sistematizou a operacionalização do PNAE no contexto da COVID-19 no Brasil. O que se tem disponível são matérias de *sites* de diferentes prefeituras, mas que ainda não possibilitam uma visão mais ampliada para todo o país.

## CONCLUSÃO

A não definição de critérios, por parte do governo federal, para cumprimento do PNAE, dando aos gestores locais autonomia para decisão, tem permitido diversas modalidades de distribuição dos gêneros alimentícios (por *kits*, cestas básicas e refeições prontas, por exemplo), além da concessão de auxílio financeiro por diferentes formas de repasse. Assim, cabe aos gestores locais, equipe de nutrição e membros do CAE a definição da melhor logística de atendimento, desde que os princípios e recomendações sociais, nutricionais e sanitárias do PNAE sejam amplamente contemplados.

A oferta de alimentos e/ou concessão financeira apenas à camada mais vulnerável da população, por meio de recortes sociais, fere as premissas de universalidade e direito à alimentação, consagradas pelo PNAE e garantida legalmente pela Constituição Federal do Brasil. Além disso, remetem a uma característica pregressa do programa de assistencialismo, que foi ao longo de décadas de existência, substituída com louvor pelas de universalidade e equidade.

O PNAE é internacionalmente reconhecido por contribuir com a garantia da segurança alimentar e nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável de milhões de estudantes. Neste período de pandemia e no que a segue, em função do aumento da vulnerabilidade social, o programa assume um papel ainda mais valioso de enfrentamento da fome. Portanto, os governantes devem preservar e ampliar as ações do PNAE, principalmente enquanto perdurar as consequências

desastrosas da pandemia, com complementação de recursos financeiros e valorização da produção da agricultura familiar. E às representações sociais formais e informais, bem como aos estudantes e seus familiares, cabe reconhecer as ações realizadas localmente e em nível nacional, e exigir que o PNAE seja atendido em sua essência e amplitude.

## REFERÊNCIAS

- [1] Maluf RS. Tempos sombrios de pandemia e fome: responsabilidades da pesquisa em soberania e segurança alimentar e nutricional. *Segur. Aliment. Nutr.* 2020; 27: 1-15. e020020. Disponível em: DOI: <https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8659993>.
- [2] Silva ACF, Recine E, Jonhs P, Gomes PS, Ferraz MA, Faerstein E. History and challenges of Brazilian social movements for the achievement of the right to adequate food. *Glob Public Health.* 2019; 14(6-7):875-883.
- [3] Food Security Information Network. Global report on food crises - Joint analysis for better decisions. 2020. 240p.
- [4] Brasil. Tem dúvidas sobre o Coronavírus? O Ministério da Saúde responde. 16p.
- [5] Brasil. Cartilha Nacional da Alimentação Escolar. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Nacional dos Procuradores Gerais do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e da União. Grupo Nacional de Direitos Humanos. 2015. 88p.
- [6] Peixinho AML. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva.* 2013; 18(4): 909-916.
- [7] 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; altera as Leis nº 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. 2009.
- [8] Brasil. Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. 2020.
- [9] Brasil. Resolução nº 02, 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. *Diário Oficial.* 2020.
- [10] Brasil. Portaria nº 118, de 03 de fevereiro de 2020. Ministério da Saúde. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). 2020.
- [11] Brasil. Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. 2020.
- [12] Brasil. Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. 1993.
- [13] ROZENDO, C., BASTOS, F. e MOLINA, W. S. L. Desafios institucionais para a inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cronos: R. Pós-Grad. Ci. Soc. UFRN.* 2013; 14(2): 1-23.
- [14] WAGNER, D. e GEBLEN, I. A Inserção Da Agricultura Familiar No Mercado Institucional: Entre O Direito E O Acesso Ao Recurso Da Política Pública. *ARTIGO Tempo da Ciência Volume 22 Número 43 1º semestre de 2015.*
- [15] Brasil. Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (COVID-19). Ministério da Agricultura, pecuária e Abastecimento. Ministério da Educação. 2020. 26p.
- [16] Brasil. Decreto municipal nº 604/2020 do município de Curitiba. Dispõe sobre o fornecimento de “*kit* alimentação” para os pais ou responsáveis das crianças e estudantes matriculados na Rede Municipal de Ensino, durante o período de Pandemia de COVID-19, nos termos que especifica. Disponível em: <https://mid.curitiba.pr.gov.br/2020/00298164.pdf>.
- [17] Paraná. Governo do estado. Agência de notícias do Paraná [página na internet]. Governo entregou 9 milhões de quilos em merenda escolar. Disponível em:

<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=106938>.

[18] Ouro Preto. Cidade patrimônio cultural da humanidade [página na internet]. Prefeitura distribui mais de 600 cestas básicas para famílias de alunos da rede municipal em Ouro Preto. Disponível em: <http://www.ouropreto.com.br/secao/artigo/prefeitura-distribui-mais-de-600-cestas-basicas-para-familias-de-alunos-da-rede-municipal-em-ouro-preto>.

[19] Brasil. Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo. 1938.

[20] Publica. Agência de Jornalismo Investigativo [página na internet]. Auxílio merenda não garante nem 10 dias de alimentação para alunos sem aula. Disponível em: <https://apublica.org/2020/05/auxilio-merenda-nao-garante-nem-10-dias-de-alimentacao-para-alunos-sem-aula/>.

[21] Brasil. Medida Provisória nº 934, de 2020. Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial. 2020.

[22] Conselho Regional de Nutricionistas. Resolução CFN nº 465, de 23 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do nutricionista, estabelece parâmetros

numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação escolar (PAE) e dá outras providências. 2010.

[23] Brasil. Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. 2013.

[24] Brasil. Resolução FNDE nº 06 de 08 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial. 2020.

[25] Brasil. Lei nº 12.982, de 28 de maio de 2014. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. 2014.

[26] Brasil. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. Diário Oficial. 1990.

[27] Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 1988.