



Impacto da pandemia na execução do PNAE em municípios do estado do Rio de Janeiro no ano de 2020

Duvanil Ney Santana Aleixo^{1*} ; Maria Fernanda de Albuquerque Costa Fonseca² ;
Vanessa Schottz³ 

Introdução: O ano de 2020 foi marcado pela pandemia de COVID-19, que matou milhões de pessoas mundialmente. No Brasil, o fechamento da rede pública de ensino, em março daquele ano, aumentou a situação de insegurança alimentar a milhões de alunos, constituindo mais um desafio para o funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Objetivo:** Mensurar alguns impactos da pandemia na aquisição de alimentos da agricultura familiar (AF) para a alimentação escolar no âmbito do PNAE pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) em 2020. **Métodos:** Realizou-se a pesquisa de dados no sistema de prestação de contas (SIGPC) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), referente ao ano de 2020, confrontando-os com as informações de 2019. **Resultados:** Os resultados mostram o desempenho negativo na aquisição de produtos da AF alcançado pelos municípios do ERJ com decréscimo de R\$ 21 milhões, o que equivale a redução de 66% no valor investido. Em contrapartida, 27% dos municípios investiram acima dos 30% do valor repassado, conforme determina a Lei nº 11.947/2009. **Discussão:** Esses dados mostram que, mesmo com a interrupção do funcionamento das escolas, alguns municípios conseguiram acionar mecanismos institucionais que viabilizaram a aquisição e a oferta de alimentos para os estudantes da educação básica da rede municipal de ensino. Dessa forma, o PNAE foi utilizado como estratégia para assegurar o direito à alimentação adequada e saudável dos estudantes durante a suspensão das aulas, e, ao mesmo tempo, minimizar os impactos econômicos junto aos AF fornecedores do programa.

Palavras-chave: Agricultura Familiar, Alimentação Escolar, Mercados Institucionais, Segurança Alimentar e Nutricional.

Impact of the pandemic on the execution of the PNAE in municipalities in the state of Rio de Janeiro in 2020

Introduction: The year 2020 was marked by the COVID-19 pandemic, which killed millions around the world. In Brazil, the closure of the public school system, in March of that year increased food insecurity for millions of

¹ Programa de Pós-Graduação em Agricultura Orgânica, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, Rio de Janeiro, Brasil. *Endereço para correspondência: *E-mail:* neyaleixo@gmail.com.

² Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro — PESAGRO, Seropédica, Rio de Janeiro, Brasil.

³ Programa de Pós-Graduação em Segurança Alimentar e Nutricional, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

students, constituting yet another challenge for the functioning of the National School Feeding Program (PNAE). **Objective:** Measure some impacts of the pandemic on the acquisition of food from family farming (AF) within the scope of the PNAE by the municipalities of the State of Rio de Janeiro (ERJ) in 2020. **Methods:** Data research was conducted in the accountability system available (SIGPC) of the National Education Development Fund (FNDE), referring to the year 2020, comparing them with the information from 2019. **Results:** The negative performance achieved by the set of municipalities in the ERJ, with a decrease of more than R\$21 million invested in the acquisition of foodstuffs from AF, which is equivalent to a 66% reduction in the amount invested. On the other hand, 27% of the municipalities invested more than 30% of the transferred amount, according to Law n° 11.947/2009. **Discussion:** Even with the interruption of schools, some municipalities were able to activate institutional mechanisms to facilitate the purchase and supply of food to basic education students in the municipal education network. Thus, the PNAE was used as a strategy to ensure the right to adequate and healthy food for students during the suspension of classes, and, at the same time, minimize the economic impacts on the AF providers of the program.

Keywords: Family Farmer, School Feeding, Institutional Markets, Food and Nutrition Security.

Submetido em: 20/05/2023

Aceito em: 09/01/2024

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é conceituado como um dos maiores e mais abrangentes programas na área de alimentação escolar no mundo e vem contribuindo, de maneira gradual, para a realização do Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil, com caráter universal¹.

O PNAE é considerado um dos programas basilares do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), exercendo um papel central para a garantia do DHAA. Nesse sentido, a alimentação escolar brasileira cumpre um papel de proteção social, ao proporcionar a redução da fome e contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, na aprendizagem, no rendimento escolar, bem como ao colaborar na formação de práticas alimentares saudáveis por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que atendam às necessidades nutricionais dos estudantes no período em que permanecem na escola^{2,3}. Em resumo, é um programa que faz convergir duas importantes agendas da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN): o acesso à alimentação adequada e saudável, e o estímulo à produção de alimentos pelos agricultores familiares⁴.

A trajetória institucional da alimentação escolar no Brasil pode ser segmentada em quatro fases, de acordo com os marcos legais que conduziram essa política: fase I, referente ao período de 1955 a 1973, denominada de institucionalização subordinada; a fase II, a de nacionalização concentrada, no período de 1973 a 1994; o estágio de descentralização federativa, que corresponde a fase III de 1994 a 2009; e a fase IV, de descentralização desconcentrada, de 2009 a até o marco atual⁵.

Ressalta-se que na fase IV houve importantes alterações no programa que culminaram na definição de novas diretrizes, dentre essas ressaltamos a Lei Federal nº 11.947 de 16 de junho de 2009⁶, que no seu artigo 14, determina que, do total dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) às Entidades Executoras (EEs), pelo menos 30% deverão ser obrigatoriamente investidos na aquisição de gêneros alimentícios produzidos diretamente da AF. Ressalta-se que foram estabelecidos alguns mecanismos específicos para a aquisição de produtos da AF com dispensa de licitação, por meio da chamada pública de compra, fruto de um rico processo de diálogo entre sociedade civil e governo⁷. A lei tratava, entre outras coisas, da elaboração de cardápio adequado nutricionalmente, considerando a produção local da AF e a priorização de alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

Em 06 de fevereiro de 2020, por meio da Lei Federal nº 13.979⁸, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, verificou-se a primeira medida legal com impactos (econômico e social) na alimentação escolar.

Em 11 de março de 2020, em decorrência da infecção viral causada pelo Sars-Cov-2, a COVID-19, considerou a situação mundial como pandêmica, observando-se, naquele momento, que a única medida considerada eficaz para frear o avanço da doença era o isolamento social⁹.

No Brasil, na mesma data, com o intuito de frear a disseminação da COVID-19, o Ministério da Saúde (MS) expediu a Portaria MS nº 356¹⁰, que regulamenta a Lei Federal nº 13.979 e estabelece medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, entre elas o isolamento social e a quarentena. Em consequência da Portaria, o governo federal, por meio do Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020¹¹, reconhece o Estado de Calamidade Pública em decorrência da pandemia da COVID-19, interrompendo as aulas nas escolas públicas.

Nesse contexto, em caráter emergencial, sendo um desdobramento da pressão da sociedade civil organizada, foi publicada a Lei nº 13.987 em 07 de abril de 2020¹², que altera a Lei nº 11.947/2009, autorizando a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica durante o período de suspensão das aulas.

Dois dias depois, o FNDE publicou a resolução nº 2, de 9 de abril de 2020¹³ para regulamentar a entrega de kits aos alunos dispondo sobre a implementação do PNAE durante o período de calamidade pública. A resolução deixa clara a orientação da EEx de utilizar os recursos do PNAE exclusivamente para garantir a alimentação dos alunos da educação básica e, sempre que possível, deve ser mantida a aquisição de alimentos da AF, priorizando a produção local.

Também foi publicada uma cartilha com orientações para execução do PNAE e compra da AF

durante a pandemia, elaborada conjuntamente pelo FNDE e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)¹⁴. No portal do FNDE, na aba “perguntas frequentes” há um canal de informações sobre dúvidas¹⁵. Na Figura 1 a seguir, apresentamos a linha do tempo com os principais marcos legais para o PNAE com o surgimento da COVID-19.

Figura 1. Linha do tempo com os principais marcos legais do PNAE no ano de 2020 pós surgimento da COVID-19.



Fonte: Elaboração dos autores.

Com esse novo arcabouço, as EExs encararam o desafio de executar o PNAE, pois seu desenho institucional original não previa a excepcionalidade de uma emergência sanitária. Cabe destacar ainda, que esse contexto de emergência sanitária é agravado por um cenário que já era marcado pelo desmonte sistemático das políticas públicas de SAN e da AF, iniciado a partir de 2016, e intensificado durante o governo do presidente Bolsonaro (2019-2022)¹⁶.

É nesse contexto da execução do PNAE em meio à pandemia da COVID-19 que este artigo se insere, tendo como objetivo a apresentação de um panorama da execução das aquisições de produtos da AF pelos municípios do ERJ no ano de 2020.

Para esse fim, comparamos o desempenho dos municípios referente aos investimentos realizados na aquisição de produtos da AF no âmbito do PNAE obtido em 2020 relacionando-os com o ano anterior, apresentando e discutindo informações relacionadas a: a) percentual do repasse financeiro do

FNDE investido na aquisição de produtos da AF; b) ao valor em R\$ investido; e c) oferecendo a localização dos municípios no estado, por meio de mapa temático.

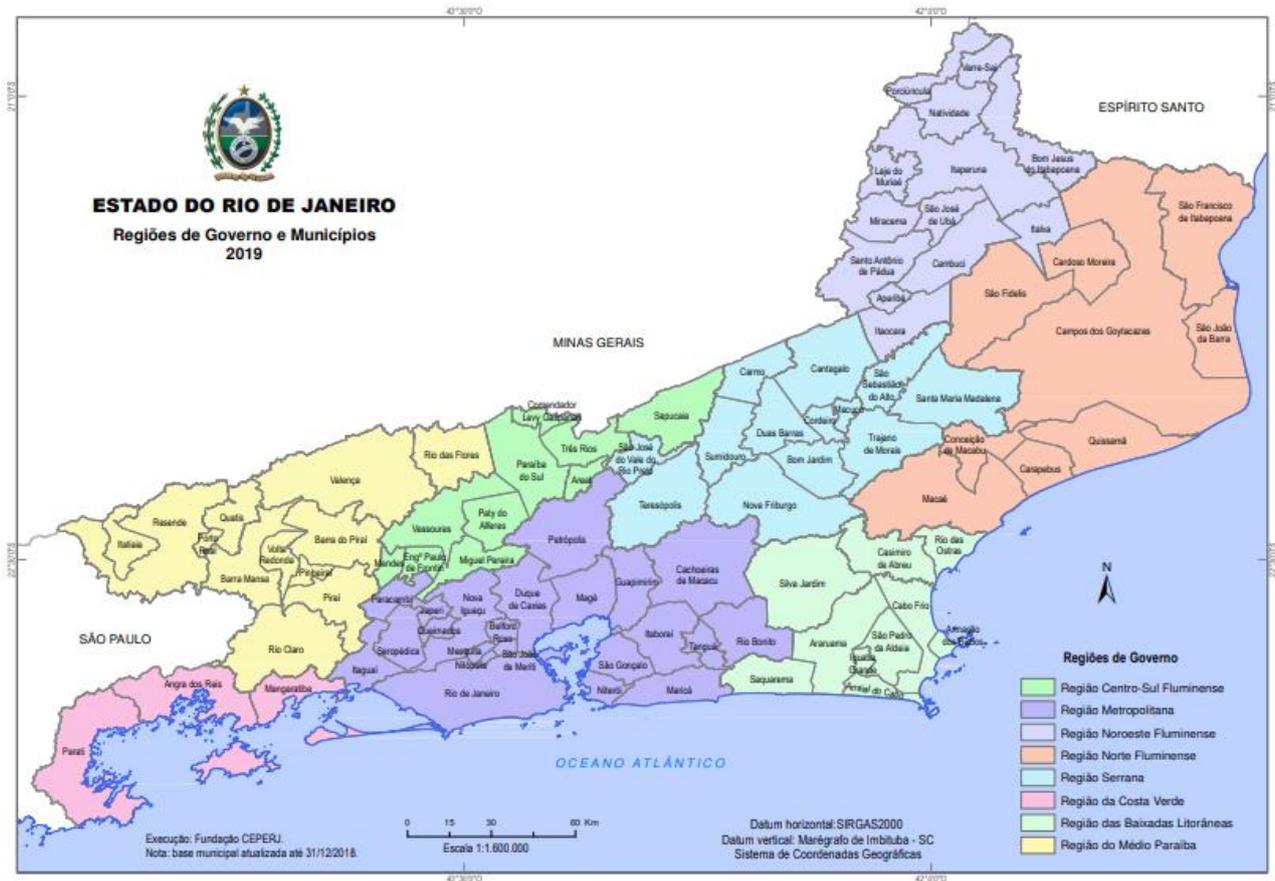
METODOLOGIA

Este artigo baseia-se em dois conjuntos de informações secundárias oficiais e públicas, obtidos junto ao portal do FNDE, tratados numa abordagem quantitativa e análise descritiva. O primeiro conjunto de informações diz respeito aos recursos financeiros transferidos ao longo do período de um ano de pandemia às Prefeituras Municipais do ERJ¹⁷, em 10 parcelas mensais, computadas a partir do número de estudantes regularmente matriculados no ano anterior que constavam oficialmente no Censo Escolar, realizado anualmente. Já o segundo conjunto de dados refere-se aos recursos financeiros efetivamente investidos pelos municípios na aquisição de produtos da AF, obtidos por meio do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), que é de acesso público¹⁸. Ressalta-se tratar-se de uma informação inserida por cada EEx, portanto, de sua responsabilidade, com possibilidade de alteração já que se encontra sob análise pelo órgão federal.

Após a realização da pesquisa das informações secundárias, entre maio e setembro de 2021, um banco de dados foi gerado visando a sistematização dos dados. Na sequência, procederam-se às análises dos gastos por municípios referentes ao ano de 2020, primeiro ano da pandemia da COVID-19, comparando-os com o ano anterior (2019). Buscou-se, dessa forma, observar os efeitos da pandemia na execução do PNAE em municípios do ERJ referente a aquisição de produtos da AF.

RESULTADOS

O Estado do Rio de Janeiro possui 92 municípios distribuídos em 8 Regiões de Governo (RG), conforme Figura 2. Com a promulgação da Lei Complementar nº 184/2018¹⁹, o município de Petrópolis foi incorporado à Região Metropolitana, passando para 22 e a RG Serrana perdeu um município, formando 13. As demais RG não se alteraram, ou seja, a Região Noroeste Fluminense permaneceu com 13 municípios; a Região Norte por 9; a Região das Baixadas Litorâneas por 10; a Região Centro Sul por 10; a Região do Médio Paraíba por 13; e a Região da Costa Verde por 3 municípios.

Figura 2. Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro e seus 92 municípios

Fonte: Rio de Janeiro²⁰.

Desempenho da aquisição de produtos da Agricultura Familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar por municípios do Estado do Rio de Janeiro no período de 2011 a 2020

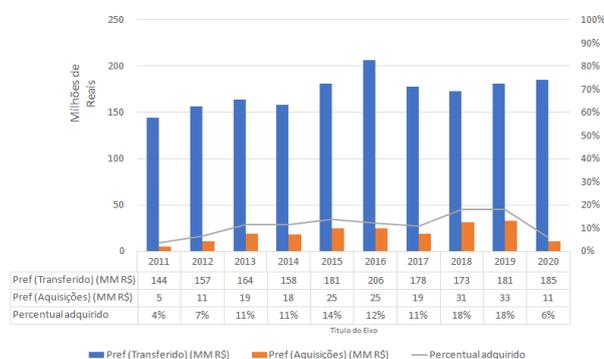
As informações sobre a evolução histórica de repasses do FNDE aos municípios e os valores aplicados na aquisição de produtos da AF durante o período de 2011 a 2020 encontra-se na Figura 3. Observa-se que no período de 10 anos (2011 a 2020) foram repassados aos municípios mais de R\$ 1,727 bilhões, sendo aplicados efetivamente R\$ 196,8 milhões, totalizando um percentual de utilização de apenas 11% dos recursos repassados.

Os dados mostram também que o volume total de recursos repassados anualmente obteve um

crescimento paulatino, saindo do patamar de R\$ 144 milhões em 2011, primeiro ano de execução do PNAE no estado do Rio de Janeiro, tendo o ápice de R\$ 206 milhões em 2016 e chegando a um pouco mais de R\$ 185 milhões em 2020.

O volume total de recursos aplicados pelos municípios anualmente em produtos da AF comportou-se de forma parecida, partindo de R\$ 5,2 milhões em 2011, crescendo ano após ano até chegar ao ápice em 2018 com mais de R\$ 31 milhões, porém, caindo em 2020 a um patamar parecido com o início do programa (2012), com R\$ 11 milhões.

Figura 3. Evolução do volume de recursos repassados, das aquisições de produtos da Agricultura Familiar e o percentual obtido por municípios do Estado do Rio de Janeiro, de 2011 a 2020 (em R\$0,00).



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE^{17,18}.

O percentual médio de aquisição de produtos da AF pelos municípios foi crescente entre 2011 (4%) até 2015 (14%), depois decresceu até 2017 (11%), subindo novamente em 2018 e 2019 (18%), anos onde houve maiores valores investidos. Durante o ano de 2020, primeiro ano da pandemia, houve uma queda para 6% retornando as aquisições ao percentual de aquisição de 2012, terceiro ano de funcionamento da Lei nº-11.947/2009, o que dá uma ideia da dimensão da redução das aquisições.

Com relação às RGs, observa-se na Tabela 1, queda na aquisição de produtos da AF na ordem de R\$ 21,6 milhões em 2020, sendo que, em 2020, apenas a RG Serrana obteve os 30 % preconizados pela legislação.

Ressalta-se a RG Metropolitana que concentra aproximadamente 70% dos valores repassados e investiu 10% desses valores em 2019 e apenas 2% em 2020.

Tabela 1. Valores investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar por Região do estado do Rio de Janeiro de 2019 a 2020.

Regiões de Governo	2019			2020		
	Valor Transferido (R\$)	Valor das aquisições (R\$)	%	Valor Transferido (R\$)	Valor das aquisições (R\$)	%
Noroeste Fluminense	3.772.823,85	2.027.016,59	54	3.913.909,60	1.056.896,74	27
Norte Fluminense	8.837.366,70	4.517.641,13	51	11.126.911,24	855.496,18	8
Serrana	10.196.000,65	5.288.266,45	52	11.265.176,07	1.961.011,49	17
Baixadas Litorâneas	10.306.253,83	2.462.320,12	24	11.144.689,57	1.279.773,82	11
Centro Sul Fluminense	3.854.806,85	2.255.748,21	59	4.236.996,00	1.153.204,56	27
Médio Paraíba	12.617.224,80	3.211.557,87	25	13.674.688,99	1.134.299,56	8
Costa Verde	2.607.868,01	725.990,74	28	2.654.127,99	268.215,63	10
Metropolitana	129.289.091,92	12.144.026,32	9	127.194.340,16	3.283.538,39	3
Total	181.481.436,61	32.632.567,43	18	185.210.839,62	10.992.436,37	6

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE^{17,18}.

Valores investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios

O comportamento dos municípios, quanto ao percentual de recursos efetivamente investidos na

aquisição de produtos da AF são apresentados na Tabela 2, onde tomamos por base as informações do ano de 2019 comparando com 2020. Adotamos os seguintes critérios para classificação do desempenho municipal na aquisição de produtos da AF: “Nulo” (aquisição de zero%), “Parcial” (aquisição entre 0,1 a

29,9%), “Legal” (30% a 49,9%) e, “Diferenciado” (aquisição maior do que 50%).

Tabela 2. Desempenho dos municípios quanto ao percentual de recursos investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar, por municípios do estado do Rio de Janeiro de 2019 a 2020.

Critérios	2019		2020	
	n	%	n	%
Nulo	11	12	23	25
Parcial	26	28	44	48
Legal	23	25	17	18
Diferenciado	32	35	8	9
Total	92	100	92	100

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE^{17,18}.

Observa-se, na Tabela 2, que houve um incremento de mais de 100% no número de municípios(23) que nada compraram em 2020 em comparação com 2019 (10), evidenciando o aumento na dificuldade que tiveram na aquisição de algum produto da AF nos respectivos municípios, uma vez que, em 2019, 11% dos municípios não adquiriram nada e, em 2020, passaram para 25%. Aparentemente, esses municípios não fizeram nenhuma tentativa de adquirir produtos da AF, contribuindo para o agravamento da insegurança alimentar de parcela importante da população de estudantes de escolas públicas.

A faixa de compra classificada como “Parcial” também obteve forte incremento, passando de 26 municípios (28%) para 44 municípios (48%), portanto, quase metade do número de municípios. Esses municípios tentaram comprar, mas não conseguiram chegar nos 30% como determina a lei. Esse grupo de municípios se concentrou mais nas RGs Metropolitana, Sul Fluminense e no Médio Paraíba.

Houve uma diminuição no número daqueles municípios que adquiriram entre 30 e 49,9%, incluídos aqui na nossa classificação como “Legal”, passando de 23 em 2019 para 17 em 2020, sendo eles: Bom Jesus do Itabapoana, Miracema, Quissamã, São

João da Barra, Cantagalo, São José do Vale do Rio Preto, Macuco, Engenheiro Paulo de Frontin, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Trajano de Moraes, Silva Jardim, Barra do Pirai, Pinheiral, Itaitiaia, Pirai e Paracambi.

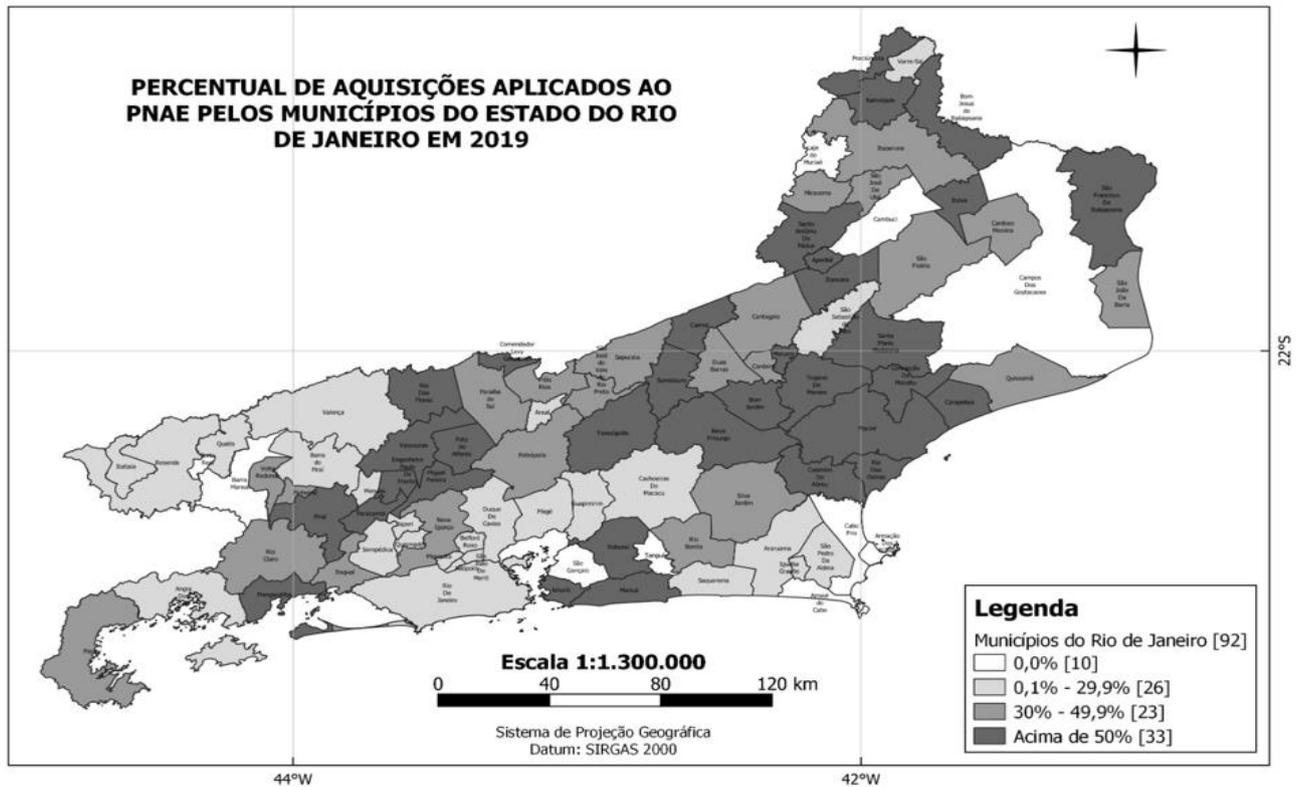
Os municípios que compraram mais do que 50% do repasse em 2020, que aqui convencionamos chamá-los de “Diferenciados”, tiveram forte diminuição, passando de 31 (35% em 2019) para 8, (9% em 2020) sendo eles: Itavaia, Natividade, Conceição de Macabu, Duas Barras, Casimiro de Abreu, Comendador Levy Gasparian, Nova Friburgo e Vassouras. Na classificação adotada, não tivemos municípios representando as RGs Metropolitana, Sul Fluminense e Médio Paraíba.

Em 2019, os municípios que nada adquiriram se localizavam espalhados pela maioria das RGs, com exceção da Serrana, Centro Sul Fluminense e Sul Fluminense, conforme pode ser observado na Figura 4. Os municípios que nada compraram em 2019, conforme sua localização em RGs: Cambuci e Laje do Muriaé (Noroeste Fluminense); Campos do Goytacazes (Norte Fluminense); Armação de Búzios, Arraial do Cabo e Cabo Frio (Baixadas Litorâneas); Barra Mansa e Porto Real (Médio Paraíba); São Gonçalo e Tanguá (Metropolitana).

No ano de 2020, esses municípios ampliaram seu número para 23, sendo sua distribuição se ampliando para seis das oito RGs, excetuando-se as Serrana e Sul Fluminense, conforme Figura 5. Esses municípios são: Cambuci, Laje do Muriaé e São José de Ubá (Noroeste Fluminense); Campos do Goytacazes (Norte Fluminense); Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande e Rio das Ostras (Baixadas Litorâneas); Mendes (Centro Sul Fluminense); Barra Mansa e Porto Real (Médio Paraíba); Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, São Gonçalo, São João do Meriti e Tanguá (Metropolitana).

Chama a atenção que metade dos municípios situados na RG Metropolitana, onde ocorreram os maiores repasses de recursos por parte do FNDE e se localizam os maiores contingentes de alunos, nada compraram.

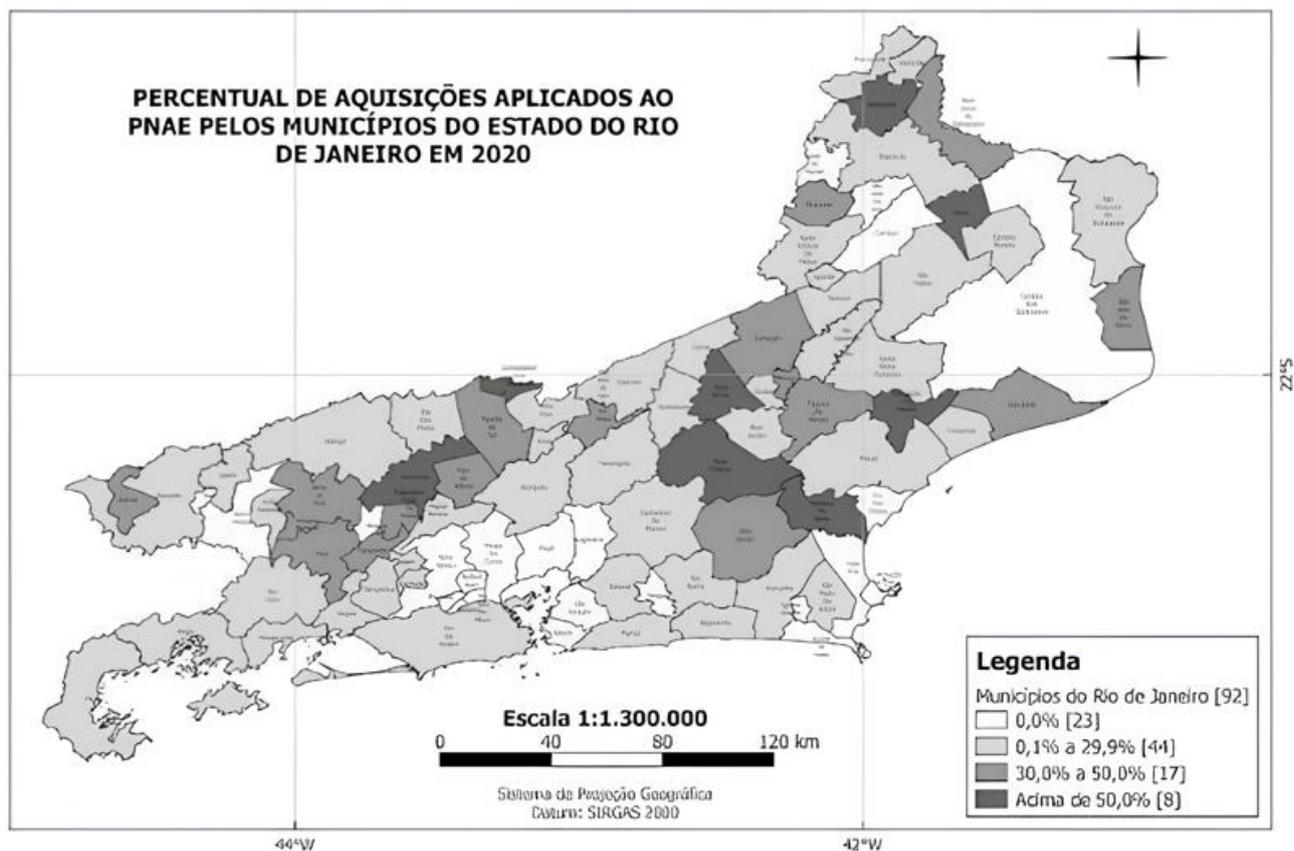
Figura 4. Percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do estado do Rio de Janeiro, no âmbito do PNAE, em 2019.



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE^{17,18}.

A diminuição de mais da metade dos municípios em situação de legalidade (soma no número de municípios na classificação de “Legal” mais “Diferenciado”), que em 2019 somavam 54 (59% do total dos municípios), e os que se encontram

na mesma situação em 2020, totalizando 25 (27% dos municípios), evidencia a dimensão da repercussão negativa nas aquisições pelas escolas municipais de produtos da AF em 2020 no ERJ.

Figura 5. Percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do estado do Rio de Janeiro, no âmbito do PNAE, em 2020.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE^{17,18}.

Valores absolutos investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar

Os comportamentos dos municípios quanto ao volume de recursos efetivamente investido na aquisição de produtos da AF são apresentados na Tabela 3 a seguir, onde tomamos por base as informações do ano de 2019 comparando com 2020.

Tabela 3. Desempenho dos municípios quanto à faixa de valores investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar, por municípios do estado do Rio de Janeiro de 2019 a 2020.

Critérios	2019		2020	
	n	%	n	%
R\$ 0,00	10	11	23	25
R\$ 0,1 a R\$ 200 mil	46	50	55	60
R\$ 200 mil a R\$ 400 mil	19	21	9	10
R\$ 400 mil a R\$ 1 milhão	8	9	4	4
mais de R\$ 1 milhão	9	10	1	1
Total	92	100	92	100

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE^{17,18}.

Adotamos cinco faixas de investimento financeiro municipal na aquisição de produtos da AF:

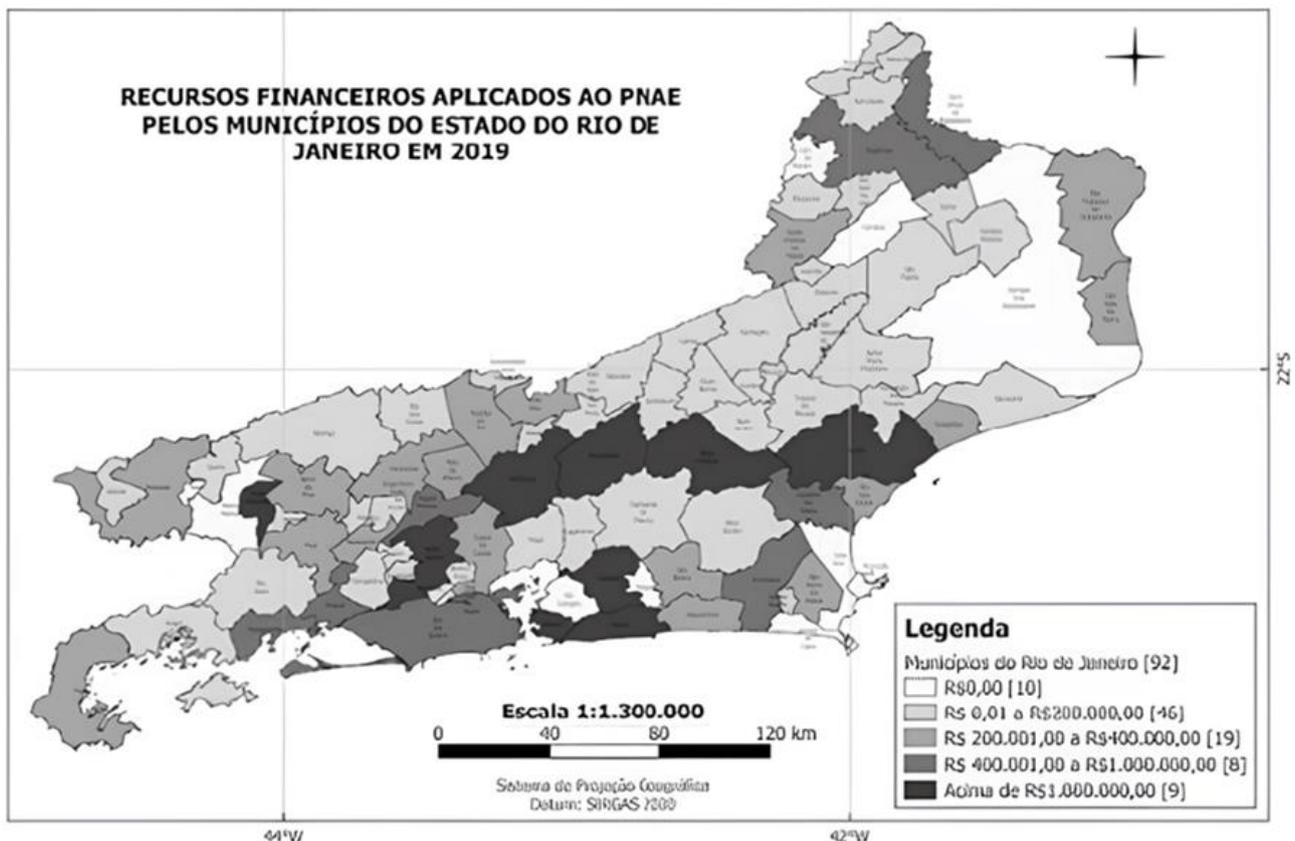
Nulo (aquisição de zero%), aquisição de R\$ 0,1 a R\$ 200 mil; de R\$ 200.001,00 até R\$ 400 mil; de R\$ 400.001,00 até R\$ 1 milhão; e mais de R\$ 1 milhão.

A faixa de investimentos “Nulo” foi comentada anteriormente. Observa-se o aumento do número de municípios que investiram na faixa de R\$ 0,1 a R\$ 200 mil, passando de 46 (50%) em 2019 para 55 (60%) em 2020, agravando uma dificuldade recorrente que necessita ser mais bem estudada.

Essa faixa de municípios, em 2019, está localizada em todas as RG, como pode ser observado na Figura 6, sendo: Aperibé, Italva, Itaocara, Miracema, Natividade, Porciúncula, São José de Ubá

e Varre-Sai (Noroeste Fluminense); Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Quissamã e São Fidélis (Norte Fluminense); Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro e Trajano de Moraes (Serrana); Iguaba Grande e Silva Jardim (Baixadas Litorâneas); Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes e Sapucaia (Centro Sul Fluminense); Itatiaia, Pinheiral, Quatis, Rio Claro, Rio das Flores e Valença (Médio Paraíba); Angra dos Reis (Sul Fluminense); Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Queimados, e Rio de Janeiro (Metropolitana).

Figura 6. Investimento financeiro municipal na aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do estado do Rio de Janeiro, no âmbito do PNAE, em 2019.



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE^{17,18}.

Em 2020, essa faixa de gastos foi acrescida dos seguintes municípios: Bom Jesus do Itabapoana,

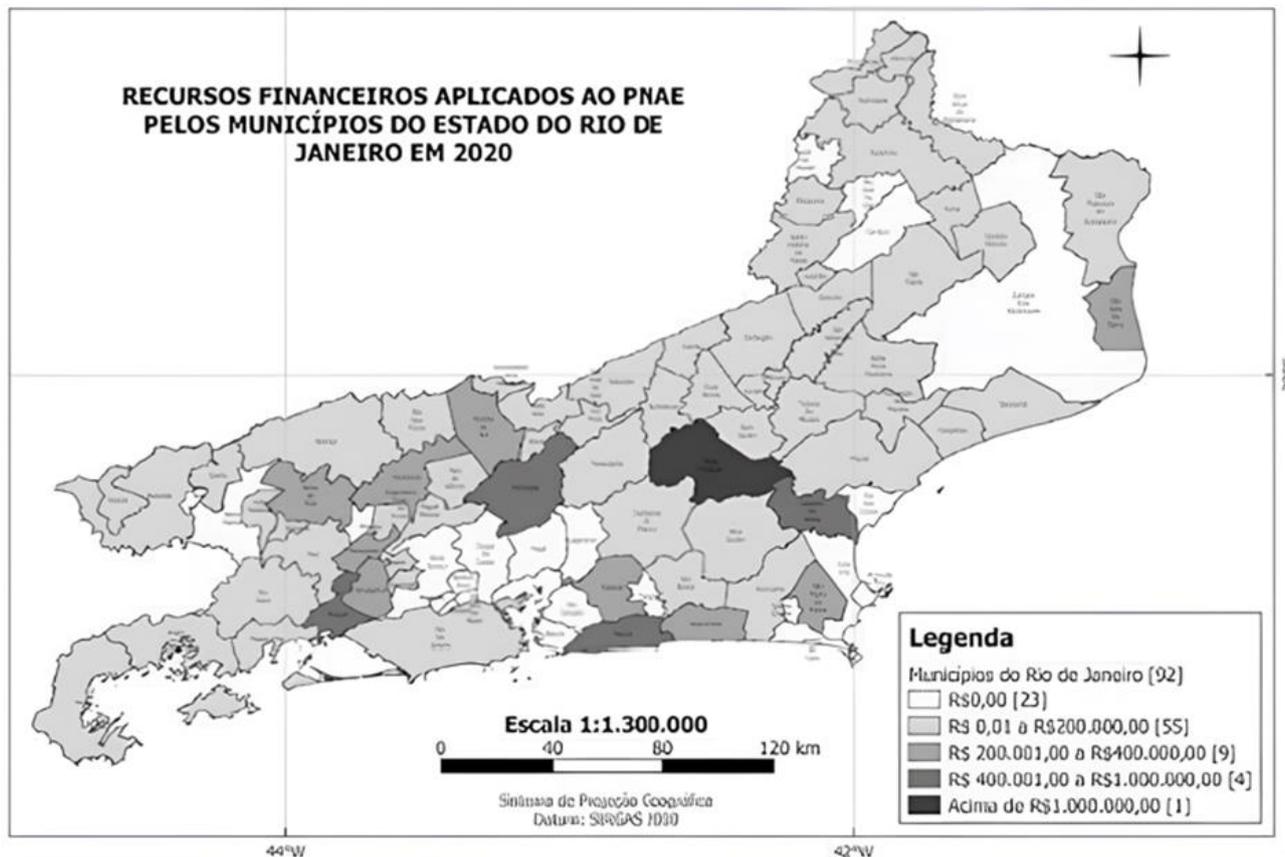
Itaperuna e Santo Antônio de Pádua (Noroeste Fluminense); Carapebus, Macaé e São Francisco do

Itabapoana (Norte Fluminense); Teresópolis (Serrana); Araruama (Baixadas Litorâneas); Miguel Pereira, Paty do Alferes e Três Rios (Centro Sul Fluminense); Pirai, Resende e Volta Redonda (Médio Paraíba); Mangaratiba e Paraty (Sul Fluminense); e Rio Bonito e Rio de Janeiro.

Nota-se que a maior parte dos municípios relacionados anteriormente são pequenos, com reduzido número de estudantes, o que poderia explicar em parte essa constatação. Entretanto,

observamos na Figura 7 que há municípios com milhares de estudantes que tiveram um desempenho pífio. Destaque deve ser dado ao município do Rio de Janeiro que recebeu em 2020 um repasse de R\$ 92.674.970,52 e gastou irrisórios 0,11% (R\$ 97.322,58). Na verdade, o desempenho desse município é historicamente nulo ou muito baixo, como em 2019, onde recebeu a quantia de R\$ 82.624.528,00 e investiu apenas R\$ 979.208,59 (1,19%).

Figura 7. Investimento financeiro municipal na aquisição de produtos da agricultura familiar pelos municípios do estado do Rio de Janeiro, no âmbito do PNAE, em 2020.



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE^{17,18}.

Na Tabela 3, apresentada anteriormente, chama a atenção no ano de 2020, a redução do número de municípios (9) que adquiriram entre R\$ 200 mil a R\$ 400 mil, sendo eles: São João da Barra, São Pedro da Aldeia, Saquarema, Paraíba do Sul,

Vassouras, Barra do Pirai, Itaboraí, Paracambi e Seropédica.

Os municípios que compraram entre R\$ 400 mil e R\$ 1 milhão, em 2020, diminuíram pela metade,

sendo eles: Petrópolis, Casimiro de Abreu, Itaguaí e Maricá. Apenas o município de Nova Friburgo adquiriu mais de R\$1 milhão em 2020. Em 2019 eram os seguintes: Macaé, Nova Friburgo, Petrópolis, Teresópolis, Volta Redonda, Itaboraí, Maricá, Niterói e Nova Iguaçu.

Apesar do cenário de forte diminuição no número de municípios que investiram no PNAE, 14 municípios adquiriram maiores volumes financeiros em 2020 do que em 2019, conforme Tabela 4 a seguir.

Tabela 4. Municípios do estado do Rio de Janeiro que aumentaram o investimento na aquisição de produtos da agricultura familiar, de 2020 em relação a 2019.

Região de Governo	Valor adquirido em 2019 (R\$)	Valor adquirido em 2020 (R\$)	Evolução (R\$)	Evolução em %
Angra dos Reis	21.511,39	144.970,83	123.459,44	674
Barra do Pirai	233.729,43	328.964,37	95.234,94	141
Cantagalo	62.186,34	86.235,20	24.048,86	139
Duas Barras	75.826,04	142.979,10	67.153,06	189
Italva	89.313,78	124.350,73	35.036,95	139
Itatiaia	125.674,34	159.668,53	33.994,19	127
Miracema	142.316,80	148.367,77	6.050,97	104
Nova Friburgo	1.096.486,42	1.187.687,62	91.201,20	108
Paracambi	239.760,97	273.175,00	33.414,03	114
São José Vale do Rio Preto	121.459,61	130.211,48	8.751,87	107
São Pedro da Aldeia	217.853,62	250.762,32	32.908,70	115
Seropédica	114.751,12	292.043,88	177.292,76	255
Silva Jardim	126.203,35	134.650,90	8.447,55	107
Valença	96.659,03	163.890,99	67.231,96	170

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE^{17,18}.

DISCUSSÃO

Com o fechamento das escolas, os estudantes ficaram desassistidos quanto à oferta de alimentos nas escolas, o que pode ter agravado a situação de insegurança alimentar e nutricional para muitos deles. Além disso, a paralisação das atividades escolares desestruturou as aquisições do PNAE, repercutindo negativamente sobre os sistemas de abastecimento alimentares locais, afetando não apenas os estudantes como também comprometendo a renda da AF, que tem no programa um lócus para escoamento da sua produção.

Diante dessa nova realidade, formas não convencionais e inéditas de fornecimento de alimento aos alunos da rede pública foram acionadas, entre elas a distribuição de gêneros alimentícios diretamente aos alunos, os chamados “*kits* de alimentos”. Todavia, a composição desses *kits*, distribuídos na rede pública estadual e nos municípios pesquisados, caracterizou-se pela baixa oferta de alimentos frescos, como frutas, legumes e verduras, predominando gêneros alimentícios básicos não perecíveis (arroz, feijão, macarrão, entre outros) e produtos ultraprocessados, tais como biscoitos e achocolatados²¹.

Limites e potencialidades do formato de distribuição de *kits*/cestas de alimentos foram vivenciados¹⁸, sendo possível trabalhar com múltiplas variáveis como quantidade e qualidade de alimentos, frequência de entrega, capacidade de suprir as necessidades básicas, entre outras.

Como vimos a Lei nº 13.987/2020¹² autorizou a distribuição de gêneros alimentícios aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica, mas deixou a critério do poder público local a decisão de realizar ou não a distribuição de alimentos, assim como não fez referência a necessidade da universalidade ao atendimento²¹.

Contudo, havia uma sensação de insegurança jurídica dos estados e municípios quanto a utilização do recurso federal repassado pelo FNDE para distribuição de alimentos e/ou refeições fora do ambiente escolar²¹. Em consequência, muitos estados e municípios optaram por utilizar essa resolução para adquirir alimentos de grandes redes de varejo ou para criar um “auxílio-merenda”, destinando valores em espécie para que as próprias famílias adquirissem seus alimentos²².

Essa indefinição pode não somente ter agravado a insegurança alimentar de milhares de alunos em todo o país, por meio da inexistência de ações ou ações focalizadas apenas em determinados segmentos escolares, mas também pode ter servido de biombo para que eventuais EExs se eximirem da responsabilidade da implementação do PNAE em seus municípios, como evidenciado pela iniciativa da Defensoria Pública do ERJ²³, que ingressou com uma Ação Civil Pública (ACP) para cobrar, também do estado, a adoção das medidas necessárias para viabilizar a transferência de renda ou distribuição de cestas com alimentos a todos os alunos da rede pública de educação, no período de quarentena imposta pela pandemia da COVID-19.

Nesse sentido, a não determinação federal para que tornasse obrigatória a execução do programa em tempos de pandemia, considerando o caráter universal do mesmo, abre campo para as disputas referentes às diferentes interpretações do conjunto de leis, resoluções, cartilhas e outros canais informativos colocados à disposição para as EExs.

Por outro lado, pode-se argumentar, que apesar da excepcionalidade da situação pandêmica, a Lei nº 11.947/2009 não foi revogada e as diretrizes da alimentação escolar nela previstas deveriam ser mantidas durante o período de calamidade pública, o que por si só reforçava a perspectiva universal do programa, além da necessidade de manutenção da compra de gêneros oriundos da agricultura familiar²⁴.

Outro ponto importante de debate é que a Lei nº 13.987/2020, orienta que os recursos do FNDE repassados às EExs devem ser utilizados exclusivamente na aquisição de alimentos para a oferta de *kits*, ficando vedada a utilização desse recurso para transferência de valores em dinheiro às famílias dos estudantes ou mesmo para a compra de materiais de higiene pessoal⁵. Os recursos federais, portanto, não poderiam ser destinados à transferência direta de renda às famílias, tampouco apoiar custos de distribuição de alimentos.

Não bastasse aquele momento onde o PNAE enfrentava importantes desafios na sua execução, sua concepção e diretrizes foram e continuam sendo alvos de ataques. De acordo com a Agência Câmara de Notícias²⁴, há cerca de 30 projetos de lei (PL) em discussão na Câmara dos Deputados que buscam modificar o PNAE. Dois desses projetos foram tema de discussão em audiência pública promovida pela Comissão de Educação da Câmara no dia 19 de abril de 2020: o PL nº 3.292/2020 – do deputado Vitor Hugo (PSL-GO), que determina que 40% dos recursos gastos para compra de leite devem ser utilizados para compra de leite fluido – e o PL 4195/2012 – do deputado Afonso Hamm (PP-RS), que determina a obrigatoriedade de carne suína ao menos 1 vez por semana no cardápio dos escolares.

O volume de recursos investidos no PNAE pelo conjunto dos municípios do ERJ diminuiu mais de R\$ 21 milhões em 2020 comparado a 2019. Em 2019, 54 municípios (59%) cumpriram o que preconiza a legislação vigente, ou seja, adquiriram mais do que 30% do repasse anual do FNDE com produtos da AF. Em 2020, apenas 25 deles ou 27% se mantiveram nessa condição;

Em 2020, 60% dos municípios (55) adquiriram produtos da AF entre R\$1 e R\$ 200 mil reais, sendo que em 2019 esse número era de 50.

Houve aumento no número dos que nada adquiriram, passando de 10 (11%) em 2019 para 23 (25%), de forma que a soma dessas duas faixas concentraram 78 municípios em 2020, ou seja, 85% do total.

CONCLUSÕES

A pandemia mundial da COVID-19, que dizimou milhões de seres humanos em 2020, exigiu medidas de distanciamento social com forma de diminuir a ocorrência acelerada de novos casos e a taxa de ocupação dos serviços de saúde. No Brasil, as escolas tiveram que interromper suas aulas presenciais, fonte principal, quando não única, de refeição diária para milhões de estudantes pobres, aumentando a insegurança alimentar e nutricional.

Em um espaço curto de tempo, o arcabouço legal do PNAE foi alterado, mesmo que extraordinariamente, permitindo a aquisição e distribuição de gêneros alimentícios com recursos do PNAE a pais e responsáveis, dando condições, portanto, para que as EExs promovessem ações para minimizar os impactos da pandemia na insegurança alimentar de alunos e na queda de comercialização de produtos da AF.

Na presente pesquisa, optou-se por avaliar apenas a questão dos investimentos efetivamente aplicados na aquisição de produtos da AF, organizando as informações municipais realizadas em 2020 e comparando com 2019. É, portanto, uma contribuição limitada e parcial, mas que acreditamos evidenciar a ponta de um iceberg dramático com repercussões profundas e variadas na execução do PNAE pelos municípios do ERJ.

Durante o período de 2011 a 2020, o PNAE repassou ao conjunto dos municípios do ERJ de mais de R\$ 1,7 bilhões, sendo efetivamente aplicado o montante de aproximadamente R\$ 196 milhões, equivalente a apenas 11% do total repassado;

Observa-se um crescimento paulatino, porém nunca superior a 18%, do percentual do repasse aplicado na aquisição de produtos da AF, pelo conjunto dos municípios do ERJ, entre 2011 e 2020.

O desempenho da execução do PNAE no contexto da pandemia da COVID-19 em 2020 repercutiu fortemente na diminuição do percentual gasto na aquisição de produtos da AF, pelo conjunto dos municípios do ERJ, retroagindo a índices de 2012 (6%).

Atenção especial deve ser dada a esse conjunto de municípios que conseguiram cumprir a legislação, apesar do período pandêmico observado. Esses dados mostram que, mesmo com a interrupção do funcionamento das escolas em face da pandemia da COVID-19, alguns municípios conseguiram acionar mecanismos institucionais para viabilizar a aquisição e a oferta de alimentos da AF para os estudantes da rede pública de ensino.

FINANCIAMENTO

Nada a declarar.

CONFLITOS DE INTERESSE

Nada a declarar.

FUNÇÕES DOS AUTORES

DNSA foi responsável pela concepção do artigo elaborando a primeira versão. Todos os autores revisaram os conteúdos e aprovaram a versão final do artigo.

REFERÊNCIAS

- 1- Peixinho AML. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciênc saúde coletiva* [Internet]. 2013;18(4):909–16. Available from: <https://www.scielo.br/j/csc/a/386B5JLGr4qtcmc8FZytzQL/?lang=pt> DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232013000400002>.
- 2- Bicalho D, Lima TDM. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19. *DEMETERA* [Internet]. 2020 Oct 31;15:e52076. Available from: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/52076> DOI: <https://doi.org/10.12957/demetra.2020.52076>.
- 3- Schottz V. A incorporação de princípios de segurança alimentar e nutricional ao programa nacional de alimentação escolar: trajetórias e perspectivas. *Raízes*

- [Internet]. 2019 Jun 13;39(1):80–98. Available from: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/89> DOI: <https://doi.org/10.37370/raizes.2019.v39.89>.
- 4- Pereira A da S, Campos FM, Santos CRB, Souza Lima EC de, Mocellin MC, Serra GM do A, et al. Desafios na execução do programa nacional de alimentação escolar durante a pandemia pela COVID-19. *Braz J Dev [Internet]*. 2020;6(8):63268–82. Available from: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/15842/13001> DOI: <https://doi.org/10.34117/bjdv6n8-674>.
 - 5- Silva S. Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; 2019. Available from: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9523/1/td_2529.pdf.
 - 6- Brasil. Presidência da República. 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. *Diário Oficial da União*; 2009. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm.
 - 7- Schottz V, Schmitt C. The role of civil society in the construction of the regulatory framework and implementation mechanisms for inclusive public food procurement: the case of the Brazilian National School Feeding Programme. In: *FAO, Alliance of Bioversity International and CIAT and Editora da UFRGS. Public food procurement for sustainable food systems and healthy diets*. 2nd ed. Rome: UFRGS; 2021. p.28–45. Available from: <https://doi.org/10.4060/cb7969en>.
 - 8- Brasil. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*, 2020. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm.
 - 9- World Health Organization (WHO). *Coronavirusdisease (COVID-2019) situationreport 121*. Geneva: World Health Organization; 2020. Available from: [https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news-room/detail/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).
 - 10- Ministério da Saúde. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). *Diário Oficial da União*; 2020. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm.
 - 11- Brasil. Decreto Legislativo nº 6, 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. *Diário Oficial da União, Brasília-DF*, 2020. Available from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm.
 - 12- Brasil. Presidência da República. Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. *Diário Oficial da União* 2020. 07, abril. Available from: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113987.htm.
 - 13- Brasil. 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. *Diário oficial*. 2020. 09, abril. Available from: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-2-de-9-de-abril-de-2020-252085843>.
 - 14- Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (COVID-19). Brasília: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento; 2020. Available from: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/13454-orienta%C3%A7%C3%A3o-do-pnae-pandemia-do-coronav%C3%ADrus-covid-19>
 - 15- Brasil. Alimentação Escolar – Portal do FNDE. Brasília-DF, 2020. Available from: <http://www.fnnde.gov.br/programas/pnae-perguntas-frequentes>.
 - 16- Santarelli M, Burity V, et al. Informe Dhana 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome. Brasília: FIAN Brasil; 2019. Available from: <https://fianbrasil.org.br/wp->

- content/uploads/2019/11/Informe-Dhana-2019_v-final.pdf.
- 17- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Liberações - Consultas Gerais [Internet]. Available from: https://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.libe racoes_01_pc.
 - 18- Brasil. Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC) – acesso público. Brasília-DF, 2021. Available from: <https://www.fnde.gov.br/fndesistemas/sigpc-acesso-publico>.
 - 19- Rio de Janeiro. Lei Complementar nº 184 de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da região metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. Rio de Janeiro - RJ, 2018. Available from: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/661847132/lei-complementar-184-18-rio-de-janeiro-rj>.
 - 20- Rio de Janeiro. Mapa Regiões de Governo e Municípios. Ceperj, 2019. Available from: http://arquivos.proderj.rj.gov.br/sefaz_ceperj_imagens/Arquivos_Ceperj/ceep/informacoes-do-territorio/cartografia-fluminense/Mapa%20das%20Regi%C3%B5es%20de%20Governo%20e%20Munic%C3%ADpios%20do%20Estado%20do%20Rio%20de%20Janeiro%20-%202019%20-%20CEPERJ.pdf
 - 21- Tavares A de O, Pereira A da S, Santos CRB. Alimentação escolar na pandemia: características do fornecimento de *kits* de alimentos aos escolares fluminenses. SEMEAR [Internet]. 2021 Jun 17;3(2):1–4. Available from: <http://www.seer.unirio.br/ralnuts/article/view/11131>.
 - 22- Schneider S, Cassol A, Leonardi A, Marinho M de M. Os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre o agronegócio e a alimentação. Estud av [Internet]. 2020;34(100):167–188. Available from: <https://www.scielo.br/j/ea/a/kQdC7V3Fxm8WXzv mY5rR3SP/?lang=pt> DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.34100.011>.
 - 23- Martins RA, Pimentel G. Exigibilidade política e judicial da alimentação escolar na pandemia: um olhar sobre o caso do estado do Rio de Janeiro. In: Santarelli M. (org.). Anuário Observatório da Alimentação Escolar (OAE) 2021. O Programa Nacional de Alimentação Escolar em tempos de pandemia. 2021. p. 26-31 Available from: https://alimentacaoescolar.org.br/media/acervo/documentos/Anu%C3%A1rio_%C3%93A%C3%8A_2021.pdf.
 - 24- Cardápio da merenda escolar deve seguir sazonalidade e cultura local, dizem especialistas - Notícias [Internet]. Portal da Câmara dos Deputados; 2021. Available from: <https://www.camara.leg.br/noticias/748273-cardapio-da-merenda-escolar-deve-seguir-sazonalidade-e-cultura-local-dizem-especialistas/>.