

O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratização mundial do conhecimento.



# BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano IV | Volume 9 | Nº 25 | Boa Vista | 2022

<http://www.ioles.com.br/boca>

ISSN: 2675-1488

<https://doi.org/10.5281/zenodo.5770649>



## O PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR E A PROMOÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO CENÁRIO DA PANDEMIA DA COVID-19<sup>1</sup>

*Douglas Rodrigues Saluto<sup>2</sup>*

*Tauã Lima Verdan Rangel<sup>3</sup>*

### Resumo

O presente texto tem por escopo analisar a trajetória dos diferentes programas de merenda escolar, bem como a sua importância na promoção do direito à alimentação, especialmente, no contexto pandêmico brasileiro. Ora, muitos estudantes – crianças, adolescentes e adultos – só conseguem se alimentar, corretamente, por meio das refeições oferecidas nas escolas e faculdades públicas do país. Neste sentido, muitos frequentam a escola visando, apenas, as refeições e ignorando o aprendizado, haja vista não serem conscientizados sobre sua importância. Todavia, há momentos em que algumas escolas não podem oferecer uma refeição completa, o que faz com que os alunos passem fome. Nesta toada, nas férias, a parte majoritária destes sofreram de inanição em casa, pois a família não possui condições para comprar alimentos. Portanto, é necessário que as autoridades públicas deem mais atenção aos programas de merenda escolar, bem como ao seu orçamento, de modo que a escola possa se constituir em um ambiente saudável e acolhedor. A metodologia empregada pautou-se na utilização dos métodos científicos historiográfico e dedutivo. Como técnicas de pesquisa, aplicou-se a pesquisa bibliográfica e documental.

**Palavras chave:** Alimentação; Merenda Escolar; Pandemia.

### Abstract

This text aims to analyze the trajectory of different school lunch programs, as well as their importance in promoting the right to food, especially in the Brazilian pandemic context. Many students – children, teenagers and adults – have only been able to eat properly through the meals offered in public schools and colleges in the country. In this sense, many students attend school aiming only at meals and ignoring learning, as they are not aware of the importance of this last one. However, there are times when some schools cannot provide a full meal, which leaves students in hunger. In this way, on vacation, the majority of them suffered from starvation at home, as the family have not been unable to buy food. Therefore, it is necessary that public authorities pay more attention to school lunch programs, as well as to their budget, in order to make schools a healthy and welcoming environment. The methodology of this paper was based on the use of historiographical and deductive scientific methods. As research techniques, bibliographic and documental research was applied.

**Keywords:** Food; Pandemic; School Meals.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A ideia de o Estado oferecer merenda escolar teve seu início com o presidente Getúlio Vargas, na década de 1930. Todavia, tal idealização só começou a ser executada próximo à década de 1950. Não obstante, apenas uma pequena parcela dos estudantes brasileiros recebia tal benesse, de modo que esta foi sendo aprimorada gradativamente. Todavia, a trajetória do programa de merenda escolar não foi linear, haja vista as dificuldades enfrentadas, em virtude de governos nacionais ou, até mesmo, internacionais.

<sup>1</sup> Produção científica vinculada ao Projeto de Iniciação Científica intitulado “Sob os auspícios de Deméter: barreiras e entraves no processo de promoção do direito humano à alimentação e da segurança alimentar e nutricional em uma proposição regional”.

<sup>2</sup> Graduando do Curso de Direito da Faculdade Metropolitana São Carlos (FAMESC) – Unidade Bom Jesus do Itabapoana. E-mail para contato: [douglas\\_saluto@hotmail.com](mailto:douglas_saluto@hotmail.com)

<sup>3</sup> Pós-Doutor em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense. Doutor e Mestre em Ciências Jurídicas e Sociais. Professor da Faculdade Metropolitana São Carlos (FAMESC). E-mail para contato: [taua\\_verdan2@hotmail.com](mailto:taua_verdan2@hotmail.com)



Desse modo, foi somente com a redemocratização e com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que tal programa foi descentralizado, de forma a dar maior autonomia aos Estados e Municípios. No entanto, ainda, há vários percalços a serem enfrentados, pois, por um lado, uma miríade de alunos depende, diariamente, das refeições escolares para que possam se alimentar. Enquanto que, por outro lado, há situações em que falta merenda nos colégios por falta de repasse de verba, desvios ou insuficiência. Portanto, há a necessidade de maior atenção, por parte dos poderes executivo e legislativo, no que tange à promoção diária da refeição escolar.

A metodologia empregada na construção do presente pautou-se em uma abordagem histórico-dedutiva. No que concerne ao primeiro método, analisou-se o surgimento da idealização da merenda escolar, sua delimitação, bem como sua trajetória. Já no que se refere ao segundo método, foi utilizado para compreender a fundamentalidade da merenda escolar, no dia a dia dos estudantes, além da sua falta, por conta do cenário pandêmico. No que alude à forma de abordagem, a pesquisa se apresenta como dotada de natureza qualitativa.

Em relação às técnicas de pesquisa, em decorrência do aspecto qualitativo das pesquisas empreendidas, foram empregadas as pesquisas bibliográfica e documental. Além disso, ainda, no que se refere ao processo de seleção, as plataformas pesquisadas foram Index Law Journals e Scielo, sendo empregado como descritores de busca palavras-chave relacionadas ao tema e o critério de seleção a pertinência e correlação com o tema.

## O PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR: CAPILARIDADE E DESCENTRALIZAÇÃO NO ATENDIMENTO

A preocupação em se traçar uma política de promoção de alimentação adequada surgiu, de modo pioneiro, com Getúlio Vargas. Assim, na conjuntura da década de 1930, foram instituídas “as linhas iniciais de orientação nacional para instituir a alimentação na escola, incorporando-a como uma obrigação oficial e não da iniciativa privada” (PEIXINHO, 2013 *apud* BASCHIERA, NOVAES, DAVANÇO, 2015; PEIXINHO, 2011, p. 31 *apud* SILVA, 2019, p.13). Nesse cenário, iniciou-se a delimitação do que ficaria conhecido como “merenda escolar”, desta feita, Dante Costa, em 1939, definiu merenda escolar como

[...] a pequena refeição, de digestão fácil e valor nutritivo bastante, realizada no intervalo da atividade escolar. Ela constitui um dos muitos traços de união entre a casa e a escola: preparada em casa, pelo cuidado solícito das pessoas disso encarregadas, vai ser utilizada na escola. Mais uma vez vê-se que a escola é e deve ser o prolongamento do lar. A merenda teria a função social de minorar os problemas nutricionais entre as crianças, num quadro em que era de “domínio



público que o nosso povo come mal, de maneira desacertada e deficiente (PEIXINHO, 2011, p. 33 *apud* SILVA, 2019, p. 14).

Aliado a isto, Dante Costa, também, realizou pesquisas nas escolas públicas do Rio de Janeiro, de modo a descobrir as carências nutricionais dos alunos. Dessa forma, Costa (1950 *apud* STEFANINI, 1998) entendia que a escola era o local ideal para se combater a desnutrição, por meio da merenda e do almoço. Para esse fim, este preconizava alimentos sólidos, leite e sucos de frutos, todavia, os hábitos regionais deveriam ser respeitados (COSTA, 1950 *apud* STEFANINI, 1998).

Posteriormente, no ano de 1945, o governo de Vargas criou a Comissão Nacional de Alimentação, que ficou encarregada por estudar, de maneira mais completa possível, tudo que fosse pertinente à alimentação da população do Brasil (BRASIL, 1945; STEFANINI, 1998). Contudo, ainda assim, nada foi concretizado, no que tange à promoção do direito à alimentação (CONCEIÇÃO, 2019; MELO, 2021). Neste enalço de exame, aponta-se que, naquela época, a educação básica não era universal, assim, em 1950, somente 36,2% das crianças com idade de 7 a 14 anos estavam na escola. Dentre esses, apenas 10% tinham alguma alimentação no ambiente escolar (BONDUKI, 2017 *apud* SILVA, 2019). Ademais, convém apontar que parte desse “fornecimento” teve influxos da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e do Fundo Internacional de Socorro à Infância das Nações Unidas (UNICEF) (STAFANINI, 1998).

Doravante, em 1954, os Estados Unidos passaram a comprar os excedentes de seus produtores e distribuí-los com outros países, por meio do programa “Alimentos para a Paz”. Ora, este tinha como escopo tanto ajudar os produtores norte-americanos, como garantir a existência de aliados políticos e econômicos (STAFININI, 1998; CONCEIÇÃO, 2019; MELO, 2021). Nesse contexto, o Brasil foi beneficiado por essa “ajuda”, de maneira que o presidente Café Filho utilizou esses alimentos na distribuição da merenda escolar, por meio do Decreto nº 37.106/1955 que criou a Campanha da Merenda Escolar (CME). Ora, este é entendido como o marco de origem do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (CONCEIÇÃO, 2019; MELO, 2021).

Neste norte, em 1956, Juscelino Kubitschek tentou realizar a centralização da distribuição de alimentos, transformando a CME em “Campanha Nacional de Merenda Escolar” (CNME). Do mesmo modo, criou um fundo nacional em que os recursos viriam da União, dos estados e dos municípios. Ora, a despeito de, nessa época, grande contingente de alimentos vir do exterior, o Brasil precisava pagar com o transporte. Ademais, alguns dados existentes sugerem que, em 1958, o CNME beneficiava em torno de 1.400.000 (um milhão e quatrocentos mil) estudantes, enquanto que, em 1960, o número era de 2.572.426 (dois milhões, quinhentos e setenta e dois mil, quatrocentos e vinte e seis) (STEFANINI, 1998; CONCEIÇÃO, 2019; SILVA, 2019).



Em continuidade, em 1965, com o governo militar, a CNME passou a se chamar Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), essa troca ocorreu, pois havia o intuito de substituir a “merenda” por uma refeição completa, de modo a incluir “os alunos de cursos supletivos, parte do ensino secundário e parte dos pré-escolares” (SILVA, 2019). Ora, isto se daria por meio do “Programa de Almoço Escolar”, pois se entendia que a refeição era

[...] completa, capaz de fornecer todos os nutrientes necessários à alimentação do escolar, para o qual o leite e farináceos, doados do exterior, receberiam uma complementação de verduras e alimentos ricos em proteínas, fornecidos pelos estados e comunidades locais (STEFANINI, 1998, p. 47).

Nesta vereda, a partir da década de 1960, os auxílios internacionais começaram a decrescer, assim, o governo teve de tomar outras iniciativas para garantir os alimentos às escolas, “pois a CNAE atendia somente 28% dos 176 dias planejados.” Dessa forma, o governo passou a contar com os cartéis de grandes empresas e, por conseguinte, os pequenos agricultores ficaram excluídos de participar no fornecimento (STEFANINI, 1998; COIMBRA, 1972 *apud* SILVA, 2019; STURION, 2002 *apud* SILVA, 2019; NOGUEIRA, 2005 *apud* SILVA, 2019). Nesse contexto, aponta-se que, até a década de 1970, os programas de merenda escolar imiscuíam-se com os de suplementação alimentar (STEFANINI, 1998).

Posteriormente, em 1979, surgiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), contudo, no decorrer da década de 1980, o Brasil passou por séria crise econômica, o que obrigou as lideranças regionais a “assumirem por conta própria” a questão das refeições escolares. Por conseguinte, foi criado, em 1982, o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) que taxava “0,5% dos rendimentos brutos das empresas privadas e estatais. Assim, este fundo era responsável pelo PNAE, entre outros. No entanto, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que situação foi equilibrada, pois a Carta Magna distribuiu certas competências sobre políticas públicas entre a União, os estados e municípios (BRASIL, 1982; STEFANINI, 1998; TEIXEIRA, 2008 *apud* BASCHIERA; NOVAES; DAVANÇO, 2015; CONCEIÇÃO, 2019; SILVA, 2019). Posto isto, salienta-se o que foi escrito:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...]

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde (BRASIL, 1988, *online*) (destaque autoral).

Nesta trilha, em 1992, o Governo Federal começou, por meio de convênios, a repassar os recursos para os Estados (SME, 2013 *apud* BASCHIERA, NOVAES, DAVANÇO, 2015). Adiante, em



1993, percebeu-se considerável melhora na distribuição dos alimentos, bem como foi notado um crescimento na frequência dos alunos. Dessa forma, a merenda escolar começou a ocupar lugar precípuo na efetivação da segurança alimentar (FNDE, 2009 *apud* BASCHIERA, NOVAES, DAVANÇO, 2015).

*A posteriori*, foi sancionada a Lei nº 8.913/94 que concretizou a descentralização. Ora, por meio desta, a União repassaria os recursos para os Estados, Municípios e o Distrito Federal. Contudo, era necessário que cada município tivesse um Conselho de Alimentação Escolar (CAE), por meio do qual, um nutricionista elaboraria os cardápios, respeitando “os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*” (BRASIL, 1994). Em seguida, no ano de 1998, “o PNAE passou a ser gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação” (FNDE) e, por via de consequência, os alimentos pré-processados foram retirados dos cardápios (SARAIVA *et al.*, 2013 *apud* BASCHIERA; NOVAES; DAVANÇO, 2015, p. 17).

Ulteriormente, em 2009, a Lei nº 11.947/2009 aduziu sobre as diretrizes da alimentação escolar, de modo os alimentos escolares devem ser seguros, variados, além de respeitar “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” (BRASIL, 2009). Ademais, declamou serem os pequenos produtores sua prioridade. Assim, a agricultura familiar, as comunidades indígenas e os quilombos seriam as principais fontes de alimentos para as refeições escolares. Dessa forma, no mínimo, 30% dos recursos deveriam ser usados na compra de alimentos oriundos da agricultura familiar. Ainda nesse diapasão, a lei expressa que não há necessidade de nenhum “convênio, ajuste, acordo ou contrato”, pois o depósito dos recursos ocorreria “em conta corrente específica” (BRASIL, 2009).

Adiante, em 2013, a Resolução nº 26 do Ministério da Educação reiterou as diretrizes trazidas pela supramencionada Lei nº 11.947/2009, ademais, aduziu que os cardápios escolares deveriam oferecer, no mínimo, 3 vezes por semana, 200g de hortaliças e frutas para os alunos (BRASIL, 2009).

## O PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR ENQUANTO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O PNAE faz parte de um novo conjunto de políticas públicas que vêm sendo desenvolvidas desde o início do século XXI e que são caracterizadas por abrangerem diversos setores da sociedade, bem como necessitam de conhecimentos multidisciplinares para sua execução. Porquanto, este envolve não apenas a alimentação escolar, mas, também, a agricultura familiar, a saúde dos estudantes e seu aprendizado. Contudo, antes de se prosseguir, são necessárias outras considerações (ZANCAN, 2004



*apud* KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2019; CHRISTENSEN; LAEGREID, 2012 *apud* KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2019; FNDE, s.d. *apud* KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2019).

No que tange à sua execução em conjunto com a agricultura familiar, o programa funciona da seguinte maneira: de acordo com a Resolução nº 26 de 2013, para que possam oferecer seus produtos, os produtores rurais precisam ter uma Declaração de Aptidão (DAP), que está vinculada ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Por outro lado, as secretarias estaduais e municipais, bem como as escolas federais são chamadas de Entidades Executoras, que recebem os recursos do FNDE para a compra dos alimentos. Ademais, as Entidades Executoras precisam requerer da Secretaria de Agricultura “um mapeamento conjunto dos produtos da agricultura familiar local a fim de analisar as vocações produtivas” (FREITAS; FREITAS, 2020, p. 528). Em sequência, o nutricionista responsável irá elaborar o cardápio das escolas. Em seguida, os preços serão definidos de acordo com uma média dos preços de três mercados ou feiras (FREITAS; FREITAS, 2020).

Nesse íterim, os alimentos e sua respectiva quantidade devem ser apontados para que os produtores rurais compareçam com seus projetos de venda – documento que contém o nome do agricultor, seus produtos e preços. Dessa forma, quando o produtor for remetido à escola, “o representante da entidade executora e do grupo fornecedor deverá assinar o Termo de Recebimento da Agricultura Familiar, garantindo formalmente que houve a entrega e dando base para o pagamento” (FREITA; FREITAS, 2020, p. 529).

Posto isso, o PNAE possui como um de seus atributos a característica de ser complementar aos serviços de saúde, pois estes, isoladamente, não seriam capazes de promover o direito à saúde (SANTOS; MIGUEL, 2009 *apud* KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2019). Desta feita, o PNAE pode ser caracterizado, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), como uma

[...] política pública saudável (PPS), pois é caracterizado “por uma preocupação explícita com a saúde e a equidade, em todas as áreas, e por uma responsabilidade no que respeita ao impacto na saúde [...]” (OMS, 1998, p. 2 *apud* KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2019, p. 4067).

Por via de consequência, o programa promove o que a Ciência Econômica denomina de “eficiência social”, pois visualiza de maneira sistêmica os problemas sociais, assim seus resultados são mais eficientes que o de “uma política pública isolada” (OECD, 2010 *apud* KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2019, p. 4067). Nesta senda, tal política permite que estudantes advindos de famílias de baixa renda possam ingerir alimentos com maior variedade de nutrientes, como “carboidratos, proteínas, lipídios, fibras, vitamina A, vitamina C, cálcio, ferro, magnésio e zinco”.

Por conseguinte, as refeições irão contribuir, diretamente, em sua saúde, crescimento, desempenho escolar, bem como reduz a taxa de mortalidade infantil, além de diminuir a probabilidade



de doenças crônicas, quando este for adulto (BASÍLIO, 2016; MAHAN, RAYMON, 2008 *apud* KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2019; PEREIRA *et al.*, 2017 *apud* KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2019; HECKMAN; MOSSO, 2014 *apud* KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2019; HECKMAN; HUMPHRIES, 2014 *apud* KROTH; GEREMIA; MUSSIO, 2019; IDOETA; SANCHES, 2019).

Aliado a isto, a supracitada Resolução nº 26 do FNDE, também, dispõe sobre a quantidade de calorias que cada estudante deve ingerir, baseado na sua idade e no tempo que este passa na instituição de ensino. A esse respeito, o gráfico abaixo explicita o número de refeições para cada modalidade de ensino (BASÍLIO, 2016).

**Tabela 1 - Alimentação no Ensino Básico Brasileiro**

Escola	Necessidades nutricionais diárias	Número de refeições
<i>Creche</i> (período parcial)	30%	2
<i>Creche</i> (período integral)	70%	3
<i>Comunidades indígenas e quilombolas</i>	30% por refeição	-
<i>Demais alunos</i> (período parcial)	20% 30%	1 2 ou +
<i>Demais alunos</i> (período integral)	70%	3

Fonte: Manfre *apud* BASÍLIO (2016). Adaptações próprias.

Nesta perspectiva de exame, há muitos estudantes no Brasil que só conseguem se alimentar nos períodos de aula, pois, na escola, é oferecida merenda ou almoço. Em decorrência disso, há casos de crianças que desmaiam na sala de aula, pois chegam à escola sem terem feito nenhuma refeição e, por conta disso, passam mal antes de conseguirem merendar. Por conta disso, uma professora do Complexo da Maré relatou que o aprendizado é muito prejudicado, de modo que há “crianças que não conseguem aprender de maneira nenhuma.” (IDOETA; SANCHES, 2019).

Ainda nessa problemática, como demonstrado na tabela acima, caso o aluno não estude em período integral, a refeição fornecida será de uma quantidade calórica menor. Assim, a título de exemplo, no ano de 2017, um menino, morador de Cruzeiro (Distrito Federal) desmaiou de fome no colégio, pois chegou lá sem ter feito nenhuma refeição. Após ter acordado, relatou que sua última refeição foi “um prato de mingau de fubá, comido no dia anterior. Todavia, por não estudar apenas durante o período da tarde, o colégio oferece como merenda, biscoito e suco (MORAIS, 2017; G1, 2017).

Desta feita, é possível observar a necessidade de reavaliação da Resolução nº 26. No entanto, nessa mesma escola, uma professora relatou que é comum que as crianças não prestem atenção na aula e



que falam “tia, tô com fome” (G1, 2017). Nesse contexto, é comum que essas crianças tenham quatro ou mais irmãos, o que torna ainda mais difícil que seus pais consigam comprar alimentos suficientes, pois, muitas vezes, essas são famílias de situação extremamente vulnerável. Assim, há relatos de crianças guardando parte de sua merenda, na mochila, pois querem levar para um irmão mais novo que não frequente a escola (IDOETA; SANCHES, 2019).

Da mesma forma, em 2014, uma escola em São Carlos (São Paulo), para fazer suas reformas, precisou diminuir a merenda. Assim, algumas crianças afirmaram sentir fome na hora da aula, sendo que seus pais não tinham condições de mandar merenda para eles (G1, 2014).

Diante disso, é necessário apontar que a Fundação Abrinq realizou cálculos com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e concluiu que 9 milhões de crianças – de 0 a 14 anos – “vivem em situação de extrema pobreza”. Em paralelo a isso, o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional do Ministério da Saúde (SISVAN) verificou que, em 2017, 207.000 (duzentos e sete mil) crianças menores de cinco anos apresentavam um estado de desnutrição grave (IDOETA; SANCHES, 2019).

## **A PANDEMIA DA COVID-19 E O PROGRAMA MERENDA ESCOLAR: GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO EM TEMPOS DE AGRAVAMENTO DE VULNERABILIDADE SOCIAL**

No final do ano de 2019, foi descoberto um novo vírus que causava síndrome respiratória aguda grave, assim, este seria chamado de COVID-19. Ora, o novo coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave - SARS-CoV-2 (MARANHÃO; SENHORAS, 2020) se espalhou por grande parte do globo, de modo que, em março de 2020, a OMS declarou como pandemia tal situação (OPAS, 2020 *apud* GURGEL *et al.*, 2020). Em decorrência disso, o Brasil precisou estabelecer isolamento social, com o fito de arrefecer a propagação do vírus. Nesse contexto, a partir do dia 23 de março de 2020, todas as instituições de ensino público do Brasil suspenderam as aulas presenciais. Todavia, tal medida, embora necessária, traria resultados negativos para economia (BARRETO *et al.*, 2020 *apud* ALPINO *et al.*, 2020; ARRAIS *et al.*, 2020 *apud* ALPINO *et al.*, 2020; AMORIM; RIBEIRO JUNIOR; BANDONI, 2020).

Dessa forma, tendo em vista a já conhecida conjuntura brasileira, marcada por “situações de desigualdade social, de renda, étnico-racial, de gênero e de acesso a serviços de saúde” (FBSSAN *apud* ALPINO *et al.*, p. 2) foi observado que a segurança alimentar da população seria prejudicada, pois toda a cadeia produtiva seria afetada, tendo em vista o decréscimo do poder aquisitivo da população, a



diminuição da produção alimentícia, bem como de sua oferta no mercado (BRASIL, 2020 *apud* ALPINO *et al.*, 2020; ALPINO *et al.*, 2020).

Dessa forma, no que tange à segurança alimentar dos estudantes de escolas públicas – 41 milhões, abrangendo crianças, adolescentes e adultos -, aponta-se que estes ficaram desamparados, num primeiro momento, pois “o desenho do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) não previa a excepcionalidade de uma emergência sanitária.” (BRASIL, 2020 *apud* ALPINO *et al.*, p. 7; MAPA; MEC, 2020 *apud* ALPINO *et al.*, 2020, p. 7; VEIGA; WELLE, 2020).

Nesse sentido, os administradores regionais e locais não sabiam o que fazer com os recursos eram repassados ao PNAE, pois, ainda, não havia nenhuma resposta das autoridades públicas de como lidar com tal situação. Ademais, muitos estudantes dependem das refeições fornecidas, na escola, para que possam se alimentar. Desse modo, o orçamento familiar é diretamente prejudicado. (AMORIM; RIBEIRO JUNIOR; BANDONI, 2020). Em virtude disso, foi sancionada a Lei nº 13.987/2020 que acrescentou uma alínea ao artigo 21 da supracitada Lei nº 11.947/2009 (BRASIL, 2020), *in verbis*:

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae (BRASIL, 2020).

Nesta vereda, dois dias após a publicação dessa lei, o Ministério da Educação publicou a Resolução nº 02/2020, que dispunha das mesmas orientações, a saber:

Art. 1º Durante o período de suspensão de aulas em decorrência das situações de emergência em saúde pública de importância nacional e de calamidade pública causadas pelo novo coronavírus – Covid-19, fica autorizada, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos no âmbito do PNAE às famílias dos estudantes, a critério do poder público local.

Art. 2º Os estados, municípios, o Distrito Federal e as escolas federais deverão utilizar os recursos do PNAE exclusivamente para garantir a alimentação dos estudantes da educação básica (BRASIL, 2020, *online*).

Desta feita, foi concedida autonomia para que as Entidades Executoras preparassem os *kits* de alimentação, bem como escolhessem quais alunos receberiam ou não. Todavia, houve casos em que alguns alunos foram privados de receber tal ajuda, pois os critérios de seleção foram doar apenas àqueles que estavam inscritos no Programa Bolsa Família (AMORIM; RIBEIRO JUNIOR; BANDONI, 2020). Assim, é mister ressaltar que, devido à pandemia, muitas famílias incorreram em situação de pobreza e extrema pobreza, dessa forma, antes, não estavam cadastradas no Bolsa Família. Consequentemente, não puderam receber tais benefícios (GURGEL *et al.*, 2020).



Ainda nesta senda, tendo a vista uma maior necessidade de logística, alguns como Valadares *et al.* (2020) *apud* ALPINO *et al.* (2020) entendem que o orçamento do PNAE deveria ser aumentado, pois o novo contexto demanda maiores gastos com as adequações. No entanto, nem todos os estados e capitais aderiram a tal estratégia ou apenas a ela. Porquanto, alguns Estados adotaram um auxílio financeiro, utilizando dos recursos próprios, que variou de R\$ 50,00 (cinquenta reais) a R\$ 179,00 (cento e setenta e nove reais) (GURGEL *et al.*, 2020). Ora, este foi concedido mediante transferência bancária diretamente aos responsáveis ou entregue via vale-compras (cartão magnético) para aquisição de alimentos em estabelecimentos credenciado (GURGEL *et al.*, 2020, p. 4949).

Nesta toada de exame, ainda, em junho de 2021, no mínimo, seiscentos e setenta e sete municípios brasileiros não haviam tomado nenhuma medida. Como consequência, há relatos de famílias com até pessoas sobrevivendo, apenas, com o “Bolsa Família”. Contudo, como já supramencionado, os recursos que são repassados são insuficientes, pois “a alimentação dos estudantes enquanto estão no ensino remoto [...] torna o valor um pouco mais alto do que a preparação nas escolas”. Desse modo, este é um dos fatores que explicam o porquê de certos municípios não terem adotado nenhuma medida – o repasse da União não é ajustado desde 2017 (ALFANO; DIAS, 2021).

Em virtude disso, Florence Bauer, representante do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), afirmou que:

Embora a gente saiba que as crianças não foram mais afetadas pelo vírus (da covid-19) em si, elas são as mais afetadas pelos impactos secundários que toda essa situação trouxe e pela interrupção de serviços (IDOETA, 2021).

Em continuidade, aduziu que:

Não ter uma alimentação adequada nessa fase do desenvolvimento (na infância) pode deixar impactos na saúde para o resto da vida, pelo risco de desenvolverem problemas mais para frente (na vida adulta) [...] (IDOETA, 2021).

Dessa forma, é provável que tais infortúnios interfiram em toda uma geração, haja vista que existe a probabilidade de, futuramente, terem dificuldades para permanecer na escola, cursar algum curso do ensino superior, empreender etc (IDOETA, 2021).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A merenda escolar foi idealizada, pela primeira vez, no Brasil, na década de 1930. Contudo, foi, apenas, nos anos próximos a 1950 que esta começou a ser implantada. A despeito disso, um número



muito pequeno de alunos recebia refeições durante o período escolar, de modo que o programa foi, paulatinamente, sendo promovido nas escolas públicas. Nesta senda, vários desafios foram impostos aos governantes, haja vista as burocracias nacionais e internacionais. Assim, ora o governo se aproximava dos agricultores familiares, ora com as grandes empresas, para que pudesse ter alimentos suficientes, levando em conta a quantidade de alunos.

Neste sentido, muitos alunos dependem das refeições oferecidas nas escolas, para que possam se alimentar diariamente. De modo que alguns saem de casa sem refeições e vão para o colégio com a esperança de poderem comer. Por outro lado, há situações em que as escolas oferecem uma alimentação pouco nutritiva ou calórica, o que não nutre, suficientemente os alunos. Ademais, há casos em que, por motivo adverso, a escola precisou diminuir a quantidade de merenda oferecida. Ainda nessa perspectiva, nas férias, tais crianças padecem de fome, pois, em tal período, a escola está fechada e, portanto, não oferece nenhuma refeição.

Neste norte, com a pandemia causada pelo novo coronavírus, os alunos ficariam, por longo período, sem se alimentarem. Dessa forma, foi sancionada a Lei nº 13.987/2020 que possibilitou que os valores repassados às escolas fossem utilizados para a compra e distribuição de *kits* de alimentação - também conhecidos como “cestas básicas”. Por conseguinte, tais alunos poderiam realizar, regularmente, suas refeições em casa.

Diante dos fatos supracitados, torna-se nítida a necessidade de permanência de tal política, no Brasil. Contudo, ainda, são indispensáveis novos aperfeiçoamentos, como maiores investimentos. Ademais, as porcentagens estabelecidas, em lei, precisam ser revistas, pois há alunos que dependem, totalmente, da escola. Assim, a mera porcentagem de 30% fará com que permaneçam na inanição. Paralelamente, as escolas devem oferecer as mesmas refeições no período de férias, para que os alunos possam continuar se alimentando, mesmo fora das atividades escolares.

## REFERÊNCIAS

ALFANO, Bruno; DIAS, Pâmela. "Vivo da ajuda dos outros", diz mãe de alunos sem merenda no ensino remoto, situação que atinge quase três milhões de estudantes". **O Globo** [21/06/2021]. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com>>. Acesso em: 31/10/2021.

ALPINO, Tais de Moura *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**, vol. 36, n. 8, 2020.

AMORIM, Ana Laura Benevenuto; RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa; BANDONI, Daniel Henrique. "Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19". **Revista de Administração Pública**, vol. 54, n. 4, 2020.



BASCHIERA, Suzana Gonçalves; NOVAES, Vera Lúcia Sampar de Souza; DAVANÇO, Taciana. “Alimentação Escolar no Brasil: um histórico das últimas três décadas”. **Revista Multidisciplinar da Saúde**, n. 11, 2015.

BASÍLIO, Ana Luiza. “Alimentação escolar é parte do processo de aprendizagem”. **Centro de Referências em Educação Integral** [23/05/2016]. Disponível em: <<https://educacaointegral.org.br>>. Acesso em: 22/10/2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1940, de 25 de maio de 1982**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24/10/2021.

BRASIL. **Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24/10/2021.

BRASIL. **Lei nº de 11.947, de 16 de junho de 2009**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24/10/2021.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 7 de abril 2020**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24/10/2021.

BRASIL. **Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24/10/2021.

BRASIL. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 24/10/2021.

CONCEIÇÃO, Adriana Angelita da. “História da alimentação escolar no Brasil: algumas questões sobre políticas públicas educacionais, cultura escolar e cultura alimentar”. **Anais da ANPUH-Brasil**. Recife: ANPUH, 2019.

FREIAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de. “Análise relacional do Programa Nacional de Alimentação Escolar: relevando dimensões institucionais dos processos locais de implementação”. **Revista Sociedade e Estado**, vol. 35, n. 2, 2020.

G1. “Com escola em reforma, 300 crianças têm merenda reduzida em São Carlos”. **G1** [17/07/2014]. Disponível em: <<http://g1.globo.com>>. Acesso em: 25/10/2021.

G1. “Sem almoço, aluno desmaia de fome em colégio a 30 km de casa no DF”. **G1** [17/11/2021]. Disponível em: <<http://g1.globo.com>>. Acesso em: 25/10/2021.

GURGEL, Aline do Monte *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 e Saúde Coletiva**, vol. 25, n. 12, 2020.

IDOETA, Paula Adamo. “Milhões de crianças vão passar fome no Brasil neste 12 de outubro”. **BBC News Brasil** [11/10/2021]. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese>>. Acesso em: 01/11/2021.

IDOETA, Paulo Adamo; SANCHES, Mariana. “Sem merenda: quando férias escolares significam fome no Brasil”. **BBC News Brasil** [15/07/2019]. Disponível em: <<https://www.bbc.com>>. Acesso em: 22/10/2021.



KROTH, Darlan Christiano; GEREMIA, Daniela Savi.; MUSSIO, Bruna Roniza. “Programa Nacional de Alimentação Escolar: uma política pública saudável”. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 25, n. 10, 2019.

MELO, Mylena. “Da política ao prato: entenda a história da merenda escolar”. **O joio e o trigo** [25/02/2021]. Disponível em: <<https://ojoioeotrigo.com.br>>. Acesso em: 19/10/2021.

MORAIS, Raquel. “‘Muitos alunos chegam às escolas sem comer’, diz secretário de Educação”. **G1** [20/11/2017]. Disponível em: <<https://g1.globo.com>>. Acesso em: 23/10/2021.

MARANHÃO, R. A.; SENHORAS, E. M. “Orçamento de Guerra no enfrentamento à COVID-19: entre manobras parlamentares e batalhas políticas”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 2, n. 6, 2020.

SILVA, Sandro Pereira. **Trajetória e padrões de mudança institucional no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília: IPEA, 2019

STEFANINI, Maria Lucia Rosa. **Merenda escolar: história, evolução, e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança** (Dissertação de Mestrado em Saúde Pública). São Paulo: USP, 1998.

VEIGA, Edison; WELLE, Deutsche. “Pandemia do coronavírus pode levar fome a quem depende da merenda escolar”. **UOL** [24/03/2020]. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br>>. Acesso em: 28/10/2021.



## BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano IV | Volume 9 | Nº 25 | Boa Vista | 2022

<http://www.ioles.com.br/boca>

### Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

### Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

### Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávoro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima