

IMPACTOS DA PANDEMIA EM ALIMENTOS E AGRICULTURA: Estratégias Mitigadoras no Contexto do PNAE do Município de Coimbra/MG, Brasil

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.12230>

Submetido em: 4/7/2021

Aceito em: 15/9/2022

Rosária Cal Bastos¹, Gustavo Bruno Pereira de Souza², Maria das Dores Saraiva de Loreto³

RESUMO

Nesse momento de pandemia questiona-se se o PNAE estaria conseguindo atender às questões que norteiam a sua efetivação em termos de segurança alimentar e apoio à agricultura familiar, posto que uma das muitas consequências das ações necessárias de combate à crise sanitária tem sido a ruptura da cadeia de suprimentos e a logística de atendimento. Diante disso, objetivou-se examinar as estratégias adotadas pelo público envolvido com o PNAE para mitigar os problemas e desafios vivenciados com a pandemia no município de Coimbra, Estado de Minas Gerais, Região Sudeste do Brasil. Tratou-se de uma pesquisa qualitativa, por meio de um estudo de caso, cujos dados foram coletados mediante entrevista por intermédio de roteiros semiestruturados. Os resultados sugerem que as mudanças institucionais no arranjo do PNAE, realizadas pelos agentes proponentes da política, foram fundamentais no sentido de permitir a execução dessa política em Coimbra, desenvolvendo estratégias que possibilitaram assegurar assistência, mesmo que mínima, aos beneficiários da política.

Palavras-chave: políticas públicas; PNAE; pandemia; segurança alimentar e nutricional.

IMPACTS OF THE PANDEMIC ON FOOD AND AGRICULTURE: MITIGATING STRATEGIES IN THE CONTEXT OF THE PNAE OF THE MUNICIPALITY OF COIMBRA/MG, BRAZIL

ABSTRACT

In this pandemic moment, it is questioned whether the PNAE was able to meet the questions that guide its implementation, in terms of food security and support for family farming, since one of the many consequences of the necessary actions to combat the health crisis has been disruption of the supply chain and service logistics. In view of this, the objective was to examine the strategies adopted by the public involved with the PNAE, to mitigate the problems and challenges experienced with the pandemic, in the municipality of Coimbra, state of Minas Gerais, Southeast Region of Brazil. It was a qualitative research, through a case study, whose data were collected through interviews through semi-structured scripts. The results suggest that the institutional changes in the arrangement of the PNAE, carried out by the agents proposing the policy, were fundamental in order to allow the implementation of this policy in Coimbra, developing strategies that made it possible to ensure assistance, even if minimal, to the beneficiaries of the policy.

Keywords: public policy; PNAE; pandemic; food and nutrition security.

¹ Universidade Federal de Viçosa. Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica. Viçosa/MG, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-8233-8122>

² Universidade Federal de Viçosa. Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica. Viçosa/MG, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-1383-4624>

³ Universidade Federal de Viçosa. Viçosa/MG, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-7418-2669>

INTRODUÇÃO

A garantia das condições de sobrevivência emerge como condição essencial para o enfrentamento das mudanças forçadas pela pandemia da Covid-19. Se, por um lado, é consenso o investimento em estruturas de saúde para garantir tratamento adequado aos convalescentes, por outro a preocupação com as populações vulneráveis demanda a mesma ou maior atenção (Borsatto *et al.*, 2020). O isolamento social, que tem sido a resposta mais eficaz a tal situação, defendida, inclusive, pelas autoridades sanitárias, está sendo adotada pela imensa maioria dos governos na tentativa de reduzir os níveis de letalidade e transmissão da doença. Essas medidas necessárias, como asseveram Pathak, Gope e Bader (2020), contudo, demandam a paralisação de atividades que ocasionem aglomerações sociais, tais como feiras populares, escolas, universidades, teatros, igrejas, cinemas, dentre outras atividades econômicas e socioculturais, com uma diversidade de reflexos e consequências (Bicalho; Lima, 2020).

Paralelamente, em decorrência dessas ações imprescindíveis instituídas no combate à pandemia, muitas tensões afloraram no embate público causando grandes reflexos que desencadearam uma série de outros tantos problemas correlatos, visibilizando muitas disparidades no meio social. Houve uma diminuição maciça da oferta e da demanda agregadas; ou seja, imergiu no cenário público um ambiente adverso que contribuiu para uma rápida ampliação da percepção de incertezas, o que turvou e comprometeu o ambiente no sentido macro. Há, portanto, um visível e manifesto desequilíbrio econômico e social.

Por mais que a Covid-19 seja uma crise de saúde, para além do problema sanitário, as consequências dessa nova doença, direta ou indiretamente, levam a consequências sociais graves, como o fechamento de unidades de produção e do comércio varejista; enfim, choques na oferta e demanda de produtos e serviços que afetaram, conseqüentemente, a regularidade do funcionamento das cadeias de insumos e logística, tanto para produtores quanto para consumidores, como reportado por Pathak, Gope e Bader (2020).

Essa questão do fenômeno, que é global, parece ter contornos mais expressivos no Brasil, cuja população já vive imersa numa crise profunda, intensificada com o aumento da complexidade do ambiente político e econômico nos últimos tempos. Há o consenso de que a situação da pandemia, desencadeada pela Covid-19, traz decorrências muito importantes, principalmente no que diz respeito às ações sociais, pressupondo que a mesma repercute no funcionamento das políticas e programas que buscam atenuar as muitas fragilidades e situações de desequilíbrios sociais presentes na nossa sociedade (Pedroso; Corcioli; Foguesatto, 2020).

Nesse contexto, emerge o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que remonta desde a década de 50 do século 20, decorrente de ações da sociedade civil, com o intuito de combater a desnutrição infantil com algumas experiências isoladas em Estados e municípios brasileiros (Turpin, 2009). Ou seja, o PNAE emergiu a partir da confluência de importantes debates travados por diferentes atores sociais em torno da temática de combate à fome, da garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira e do reconhecimento da importância da agricultura familiar e da geração de trabalho e renda para produtores rurais (Borsatto *et al.*, 2020, Bicalho; Lima, 2020). Trata-se de um programa reconhecido internacionalmente que desempenha um papel ativo no combate à fome e à miséria, que tem como objetivo “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis dos alunos, por meio de ações de

educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos durante o período em que permanecerem na escola” (Brasil, 2020a).

Num breve histórico do PNAE, vale destacar que, entre 1955 e 1979, a alimentação escolar era fornecida por Campanhas e, em 1979, o Programa passou a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Entre 1994 e 1998, Estados e municípios distribuíram seus recursos por livre-associação, e o PNAE passou a ser administrado pelo FNDE, instituído pela Lei 9.649/98. Somente a partir de 1999 a 2001, então, o PNAE foi totalmente descentralizado, com os recursos sendo repassados, automaticamente, às esferas governamentais. Em 2009 o PNAE, por meio da Lei 11.947, de 16 de junho, trouxe novas diretrizes ao Programa, introduzindo a exigência legal de que, pelo menos, 30% dos repasses do FNDE fossem investidos, obrigatoriamente, na aquisição de produtos alimentícios comprados de agricultores familiares e/ou suas organizações (Brasil, 2009). Esse ponto, segundo Peixinho *et al.* (2011), foi um dos grandes avanços desta Lei, pois passou a apoiar o desenvolvimento sustentável com o incentivo de aquisição de gêneros alimentícios, em âmbito local, por meio da participação dos agricultores familiares e dos empreendedores familiares rurais no PNAE.

Dessa forma, o PNAE passou a ser uma política social destinada, estrategicamente, a garantir a melhoria da alimentação escolar e o fortalecimento da agricultura familiar por meio da aquisição de produtos vindos da agricultura familiar local (Saraiva *et al.*, 2013). Prova disso é que o PNAE está vigente em todas as escolas públicas do Brasil, sendo considerado o maior programa de suplementação alimentar do país, regido pelo Ministério da Educação (MEC) e conduzido pelas escolas públicas (Martínez; Pinho, 2016). Em razão das experiências bem-sucedidas do PNAE, conforme apresentado por Grisa, Gazolla e Schneider (2010), Belik e Domene (2012), Saraiva *et al.* (2013), Triches, Schabarum e Giombelli (2016), Teo *et al.* (2016), Holtz (2017), o programa brasileiro foi elevado ao *status* de referência internacional, sendo suas experiências compartilhadas com países da América do Sul, Caribe, Índia e África (ONUBR, 2021).

Neste momento de crise pandêmica vivenciado, entretanto, questiona-se se o PNAE, que já vinha sendo sucateado antes mesmo da pandemia, como apontam Amorim, Ribeiro Junior e Bandoni (2020), está conseguindo atender às questões que norteiam a sua criação, tanto em termos de garantia da segurança alimentar e nutricional quanto de apoio aos agricultores familiares, uma vez que, em decorrência das restrições impostas pelo isolamento social para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, o PNAE pode se encontrar sofrendo interrupção ou funcionando parcialmente. Ou seja, pressupõe-se que a agricultura familiar, assim como muitos outros setores, pode estar enfrentando grandes desafios diante desse novo contexto de crise. Além disso, a precarização do acesso à alimentação, por meio do programa não impacta apenas o orçamento das famílias de produtores rurais, mas também prejudica quantitativa e qualitativamente a alimentação dos alunos, sobretudo para os grupos de escolares mais vulneráveis.

Segundo o Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2020), existem mais de 3,8 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar no Brasil, os quais ocupam 80,9 milhões de hectares e são responsáveis por 23% de toda a produção agrícola brasileira. Além disso, essa atividade é a base para a economia local de 90% dos municípios que apresentam até 20 mil habitantes, sendo encarregada pela renda de 40% da população economicamente ativa do país. No momento atual de pandemia do novo coronavírus, o trabalho e a condição desses produtores tornaram-se

mais desafiadores no Brasil bem como em outros países (Saha; Bhattacharya, 2020, Pathak; Gope; Bader, 2020).

Diante da problemática apresentada, surgem os seguintes questionamentos: *De que forma as alterações nos padrões econômicos e sociais, desencadeadas pela crise pandêmica da Covid19, afetam, na percepção dos agentes executores e dos produtores rurais locais beneficiários, as ações do PNAE? Quais têm sido as estratégias mitigadoras adotadas para contrapor a crise?*

Nesse sentido, objetivou-se examinar as estratégias adotadas no contexto do PNAE para mitigar os problemas e desafios vivenciados com a pandemia no município de Coimbra, Estado de Minas Gerais, Região Sudeste do Brasil.

Para subsidiar empiricamente a discussão foi estudado o caso de Coimbra, município de pequeno porte do Estado de Minas Gerais, examinando o funcionamento de uma política pública de impacto no Brasil – o Programa Nacional de Alimentação Escolar – no contexto da pandemia da Covid-19, considerando as percepções do seu público-alvo (quatro executores e cinco agricultores familiares que pertencem ao PNAE) no que diz respeito aos problemas e desafios vivenciados com a pandemia.

UMA REVISÃO SOBRE ASPECTOS CONCEITUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SEU CICLO

Este texto centrou-se em identificar estudos que debatam sobre a política pública e seu ciclo. O intuito é apresentar uma sucinta discussão por meio de algumas exposições breves, objetivando realizar inferências sobre o assunto aqui pesquisado na perspectiva de alguns autores (Souza, 2006, Baptista; Rezende, 2011, Secchi, 2012, Dalfior; Lima; Andrade, 2015, Lotta, 2019), objetivando entender um pouco sobre as políticas públicas e seu ciclo para, dessa forma, compreender seus desdobramentos ante as situações de crises, como é o caso da pandemia social derivada da Covid-19.

Nesse sentido, Souza (2006), apoiada na concepção de Peters (1986), assevera que política pública é a soma das atividades dos governos correspondentes às ações que irão produzir efeitos futuros específicos, que influenciarão a vida dos alvos destas. Desde suas concepções iniciais, quase que paralelamente ao desenvolvimento do próprio campo da política pública, entre os séculos 19 e 20, como aduz Parsons (1995), citado por Baptista e Rezende (2011), iniciou-se, também, a discussão em torno da conformação de métodos, teorias e ideias, visando a prever e controlar as ações intervencionistas num contexto de busca de racionalização da política pública. Foi nesse contexto que Baptista e Rezende (2011) observaram que teve início a construção do enfoque da política pública em fases ou estágios que ressaltaram os diferentes momentos de formulação e desenvolvimento de uma política pública.

Por mais que Lotta (2019), citando Souza (2006), compreenda essa ideia cíclica de rígidas etapas sequenciais como não condizentes com a realidade, o que seria uma crítica a esse modelo, Dalfior, Lima e Andrade (2015) asseveram que o estudo dessas diferentes etapas ou ciclos da política ainda se apresenta como um recurso didático e metodológico importante, sendo plenamente adotado no debate acadêmico.

Essa perspectiva, que concebe as políticas públicas como um ciclo que perpassa diferentes fases (Figura 1), tem como ponto de partida a ideia de que a primeira etapa do ciclo se constitui na identificação do problema, momento de definição dos temas prioritários a serem contemplados pelo Estado. A definição da agenda de intervenção indica, dessa forma, o ponto de partida para a identificação das pautas sobre as quais o governo e/ou pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento (Lotta, 2019).

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: Baptista; Rezende (2011).

Conquanto, Dalfior, Lima e Andrade (2015) ainda explicam que a passagem de um problema para a agenda propriamente dita não é, por si só, um requisito suficiente e definitivo para se elaborar uma política pública. De acordo com os autores, para atingir o *status* de agenda decisória do governo um assunto ou tema precisa ser alvo de atenção e envolver o intercâmbio de vários setores, governamentais e não governamentais. A entrada de novos problemas na agenda decisória não seria, então, necessariamente, um movimento isolado, mas, sim, uma combinação de vários elementos complexos interdependentes, que atravessam muitas estruturas da hierarquia governamental (Baptista; Rezende, 2011, Dalfior; Lima; Andrade, 2015).

Os respectivos autores pontuam que a etapa seguinte à entrada do problema na agenda decisória governamental é a formulação da política, momento no qual, no interior das instituições governamentais, as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, bem como de tomadas de decisão sobre seus modelos e objetivos. Essas decisões envolvem, dentre outras metas a serem atingidas, os recursos a serem utilizados e o horizonte temporal da intervenção.

Dalfior, Lima e Andrade (2015) preconizam, ainda, que, após a formulação da política, estão dadas as condições que abarcam e subsidiam o processo de escolha, pelos agentes proponentes, de uma solução específica ou uma combinação de soluções. As etapas iniciais, desde a construção da agenda, passando pelos processos de formulação da política, portanto, são importantes, dado que nessas fases serão definidos os princípios e diretrizes que nortearão o planejamento da execução (Dalfior; Lima; Andrade, 2015).

Dando continuidade ao ciclo da política, a etapa seguinte é a de implementação, momento em que os planos formulados se tornarão realidade (Lotta, 2019). Esta fase, fortemente

dependente da ação de burocratas, envolve uma série de sistemas da Administração Pública: sistemas gerenciais e decisórios, sistemas de informação, agentes implementadores da política propriamente ditos, sistemas logísticos e operacionais. Segundo Baptista e Rezende (2011), a implementação é, ao mesmo tempo um dos elementos mais complexos, mas também uma das fases mais decisivas do processo de promulgação de uma política pública, uma vez que é nesta etapa que as políticas idealmente produzem os resultados e impactos necessários para minimizar, prevenir ou resolver os problemas ou questões que motivaram a sua formulação (Baptista; Rezende, 2011).

Um aspecto importante a ser destacado na fase da implementação é que existem dois diferentes enfoques: o *top-down* e o *botton-up*, que assumem diferentes perspectivas. Segundo Baptista e Rezende (2011), no enfoque *top-down* todo o controle está nas mãos dos formuladores situados no topo das organizações, que assumem o controle dos fatores políticos, organizacionais, técnicos e a divisão das responsabilidades.

Em seu estudo, Lotta (2019) concatena diversas pesquisas que debruçaram analiticamente sobre o modelo *top-down*, advertindo que esse enfoque propõe olhar o processo de implementação de cima para baixo. Por olhar de cima para baixo, os autores dessa perspectiva teórica, como analisa a autora, compreendem que as decisões legítimas imputadas pelo Estado devem ser tomadas e/ou acatadas pelos políticos democraticamente eleitos. Essa vertente teórica, que Lotta (2019) interpreta como a primeira geração de literatura sistematizada sobre implementação, volta-se a encontrar erros de execução e corrigi-los. Nesse enfoque, reforça a autora, o foco está centrado na legitimidade da decisão. Se as políticas públicas eram colocadas em prática e seus resultados subvertiam os previamente desenhados, as falhas seriam interpretadas como falta de conformidade com a decisão legítima previamente tomada. Nessa perspectiva, a solução, portanto, seria aumentar a clareza dos objetivos e os mecanismos de controle de quem os executa (Lotta, 2019).

Em contraposição a essa visão altamente prescritiva, Lotta (2019) apresenta o que seria a segunda vertente teórica da literatura sobre implementação; ou seja, o enfoque *botton-up*, que se constituiu a partir de críticas ao enfoque *top-down*, uma corrente analítica que busca compreender o processo de implementação de outra forma. Segundo Lotta (2019), nessa vertente reforça-se a tese de que há muitos processos decisórios acontecendo na fase de implementação. O entendimento de Baptista e Rezende (2011) permite afirmar, ainda, que esse modelo se fundamenta em uma abordagem que assume a implementação como um processo caracterizado por um estado de tensão entre aqueles interessados em colocar a política em ação e aqueles que serão afetados por ela (Baptista; Rezende, 2011).

Outro aspecto importante a ser considerado sobre o enfoque *botton-up*, na visão de Secchi (2012), é que as políticas públicas dependem da interação entre o governo e os atores envolvidos. Dessa forma, é correto afirmar, apoiado em Secchi (2012), que esse modelo busca uma relação mais orgânica no processo de implementação das políticas públicas, posto que leva em consideração os sujeitos e as variáveis envolvidas como aspectos fundamentais nesse processo.

Ainda, nesse contexto apresentado por Lotta (2019), mais recentemente, quando se preconiza todos esses vieses relacionados à implementação de políticas, a referida autora ressalta que múltiplos modelos e distintas formas de influência se inter-relacionam, de diferentes maneiras com diversos sentidos e intensidades. Nessa direção, ela destaca os novos

modelos de ação estatal que se complexificaram ante os novos arranjos impostos pelas reformas do Estado, e, do mesmo modo, a relação entre os atores estatais e não estatais e a forma como os distintos grupos da sociedade civil interagem entre si, defendendo diferentes perspectivas e valores, dentre outros fatores, que são algumas das temáticas apresentadas pela autora, que se relacionam e exercem influência, direta ou indiretamente, com esse grande tema, que é implementação de políticas públicas (Lotta, 2019).

Realizadas essas breves considerações, com alguns apontamentos pontuais sobre o processo de implementação de políticas públicas, deduz-se que os esforços para desenvolver políticas mais eficientes e inclusivas envolvem uma rede de escolhas que definirão e influenciarão diretamente no desenho de uma política pública. Esse desenho envolve desde objetivos, relacionados ou não ao problema que se busca resolver, bem como os agentes, ou seja, instituições governamentais, não governamentais e/ou outros agentes que se incumbem pela formulação, estruturação e implementação propriamente dita da política, até a população beneficiária, que compreende os indivíduos e grupos, em cuja realidade ocorrerá a intervenção.

Quando se preconiza todas essas considerações, é possível inferir, portanto, que o contexto social, político, econômico e institucional em que todas essas questões são definidas, também exercem influência no desenho de uma política pública. Nesse sentido, relacionando todas essas tratativas ao contexto do PNAE, engendra-se que a paralisação econômica e social, provocada pelo isolamento social, bem como os esforços para combater os efeitos negativos da pandemia do novo coronavírus, têm provocado interrupções que influenciam a força de trabalho e impactam a produção de alimentos e a geração de emprego e renda.

Ocorreram fortes rupturas que cessaram a comercialização da agricultura familiar forçando a interrupção temporária das feiras livres e a paralisação das compras dos produtos agropecuários em muitos Estados e municípios do Brasil. Esse contexto, no qual os indivíduos beneficiários do PNAE estão sujeitos, necessita, portanto, ser mais bem conhecido e analisado, apontando para a importância social de cada vez mais espaços de escuta acerca das variadas temáticas relativas a essa questão no país.

Por fim, a última etapa do ciclo da política é a avaliação. Segundo Santos e Raupp (2015), avaliação é um julgamento, o mais sistemático e objetivo possível, a respeito das intervenções governamentais. Trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto, programa ou política, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade (Baptista; Rezende, 2011).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tratou-se de uma pesquisa qualitativa por meio de um estudo de caso. O método de pesquisa qualitativo pareceu ser mais útil para o objetivo proposto, por ser mais adequado para se conhecer a natureza de um fenômeno social (Gil, 2002). Além disso, foi feito uso da pesquisa bibliográfica. Essa técnica, que envolve consulta e localização de fontes escritas, constituídas fundamentalmente de livros e artigos científicos, foi fundamental para a pesquisa no sentido de ser um facilitador para avançar na construção do conhecimento exigido acerca do tema (Gil, 2002).

Nessa primeira inclusão de fontes de consultas que foram usadas, a busca por artigos foi realizada na base de dados da *Scientific Electronic Library On-line* (SciELO) e no Google Acadêmico, pelo fato de serem bases de dados indexadas pela *Web of Science* e por serem das maiores ferramentas de busca acadêmica livre, respectivamente. Foram utilizadas as palavras-chave mais detectadas nos artigos consultados para determinar novas palavras-chave que geraram termos de buscas usados nas pesquisas bibliográficas durante todo o período de escrita deste texto, que foram: PNAE and pandemia, PNAE and Covid-19, políticas públicas no contexto da pandemia e alimentação e agricultura and PNAE. Nos diferentes termos de busca empregados foi adotado o operador booleano “and”.

Como realidade empírica deste estudo, tem-se o município de Coimbra, localizado no Estado de Minas Gerais, Região Sudeste do Brasil, com uma população estimada de pouco mais que 7.500 habitantes, posto que 26% dessa população vive na área rural, composta, majoritariamente, por agricultores(as) familiares – cerca de 82% (Brasil, 2021). Esse município tem como base uma economia tradicionalmente apoiada na atividade agropecuária e apresenta características sociodemográficas bem próximas às da maioria dos municípios mineiros e da Zona da Mata, ou seja, com até 50 mil habitantes e elevada concentração de pequenas propriedades rurais. Com relação às atividades econômicas, percebe-se o predomínio da agropecuária, com destaque para as lavouras de milho, feijão, café e tomate, além da criação de gado de corte e de leite (IBGE, 2017). Este município conta, atualmente, com dois setores de ensino público: um municipal e outro estadual. A rede pública municipal é composta pelo Departamento Municipal de Educação, que atende a três escolas: a Creche Municipal, a Educação Infantil e a do 6º ao 9º anos do Ensino Fundamental. Já a rede estadual é constituída por uma escola que atende ao público dos níveis de Ensino Fundamental e Médio. Esses dados justificam a escolha por esse município, adequada às proposições do trabalho.

O método de coleta de dados utilizado foi o de entrevista semiestruturada aplicada ao público-alvo, sendo 4 agentes executores e 5 agricultores familiares que estão inseridos no PNAE. Nessa abordagem, de acordo com Miranda (2009), o entrevistador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas. Dessa forma, foi elaborado, previamente, um roteiro com 29 perguntas (17 para os agentes executores e 12 para os beneficiários/agricultores familiares). O roteiro foi dividido em três blocos, posto que os dois primeiros se direcionaram a apreender questões mais próximas às percepções do público executor da política, objetivando conhecer como tem se dado o processo de gestão e funcionamento do PNAE nesse período de pandemia e isolamento social provocado pela Covid-19, enfatizando as maiores dificuldades enfrentadas, principais desafios vivenciados, bem como as estratégias adotadas para mitigar/minimizar os problemas imergidos.

Já o bloco final do roteiro objetivou investigar a percepção dos beneficiários quanto às experiências junto ao programa, também considerando esse período pandêmico. De maneira semelhante aos blocos subsequentes do roteiro de entrevista, as perguntas para os beneficiários do PNAE, em Coimbra-MG, versaram, principalmente, sobre quais têm sido as maiores dificuldades enfrentadas, os desafios vivenciados e qual tem sido o papel, na perspectiva desses sujeitos, das instituições locais nesse processo de adaptação ante o novo cenário. Por mais, no entanto, que o roteiro de entrevista tenha sido previamente elaborado com questões definidas, havendo necessidade perguntas adicionais eram feitas para esclarecer pontos e/ou questões que ainda poderiam não estar tão claras.

Na entrevista semiestruturada um ponto importante verificado para se alcançar qualidade nas informações, a partir das quais seria possível estabelecer a análise e chegar à compreensão mais profunda do problema delineado, foi a definição de critérios para a seleção dos sujeitos que fazem parte do campo de investigação. Dessa forma, os indivíduos foram selecionados devido ao seu grau de representatividade no objeto do estudo. No caso dos agentes executores e de apoio da pesquisa, foram selecionados aqueles que detinham maiores informações e conhecimentos para responder com mais detalhes as questões que envolviam o problema norteador deste trabalho.

Alguns agricultores familiares inseridos no PNAE também foram entrevistados. Nesse caso, o critério adotado foi não probabilístico e intencional, adequado dentro dos limites do trabalho, somente para elucidar alguns aspectos do funcionamento das ações do programa no município, contribuindo para aprimorar o processo investigativo e apreender o entendimento desses sujeitos sobre esse contexto e as relações sociais que advêm dessas experiências. As entrevistas foram realizadas nos meses de julho e agosto de 2020 com nove pessoas (cinco agricultores, dois gestores, uma nutricionista e um extensionista da Emater) no supracitado município, tomando todas as devidas precauções conforme preconizado pelas agências sanitárias.

Foi feita a assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido e solicitada autorização dos entrevistados para a gravação da entrevista. Foram incluídos no estudo as seguintes entidades executoras: a Prefeitura, que é representada pelo Departamento Municipal de Educação, que atende aproximadamente 800 alunos; representantes da Escola Estadual, que atende 960 estudantes inscritos na rede pública da Educação Básica; tal rede é composta, no âmbito municipal, por uma equipe multidisciplinar, que inclui a Secretaria de Educação, nutricionistas, o Presidente do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e, no setor estadual, pela diretora, gestora financeira e escriturária. No que diz respeito às entidades de apoio, foi considerada a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (Emater).

Os dados da entrevista foram transcritos e, no que se refere ao processo de análise dos dados, esta foi orientada pela técnica de Análise de Conteúdo, baseando-se nas técnicas metodológicas desenvolvidos por Bardin (2011), focando nos diversos processos e estratégias utilizadas entre os agricultores e as organizações locais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Percepções do público envolvido com o PNAE sobre os reflexos da pandemia

Segundo Pedroso, Corcioli e Foguesatto (2020), impactos, usualmente negativos, estão ocorrendo nos mais diversos setores da economia em razão do isolamento social. No Brasil, diversos setores foram paralisados pela exigência do isolamento social, como é o caso das redes de ensino municipais, estaduais e federais, que tiveram de suspender as aulas e as atividades presenciais como uma das ações para o enfrentamento à Covid-19. Essa estratégia tem sido utilizada em outros países que já vinham enfrentando situações semelhantes (Owusu-Fordjour; Koomson; Hanson, 2020).

Esse tipo de ação tem um reflexo direto sobre o público do PNAE, uma vez que as refeições oferecidas nas escolas pelo Programa atendem às necessidades nutricionais dos alunos durante

o período em que permanecem nos estabelecimentos escolares, representando a principal e, muitas vezes, a única alimentação do dia para os grupos mais vulneráveis.

Mesmo diante desse cenário, contudo, não havia, por parte do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma orientação clara sobre como as Entidades Executoras (EEx) deveriam proceder quanto à questão do programa, como relatado na entrevista da gestora da EEx estadual:

O momento, é um momento difícil, né... porque essa pandemia veio e nos pegou desprevenidos né, nunca tínhamos enfrentados uma situação desta. E é lógico que isso afetou a questão também da merenda daqui da escola. É..., a nossa maior preocupação é porque a gente sabia que tinha várias crianças da escola que tem a sua, o seu valor nutricional diário melhor aqui na escola né, onde ele faz uma refeição realmente nutritiva é aqui na escola e com essa pandemia a gente não sabia como estava sendo a alimentação dessa criança né [...] E o PNAE com a Resolução nº 02, ele nos deu abertura pra poder tá atendendo essas crianças, né (Entrevista, 2).

Assim, a situação de pandemia tem gerado muitas incertezas e, ao mesmo tempo, certa flexibilidade no processo de tomadas de decisão para o enfrentamento dos problemas vivenciados pelo público associado com as políticas públicas. Como ressaltam Magalhães e Cardoso (2020), muitas questões ligadas às proposições vividas nesse momento têm provocado a eclosão de múltiplos conflitos atravessados por distintas concepções. Os autores ressaltam que o cenário político é muito instável, principalmente em relação à ausência de estratégias integradas bem como à falta de direcionamento claro para o efetivo combate da Covid-19. Outro ponto importante observado é sobre a tomada de decisão com enfoque *top-down*, quando os gestores seguiram o que foi determinado pelo Ministério da Educação (topo da esfera), confirmando os ideais de Baptista e Rezende (2011), ao destacar que as tomadas de decisão, *top-down*, estão nas mãos dos formuladores desse programa, assumindo, assim, o controle de alguns pontos de mitigação dos problemas ocorridos no âmbito do PNAE a nível local.

Conforme preconizado por Dalfior, Lima e Andrade (2015), dentro do ciclo político, para que um assunto chame a atenção dos agentes proponentes, é necessária a interação de vários participantes, governamentais ou não. Acredita-se que essas questões, levantadas por Magalhães e Cardoso (2020), podem ter contribuído no sentido de tornar-se um empecilho para despertar a atenção dos agentes governamentais.

Fica evidente pela fala da gestora que, após o amparo legal, instituído pela Resolução nº 02 do FNDE, a escola pôde atender às demandas dos estudantes, tal como advertiu Pedrosa, Corcioli e Foguesatto (2020), quando ressaltaram que, com a alteração do marco legal do PNAE, ficou permitida, mesmo que extraordinariamente, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa para pais e responsáveis, medida legal que, na visão dos autores, poderia minimizar os impactos da pandemia na queda da comercialização dos produtos dos estabelecimentos agropecuários familiares.

Resultados semelhantes a essas precarizações presentes nesse momento pandêmico foram apresentados por Pathak, Gope e Bader (2020). Segundo os autores, diante da pandemia muitas famílias indianas também ficaram vulneráveis e tiveram seu poder de compra reduzido por choques macroeconômicos agregados que afetaram a capacidade de o país garantir acesso a alimentos, pressupondo-se, portanto, que muitas das disparidades que foram aqui ressaltadas e debatidas possam ter efeitos diretos no aumento da vulnerabilidade social e da insegurança nutricional.

Quando se preconiza o impacto de todos esses vieses no funcionamento das políticas públicas associadas à segurança alimentar, considerando a lógica do ciclo, confirma-se a reflexão de Baptista e Rezende (2011) e Secchi (2012), quando aduzem a importância, para as políticas públicas, da interação entre o governo e os atores envolvidos para criar políticas mais orgânicas e inclusivas.

O processo de implementação de uma política/programa envolve tanto um sistema gerencial e decisório quanto sistemas de informação, logísticos e operacionais, visando a prevenir, minimizar ou resolver problemas que surgem, como é o caso da pandemia. Ante essas interrupções, Willy *et al.* (2020) reforçam a importância de que os esforços sejam organizados e maximizados em torno de arranjos coordenados para garantir que os empenhos para gerenciar a propagação e os impactos da doença não continuem a perturbar ou prejudicar políticas de suprimentos de mercadorias.

Conforme os trechos apresentados anteriormente, evidencia-se que os gestores encontraram dificuldade para agir e tomar decisões. Sem o amparo legal estabelecido, viram-se impossibilitados de empregar os recursos do PNAE para essas ações. A partir da aprovação da Resolução, em virtude da situação de emergência, as escolas começaram a se organizar para que os gêneros alimentícios fossem distribuídos às famílias das crianças matriculadas na rede pública de ensino.

Willy *et al.* (2020), que destacam a questão dos países africanos, expõem a importância de estratégias voltadas para a contenção dos efeitos provocados pela pandemia da Covid-19, principalmente no que se refere aos esforços para garantir interrupções mínimas no fornecimento de insumos e na produção e comercialização de alimentos. Dados recentes do estudo de Reis *et al.* (2020) mostram que, no Brasil, aproximadamente 40,1 milhões de crianças e adolescentes beneficiários do PNAE, matriculados no ensino público básico, foram afetados. Sem programas de alimentação escolar durante a pandemia, milhares de crianças estariam, portanto, dado ao alcance do PNAE, sujeitos a muitas vulnerabilidades.

Recorrendo a esse contexto, em Coimbra-MG, como estratégia para o enfrentamento da pandemia, baseados no amparo legal da Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, as EEx municipal e estadual passaram a criar “kits merenda” ou “Cestas básicas de merenda”, conforme comprovado nos testemunhos apresentados a seguir.

Sem alimentação, sem a merenda [...] fez um *kit*; esse é um *kit*; não é igual uma cesta; é um *kit* que a escola está oferecendo [...] Na verdade, esse *kit* vale assim, no valor de mercado é 40 reais né. (Entrevista, 1).

[...] resolução do FNDE ela veio falando que é a Prefeitura, o Prefeito, a escola, que quisesse fornecer um *kit* merenda para as crianças, né, usando a agricultura familiar poderia estar fazendo esse trabalho [...] (Entrevista, 2)

A gente começou fazendo, na verdade, um *kit*; o *kit* de alimentação escolar; só que quando a gente foi estudar a situação das crianças a gente viu que os *kits* não seriam bom, pois não é a criança que está em estado de vulnerabilidade e sim a família que está ali. Então, a gente começou a fazer as cestas básicas, mas não era uma cesta básica normal, que era só arroz, feijão, fubá e macarrão; a nossa não, a gente fez um *kit*; era bem completo com os produtos da agricultura. A gente distribuiu isso, durante um mês, pra essas famílias e, agora, a gente tá querendo fazer de novo, uma nova entrega, mas a gente está estudando uma nova possibilidade por causa do recurso (Entrevista, 9).

Essas estratégias, devido à urgência do momento, levaram os gestores a adotar medidas distintas para continuar fornecendo alimentos aos alunos. Assim, as EEx da escola estadual, orientadas pela Secretaria Regional de Educação, utilizaram as seguintes ações:

Abrir a nova chamada pro novo edital pra poder a gente comprar a agricultura familiar, pra gente fechar com essa verba pra trás os 30% da agricultura familiar com esse *kit* né (Entrevista, 1).

[...] fazer um questionamento, um questionário com os pais, um levantamento, de quem realmente vai querer esse *kit* e quem não vai querer pra gente não ficar com desperdício né. Então, assim, foi feito um convitinho, foi colocado nas redes sociais. Então, assim, os pais estarão ligando lá na escola e tarem dando ok na escola, se vão querer o *kit* ou não, pra poder através disso saber o quantitativo pra poder a gente fazer e montar os *kits* (Entrevista, 1).

Ai eu mando cardápio pra nutricionista da superintendência antes, pra ela poder aprovar, pra eu comprar. Preencho os documentos que é feito e envio pra Emater. Eu preencho os papéis que precisa, de acordo com a necessidade que a gente tem da escola, e envio pra ela (Entrevista, 1).

Já a EEx da escola municipal fez uso de outra dinâmica para o enfrentamento da pandemia, interagindo com outros setores, como a Prefeitura, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), a Emater-MG e o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), para auxiliarem na elaboração e distribuição dos *kits* merendas ou cestas de alimentos às famílias dos alunos da rede municipal, conforme relatado pela gestora da escola e a nutricionista municipal a seguir.

Então nos reunimos com o CAE, explicamos toda essa situação, e o CAE né, nos autorizou a tá fazendo esse *kit* merenda pra distribuir para as famílias das crianças que tinham filhos aqui na escola. E aí como que funcionou isso? [...] o valor que vem do PNAE não é suficiente pra que a gente forneça esse *kit* [...] Então nessa reunião que a gente teve com o CAE, toda registrada, bonitinha lá, a gente decidiu exatamente isso, entendeu de fazer um *kit* que desse pra toda a família né, então a gente atendeu todos. Então, como seria os critérios? Para fazer esse *kit* pra escola inteira, porque a nossa escola é uma escola que atende todo público de Coimbra, uma escola pública, mas a gente sabe que nós temos famílias que têm um poder aquisitivo melhor, que não teriam a necessidade de estar recebendo esse *kit*; em compensação, nós temos famílias né, que a gente sabe que tem o bolsa família e que tem uma situação de vulnerabilidade muito grande. Então a gente foca nisso, que as famílias que têm situação de vulnerabilidade social, que recebem bolsa família, que seriam beneficiadas nesse momento, pra que a gente pudesse dar esse *kit* de uma forma melhor, contendo mais produtos né, e que atendesse toda a família (Entrevista, 9).

E aí entra a Prefeitura, porque o CAE nos deu essa abertura, mas a gente sabia que a gente não teria, financeiramente, valor suficiente para o valor do PNAE e não seria suficiente para montar esse *kit* merenda com tantos produtos. Então nós fomos, depois dessa reunião, até o prefeito, e aí o prefeito nos ouviu, entendeu a situação, concordou conosco e aí deu a contrapartida, fez um decreto né, direitinho, autorizando esse *kit* alimentação pra todas as famílias em estado de vulnerabilidade e que recebem o bolsa família (Entrevista, 2).

Aí na montagem dos *kits* tinha a nutricionista, por causa do valor nutricional, tinha a representante do CAE, a presidente do CAE, que acompanhou na montagem dos *kits*, tá, e a Emater que foi nossa parceira. A Emater todo momento ajudou e nos acompanhou” (Entrevista, 2).

Dessa forma, os relatos apontaram dinâmicas distintas tanto entre as EEx municipais quanto estaduais. Ou seja, a municipal está usando como critério para distribuição das cestas as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social e que são beneficiárias

do Programa Bolsa Família – PBF –, procurando conectar pontos com outras políticas públicas instituídas no município. Por outro lado, a Estadual está seguindo as orientações da Secretaria Regional de Educação, fazendo um levantamento de quais famílias que querem receber o *kit*.

Amorim, Ribeiro Junior e Bandoni (2020, p. 1.139) chamam a atenção para dois pontos que surgiram em relação à dinâmica divergente na operacionalização do PNAE durante esse período de pandemia, sendo eles o caráter universal e a manutenção dos alimentos adquiridos da Agricultura Familiar. Os autores destacaram que:

refere-se ao caráter universal do programa, pois o primeiro artigo da Resolução 02 dá autonomia às EEx para definir os critérios de elegibilidade para o recebimento de alimentos ou refeições adquiridos com recursos do PNAE (Resolução nº 02, 2020). Entende-se que tal posicionamento foi necessário, dada a dificuldade de preparação de kits com o recurso transferido exclusivamente pelo Governo Federal a todos os estudantes. Porém, em alguns casos, os critérios estabelecidos têm sido restritivos, privando muitos alunos que também precisam desses alimentos. É o caso, por exemplo, daquelas EEx que restringiram esse auxílio alimentar apenas às famílias que fazem parte do Programa Bolsa Família.

[...] à manutenção da aquisição dos alimentos da AF e à qualidade da alimentação fornecida. Apesar das dificuldades que a crise impõe, o PNAE deve continuar privilegiando a oferta de alimentação saudável e variada, com restrições e proibições de certos grupos de alimento.

Observa-se que, ao fazerem a ligação com as famílias que estão com o Bolsa Família, essa ação acaba afetando, de alguma forma, o caráter universal do PNAE. As EEx de todo Brasil, porém, têm o amparo legal para decidirem as estratégias mais adequadas para cada contexto, ainda mais que as regiões brasileiras têm suas peculiaridades. Quanto à manutenção dos alimentos adquiridos pelos agricultores familiares, as EEx têm conseguido algumas ações na logística que têm facilitado entregar os alimentos frescos às famílias, embora tenha sido um fator de dificuldade para a gestão do PNAE, conforme relatado pela nutricionista, a *“Logística, muito difícil pra entrega, porque a gente demorou demais pra achar as famílias [...] corremos o risco de perder os alimentos”*.

Nesse contexto do caráter universal e da manutenção dos alimentos adquiridos da Agricultura Familiar, estão inseridos, além do PNAE, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o estoque de alimentos da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que, segundo Amorim, Ribeiro Junior e Bandoni (2020, p. 1.137), vêm enfraquecendo no âmbito das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que visam a garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e o fortalecimento da Agricultura Familiar devido às ações governamentais:

Dentro desse processo de enfraquecimento das políticas de SAN, destacam-se ainda os cortes orçamentários em outros programas importantes, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), e a diminuição dos estoques estratégicos de alimentos da Conab, essenciais para garantir uma Política de Garantia de Preços Mínimos, que protege os produtores rurais.

Desta forma, observa-se que as EEx locais têm adotado estratégias para dar continuidade ao PNAE e ajudar os agricultores familiares, além de levar alimentos aos alunos da rede pública por meio dos *kits* ou cestas básicas de merenda, uma vez que os kits ou cesta básica de merenda foram montados com produtos tanto do mercado local quanto da agricultura familiar, conforme comprovado pelas gestoras das escolas municipais e estaduais:

No *kit* é colocado 1 kg de arroz, 2 kg de açúcar, 1 kg de feijão, 1 pacote de biscoito de maisena, 1 litro de leite, 1 pacote de 250 g de achocolatado, porque café a gente não dá pros alunos; então, 1 pacote de macarrão, 1 lata de massa de tomate pequena, 1 pote de margarina, 1 kg de tomate. Então 1 kg de feijão que mencionei, é da agricultura familiar e 1 kg de tomate (Entrevista, 1).

[...] alimentos do comércio local, nos colocamos no *kit*: arroz, açúcar, leite em pó, leite de caixinha, óleo, sal, macarrão, biscoito e canjiquinha. Esses são comprados no comércio local. E da agricultura familiar, nós colocamos: fubá, banana, inhame – banana e inhame é até produto orgânico, tá, que a gente tem aqui também produtor orgânico, goiaba, café, pó de café, né, alface, couve, almeirão, mexerica, rosquinha de nata, feijão, limão, beterraba, cenoura e tomate. Então, a gente ajudou, né, bastante os agricultores daqui da região, da agricultura familiar (Entrevista, 2).

Nesse sentido, conforme os depoimentos anteriores, os produtos adquiridos e a operacionalização para a distribuição de *kits* e cestas de alimentos para a família das crianças e adolescentes ausentes da escola, amenizaram, assim, a insegurança alimentar e a fome nesse período pandêmico. A iniciativa é significativa, uma vez que garante a manutenção da distribuição dos alimentos para as famílias dos estudantes, protegendo da insegurança alimentar e nutricional. A articulação entre as políticas de educação e de agricultura para entrega dos *kits* de alimentos para os estudantes é uma estratégia importante para reduzir os impactos negativos da pandemia, tanto na alimentação escolar quanto na agricultura familiar (Bicalho; Lima, 2020).

Dois pontos interessantes a serem destacados no percurso da operacionalização do PNAE, ainda no contexto local, que foram relatados supra, são o conhecimento vivenciado pelos atores locais envolvidos na condução e as tomadas de decisões do Programa (perspectiva *botton-up*) e a concretização de redes de apoio formadas em torno dos arranjos institucionais locais de operacionalização nesse período tão delicado da pandemia.

Na perspectiva do modelo *botton-up*, os agentes/atores locais buscam se relacionar de forma mais orgânica no processo de gerenciamento da política pública, no caso o PNAE, pois, segundo Secchi (2012), esse modelo considera os atores e variáveis envolvidos como peças fundamentais no processo de execução e tomadas de decisão de uma política. Ou seja, as políticas públicas dependem da interação entre o governo e os atores envolvidos (Secchi, 2012).

Outro ponto destacado foi a importância da ativação das redes sociais locais como estratégia mitigadora no enfrentamento da crise, pois, conforme mencionado pelas EEx, o PNAE envolve vários atores e setores, ressaltando: “a presidente do CAE, que acompanhou na montagem dos kits, tá, e a Emater que foi nossa parceira”; “a Emater faz essa ligação pra gente né”; “a Emater procurar ajudar todo mundo”; “é porque a Emater faz a ponte”.

Nos relatos evidencia-se a importância da Emater na conexão entre a escola e os agricultores, como relatado: “a Emater que montou os processos né”; “motivo disso andar bem é da ação da Emater [...] fazendo essa interlocução entre a agricultura e a Secretaria de Educação”; “com certeza, a EMATER-MG é o carro, é a guia”.

Verifica-se que o PNAE tem estimulado a integração entre as relações institucionais com diversos atores, sejam eles órgãos públicos e privados de Extensão Rural bem como da agricultura familiar, constatando, assim, que a Emater-MG local é fundamental tanto para os agricultores familiares quanto para as escolas. Prova disso é que a Emater-MG tem desempenhado papel de facilitador e/ou mobilizador do PNAE no município de Coimbra-MG.

A importância da participação da Emater-MG também foi enfatizada, nos trabalhos de Mazzini e Oliveira (2010), Ciro, Freitas e Freitas (2013) e Gregolin *et al.*, (2017), como instituição fundamental na dinâmica da comercialização entre os agricultores e a escola, posto que, na maioria das vezes, os técnicos extensionistas são quem fazem o papel de intermediadores desse processo.

Quanto à questão da descontinuidade do PNAE, no município de Coimbra-MG, na percepção das EEx, tanto municipal quanto estadual, bem como pela Emater-MG, constataram a visão da descontinuidade da política mesmo não sendo imperativo o “sim”.

Não, é só realmente um atraso. O governo deixou de repassar por causa da pandemia mesmo, porque não tava tendo aula né (Entrevista, 1).

É, acaba, acaba afetando. A gente tentou manter o programa né, a gente tentou (Entrevista, 2).

Se a gente for parar pra analisar sim, porque a gente começou a entregar no finalzinho de abril/maio, então março e abril todo a gente não teve como continuar e ficamos parados nesse momento (Entrevista, 9).

Sim – Somente no início da pandemia quando a legislação específica para o período de pandemia não tinha sido construída/aprovada. Logo após sua aprovação o PNAE voltou a funcionar de uma forma diferente, mas buscando atender os seus objetivos (Entrevista, 8).

Por outro lado, na visão dos agricultores, foi unânime a descontinuidade do PNAE:

Parou sim, reduziu né. Parou tudo, não teve jeito, só a cesta básica que pegou. Pegou bastante coisa, numa pancada, mas foi uma vez só (Entrevista, 3).

Houve, eu não sei se eles pediu. Teve escola uns dias? Eu acho que ela pediu um pouquinho pra escola e depois que a escola parou, ela pediu mais uma vez pra fazer cesta básica e parou. É isso mesmo, foi duas vezes que ela pegou (Entrevista, 4).

Ah, acho que sim né, teve, reduziu mais de 50% né. [...] É, entregando muito pouca coisa, só entregando um pouco pra cesta básica, pegou um mês, um mês e pouco, e mais nada (Entrevista, 5).

Sim, houve né, então assim, essa questão da descontinuidade, e a parada das escolas, então houve (Entrevista, 6).

Sim senhora. Não tem merenda escolar, o que eu entrego é pra atender o aluno lá na escola, é fruta, é coisa perecível né (Entrevista, 7).

A pandemia trouxe uma série de mudanças na vida das pessoas, incluindo o isolamento social e diversas restrições. Elas viram-se cada vez mais atingidas na sua forma de socialização e nos seus modos de vida. Ao perguntar aos agricultores familiares como estavam sendo suas atividades produtivas, sua vida pessoal e social (relações) nesse período de pandemia, dois disseram que afetou muito, como o trecho seguinte: *“Ficou muito ruim, diminuiu muito”*; *“em termo de produzir está igual, mas agora pra vender está difícil né, não tem mais como vender”*.

De maneira antagônica, três agricultores informaram que não houve nenhuma alteração na sua atividade produtiva: *“Ah, pra nós aqui normal. Continua a mesma coisa”*; *“[...] pra mim não afetou tanto por eu trabalhar hoje com o sistema que hoje vem sendo buscado, que é as entregas a domicílio, a venda direta ao consumidor final”*; e *“Normal, não deixei de produzir nada, não deixei de fazer nada”*.

Os depoimentos dos agricultores familiares mostram que a paralização das atividades produtivas está na dependência de possuírem outras alternativas de comercialização da produção, além do PNAE, como estratégias para venda de seus produtos.

No que se refere à vida pessoal,

Continua a mesma coisa. Teve problema nenhum não. [...] Tem hora que a gente fica meio estressado bobo. Num é que, é que a gente fica pensando no serviço, no futuro né, a gente não sabe o que vai acontecer, né, aí, às vezes eu, a Rosária, por exemplo, pergunta eu, as coisas e eu tô pensando em uma coisa, às vezes eu não ouço ou não respondo e ela fica com raiva, né. Uai eu, às vezes, eu tô pensando num trem, a gente fica preocupado com as coisas né, então a cabeça pira. Eu fico preocupado com as coisas (Entrevista, 3).

Melhorou, que agora eles ficaram tudo em casa né. Fica todo mundo garrado, pelo menos mudou pra melhor (Entrevista, 4).

Então assim, acredito que sim, um momento complicado que a gente, mas a insegurança assim, né, acho que o principal causador, impacto, assim, da pandemia foi a insegurança (Entrevista, 6).

Na minha vida pessoal aqui tudo normal também (Entrevista, 7).

Quanto à vida social, os agricultores relataram:

Não pode sair, a gente fica aqui. Já saía pouco, mas saía né; agora a gente não pode. Já saía pouco. A gente ia à missa, num sábado a gente ia na pizzaria, num barzinho (Entrevista, 3).

Afetou também. O produtor já não tinha uma vida social muito boa, agora não tem como você vim numa missa, vim no mercado fazer uma compra com a família, não tem jeito, sabe como é que é né. Não tem jeito de passear mais não. Muito ruim, porque não pode sair com as crianças, levar na rua pra ver o povo, tomar um sorvete. Você sabe que só de não ter escola pro menino já afeta muito o social né (Entrevista, 4).

É, aí você afasta um pouco, você fica mais em casa. A porta da igreja fica fechada. Quando chega no ponto de fechar uma igreja é que o trem tá feio mesmo né. Enquanto não sair vacina não volta nada ao normal não (Entrevista, 5).

Acho que mudou pouco do que era. [...] Os passeios que a gente deixou de fazer (Entrevista, 6).

A social foi afetada, a gente não pode se reunir mais. Uai, ir pra igreja, ficar, como diz, fazer uma visita a quem a gente gosta, que a gente sabe que é necessário (Entrevista, 7).

Observa-se, nas falas supra, que os efeitos ocasionados por essa situação atual, causados pela pandemia, no caso dos agricultores familiares não seria diferente. Além das dificuldades enfrentadas no decorrer de suas histórias e lutas por reconhecimento, estão tendo de lidar com suas preocupações, inseguranças, incertezas e angústias, ou seja, com as perturbações mentais. Esse fato é corroborado pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), ao destacar o cuidado com a saúde mental neste período de isolamento e distanciamento social (Brasil, 2020b). As reações mais frequentes nesse período foram relatadas pelos agricultores familiares: medo, insegurança, angústia, insônia, etc.

No que diz respeito aos desafios, tanto por parte da gestão do PNAE quanto para os agricultores familiares, os resultados foram concatenados na Tabela 1.

Tabela 1 – Desafios enfrentados no período da pandemia no âmbito do PNAE

Entidades executoras	Agricultores familiares
Pandemia/isolamento	Pandemia/isolamento
Burocracia/documentação para AF participarem	Adaptar aos novos meios de comercialização

Repasso dos recursos do FNDE	Questão de higienização
Inserção dos alimentos perecíveis nos <i>kits</i>	Questão da demanda de produto
Alcance de todas as famílias	Escoamento da produção
Logística para entrega dos <i>kits</i> ou cestas	

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

De modo geral, além dos desafios enfrentados pela própria pandemia, evidenciam-se que, à luz dos discursos emergidos, a burocracia no processo do PNAE, a questão dos repasses de recursos e o escoamento da produção, foram as mais recorrentes dimensões manifestadas pelos agentes executores entrevistados no que se refere aos principais desafios vivenciados. Emergiu dos discursos, também, a importância que alguns entrevistados atribuíram às entidades de apoio, especificamente a Emater local. É possível afirmar, pelos significados atribuídos, que este órgão assumiu lugar de destaque no estabelecimento das linhas de ação mitigadoras no cenário municipal.

Outras dificuldades que emergiram nos discursos analisados e aqui apresentados foram a inserção dos alimentos perecíveis nos *kits*. Uma análise mais apurada da composição dessa cesta de alimentos, no entanto, deve ser problematizada em estudos posteriores, principalmente no que diz respeito às exigências do guia alimentar. Da mesma forma, o processo de logística para entrega dos *kits* de merenda às famílias foi outra das dificuldades relatadas que se viram representadas nos discursos emergidos.

No caso dos agricultores, a adaptação aos novos meios de comercialização, com destaque para a insegurança em investir em outros meios de produção, dado o cenário muito incerto e caótico que gera poucas previsibilidades assertivas em relação ao futuro, são as principais dificuldades relatadas. Essa insegurança relacionada ao plantio, pelos discursos analisados, reverbera em algum nível nas relações sociais estabelecidas por esses agricultores nesse momento. Por outro lado, a ausência de realização social e a tristeza são alavancas propulsoras do sofrimento psíquico no qual esses indivíduos estão sujeitos e, ao mesmo tempo, de maneira geral, parecem estar ligadas à insegurança na diminuição do plantio dos produtos agropecuários que geram renda para a família, por mais que alguns possuam alternativas de comercialização da sua produção, como discutido ao longo do trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito deste estudo foi examinar as estratégias adotadas no contexto do PNAE para mitigar os problemas e desafios vivenciados com a pandemia num município de pequeno porte – o caso de Coimbra-MG. Sendo assim, numa perspectiva micro, os resultados apresentados trouxeram reflexões e pontos que permitem concluir a robustez dos dados do estudo que, de modo geral, proporcionaram uma visão ampla da realidade estabelecida nesse momento, ao evidenciarem um cenário de preocupante vulnerabilidade. Pela pesquisa bibliográfica evidenciam-se dramáticos efeitos e a alardeada acentuação da precarização em alguns países com características sociopolíticas semelhantes às do Brasil. Os resultados encontrados, a partir da análise dos dados, de certa forma, ratificaram, de maneira semelhante, a demarcação das ideias expostas na leitura bibliográfica.

É inquestionável que esse período de pandemia tenha se configurado como um grande desafio para a atuação das políticas de seguridade social, principalmente para uma política que se tornou fundamental para o campo econômico e social, como é o caso do PNAE, dada sua natureza estratégica na área da alimentação e da agricultura.

A articulação municipal e a capacidade de realizar ações mostraram-se fundamentais para apresentar respostas rápidas a esse cenário instável e incerto, mesmo diante de todos os revezes atrelados a esse programa, como aqueles destacados no trabalho de Amorim, Ribeiro Junior e Bandoni (2020), que apresentaram dados preocupantes do processo de enfraquecimento das políticas de seguridade social associadas à segurança alimentar no Brasil, citando, especialmente, os cortes orçamentários no PNAE, bem como em outros programas paralelos importantes, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e a diminuição dos estoques estratégicos de alimentos da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), manifestamente visível nos últimos cinco anos, como apontam os autores.

Dessa forma, as ações prospectivas (*modelo botton-up*) e as adaptações no arranjo institucional do PNAE, fato emergido à luz das entrevistas, foram aspectos importantes que possibilitaram o aporte legal necessário para que os agentes executores desse programa, presentes no município de Coimbra-MG, desenvolvessem estratégias que possibilitaram assegurar assistência, mesmo que mínima, às crianças e adolescentes inscritos em escolas do município e, ao mesmo tempo, apoiar aos agricultores locais.

Entende-se a complexidade dessa questão, principalmente quando se consideram essas novas alterações no cenário macroeconômico, que contribuíram no sentido de introduzir novos capítulos a esse debate, especialmente diante da mudança do contexto político, reforçando a conformação de que o Brasil inicia uma nova trajetória histórica, precisando enfrentar uma conjuntura de grande restrição fiscal imposta pelo Estado. Esses fatores, ressaltados nas explanações anteriores, possivelmente são pressupostos inibidores da promoção e da transformação social, uma vez que podem impedir o avanço da construção da cidadania e de um quadro de inclusão social marcado pela sustentabilidade, marcos importantes para o PNAE, política de Estado amparada pela Constituição (Lei nº 11.947, de 2009) (Brasil, 2009).

Vale ressaltar que a proposta apresentada não tem como objetivo superar a totalidade dos desafios a fim de garantir a segurança alimentar e nutricional das famílias em vulnerabilidade social. Ela foi elaborada com base no momento “vivido”, marcado por uma pandemia e pela calamidade pública e crise econômica dela decorrentes. Desse modo, entende-se que os desafios impostos pelo isolamento social do novo coronavírus, no que se refere, especialmente, a seus efeitos imediatos, devem ser encarados, ao mesmo tempo, como um chamado para um debate mais amplo e profundo.

Embora as diretrizes e metas do PNAE venham sendo modificadas para se adaptar à nova realidade, outras análises são fundamentais, com instauração de cada vez mais espaços de escuta que acolham a necessária discussão voltada para as trajetórias, dilemas e extemporaneidades enfrentadas por esses sujeitos nos seus espaços de trabalho. Por fim, vale ressaltar que este texto não teve como objetivo esclarecer todas as dúvidas que cercam esse tema, mas, sim, reforçar o mesmo, que é tão importante, uma vez que a insegurança alimentar e nutricional afeta a vida de grande parte da população, em especial as mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, A. L. B.; RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, 2020.
- BAPTISTA, T. V. F.; REZENDE, Monica de. A ideia do Ciclo da Análise de Políticas Públicas. In: MATTOS, Rubens Araújo; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria (org.). *Caminhos para análise das políticas de saúde*. Porto Alegre: Editora Rede Unida, 2011. p. 221-273.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.
- BELIK, W.; DOMENE, S. M. A. Experiências de programas combinados de alimentação escolar y desarrollo local en São Paulo, Brasil. *Agroalimentaria*, v. 18, n. 34, p. 57-72, 2012.
- BORSATTO, R. S. et al. *Respostas dos municípios para garantir segurança alimentar e nutricional em tempo de pandemia*. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/download/163/222/211>. Acesso em 2 set. 2020.
- BICALHO, D.; LIMA, T. M. *O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-19*. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/852/1184>. Acesso em: 19 set. 2020.
- BRASIL. Lei n. 11.947 (2009, 16 de junho). Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. *Diário Oficial da União*, 17 jun. 2009.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coimbra, MG. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mg/coimbra.html>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Educação alimentar e nutricional. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-educacao-alimentar-nutricional>. Acesso em: 3 ago. 2020a.
- BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. *Saúde mental e atenção psicossocial na pandemia COVID-19: recomendações gerais*. Disponível em: <https://www.fiocruzbrasil.fiocruz.br/wp-content/uploads/2020/04/Sa%C3%bade-Mental-e-Aten%C3%A7%C3%A3o-Psicossocial-na-Pandemia-Covid-19-recomenda%C3%A7%C3%B5es-gerais.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2020b.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Resolução n.º 2, de 7 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 da União*, Brasília, DF, 13 abr. 2020. Seção 1, p. 27.
- CIRO, P. M. R.; FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como indutor de Processos de Desenvolvimento Local em Viçosa. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 7., 2013, Belém, PA. *Anais [...]*. Belém: [s. n.], 2013.
- DALFIOR, E. T.; LIMA, R. C. D.; ANDRADE, M. A. C. Reflexões sobre análise de implementação de políticas de saúde. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 104, p. 210-225, 2015.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2002.
- GREGOLIN, M. R. P. et al. Potencialidades e fragilidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no território Cantuquiriguaçu (PR). *Revista Conexão*, v. 13, n. 3, p. 548-567, 2017.
- GRISA, C.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. A “produção invisível” na agricultura familiar: autoconsumo, segurança alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural. *Agroalimentaria*, v. 16, n. 31, p. 65-79, 2010.
- HOLTZ, E. Evolução da aquisição dos alimentos da agricultura familiar fornecidos aos escolares da rede pública municipal de Medianeira-PR no período de 2012 a 2015. *Orbis Latina*, v. 6, n. 1, p. 89-102, 2017.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário 2017*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/21814-2017-censo-agropecuaria.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 2 ago. 2020.
- LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (org.). *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília: Enap, 2019. p. 11-39.
- MAZZINI, E. J. T.; OLIVEIRA, S. M. Políticas públicas para o campo: desafios da produção e da organização da agricultura familiar. In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8., 2010, Porto de Galinhas. *Anais [...]*. Porto de Galinhas: [s. n.], 2010.

- MIRANDA, Ricardo José Pinto. *Qual a relação entre o pensamento crítico e a aprendizagem de conteúdos de ciências por via experimental: um estudo no 1º Ciclo*. 2009. 280 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, Lisboa, 2009.
- MAGALHÃES, G.; CARDOSO, L. C. B. Efeitos econômicos e distributivos da pandemia de coronavírus no Brasil. *Revista de Economia e Agronegócio*, v. 18, n. 1, p. 1-12, 2020.
- MARTÍNEZ, S. A.; PINHO, F. N. L. G. Política de alimentação escolar brasileira: representações sociais e marcas do passado. *Education Policy Analysis Archives*, v. 24, n. 66, p. 1-31, 2016.
- ONUBR. Nações Unidas no Brasil *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em: <https://nacoes.unidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 1º fev. 2021.
- OWUSU-FORDJOUR, C.; KOOMSON, C. K.; HANSON, D. The impact of covid-19 on learning - the perspective of the ghanaian student. *European Journal of Education Studies*, v. 7, n. 3, p. 88-101, 2020.
- PATHAK, P.; GOPE, T.; BADER, N. Effect of COVID-19 on public distribution system in India. *International Journal of Community Medicine and Public Health*, v. 7, n. 6, p. 2.411-2.415, 2020.
- PEDROSO, M. T. M.; CORCIOLI, G.; FOGUESATTO, C. R. A crise do coronavírus e o agricultor familiar produtor de hortaliças. *Revista Eletrônica Gestão & Sociedade*, v. 14, n. 39, p. 3.740-3.749, 2020.
- PEIXINHO, Albaneide *et al.* Alimentação escolar no Brasil e nos Estados Unidos. *Mundo Saúde*, v. 35, n. 2, p. 128-36, 2011.
- PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.
- REIS, A. C. B. *et al.* *Brazilian school feeding during the COVID-19 pandemic*. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/791/1093>. Acesso em: 19 set. 2020.
- SAHA, T.; BHATTACHARYA, S. Consequence of lockdown amid Covid-19 pandemic on Indian agriculture. *Food and Scientific Reports*, v. 1, p. 47-50, 2020.
- SANTOS, G. K.; RAUPP, F. M. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1429-1451, 2015.
- SARAIVA, E. B. *et al.* Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 18, p. 927-935, 2013.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
- TEO, Carla Rosane Paz Arruda. The partnership between the Brazilian School Feeding Program and family farming: a way for reducing ultra-processed foods in school meals. *Public Health Nutr.*, v. 21, n. 1, p. 230-237, 2018.
- TEO, C. R. P. A. *et al.* Articulação entre agricultura familiar e alimentação escolar em municípios de pequeno porte. Campo-Território: *Revista de Geografia Agrária*, v. 11, n. 24, p. 175-199, 2016.
- TRICHES, R. M.; SCHABARUM, J. C.; GIOMBELLI, G. P. Demanda de produtos da agricultura familiar e condicionantes para a aquisição de produtos orgânicos e agroecológicos pela alimentação escolar no sudoeste do Estado do Paraná. *Revista Nera*, v. 31, p. 91-110, 2016.
- TURPIN, M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.
- WILLY, D. K. *et al.* *COVID-19 Pandemic in Africa: impacts on agriculture and emerging policy responses for adaptation and resilience building*. Disponível em: https://www.aatf-africa.org/wp-content/uploads/2020/06/TAAT-Policy-Working-Paper-on-COVID19_FINAL-for-Dissemination_May-2020.pdf. Acesso em: 19 set. 2020.

Autora correspondente:

Maria das Dores Saraiva de Loreto

Universidade Federal de Viçosa

Av. Peter Henry Rolfs, s/n, *Campus* Universitário, CEP 36570-900. Viçosa/MG, Brasil.

E-mail: mdora@ufv.br

Todo conteúdo da Revista *Desenvolvimento em Questão*
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0.