



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER

RAFAELA DE ALMEIDA OLIVEIRA SANTOS

**OS EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DOS
ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL I DA
REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

UM ESTUDO DE CASO NA ESCOLA CLASSE 27 DE CEILÂNDIA

BRASÍLIA

2022



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER

RAFAELA DE ALMEIDA OLIVEIRA SANTOS

**OS EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DOS
ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL I DA
REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

UM ESTUDO DE CASO NA ESCOLA CLASSE 27 DE CEILÂNDIA

Trabalho de conclusão de curso de Serviço Social
apresentado como requisito parcial para obtenção do título
de bacharel em Serviço Social na Universidade de Brasília,
sob orientação da Prof.^a Dr.^a Camila Potyara Pereira.

BRASÍLIA

2022



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER

RAFAELA DE ALMEIDA OLIVEIRA SANTOS

**OS EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DOS
ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL I DA
REDE PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

UM ESTUDO DE CASO NA ESCOLA CLASSE 27 DE CEILÂNDIA

BANCA EXAMINADORA:

PROF^a. DR^a CAMILA POTYARA PEREIRA
ORIENTADORA
SER/UNB

PROF. DR. CLÁUDIO AUGUSTO RODRIGUES DA SILVA
ENGENHEIRO AGRÔNOMO, DSc

PROF^a. DR^a LILIAM DOS REIS SOUZA SANTOS
MEMBRO INTERNO (SER/UNB)

Para minhas Marias (mãe e filha)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me conceder força e persistência para finalizar a escrita deste trabalho durante os momentos difíceis vividos no decorrer dos últimos meses.

À minha filha Maria Flor, que me mostrou que eu consigo ir mais longe do que eu imaginava.

Ao meu marido e parceiro João Paulo, pelo apoio emocional e por ser o principal incentivador dos meus estudos.

À minha mãe Maria, meu pai José, minha irmã Daniela e meus sobrinhos Manuela e Bernardo por serem a minha fonte de determinação e resiliência.

Aos amigos de perto e de longe que me encorajam a permanecer firme no propósito de concluir mais essa etapa.

À minha orientadora Prof.^a Doutora Camila Potyara Pereira, pelo estímulo e orientação fundamentais para eu chegar até aqui.

À Escola Classe 27 de Ceilândia pelo acolhimento e suporte necessário ao bom desenvolvimento desta pesquisa.

“O básico é direito indispensável (isto é, inegociável) e incondicional de todos, e quem não o tem por falhas do sistema socioeconômico terá que ser ressarcido desse déficit pelo próprio sistema”.

Potyara A. P. Pereira

RESUMO

A presente pesquisa analisa os efeitos da pandemia da COVID-19 na alimentação escolar dos estudantes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental I da rede pública do Distrito Federal, delimitando o estudo à Escola Classe 27 de Ceilândia. Como objetivos, buscou-se identificar se com a suspensão das aulas presenciais esses estudantes tiveram prejuízos na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), além de analisar a centralidade da alimentação escolar na rotina alimentar de crianças provenientes da classe trabalhadora, bem como investigar e problematizar as ações do Estado no combate a insegurança alimentar e nutricional decorrentes da pandemia. A metodologia pautou-se em pesquisa bibliográfica e observação participante. Os resultados direcionam para a ocorrência de violações aos princípios e diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dado que houve a focalização da política com o atendimento não universal, a imposição de condicionalidades para recebimento das cestas e a interrupção da entrega, a baixa qualidade dos alimentos oferecidos, a não efetivação dos 30% da agricultura familiar, o não cumprimento dos contratos com os produtores locais e a ausência de equidade, cedendo o lugar à injustiça social. Assim, a hipótese de que a interrupção da alimentação escolar no período pandêmico penalizou as crianças estudantes das escolas públicas do Distrito Federal se confirmou, sendo a ação do Estado insuficiente no que diz respeito a garantia do direito humano à alimentação adequada.

Palavras-chave: Pandemia da COVID-19; Segurança Alimentar e Nutricional; Direitos Humanos; Cestas Verdes; PNAE.

ABSTRACT

The present research analyzes the effects of the COVID-19 pandemic on school meals for students in kindergarten and elementary school in the public Federal District network, focusing the study on the Ceilândia 27 School Class. As objectives, sought to identify if class suspension has affected these students Food and Nutrition Security (FNS). In addition, analyzing the school centrality meals at feeding children routine from the working class, as well as investigating and problematizing the actions of the State in combating food and nutrition insecurity resulting from the pandemic. The methodology was based on bibliographic research and participant observation. The results point to the occurrence of the principles violations and National School Feeding Program's guidelines (PNAE), given there was a policy orientation with universal care, the conditionalities determination for the baskets received and the delivery interruption, the low quality of food offered, the non-effectiveness of 30% of the family's food, non-compliance with contracts with local producers and equitable agriculture, giving way to injustice. So, the hypothesis that the school interruption meals in the pandemic period penalized the children students in public schools was confirmed for being the action of the State insufficient to guarantee the human right of adequate food.

Keywords: COVID-19 Pandemic; Food and Nutrition Security; Human Rights; Green Baskets; PNAE.

LISTA DE SIGLAS

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

COVID-19 - *Corona Vírus Disease* (Doença do Coronavírus) e “19” se refere ao ano de 2019

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar

CS – Comunidade Solidária

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada.

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

DF – Distrito Federal

EC – Escola Classe

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

FAO – (*Food and Agriculture Organization*) Organização para a Agricultura e Alimentação

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

LOSAN – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MEC – Ministério da Educação

ODS - Objetivo de Desenvolvimento Sustentável

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PCFMV – Pacto de Combate à Fome e à Miséria pela Vida

PDAF - Programa de Descentralização Administrativa e Financeira

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAN – Política Nacional de Alimentação e Nutrição

PNSAN - Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares

RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SEEDF – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

II VIGISAN - II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cantina antes da reforma

Figura 2 – Depósito de alimentos improvisado na cantina

Figura 3 – Fogão utilizado antes da reforma

Figura 4 – Cantina após a reforma

Figura 5 – Cantina após a reforma

Figura 6 – Cantina após a reforma

Figura 7 – Local onde será feita a horta escolar

Figura 8 – Primeiras sementes da horta escolar

Figura 9 – Foto publicada no *Instagram* da EC 27 de Ceilândia sobre a alimentação escolar

Figura 10 – Foto da alimentação escolar: Cuscuz com ovo e suco

Figura 11 – Cestas verdes prontas para entrega

Figura 12 – Cestas verdes prontas para entrega

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Lista de alimentos entregues pela SEEDF às escolas do DF

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 12 |
| 2. REVISÃO DA LITERATURA: O DIREITO À ALIMENTAÇÃO..... | 17 |
| 2.1. ALIMENTAÇÃO COMO UMA NECESSIDADE HUMANA BÁSICA..... | 17 |
| 2.2. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA – DHAA..... | 19 |
| 2.3. A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – SAN NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO BRASIL..... | 23 |
| 2.4. A GARANTIA DO DHAA E DA SAN NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR | 27 |
| 3. O CAMINHO METODOLÓGICO E O CAMPO DE PESQUISA..... | 29 |
| 3.1. JUSTIFICATIVA..... | 29 |
| 3.2. MÉTODO E PROCEDIMENTOS..... | 30 |
| 3.3. O PERFIL SOCIOECONÔMICO DA EC 27 DE CEILÂNDIA | 31 |
| 3.4. A CENTRALIDADE DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA ROTINA ALIMENTAR DE CRIANÇAS PROVENIENTES DA CLASSE TRABALHADORA..... | 34 |
| 4. A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO DF EM TEMPOS DE PANDEMIA..... | 37 |
| 4.1. A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA ESCOLA CLASSE 27 DE CEILÂNDIA..... | 37 |
| 4.2. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DOS ESTUDANTES DO DF..... | 41 |
| 4.2.1. Cesta verde..... | 41 |
| 4.2.2. Bolsa alimentação escolar emergencial..... | 45 |
| 4.3. A AÇÃO INSUFICIENTE DO ESTADO NA GARANTIA DO DIREITO HUMANO DE ALIMENTAÇÃO ADEQUADA..... | 47 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 50 |
| REFERÊNCIAS..... | 52 |

1- INTRODUÇÃO

A alimentação adequada e saudável, de acordo com as dimensões e princípios da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN¹ (CONSEA, 2007), não se resume apenas àquela com calorias e nutrientes em quantidade e qualidade suficientes. Ela necessita ser acessível quanto ao seu abastecimento contínuo, bem como no que se refere ao seu preço.

Além disso, os alimentos precisam ser seguros e limpos de venenos, produzidos de modo sustentável, sem causar danos aos seus consumidores e local de cultivo, e que seus produtores sejam respeitados e recebam uma remuneração justa. Mais do que variada, moderada, equilibrada e saborosa, a alimentação adequada e saudável deve atender as individualidades de cada etnia e grupo social, com oferta de produtos tradicionais que façam parte da cultura alimentar daquela população.

A alimentação nestes termos, não equivale unicamente ao indivíduo bem-nutrido, mas a um direito de todos se alimentarem de acordo com as suas necessidades, sejam elas do físico ou do espírito – costumes, tradições e práticas alimentares e culturais. Dessa forma, o direito à alimentação somente se concretiza na realização dos demais direitos básicos que compõem a noção de vida (GOMES JUNIOR, 2015).

Seguindo esse entendimento de universalidade, o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA foi elencado no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, do qual o Estado brasileiro é signatário e assume a responsabilidade em implementar políticas públicas para garantir ao seu povo a capacidade de alimentar-se de forma digna.

Com esse entendimento da alimentação como um direito, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) mediante Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, alterou os incisos IV e VII do artigo 208 e passou a prever o direito à alimentação escolar como um programa suplementar a todas as etapas da educação básica. Essa alteração, impôs ao Estado o dever de assegurar a alimentação a todas as crianças e adolescentes matriculados na rede pública de ensino durante o período em que estiverem na escola.

Com os avanços na percepção quanto à importância da alimentação, o Brasil, mesmo que de forma tardia, promulgou a Emenda Constitucional nº 64, de 19 de outubro de 2010 que inclui a alimentação no rol dos direitos sociais do artigo 6º da CF/88. A incorporação desse

¹ O art. 3º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 (LOSAN), estabelece que a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. O Conceito de SAN será melhor aprofundado no referencial teórico.

direito na Carta Magna representou uma conquista significativa dos cidadãos brasileiros, principalmente da parcela da população que compõe a classe trabalhadora.

Porém, a necessidade básica do cidadão alimentar-se adequadamente muitas vezes não é satisfeita ou não é atendida na sua totalidade. Mesmo sendo da responsabilidade do Estado privilegiar as necessidades humanas como um direito fundamental, visando políticas públicas que garantam a otimização da satisfação dessas necessidades, isso não é o que se observa no cotidiano brasileiro.

Corroborando esse entendimento, Pereira-Pereira (2011, p. 35) diz que “o básico é direito indispensável (isto é, inegociável) e incondicional de todos, e quem não o tem por falhas do sistema socioeconômico terá que ser ressarcido desse déficit pelo próprio sistema”.

Para tanto, a criação de políticas públicas de mínimos sociais altamente seletivas e focalizadas não configura um direito do cidadão, mas uma assistência social como “armadilha da pobreza” (PEREIRA-PEREIRA, 2011, p. 119).

Para além, cita-se ainda, o compromisso do Brasil com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas - ONU, na qual tem como seu segundo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 2) acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Logo, depreende-se que até 2030, o país possui como meta acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano (BRASIL, 2018).

Desse modo, observa-se nas normas nacionais e diretrizes internacionais, a ideia de alimentação sendo multideterminada, ou seja, que visa ações e políticas para promoção de uma alimentação adequada e saudável a todos, inclui as dimensões e princípios da Segurança Alimentar e Nutricional, e mobiliza diferentes setores da sociedade, tais como agricultura, abastecimento, educação, saúde, desenvolvimento e assistência social, trabalho (LEÃO, 2013).

Nestes moldes, ao priorizar a SAN e o desenvolvimento pleno da pessoa humana, esses documentos tratam a alimentação para além da sobrevivência biológica, pois a relacionam aos aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos que a envolvem.

Diante desse contexto, no qual a alimentação se apresenta como um direito básico e social, a sua disponibilização adequada às crianças e adolescentes no âmbito escolar tem como intuito, além de promover o desenvolvimento integral dos educandos e a proteção de sua saúde, assegurar-lhes a plena qualidade de vida e cidadania.

Com esse viés, o Brasil criou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 - que possui caráter universal e serve como importante

mecanismo para a garantia do DHAA aos estudantes das escolas públicas e educação básica por 200 dias letivos por ano, e por isso não deve ser compreendido como um ato paliativo de caráter assistencialista.

Conforme se extrai da referida lei, o PNAE é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), custeado por meio de repasses diretos do governo federal aos estados e municípios, e fiscalizado por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, criados para permitir a participação social dentro da política pública do PNAE, bem como permitir transparência na prestação de contas.

Como forma de direcionar a política pública de alimentação escolar, o PNAE apresenta sete diretrizes, sendo elas, o emprego da alimentação saudável e adequada, a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica, a participação da comunidade no controle social da oferta da alimentação escolar saudável e adequada, o apoio ao desenvolvimento sustentável e o direito à alimentação escolar de acordo com a segurança alimentar e nutricional dos alunos.

Ademais, o PNAE estipula uma importante ferramenta de estímulo à agricultura familiar, pois estabelece um mínimo de trinta por cento (30%) do total de seus recursos para a destinação de compra de alimentos, preferencialmente orgânicos, provenientes dos agricultores familiares locais. Essa medida, permite a valorização da tradição alimentar e dos hábitos do grupo social em que a escola está inserida, fortalecendo ainda mais o vínculo entre escola, família e comunidade.

Contudo, por mais que esse programa represente uma mudança significativa em relação ao direito à alimentação de crianças e adolescentes, são comuns os casos de descumprimento às diretrizes que regem o PNAE nas mais variadas escolas de diferentes regiões do país.

Como aborda Pereira (2020), há estudos e pesquisas regionais que atestam as denúncias propagadas por reportagens midiáticas sobre o não cumprimento das diretrizes do PNAE em escolas públicas brasileiras. Entre elas, destacam-se, a presença corriqueira de produtos comestíveis industrializados, com excesso de sódio e açúcar, as bebidas de baixo valor nutricional, especialmente sucos artificiais, proibidas pela legislação que regulamenta o PNAE, a ausência de refeitórios, o que obrigada a oferta quase exclusiva de produtos prontos, a falta de higiene e de boas práticas nas preparações alimentícias, bem como a oferta de alimentos que não fazem parte dos hábitos alimentares dos estudantes.

Esses descumprimentos das diretrizes do PNAE, acontecem inclusive no Distrito

Federal - DF que, mesmo possuindo o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH mais alto do País, não é Unidade da Federação isenta às violações na qualidade dos alimentos servidos aos estudantes de escolas públicas (PEREIRA, 2020). Esse desrespeito às normas vigentes, demonstra que, embora as políticas promotoras da alimentação adequada tenham avançado, ainda há um longo caminho a percorrer.

Cabe destacar que o PNAE foi um programa criado para o contexto de ensino presencial. No entanto, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS declarou a pandemia da COVID-19, infecção viral causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2)², considerando o isolamento social como uma medida importante para o seu contingenciamento, o que acarretou a interrupção das atividades cotidianas, inclusive as escolares.

Nesse momento excepcional, foi decretado estado de calamidade da saúde pública de âmbito global, o que ocasionou a suspensão das aulas nas escolas públicas no Brasil, iniciando-se o desafio da continuidade ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Frente a essa situação de incertezas, houve o agravamento da crise econômica, que ocasionou, sobretudo, o aumento da desigualdade social, uma vez que grande parte da classe trabalhadora ficou desempregada. Esses impactos, ecoaram diretamente nas condições financeiras dos estudantes de escolas públicas exigindo que o governo buscasse a implementação de uma nova política a fim de permitir aos estudantes matriculados em escolas públicas o acesso à alimentação, mesmo fora do ambiente escolar.

Um dos motivos para a criação dessa nova política, foi o fato de que no momento de expansão do contágio do novo Coronavírus, o ano letivo já havia sido iniciado e os Estados e Municípios já haviam adquirido gêneros alimentícios por meio dos repasses do PNAE. E, com a mudança do ensino presencial para o ensino remoto, muitos desses alimentos perecíveis poderiam ser perdidos.

Sendo assim, foi editada a Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020 que alterou a Lei do PNAE, acrescentando o art. 21-A, que autoriza em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos ou a serem adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

Dessa forma, as normas estabelecidas pelo PNAE, que antes da pandemia já eram

² Conforme, Ministério da saúde (2021) o coronavírus SARS-CoV-2 é potencialmente grave e de elevada transmissibilidade e de distribuição global, sendo o causador de infecção respiratória aguda denominada Covid-19. O SARS-CoV-2 foi detectado em dezembro de 2019 na cidade de Wuhan, na China, e se espalhou rapidamente por todo o mundo.

violadas ou não eram cumpridas em sua totalidade, passaram a enfrentar novos obstáculos para sua concretização.

Porém, várias notícias foram veiculadas em meios de comunicação (PORTAL GELEDÉS, 2011), sobre os problemas que permearam a distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos com recurso do PNAE, o que conseqüentemente mantiveram os estudantes desassistidos do ponto de vista do direito à alimentação.

Entre os problemas noticiados, evidenciou-se a focalização da política com o atendimento não universal, imposição das condicionalidades que restringiram o acesso de crianças e adolescentes à alimentação escolar, a má qualidade dos alimentos, a irregularidade na distribuição das cestas, a falta de participação social, a ausência de prestação de contas e a interrupção da compra de alimentos da agricultura familiar.

Diante dessas informações, o seguinte questionamento tornou-se problema desta pesquisa: a política social implementada pelo governo do Distrito Federal, voltada à alimentação escolar durante a pandemia da COVID-19, conseguiu suprir as necessidades dos estudantes das escolas públicas?

Assim, a Escola Classe 27 (EC27) de Ceilândia³ tornou-se campo para estudo de caso tendo como objeto de pesquisa os efeitos da pandemia da COVID-19 na alimentação escolar dos estudantes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental I da rede pública do Distrito Federal, partindo da hipótese de que a interrupção da alimentação escolar no período pandêmico penalizou as crianças estudantes das escolas públicas do Distrito Federal, sendo a ação do Estado insuficiente no que diz respeito a garantia do direito humano de alimentação adequada.

Como objetivos, buscou-se identificar se com a suspensão das aulas presenciais esses estudantes tiveram prejuízos na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), além de analisar a centralidade da alimentação escolar na rotina alimentar de crianças provenientes da classe trabalhadora, bem como investigar e problematizar as ações do Estado no combate a insegurança alimentar e nutricional decorrentes da pandemia.

O presente trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro apresenta uma revisão de literatura em relação ao direito à alimentação, o segundo descreve o caminho metodológico e o campo de pesquisa e o terceiro analisa a política de alimentação escolar implementada no DF durante a pandemia. Por fim, nas Considerações Finais confirma-se a hipótese e ressalta a contribuição da pesquisa para a compreensão dos desafios que envolvem a execução do PNAE.

³ De modo excepcional em relação a divisão dos estados brasileiros, o Distrito Federal é dividido em 33 Regiões Administrativas (RAs), sendo Ceilândia a RA IX.

2- REVISÃO DA LITERATURA: O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

2.1- ALIMENTAÇÃO COMO UMA NECESSIDADE HUMANA BÁSICA

O conceito de necessidades humanas elucidado nos estudos da pesquisadora de política social Potyara Pereira (2011), fundamenta-se na ideia de que todo indivíduo necessita do básico para viver, sendo ele imprescindível para o alcance de uma vida plena e digna, diferenciando-se dos mínimos sociais que pressupõe a ideia de menor e inferior.

Assim, enquanto o mínimo pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal, o básico requer investimentos sociais de qualidade para preparar o terreno a partir do qual maiores atendimentos podem ser prestados e otimizados. Em outros termos, enquanto o mínimo nega o 'ótimo' de atendimento, o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação básica de necessidades em direção ao ótimo (PEREIRA-PEREIRA, 2011, p. 26).

Nesta perspectiva, o ótimo refere-se aos encadeamentos positivos no âmbito das políticas públicas, a fim de propiciar a saúde física e a autonomia ao indivíduo. Como por exemplo, uma política social voltada ao DHAA tem seu encadeamento positivo para frente, quando se cria um programa integrado à alimentação escolar ultrapassando a função alimentar que o motivou e melhorando as condições de saúde e de aprendizagem das crianças contempladas. (PEREIRA-PEREIRA, 2011, p. 28).

Entende-se assim, que o Estado deve formular políticas públicas com encadeamentos positivos para frente, no intuito de otimizar as necessidades humanas e propiciar ao indivíduo a aquisição de bens, serviços e direitos a partir do estabelecimento de provisões básicas, bem como a agência e criticidade deste.

Dessa forma, compreende-se a saúde física e autonomia como conjuntos de necessidades básicas objetivas e universais⁴, como precondições para alcançar a participação social (DOYAL; GOUGH, 1991 apud PEREIRA-PEREIRA, 2021). Sendo que a não satisfação dessas necessidades básicas, podem causar sérios prejuízos, tanto ao físico quanto ao cognitivo do indivíduo.

Assim, a saúde física e a autonomia devem sempre ser realizadas em um contexto coletivo, envolvendo os poderes públicos e a sociedade civil na formulação de políticas públicas garantidoras do direito fundamental de todos terem as suas necessidades básicas atendidas e otimizadas, haja vista o entendimento, onde “o básico é direito indisponível, (isto é,

⁴As necessidades básicas são objetivas, porque a sua especificação teórica e empírica independe de preferências individuais. E são universais, porque a concepção de sérios prejuízos, decorrentes da sua não satisfação adequada, é a mesma para todo indivíduo, em qualquer cultura. (DOYAL; GOUGH, 1991 apud PEREIRA-PEREIRA, 2021)

inegociável) e incondicional de todos, e quem não o tem por falhas do sistema socioeconômico terá que ser ressarcido desse déficit pelo próprio sistema” (PEREIRA-PEREIRA, 2011, p. 35).

Nesse sentido, os estudos de Doyal e Gough (1991) apud Pereira-Pereira (2011), identificam 11 necessidades intermediárias, sendo a primeira delas a alimentação nutritiva e água potável. Essas necessidades intermediárias são essenciais à proteção da saúde física e da autonomia e ao serem atendidas, favorecem a capacitação dos seres humanos para participar ao máximo das suas formas de vida e culturas.

A questão alimentar, e tudo aquilo que ela abarca, não precede nem sucede quaisquer outros requerimentos básicos que envolvem direitos sociais, econômicos e culturais (GOMES JUNIOR, 2015, p. 32), ou seja, por si só, a alimentação nutritiva, não é suficiente para garantir a proteção da saúde física e autonomia, necessitando estar interligada a um conjunto de políticas, entre as quais inclui-se renda, ambiente, habitação, saúde, educação e cultura.

Assim, por exemplo, há uma interligação entre a alimentação nutritiva e segurança econômica (outra necessidade humana intermediária), pois o indivíduo sem uma renda básica, não conseguirá alcançar uma alimentação nutritiva, o que ameaça a sua saúde física. Além disso, Doyal e Gough (1991, p. 211) apud Pereira-Pereira (2011, p. 80) salientam, a insegurança econômica como um “risco objetivo de um declive inaceitável”, pois a renda básica é um instrumento de redistribuição do produto social e de justiça, e a ausência dela ameaça a capacidade de participação, autonomia e criticidade do ser humano.

Paralelo a isso, existe uma irracionalidade política e ética de oferecer o mínimo da proteção social e exigir um rigoroso cumprimento de deveres, obrigações e responsabilidades. Diante dessa visão estereotipada, Doyal e Gough (1991) apud Pereira (2011, p. 54) ressaltam “a prevalência de um perigoso idealismo, apoiado na crença de que, se deixados sozinhos, os indivíduos sabem se auto-protger ou se auto-assistir”.

Com esse pensamento, a pobreza é tida como um resultado do mal funcionamento e do paternalismo do Estado, sendo a proteção social, uma ação contra a lei da natureza e do progresso (PEREIRA-PEREIRA, 2021).

Nesta lógica de políticas públicas que ofereçam os mínimos sociais, são criados programas guiados pelos critérios da

focalização na pobreza, subjetividade do direito (deve ser demandado pelo interessado), condicionalidade (admite prerrogativas e contrapartidas), subsidiariedade (é renda complementar), e sujeição do interessado a testes ou meios ou comprovações de pobreza. Em vista disso, eles não se configuram como programas redistributivos (que tiram de quem tem para dar a quem não tem) e não estão livres do estigma – um efeito abominável das práticas assistenciais do capitalismo liberal, hoje recuperadas. (PEREIRA-PEREIRA, 2011, p.115)

Assim, adotando esses critérios, o Estado não assegura o direito ao cidadão, mas apenas cria uma assistência social que permite a criação da “armadilha da pobreza”⁵ (PEREIRA-PEREIRA, 2011, p. 119).

Portanto, em contrapartida a essa concepção liberal de Estado Mínimo, há de perseguir a otimização da satisfação de necessidades, como um compromisso ético, político e cívico baseando-se nos valores mutuamente implicados de liberdade e igualdade. Dessa forma, baseando-se na perspectiva do ótimo de atendimento que o DHAA, tratado na próxima seção, se fundamenta.

2.2- O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA - DHAA

Os direitos humanos, como o próprio nome já diz, pertencem a todos da espécie humana. Sua definição está em constante construção pois é resultado de conquistas a partir de lutas históricas.

A expansão do conceito de direitos humanos em âmbito internacional só foi possível a partir de uma série de tratados internacionais de direitos humanos e outros instrumentos adotados desde 1945. Sendo, um deles, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 1948.

Essa declaração torna-se um marco histórico na proteção dos direitos humanos, pois institui que eles são universais, inalienáveis, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados em sua realização, devendo ser assegurados às pessoas para que estas tenham condições básicas que lhe permitam levar uma vida digna. Aqui, entende-se por vida digna, o acesso à liberdade, à igualdade, ao trabalho, à terra, à saúde, à moradia, à educação, à água e alimentos de qualidade, entre outros requisitos essenciais que compõem as necessidades básicas do indivíduo, ou seja, um direito não pode ser realizado sem a existência dos demais.

Dessa forma, de acordo com Leão e Recine (2011) apud Leão (2013, p. 25),

o importante é entender que os direitos humanos existem para proteger o ser humano da tirania e da injustiça e garantir a dignidade e a igualdade de direitos entre homens e mulheres com a finalidade última de promover o progresso da sociedade, o bem comum, a paz, em um estado de ampla liberdade.

Sendo assim, os direitos humanos são a base da proteção do indivíduo contra opressão, a discriminação, o uso arbitrário do poder ou omissões por parte dos detentores do poder.

⁵ A armadilha da pobreza, de acordo com o entendimento de Pereira-Pereira (2013, p. 24) ocorre com focalização, no sentido de restringir a política social, especialmente a assistência, aos segmentos mais pobres da população. “O estreitamento progressivo dos limites do que deve ser focalizado, com o consequente aprisionamento dos beneficiários nesses limites, que passam a funcionar como armadilha da pobreza”.

(LEÃO, 2013).

No que se refere ao direito à alimentação elencado na DUDH, o Estado brasileiro signatário, tornou-se responsável por adotar medidas de implementação de políticas públicas para garantir ao seu povo a capacidade de alimentar-se de forma adequada.

No Brasil, até a década de 1980, não tinha instrumentos normativos e legais relacionados a SAN que imprimisse ao Estado a responsabilidade assistencial por meio de políticas sociais, havia apenas ações pontuais, fragmentadas e geralmente filantrópicas que não exigiam regulamentos e bases formais, por isso, geralmente, ocorria no campo da sociedade civil, de modo pontual, limitada e voluntarista.

O que predomina nesse contexto é uma ação limitada ou ausente do Estado com políticas sociais, cuja ação se concentrava na fomentação econômica de perfil desenvolvimentista. No campo das demandas sociais, desenvolvia política pública social de cunho corporativista, seletivo, coercitivo, ou seja, que não voltava sua ação ao atendimento das necessidades sociais e entendendo estas como direitos sociais. Era uma escolha política de um perfil de ação governamental que reforça o controle social pela força, pela superexploração e não uma intervenção social assegurada nos princípios da cidadania burguesa que agrega os direitos sociais, em especial, a segurança alimentar.

Assim, conforme Gomes Junior (2015, p. 44),

Os aspectos da ética na política, a crítica ao modelo de desenvolvimento que reproduzia a miséria, a ausência do Estado na promoção do atendimento às necessidades sociais e de cidadania, a degradação ambiental, a onda crescente de desproletarização no mundo do trabalho, a explosão dos preços, tudo isso e mais compunham o cenário de discussões que resultariam na ascensão da temática da Segurança Alimentar e Nutricional tomada no contexto dos direitos sociais e econômicos.

Nesta perspectiva, no final dos anos 1980, ocorre a associação da noção de SAN ao DHAA, e os planos de combate à fome e à desnutrição deixam de lado o enfoque reducionista que o limitava a conteúdos ligados à produção, circulação e demanda de alimentos e adota a definição resultante das discussões ocorridas na Cúpula de Alimentação de Roma, em 1986.

O DHAA torna-se fundamental, remetendo à noção daquilo que é imprescindível, inegociável e indivisível. Dessa forma, a promoção do DHAA se insere no campo dos direitos básicos, que não comporta qualquer fragmentação, exatamente pela natureza primordial que a qualifica (GOMES JUNIOR, 2015).

Assim, “não é possível pensá-lo fora de um contexto em que os demais direitos que compõem o espectro dos direitos econômicos, sociais e culturais assumidos como primordiais se realizem concomitantemente, de modo a garantir o desenvolvimento do indivíduo”.

(GOMES JUNIOR, 2015, p. 28). Ainda segundo o autor,

Sua garantia isolada não poderia ser vista como nada além da segurança da existência biológica, sem significar a certeza de estabelecimento de nexos do indivíduo com o espaço onde vive, o que lhe permitiria agir livre e criticamente na realidade, alterando-a, transformando-a, como se espera da prática da cidadania. (GOMES JUNIOR, 2015, p. 29)

Neste processo, com a Constituição Federal de 1988, rompe-se com a concepção assistencialista largamente utilizada como instrumento de barganha populista ou de patronagem política, herdada da era Vargas, bem como com o padrão eminentemente contributivo de proteção social (PEREIRA-PEREIRA, 2011).

Porém, nos anos 1990, com a disseminação do ideário neoliberal no Brasil, ocorre um retrocesso das políticas públicas de alimentação e nutrição, tornando-as seletivas e focalizadas.

No início dessa década, ganha expressão a Ação da Cidadania Contra à Fome, a Miséria e pela Vida, uma iniciativa da sociedade civil encabeçada pelo sociólogo Herbert de Souza, nacionalmente conhecido por Betinho.

Esse Plano de Combate à Fome e à Miséria e pela Vida (PCFMV) de 1993, pautou-se na solidariedade privada, na parceria entre Estado, mercado e sociedade e na descentralização da provisão social. Esse plano acendeu a chamamentos altruístas para doação de alimentos a serem distribuídos aos famintos, numa campanha nacional de combate voluntário à fome e à miséria no Brasil (PEREIRA-PEREIRA, 2011). Nessa situação, fica bem nítida a noção de urgência da alimentação e de um “Estado passivo” frente às mazelas sociais.

Contudo, como era previsível, o PCFMV teve vida breve. Sem comprometimento decisivo do Estado, problemas como “restrições orçamentárias”, “fragilidade e desarticulação institucional”, “corrupção e clientelismo”, aliados ao “voluntarismo” da sociedade esvaziaram, na prática, o discurso da solidariedade, da parceria e da descentralização, que constituía a ideia-força do referido plano. Assim, dos três princípios, apenas o último deixou um singelo legado: a descentralização da alimentação escolar (PEREIRA-PEREIRA, 2011).

Outra importante ação contra a pobreza, foi a criação do Programa Comunidade Solidária (CS) durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995; um arranjo que envolvia diversos ministérios e empresas públicas e que elegia a redução da pobreza como objetivo para todas as políticas setoriais (GOMES JUNIOR, 2021, p. 23).

Para Gomes Junior (2021, p. 23), mudaram-se as pessoas, mas permaneceram as ideias e valores, ou seja, o Conselho do CS repetiu as velhas receitas que já haviam falhado, sempre em prejuízo da população. Esse programa foi encerrado em dezembro de 2002, sendo substituído pelo Programa Fome Zero.

Tem-se ainda o Programa de renda mínima criado em dezembro de 1997, atrelando-o igualmente, à obrigatoriedade da escola, para retirar crianças pobres das ruas, e da “prática condenável do trabalho infantil”, especialmente no meio rural. Essa renda mínima, utilizando recursos mínimos, acarretou em resultados mínimos (PEREIRA-PEREIRA, 2011).

A radicalidade da focalização dos gastos e da cobertura no campo das políticas sociais tem criado, especialmente no governo FHC, mais problemas do que soluções, pois além de tal tendência violar direitos sociais adquiridos, deixa no abandono consideráveis parcelas da população que, não obstante pobres, não se enquadram nos parâmetros focalizados de pobreza definidos oficialmente. Como é óbvio, tais parcelas desassistidas têm descambado para a pauperização geradora de uma espiral crescente e diversificada de descapacitações, aumentando, assim, o escopo da miséria no Brasil. Daí por que as políticas sociais focalizadas, além de se transformarem em “armadilha da pobreza”, expressam uma crassa irracionalidade governamental. (PEREIRA-PEREIRA, 2011, p. 179)

Na primeira década de 2000, o CONSEA foi restituído e foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome junto à Estratégia Fome Zero, ambos em 2003, durante o Governo Lula, com o intuito de assegurar o DHAA, a partir da articulação de quatro eixos: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social.

Seguindo esse entendimento da alimentação como um direito, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), mediante Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, alterou os incisos IV e VII do artigo 208 e passou a prever o direito à alimentação escolar como um programa suplementar a todas as etapas da educação básica. Com essa alteração, o Estado passou a ter o dever de assegurar a alimentação a todas as crianças e adolescentes matriculados na rede pública de ensino durante o período em que estiverem na escola.

Com os avanços na percepção quanto à importância da alimentação, o Brasil, mesmo que de forma tardia, promulgou a Emenda Constitucional nº 64, de 19 de outubro de 2010 que inclui a alimentação no rol dos direitos sociais do artigo 6º da CF/88. A incorporação desse direito na Carta Magna representou uma conquista significativa dos cidadãos brasileiros, principalmente da parcela da população que compõe a classe trabalhadora.

Logo, quando a CF/88 estabeleceu a alimentação com direito, passou-se a entender que esta é uma necessidade básica de qualquer cidadão brasileiro e que não significa apenas o acesso à comida, mas a satisfação das necessidades fisiológicas, sociais, econômicas e culturais que a envolve.

Sendo assim, a promoção da garantia do direito à alimentação baseado nos princípios da SAN é um dever do Estado e da sociedade, pois “não podemos aceitar que o Direito Humano à Alimentação (DHA) fique esperando que haja condições políticas ou econômicas ideais para que ele seja assegurado. Ele é um direito primordial, pois é um direito à própria vida”

(VALENTE, 2002, p. 111 apud GOMES JUNIOR, 2015, p. 92).

Dessa forma, considera-se que o direito à alimentação adequada e o direito de estar livre da fome estão distantes da realidade de muitas pessoas em todo o mundo. E, por isso, a incorporação do conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada nas várias estratégias de desenvolvimento social e da Segurança Alimentar e Nutricional é um caminho eficaz para reverter essa situação, como veremos a seguir.

2.3- A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – SAN NO ÂMBITO INTERNACIONAL E NO BRASIL

No decorrer da história, assim como o DHAA, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional – SAN, sofreu muitas mudanças, sendo até hoje discutido no Brasil e no mundo.

Permeado de contradições, interesses e relações de poder, o termo Segurança Alimentar e Nutricional surge dos países europeus a partir de uma noção de segurança nacional após a I Grande Guerra Mundial, sendo suas primeiras referências derivadas da ideia do uso do alimento como instrumento de controle social e de persuasão (GOMES JUNIOR, 2015).

Outros aspectos importantes para a formação da ideia de SAN como se tem atualmente, relaciona-se com a devastação causada pela II Grande Guerra Mundial, a criação da Organização para a Agricultura e Alimentação (FAO) pela ONU e a propagação de organismos internacionais financeiros e comerciais. Nesta época, o risco da propagação da fome representava um risco para a ordem e para os interesses políticos locais ou transnacionais, e por isso foi marcada pela concepção de ajuda humanitária frente ao quadro de miséria e fome no continente africano e em países pobres da América e da Ásia.

Assim, a segurança alimentar passa a ser relacionada com a pouca disponibilidade de alimentos, sendo instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar, a partir dos excedentes de produção dos países ricos. Neste momento, a noção de necessidade básica era associada à ideia da sobrevivência física do indivíduo e isso “subentendia a satisfação dos requerimentos mínimos exigidos para que o organismo não entrasse em colapso” (GOMES JUNIOR, 2015, p. 102).

No início dos anos 1970, a intensa crise mundial de escassez de alimentos, chama bastante atenção para a questão da segurança alimentar, não na sua associação com os direitos humanos, mas de acordo com a lógica produtivista, com ênfase na comida.

Assim, na Conferência Mundial de Alimentação de 1974 identificou-se a necessidade de uma agricultura mais moderna capaz de gerar excedentes e intensificar a ajuda humanitária.

Esse entendimento fortaleceu a experiência conhecida Revolução Verde. Essa revolução estimulou altos investimentos em tecnologia e pesquisa no intuito declarado de aumentar a produtividade por meio da mecanização da agricultura. Porém, isso acentuou o uso de venenos e de sementes geneticamente modificadas (transgênicas), acarretando o adoecimento das populações consumidoras (PEREIRA, 2020).

Posteriormente como resultado dessa experiência, constatam-se terríveis consequências ambientais, econômicas e sociais, tais como: redução da biodiversidade, menor resistência a pragas, êxodo rural e contaminação do solo e dos alimentos com venenos. Além disso, o aumento da produção de alimentos do planeta não resolveu e nem amenizou a fome mundial (LEÃO, 2013).

Fica evidenciado que o problema central no que concerne à alimentação, não reside na baixa produtividade, mas no não acesso físico e econômico à comida de qualidade por falta de acesso à terra para produção ou renda para comprar alimentos, sendo resultado da enorme injustiça social existente no mundo, que favorece alguns às custas de muitos.

Em contrapartida ao novo modelo de alimentação, foi criado por Carlo Petrini e um grupo de ativistas o Movimento *Slow Food*, cujo objetivo inicial era defender as tradições regionais, a boa comida, o prazer gastronômico e um ritmo lento de vida.

Conforme informações retiradas do site *Slow Food* (2015), esse movimento baseou-se em três princípios interligados, que deveriam caracterizar o alimento: bom, limpo e justo. Bom, no sentido de ser saudável, fazer bem, ser gostoso e fazer parte da cultura local; limpo, no sentido de não ter venenos; e justo, no sentido de ter um preço acessível a quem consome e uma produção que garanta uma boa qualidade de vida aos camponeses e todas as pessoas envolvidas neste processo. Atualmente, o *Slow Food* representa um movimento global envolvendo milhares de projetos e milhões de pessoas, em mais de 160 países.

Seguindo essa perspectiva de crítica aos danos causados pela Revolução Verde, em 1983, conforme estudos de Valente (2002) apud Gomes Junior (2015), houve a evolução do termo segurança alimentar com a transição do enfoque produtivista para outro que preconizava oferta regular e suficiente de alimentos, associada à qualidade destes e à garantia de acesso por parte da sociedade, obtida a partir de uma ação de distribuição de renda e enfrentamento das causas da pobreza.

Contudo, é nos anos 1990 que se firma o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) como temos hoje, associado ao entendimento de que o alimento deve decorrer de práticas sustentáveis, autônomas e culturalmente aceitas, ser rico em nutrientes de alta qualidade e não conter contaminantes. Essa visão foi consolidada nas declarações da

Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela OMS.

Outro marco importante para o fortalecimento da SAN, foi a Cúpula Mundial da Alimentação, organizada pela FAO e realizada em Roma, em 1996, responsável por associar o Direito Humano à Alimentação Adequada, à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional.

Nacionalmente, o conceito de SAN também foi bastante debatido nos últimos anos. No Brasil, o entendimento de segurança alimentar foi proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, e posteriormente consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994.

Nesse período, o conceito de SAN passa a ter tanto a dimensão alimentar quanto a dimensão nutricional definidas. A primeira referindo-se aos processos de disponibilidade, produção, comercialização e acesso ao alimento e a segunda na escolha, preparo, consumo alimentar e sua relação com a saúde e com a utilização biológica do alimento. (LEÃO, 2013)

Essa Conferência Nacional foi realizada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), órgão de aconselhamento da Presidência da República e que buscava soluções para o problema da fome e da miséria no país. Infelizmente, o CONSEA criado em 1993 foi extinto em 1995 prejudicando sua consolidação e o aprofundamento da sua proposta política.

Cabe ressaltar, que somente após o processo preparatório para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), em 1998, é que o termo Segurança Alimentar e Nutricional passou a ser divulgado com mais força no Brasil.

Outro marco importante, foi a aprovação em 1999 da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que por meio de um conjunto de políticas públicas, propõe respeitar, proteger, promover e prover os direitos humanos à saúde e à alimentação.

Seguindo esse processo de atualização da noção de SAN, o conceito de soberania alimentar é a ele associado. Este conceito, defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo o direito à preservação de práticas de produção e práticas alimentares tradicionais e o reconhecimento de que tal processo deve ocorrer em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social (LEÃO, 2013). Essas dimensões foram incorporadas à SAN na II Conferência Nacional de Segurança Nacional e Nutricional, realizada em Olinda-PE, em março de 2004.

Além disso, com a reinstituição do CONSEA em 2003, ampliou-se o debate sobre essa temática de Segurança Alimentar e Nutricional, mas é com a criação em 2006 da Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, que se adota o seguinte conceito:

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Artigo 3º, Lei 11.346/2006 - LOSAN).

Esse entendimento conforme apresentado na LOSAN trouxe um importante avanço ao considerar a promoção e garantia do DHAA como objetivo e meta da Política de SAN. Sob esse enfoque oferecido por essa lei, a insegurança alimentar passa a ser compreendida como um cenário proveniente das restrições de múltiplas ordens enfrentadas pelos segmentos pobres da população.

Assim, em 2007, aconteceu a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que tinha como objetivo geral a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

Neste sentido, respaldando-se na LOSAN e no SISAN para subsidiar seu entendimento de comida saudável, promovendo a garantia de satisfação do Direito Humano à Alimentação Adequada e a promoção de Segurança Alimentar e Nutricional, o Brasil criou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 - que possui caráter universal e serve como importante mecanismo para a garantia do DHAA aos estudantes da educação básica de escolas públicas.

Como forma de direcionar a política pública de alimentação escolar, o PNAE apresenta sete diretrizes, sendo elas, o emprego da alimentação saudável e adequada, a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica, a participação da comunidade no controle social da oferta da alimentação escolar saudável e adequada, o apoio ao desenvolvimento sustentável e o direito à alimentação escolar de acordo com a segurança alimentar e nutricional dos alunos.

Além disso, o PNAE estipula uma importante ferramenta de estímulo à agricultura familiar, pois estabelece um mínimo de trinta por cento (30%) do total de seus recursos para a destinação de compra de alimentos, preferencialmente orgânicos, provenientes dos agricultores locais. Essa medida, permite a valorização da tradição alimentar e dos hábitos do grupo social em que a escola está inserida, fortalecendo ainda mais o vínculo entre escola, família e comunidade.

Portanto, nota-se que o significado de Segurança Alimentar e Nutricional com o passar do tempo, tornou-se mais amplo e agregou um caráter multidimensional. Dessa forma, para sua promoção e efetivação da SAN necessita da articulação das políticas econômicas e sociais, pois,

não se trata, apenas “de mitigar a fome e reduzir a miséria”, mas da garantia de uma vida digna para todos (GOMES JUNIOR, 2015).

Seguindo este entendimento da necessidade de articulação das políticas públicas, será tratada a seguir a relação do DHAA e a SAN na alimentação escolar, visando a importância da integralidade da implementação do PNAE nas escolas públicas do país.

2.4- A GARANTIA DO DHAA E DA SAN NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Anteriormente, foi abordado de modo geral, os aspectos formais e os marcos históricos que ressaltam a obrigação do Estado no respeito, proteção, promoção e o provimento dos direitos de todos os habitantes do território nacional. Porém, observa-se a existência de muitas falhas no cumprimento dessas tarefas.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, por exemplo, por mais que represente uma mudança significativa em relação ao direito à alimentação de crianças e adolescentes durante o período que estiverem na escola, são comuns casos de desrespeito às diretrizes que regem esse programa nas mais variadas regiões do país.

Neste sentido, Pereira (2020), mostra os resultados da pesquisa realizada em 2018 com profissionais da educação de escolas públicas do DF, discentes do *Curso de Aperfeiçoamento Educação, Pobreza e Desigualdade Social*, da UnB, onde 75,29% dos respondentes afirmaram já terem presenciado, alguma situação de desrespeito ao DHAA na escola onde trabalham ou em alguma escola que conhecem bem.

As principais violações do DHAA e da SAN dos estudantes do DF elencadas na pesquisa, foram: oferta frequente de alimentos prontos para o consumo, ricos em sódio, açúcares; escassez ou completa ausência de frutas, verduras e legumes; falta de variedade nas refeições no decorrer da semana, não oferta de refeições adaptadas para crianças e adolescentes que demandam comida especial; desrespeito à diversidade cultural com a presença constante de alimentos que não se guiam pelos referenciais tradicionais da localidade na qual a escola está inserida; falta de preocupação com as qualidades organolépticas da comida, que, muitas vezes, apresentam aparência, sabor e cheiro desagradáveis; ausência, temporária ou permanente, de refeitório, de equipamentos essenciais para a confecção das alimentação escolar; quantidade, frequentemente, é insatisfatória (PEREIRA, 2020, p.172-173).

No que concerne à oferta de alimentos seguros de venenos, desde 2008, o Brasil é recordista no consumo de agrotóxicos em relação aos outros países: ingere-se cerca de 7,3 litros de venenos por pessoa ao ano. Isso representa um problema ainda maior na saúde de crianças

que correm mais riscos de doenças neurológicas causadas por consumo ou exposição aos venenos, bem como no aumento de casos de cânceres em crianças (SACINELLI, 2003 apud PEREIRA, 2020).

Observa-se, assim, a inobservância do Estado na fiscalização e controle dos processos da cadeia agroalimentar, sendo incapaz de assegurar alimentos seguros e limpos de venenos à mesa do consumidor. Neste sentido, tem-se que

o governo brasileiro vem cedendo à pressão da indústria agroquímica multinacional por meio de ações como isenções de impostos, paralisação dos processos de fiscalização das indústrias e flexibilização das regras para o uso de agrotóxicos no país. Exemplo disso foi a liberação de 474 novos produtos só no ano de 2019, e entre os 50 mais utilizados, 22 têm ingredientes proibidos pela União Europeia. (FROTA; SIQUEIRA, 2021, p. 1)

A formação do gosto e a criação de hábitos alimentares saudáveis têm início na infância. Uma primeira infância sustentada com cardápios desbalanceados e envenenados condena este ser humano em formação ao baixo desenvolvimento de suas capacidades cognitivas; à maior propensão ao desenvolvimento de doenças crônicas; a uma menor expectativa de vida (PEREIRA, 2020, p. 175). Ou seja, “se esta alimentação for de baixa qualidade organoléptica, contaminada com venenos, insuficiente em nutrientes e (ultra)processada, representará verdadeiro “golpe de misericórdia” no aluno em condição de pobreza e extrema pobreza” (PEREIRA, 2020, p. 161).

Assim, são muitos os obstáculos e desafios a serem superados para que o Direito Humano à Alimentação Adequada seja realidade para a população brasileira. Para isso, faz-se necessário a interação e articulação de políticas para garantir que a SAN, e conseqüentemente o DHAA, sejam realidade nas escolas públicas brasileiras bem como em todo o país. (GOMES JUNIOR, 2015).

Eis as concepções de fundo que servirão de parâmetro à análise crítica a ser empreendida nos próximos capítulos. A seguir, além de apresentar a justificativa desta pesquisa e o caminho metodológico utilizado, buscou-se descrever o perfil socioeconômico a fim de compreender melhor a realidade social no qual os participantes dessa pesquisa estão inseridos, o que posteriormente ajudará na análise dos resultados.

3- O CAMPO DE PESQUISA E O CAMINHO METODOLÓGICO

3.1 – JUSTIFICATIVA

A escolha do tema partiu da experiência como coordenadora pedagógica na Escola Classe 27 de Ceilândia - escola de Educação Infantil e Ensino Fundamental I da rede pública do Distrito Federal - durante a pandemia da COVID-19.

A Escola Classe 27 de Ceilândia está inserida em um contexto de vulnerabilidade social e é formada por um número significativo de famílias de baixa renda que demonstram dificuldades financeiras e são assistidas por programas sociais.

Essas famílias, mesmo antes da chegada do novo Coronavírus ao Brasil, já sentiam os efeitos da crise econômica, o aumento da insegurança alimentar e o desmonte das políticas públicas de proteção social no qual o país se encontrava. Porém, a pandemia da COVID-19 agravou ainda mais a situação, uma vez que o desemprego e o aumento no preço dos alimentos restringiram, de grande parte da população trabalhadora, o direito ao acesso à alimentos básicos.

Cresceu, assim, a pobreza e a desigualdade, e com elas, a sensação de insegurança social e civil que aciona a alerta da urgência frente às ameaças de enfraquecimento do tecido da sociedade. Soma-se a isso, a ideia de que

a insegurança social não alimenta somente a pobreza. Ela age como um princípio de desmoralização, de dissociação social à maneira de um vírus que impregna a vida cotidiana. Dissolve os laços sociais e mina as estruturas psíquicas dos indivíduos. [...] Estar numa insegurança permanente é não poder nem controlar o presente, nem antecipar positivamente o futuro. É a famosa “imprevidência” das classes pobres, incansavelmente denunciada pelos moralistas do século XIX. Mas como poderia aquele que é corroído todos os dias pela insegurança projetar-se no futuro e planejar sua vida. (ROBERT CASTEL, 2005, p. 531 apud GOMES JUNIOR, 2015, p. 38-39).

Face a esse cenário de incertezas, com a suspensão das aulas presenciais na rede pública, a escola continuou aberta para resolução das demandas administrativas que não podiam ser solucionadas pelo telefone ou WhatsApp. Assim, muitas famílias encontraram na escola o local para buscar ajuda e relatar suas queixas sobre a dificuldade de garantir a alimentação dos seus filhos, durante a pandemia da COVID-19.

Além disso, no grupo de WhatsApp e nas reuniões on-line, os professores narraram situações de pedidos de alimentos e de oportunidades de emprego (de qualquer natureza) feitos por familiares dos estudantes, aumentando entre todos os profissionais da escola, a preocupação com o bem-estar e a segurança alimentar e nutricional destes estudantes e suas famílias.

Desse modo, a escola tornou-se um ponto de apoio à comunidade, principalmente nos primeiros meses de pandemia, e inclusive, desenvolveu e continua desenvolvendo entre os

professores e demais funcionários da instituição, campanhas de aquisição de alimentos para entrega em caráter de urgência às famílias em situação de insegurança alimentar que procuram à escola.

Nesse contexto, o contato com os relatos da comunidade escolar durante os primeiros meses da pandemia e suspensão das aulas, despertou o interesse pelo tema desta pesquisa, haja vista o impacto do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE na vida de muitos estudantes que têm na alimentação escolar a única refeição do dia.

3.2 – MÉTODO E PROCEDIMENTOS

A análise e discussão dos dados da pesquisa teve como base o método materialista histórico dialético, uma vez que ele permite um estudo mais reflexivo e crítico do problema/situação. Assim, com base na expressão lukacsiana de que a sociedade pode ser apreendida como um *complexo constituído de complexos* (NETTO, 2011, p. 56), entende-se que não é possível identificar numa investigação todos os determinantes da realidade em sua totalidade e contradição. Porém, buscou-se captar na presente pesquisa uma visão mais ampla e completa do objeto para a sua maior compreensão.

Dessa forma, optou-se pelo método apresentado por Marx para propor uma reflexão dialética da realidade e alcançar a ontologia da realidade social. Neste processo, a história é um instrumento fundamental, pois é produzida pela ação de sujeitos em espaços e tempos determinados, estando sempre em constante movimento.

No método marxista, o investigador não está no lugar de neutralidade e se encontra no objeto de pesquisa (NETTO, 2011, p. 23). Seu papel é majoritariamente ativo no processo de apreensão da essência do objeto, mediante articulação, crítica e revisão dos diversos conhecimentos que circundam a realidade estudada.

Ressalta-se, ainda, que Marx não pensa apenas em uma teoria que explique o mundo, mas que também ofereça formas de transformá-lo. Neste sentido, só é possível mudar algo quando se tem conhecimento de como ele funciona, desde uma pequena parte até a sua totalidade. Pois, a verdade não está dada e por isso, faz-se necessário investigar profundamente a realidade por meio de longos estudos quantitativos e qualitativos juntos a mediações de ações macros e micros que afetam o problema, para somente assim alcançá-la (NETTO, 2011).

Dessa forma, a análise ontológica da realidade social, possibilita a revelação das suas contradições, oportunizando superá-las.

Portanto, ao escolher o método materialista histórico dialético nesta pesquisa, assumiu-

se um compromisso ético na tentativa de superação das condições de exploração e dominação que caracterizam as relações no modo de produção capitalista que envolvem o direito à alimentação escolar adequada e saudável.

Assim, utilizou-se na pesquisa uma abordagem qualitativa, sendo construída em conjunto entre pesquisadora e pesquisados mediante experiências, influências, interesses e formação social e cultural dos envolvidos. Para tanto, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica e a observação participante.

A revisão do material bibliográfico-documental (livros, artigos, leis e notícias jornalísticas) deu suporte ao estudo de caso desenvolvido na Escola Classe 27 de Ceilândia para a análise dos efeitos da pandemia da COVID-19 na alimentação escolar dos estudantes da Educação Infantil e do Ensino Fundamental I da rede pública do Distrito Federal.

É de referir que o contexto em observação corresponde simultaneamente ao local em que a pesquisadora desempenhava a função de coordenadora pedagógica, o que trouxe durante a observação participante um conjunto de possibilidades e desafios, como por exemplo fazer a observação presencialmente e virtualmente, haja vista que com a suspensão das aulas, os aplicativos WhatsApp e o Google Meet se tornaram ferramentas oficiais pedagógicas, bem como foram imprescindíveis para resolver as demandas administrativas.

3.3 – O PERFIL SOCIOECONÔMICO DA EC 27 DE CEILÂNDIA

De acordo com as informações presentes no Projeto Político Pedagógico da escola, os antigos moradores contam que, na década de 70, havia na área em que está localizada a escola, um cemitério clandestino da época da ditadura militar. Com o passar dos anos, os moradores tendo poucas opções de lazer na comunidade, transformaram a área em um campo de futebol que sediava alguns campeonatos locais. Com o tempo, surgiu a necessidade da construção de uma escola para atender os estudantes da região e com isso, o espaço viria a tornar-se uma escola. Em agosto de 1978 foi inaugurada a Escola Colorida e Praça, chamada Escola Classe 27 de Ceilândia.

Cabe lembrar que a Ceilândia, Região Administrativa onde está localizada a escola, foi criada em 1971 em decorrência de um grande projeto de relocação da população que morava em áreas não regulares do Plano Piloto por meio da Campanha de Erradicação de Invasões — CEI, que deu origem ao seu nome. Possui atualmente a maior densidade urbana do Distrito Federal e mesmo com melhorias em sua infraestrutura ao decorrer dos anos, uma parcela da população ainda apresenta grande vulnerabilidade social.

É visível a precarização principalmente nos serviços de saúde, educação e habitação, fruto da desigualdade de classes perpetuada por um modelo neoliberal presente no sistema capitalista que contribui para que uma parcela da sua população fique desassistida socialmente.

Atualmente, a Escola Classe 27 de Ceilândia atende 510 estudantes com faixas etárias de 04 a 14 anos, distribuídos em vinte e duas turmas. A escola possui as modalidades de ensino: Educação Infantil (04 e 05 anos) e Ensino Fundamental 1º ciclo (1º ao 5º ano) nos turnos matutino e vespertino.

A comunidade local, em sua maioria, é composta por famílias de baixa renda e escolaridade básica incompleta.

De acordo com os dados coletados a partir da devolutiva do questionário socioeconômico aplicado à comunidade escolar, os estudantes residem, em sua maioria, em casas alugadas sendo 95% domiciliadas próximo à escola na Ceilândia Norte, 2% residentes no Setor O, 1% reside no Sol Nascente e 2% residem em outras localidades entre elas, Águas Lindas – GO.

As famílias são compostas, em média, por 5 membros geralmente naturais do DF ou vindos do nordeste do país. Destes, 58% vivem na presença do pai e da mãe, 36% vivem apenas com o pai ou a mãe, 4% convivem com o pai ou a mãe juntamente com o padrasto ou madrasta e 2% convivem na presença dos avós e/ou tios.

Quanto à escolaridade dos responsáveis pelos estudantes, foi observado que 33% possui o Ensino Fundamental completo, 49% possui o Ensino Médio completo, 16% possui o Ensino Superior completo e 2% são analfabetos e/ou não tiveram acesso à escola na idade regular.

Em relação a estrutura da escola, durante a atual gestão (2020 a 2022) muitas benfeitorias puderam ser realizadas a partir do recebimento do PDAF (Programa de Descentralização Administrativa e Financeira), PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), de emendas parlamentares e ações da Coordenação Regional de Ensino de Ceilândia entre elas, a reforma da cantina.

Antes da pandemia e da reforma, o depósito de alimentos era dentro da cozinha, o que tornava a cantina menos espaçosa e dificultava o trabalho das merendeiras. Conforme pode ser observado a seguir nas figuras 1, 2 e 3.

Após a reforma, as condições de armazenamento dos alimentos melhoraram, pois criou-se um depósito separado para esse fim e a cozinha ganhou novos utensílios possibilitando uma melhor organização e limpeza, como mostrado nas figuras 4, 5 e 6.



Figura 1 – Cantina antes da reforma



Figura 2 – Depósito de alimentos improvisado na cantina



Figura 2 – Fogão utilizado antes da reforma



Figura 4 – Cantina após a reforma



Figura 5 – Cantina após a reforma



Figura 6 – Cantina após a reforma

Um local apropriado para o armazenamento e preparo dos alimentos faz toda diferença no trabalho das duas profissionais que cozinham diariamente para centenas de crianças.

Outra informação importante relacionada à alimentação escolar é que em abril de 2022, a equipe diretiva conseguiu o projeto da Emater para fazer a horta escolar. A Emater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal) já instalou a caixa d'água para captação de água da chuva e deixou o adubo e as sementes (brócolis, pimentão, cenoura, beterraba, rúcula, maxixe, abóbora brasileira, alface crespa) na escola, mas infelizmente os profissionais ainda não retornaram à escola para ensinar a fazer e cuidar das hortas.



Figura 7 – Local em que será feita a horta escolar



Figura 8- Primeiras sementes da horta escolar

A estruturação de uma horta com ajuda dos estudantes dará a escola uma oportunidade de se trabalhar a importância de alimentos seguros e limpos de venenos, bem como formas de

produzir com sustentabilidade. Neste sentido, o ambiente escolar torna-se propício para discussão sobre o porquê de o alimento *in natura* ser melhor do que o ultraprocessado.

Assim, caso a escola consiga implementar esse projeto, caminhará para o cumprimento de uma das diretrizes do PNAE na qual refere-se a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem.

3.4- A CENTRALIDADE DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA ROTINA ALIMENTAR DE CRIANÇAS PROVENIENTES DA CLASSE TRABALHADORA

Há de relatar que mesmo antes da pandemia, nas aulas presenciais, já eram comuns casos de estudantes que chegavam à escola sem terem ingerido nenhum alimento em casa, por falta de condições financeiras da família. Isso mostra o quanto a alimentação escolar torna-se a principal ou talvez a única refeição diária de muitos estudantes, sendo indispensável para o seu desenvolvimento integral.

Conforme Pereira (2020, p. 162), “o não acesso a alimentos em casa, em virtude da precária condição financeira de suas famílias, acentua a expectativa de crianças e adolescentes de verem garantidos o DHAA e a SAN, via PNAE, na instituição educativa”.

Outro ponto observado é que os pais e responsáveis pelos estudantes assistidos pelo Programa Bolsa Família mostraram-se demasiadamente preocupados com a suspensão das aulas, pois muitos estudantes não possuíam aparelho celular para assistirem as aulas on-line e o medo do estudante ficar com falta e ter o benefício bloqueado, fazia com que os responsáveis procurassem a escola e os professores várias vezes com o mesmo questionamento, levando em conta que uma das condicionalidades do programa é a frequência escolar de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos.

Uma situação que se tornou comum nos primeiros meses de pandemia, foi a migração de algumas famílias dos estudantes para Águas Lindas - Goiás, haja vista que os pais perderam o emprego e não estavam dando conta de custear os gastos familiares em Ceilândia, principalmente os referentes a aluguel e alimentação. Essa circunstância dificultou que os estudantes tivessem acesso às atividades impressas pela escola durante a suspensão das aulas presenciais.

Neste sentido, ressalta-se a interligação da alimentação nutritiva e da segurança econômica enfatizada por Doyal e Gough (1991) apud Pereira-Pereira (2011), uma vez que a renda básica é um instrumento de redistribuição do produto social e de justiça, e a ausência dela ameaça a capacidade de participação, autonomia e criticidade do ser humano.

Logo, a impossibilidade de o indivíduo dar conta da própria vida lhe acarreta grandes incertezas, afasta-o da cidadania, pois a lógica capitalista relaciona o direito ao poder de compra. Dessa forma,

para os que enfrentam restrições severas de todas as ordens, comprometendo o *status* de cidadão consumidor, a sobrevivência se transforma em uma luta cotidiana, marcada pelo imperativo do agora, que faz com que os dias se repitam exata e dramaticamente iguais com todas as suas incertezas (GOMES JUNIOR, 2015, p.39).

Nesta perspectiva, observou-se neste período de pandemia da COVID-19, um reforço da ideia da supremacia do mercado, contrastando com a ineficiência do Estado. Essa visão atinge e convence grande parte da população brasileira que as políticas redistributivas, como o Programa Bolsa Família e o Auxílio Emergencial, não trazem bons resultados ao combate da pobreza, pois acomoda seus beneficiários. Por outro lado, ganha destaque nas mídias a ideia de que o trabalhador desempregado precisa se “reinventar” e procurar uma forma de “se virar”, buscando estratégias para satisfazer suas necessidades básicas a partir do esforço individual.

Assim, os ideais e valores neoliberais assentados nos méritos individuais e na soberania do mercado, faz com que a cidadania adquira o mesmo significado de consumo, sendo cidadão somente aquele que consegue consumir. Isso reduz a questão social⁶ a um mau funcionamento da sociedade e de seus componentes, a ser corrigido pela iniciativa individual dos atores sociais. Essa imagem do “Estado passivo”, é projetada no imaginário social como a melhor possibilidade de superar as desigualdades sociais, onde o Estado interventor é inimigo do progresso que o mercado poderia assegurar (GOMES JUNIOR, 2015).

Diante disso, ressalta-se a importância da criação de políticas públicas que favoreçam o ótimo de participação e o ótimo crítico (DOYAL; GOUGH, 1991 apud PEREIRA, 2011) propiciando aos indivíduos condições de questionar suas formas de vida e cultura, bem como lutar pela sua melhoria ou mudança.

Ademais, em relação às políticas públicas que regem o DHAA, entende-se que o problema da fome e da desnutrição são problemas brasileiros graves que não conseguem ser resolvidos, isoladamente, pelo PNAE.

Porém, esse programa suplementar de alimentação escolar, apresenta-se como um importante aliado no subsídio ao entendimento de comida saudável, na garantia de satisfação do Direito Humano à Alimentação Adequada e promoção de Segurança Alimentar e Nutricional a milhares de crianças e adolescentes em todo o país. Além disso, o PNAE contribui para o

⁶ Para Yamamoto (2003, p. 27), a questão social é “(...) o conjunto de expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial do estudante, pois, uma vez supridas as necessidades nutricionais e dos mais diversos aspectos que envolvem o alimento, há um ganho significativo no processo de ensino-aprendizagem. Pois, quando a criança se alimenta no intervalo de tempo adequado, aumenta-se sua capacidade de aprendizagem e concentração, já que a fome pode interferir na disponibilidade da criança em desenvolver as atividades, sejam elas, brincar, correr e aprender, por exemplo.

Pereira (2020) ressalta, que boas práticas alimentares na infância são capazes de garantir um bom crescimento da criança, prevenir o aparecimento e desenvolvimento de doenças crônicas graves, bem como formar e aguçar o seu paladar a fim de constituir hábitos saudáveis a serem vivenciados no decorrer da vida.

Nesta lógica, os nutrientes em quantidade e qualidade suficientes são exigidos para a sustentação biológica primária da vida, porém, apenas o acesso à comida não cessa as necessidades básicas do indivíduo. A noção do conceito de vida é amplo e carrega consigo compreensões que remetem a aspectos de diversas ordens, sejam eles, econômicos, sociais, culturais e políticos (GOMES JUNIOR, 2015).

Sendo assim, diante das situações relatadas durante a pandemia da COVID-19, fica evidente que os estudantes da Escola Classe 27 de Ceilândia foram expostos à insegurança alimentar e nutricional, sendo as ações do Estado na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada aos estudantes de escolas públicas pouco eficientes.

No capítulo a seguir serão discutidas as principais políticas adotadas pelo Governo do Distrito Federal em relação ao direito à alimentação escolar das crianças estudantes da rede pública durante a pandemia, apontando as principais violações dos princípios do PNAE neste período.

4- A POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NO DF EM TEMPOS DE PANDEMIA

4.1 - A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA ESCOLA CLASSE 27 DE CEILÂNDIA

Como já enfatizado no capítulo anterior, a alimentação escolar é muito importante na rotina alimentar de crianças provenientes da classe trabalhadora, em muitos casos é a única refeição diária do estudante, reforçando a necessidade de ser adequada e saudável, composta por alimentos nutritivos e em quantidade e qualidade suficientes.

De acordo com os dados do ano 2021 presentes no site da Secretaria de Estado de Educação:

59 produtos são fornecidos na alimentação escolar, sendo deles 48 alimentos in natura ou minimamente processados (81,4%), 4 alimentos processados (6,8%), 7 alimentos ultraprocessados (11,8%). Além disso, 100% do fornecimento de sucos de frutas in natura e 37 tipos de frutas e hortaliças, sendo 30 delas oriundas da agricultura familiar do DF e RIDE.

| Gêneros não perecíveis | Frutas | Hortaliças | Proteínas animais | Temperos | Panificados |
|-------------------------------|---------------|-------------------|-------------------------------------|-----------------|--------------------|
| Açúcar cristal | Abacate | Acelga | Peito de frango sem pele e sem osso | Alho | Pão careca |
| Amido de milho | Abacaxi | Alface | Carne bovina – Acém | Cebola | |
| Arroz | Banana | Abobrinha | Ovo de galinha | Cebolinha | |
| Biscoito amanteigado | Goiaba | Abóbora | Filé de tilápia | Coentro | |
| Biscoito cream cracker | Limão | Batata doce | | Hortelã | |
| Biscoito maisena | Maçã | Batata inglesa | | Manjericão | |
| Biscoito rosquinha de coco | Mamão | Beterraba | | Pimentão | |
| Extrato de tomate | Maracujá | Brócolis | | Salsa | |
| Farinha de mandioca | Melancia | Cenoura | | | |
| Leite em pó | Melão | Couve | | | |
| Macarrão parafuso | Morango | Couve-flor | | | |
| Óleo de soja | Tangerina | Chuchu | | | |
| Sal | | Espinafre | | | |
| | | Inhame | | | |
| | | Pepino | | | |
| | | Repolho | | | |
| | | Tomate | | | |
| | | Vagem | | | |
| | | Milho verde | | | |

Tabela 1 - Lista de alimentos entregues pela SEEDF às escolas do DF

Cabe ressaltar que dentro de um mesmo território há costumes alimentares diferentes e por isso as escolas das Regiões Administrativas do Distrito Federal recebem alimentos distintos.

Da lista acima, a EC 27 não recebe abobrinha, espinafre, inhame, vagem, milho verde, hortelã, manjericão, abacate e maracujá. A melancia a escola já recebeu, mas não recebe mais.

Os cardápios das escolas do Distrito Federal são elaborados por nutricionistas que devem levar em conta peculiaridades nutricionais e regionais e as quantidades necessárias de

proteínas, carboidratos, frutas e hortaliças para o desenvolvimento dos estudantes, porém cada escola pode fazer alterações de acordo com a necessidade.

Seguindo este cardápio, a EC 27 de Ceilândia oferece apenas uma refeição por dia ao estudante. Antigamente quando a escola tinha ensino integral eram oferecidas 3 refeições diárias.

A quantidade de alimento é suficiente para cada aluno, e como muitos estudantes não comem, é possível repetir caso queira. Essa situação de repetição é muito comum, inclusive alguns alunos chegam a comer por 3 vezes.

Geralmente o cardápio da semana possui três refeições tendo como base arroz, carne e feijão; em um dos dias é servido biscoito ou cuscuz e um dia da semana sempre tem pão. As frutas são servidas 3 vezes na semana.

Devido à relevância da alimentação escolar como uma das principais refeições do dia, poderia ser levado em consideração o oferecimento diário de uma refeição completa saindo do patamar de lanche.

Ao se falar de alimentação escolar, surgem recordações dos lanches, refeitórios, cantinas, principalmente, lembranças dos lanches favoritos. Isso mostra o quanto a escola é um espaço privilegiado de vivências e aprendizados e o quanto a alimentação é um ato social importante, cultural, afetuoso e educativo.

No *Instagram* da escola há uma publicação sobre a alimentação escolar, com 15 comentários positivos entre eles: “Meu filho está amando os lanches da escola”. “Que saudades dessa comida”.



Figura 9 – Foto publicada no *Instagram* da EC27 de Ceilândia sobre a alimentação escolar

A alimentação se relaciona com vários aspectos que vão além da questão alimentar e nutricional, envolve também o olhar para as práticas sociais e culturais, perspectivas afetivas e

emocionais. Sendo assim, é perceptível identificar no cotidiano escolar a refeição que os estudantes mais gostam, pois eles elogiam o sabor e a repetem.

O alimento que os alunos da EC 27 demonstram gostar mais é a galinhada, é um corre e corre da sala para a cantina, para poder pegar a fila da cantina novamente. Já os que menos gostam são o peixe e o biscoito com leite. Observa-se neste dia que o número de procura pela alimentação escolar diminui, e que muitos não comem toda a comida.

Além disso, o tempero Salsa não é muito aceito pelos estudantes, sendo assim os pratos sempre retornam à cantina com restos de comida. As profissionais da cozinha ao notarem esse comportamento, perceberam que os estudantes no lugar da Salsa preferem o cheiro verde (coentro e cebolinha) por ser um tempero mais típico da região e por isso a escola compra com dinheiro próprio para tornar a comida mais saborosa.

Com o retorno das aulas presenciais, houve mudança no cardápio da escola, foi introduzido o feijão preto e carioca e o cuscuz com ovo.

O cuscuz com ovo tem competido em preferência das crianças e tem aumentado o tamanho da fila na cantina, bem como o número de repetições da refeição. Essa reação dos estudantes demonstra a individualidade de cada grupo social, pois infere-se que o fato do cuscuz com ovo ser um alimento típico da Região do Nordeste e a maioria das famílias dos estudantes serem provenientes dessa região, isto contribui para a preferência dos estudantes por esse alimento.



Figura 10 – Foto da alimentação escolar: Cuscuz com ovo e suco

Sem dúvida, no ato de alimentar-se o natural, o emocional, o social e o cultural se entrelaçam. Sendo assim, comer não pode ser visto apenas como uma necessidade vital do organismo, é também, um fenômeno sociocultural do qual fazem parte significados e sentidos constituídos na relação com outros e com a cultura.

Outro aspecto importante a ser colocado é que quando a alimentação escolar não é atrativa, as crianças levam alimentos como salgadinho de pacote, refrigerante e outros alimentos

industrializados. Além disso, a compra de alimentos prontos também decorre da facilidade em organizar o lanche do filho, uma vez que muitas mães trabalhadoras não dispõem de tempo e nem de recursos para elaborar lanches diferenciados.

Sendo assim, uma refeição que chame a atenção dos estudantes faz com que uma parcela deles deixem de comprar alimentos que não são saudáveis, como também contribui para uma igualdade entre todos os estudantes, pois sabe-se que o poder de compra dos alimentos gera uma diferenciação entre as crianças.

O que se extraiu da observação do campo é que não faltava alimentos antes da pandemia e com o retorno das aulas presenciais os alimentos disponibilizados são suficientes para suprir a demanda escolar, inclusive houve um aumento na quantidade. Porém, comer bem, deve estar diretamente relacionado com o equilíbrio entre quantidade e qualidade. Dessa forma, a prática alimentar ultrapassa o entendimento do que “tenho no prato” para as questões relacionadas à produção, ao acesso ao alimento, à valorização da cultura alimentar, entre outros fatores.

Um problema identificado foi em relação ao tempero. O tempero enviado pela SEEDF é insuficiente para a realidade da escola. Para preparar pratos mais saborosos, a escola acaba comprando com dinheiro próprio alguns tipos de temperos (colorau, cúrcuma, pimenta do reino, cheiro verde).

Frente a essa informação, reforça-se a ideia de que uma alimentação adequada deve atender as qualidades organolépticas da comida, como a aparência, o cheiro e o sabor.

Há a necessidade de rever o cardápio alimentar para que a alimentação seja mais variada, haja vista a repetição do mesmo gênero quando os outros alimentos já acabaram. Outra necessidade é de uma quantidade maior de profissionais para poder preparar mais pratos diferentes, pois a escola possui 510 alunos e apenas duas cozinheiras.

Um aspecto interessante é que após o retorno das aulas presenciais uma parcela significativa de alunos apresentaram ganho de peso excessivo, que pode ter sido causada pela má alimentação baseada na ingestão de alimentos de fácil preparação e a inatividade física causada pelo isolamento social.

A Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF (2017-2018) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, já evidenciava antes da pandemia o aumento importante no consumo de alimentos mais calóricos e menos nutritivos. Observa-se decréscimo no consumo de frutas, cereais e leguminosas, com destaque à redução de alimentos tradicionais como o arroz e o feijão, e aumento de alimentos ultraprocessados, prontos para o consumo e de baixo valor nutritivo (BRASIL, 2019).

De acordo com o Guia alimentar da população brasileira (2014), o Brasil vem enfrentando aumento expressivo do sobrepeso e da obesidade em todas as faixas etárias, o excesso de peso acomete um em cada dois adultos e uma em cada três crianças brasileiras.

Outra suposição para esse excesso de ganho de peso seria de que famílias com escassez de alimentos, priorizam aqueles fonte de carboidratos, por prolongarem a sensação de saciedade. Frutas e hortaliças são considerados alimentos que não sustentam o físico e em uma escala de prioridade podem faltar.

Sem contar que os preços dos alimentos subiram drasticamente. Alimentos como a carne, por exemplo, durante a pandemia deixaram de se fazer presente na mesa da população pobre.

No entanto, entende-se que no contexto pandêmico, o grande risco é a fome e ela é uma realidade para muitas pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema. Porém, a obesidade também alerta para uma alimentação não saudável que poderá trazer muitos danos à saúde das crianças.

Dessa forma, a falta da alimentação escolar adequada e saudável durante o período em que as aulas foram suspensas expôs as crianças estudantes da EC 27 de Ceilândia a riscos à saúde.

A partir do que foi supracitado, embora as políticas promotoras de alimentação adequada tenham avançado, há muitos obstáculos a superar. Nota-se que a escola, mesmo antes da pandemia, já cumpria parcialmente as diretrizes do PNAE, e com a suspensão das aulas presenciais, as crianças estudantes tiveram mais prejuízos na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional.

Assim, em meio às reclamações das famílias pela falta da alimentação escolar, as cestas verdes que foram entregues pela escola e o dinheiro da Bolsa Alimentação Emergencial depositado no Cartão Material Escolar ajudaram as famílias por um curto período, mas mesmo assim ainda é evidenciada a falta de uma política pública eficiente, sendo o PNAE não executado na sua integralidade. Essas iniciativas serão analisadas no próximo tópico.

4.2- AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE A INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DOS ESTUDANTES DO DF

4.2.1 Cesta verde

Com a suspensão das aulas devido à Pandemia de COVID-19, a SEEDF, em julho de

2020, iniciou a distribuição de cestas verdes⁷, por meio do Programa de Alimentação Escolar (PNAE), com o intuito de contribuir com a alimentação dos estudantes durante o atendimento educacional remoto, e para assegurar os 30% da aquisição de alimentos provenientes de pequenos agricultores na formação da alimentação escolar, conforme estabelecido pelo PNAE.

Essa iniciativa teve como base o agravamento da crise da pandemia e as perspectivas de retorno à normalidade. Assim, buscou-se, diante das dificuldades, tentar suprir as necessidades básicas dos estudantes com cestas de alimentos *in natura* e minimamente processados, que deve ser a base da alimentação segundo o Guia Alimentar da População Brasileira (2014), bem como promover recursos financeiros para os agricultores, em especial da agricultura familiar.

Ao buscar o bem-estar dos estudantes, a iniciativa também movimentou a economia e possibilitou renda aos agricultores locais, o que acaba por permitir caminhar para o cumprimento dos pilares de respeito aos produtores e pagamento de uma remuneração justa que faz parte do conceito de alimentação adequada e saudável das dimensões e princípios da Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, ainda mais se considerar a situação de vulnerabilidade social do momento.

As cestas verdes eram compostas por frutas e hortaliças provenientes da agricultura familiar, sendo os alimentos escolhidos considerando os gêneros previstos em contrato dos produtores com a SEEDF.



Figura 11 – Cestas verdes prontas para entrega



Figura 12 – Cestas verdes prontas para entrega

A organização da entrega dos produtos ficou sob responsabilidade da equipe diretiva e das funcionárias terceirizadas da cantina. Houve muita procura pelo kit de alimentos pelas famílias dos alunos.

⁷ O projeto de entrega de cestas verdes nas escolas do Distrito Federal durante a suspensão das aulas presenciais devido a pandemia de COVID-19, foi uma estratégia da SEEDF para ofertar aos estudantes os produtos naturais (frutas e hortaliças) colhidos pela agricultura familiar e comprados com a verba do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

No entanto, verifica-se que a execução infelizmente não produziu os efeitos esperados, na medida que na primeira entrega da cesta verde (15 e 16 de julho de 2020) já houve o descumprimento das diretrizes do PNAE. Isso porque, foi adotada como condicionalidade para contemplação não ser estudante beneficiário do Programa Social Bolsa Família, com a justificativa de que estes já estavam sendo contemplados pelo Bolsa Alimentação Escolar e por isso não deviam receber as cestas, o que de certa forma acabou por violar o direito da alimentação escolar de beneficiar todos os alunos matriculados na rede pública de ensino. Ademais, aumentou a exposição destes à insegurança alimentar.

A oferta de alimentos e/ou concessão financeira apenas à camada mais vulnerável da população, por meio de recortes sociais, fere as premissas de universalidade e direito à alimentação, consagradas pelo PNAE e garantida legalmente pela Constituição Federal do Brasil. Além disso, remetem a uma característica pregressa do programa de assistencialismo, que foi ao longo de décadas de existência, substituída com louvor pelas de universalidade e equidade. (SPERANDIO; MORAIS, 2021, p.9).

Além disso, na primeira entrega, juntamente às cestas verdes, foram distribuídos aos alunos os gêneros alimentícios que se encontravam estocados na unidade escolar. Os critérios de fracionamento desses alimentos foram estabelecidos pelos nutricionistas das regionais de ensino. Mais uma vez, os alimentos não foram distribuídos a todos os estudantes pois a quantidade disponível na escola não alcançaria toda demanda, e por isso foram entregues apenas aos que estavam em uma situação de insegurança alimentar mais grave e procuraram a escola solicitando ajuda.

Na segunda entrega, feita nos dias 23 e 24 de setembro de 2020, todos os estudantes matriculados que demonstraram interesse no recebimento da cesta verde poderiam solicitar a retirada na escola.

A terceira entrega de cesta verde, realizada no dia 25 de maio de 2021, frente à instabilidade gerada pela primeira, era facultativa, mas a Escola Classe 27 de Ceilândia optou pela adesão.

Apesar do difícil contexto, nas três ocasiões a entrega das cestas conseguiu atender toda demanda dos que vieram até a escola receber. E mais, no caso de famílias com mais um estudante matriculado foi oportunizada a distribuição *per capita*, ou seja, se tinham dois filhos, a família recebia duas cestas. A orientação era que, caso houvesse sobra, a escola podia dar mais de uma cesta, pois os alimentos podiam estragar e deviam ser entregues em até dois dias.

Uma crítica a ser feita é quanto ao prazo para as escolas entrarem em contato com as famílias para a solicitação das cestas. A escola escolhia a semana para entrega de cesta, mas a data certa era avisada pela SEEDF apenas 2 ou 3 dias antes. Os diretores, em condições normais,

já possuem dificuldades para entrar em contato com as algumas famílias, pois muitos não têm nem mesmo telefone; no período pandêmico essa comunicação ficou pior.

Para tanto, os grupos de WhatsApp da turma e o *Instagram* da escola ajudavam na divulgação da data de solicitação e de entregas das cestas. Porém, mesmo assim, foram verificados alguns problemas de transmissão, como por exemplo, pais que mudaram o número do celular e não atualizaram na escola. A desinformação causava conflitos e reclamações.

Outra observação foi constatada durante a entrega de cestas: muitos pais falaram que a cesta era boa, pena que a quantidade para a família era pequena e que era distribuída poucas vezes. Depois da primeira entrega da cesta verde, o WhatsApp da escola e professores receberam muitos questionamentos de quando haveria nova entrega, pois já estavam precisando novamente.

Diante dessa conjuntura, é importante destacar que o remanejamento dos gêneros alimentícios do PNAE dentro do núcleo familiar com a diluição dos mesmos nas refeições consumidas no domicílio, é uma temática que gera reflexão, já que em muitos casos, outros membros da família também eram beneficiados com estes alimentos, por não terem acesso a outros.

Entretanto, como a quantidade ofertada se baseia no critério de quantidade *per capita* conforme o período do dia que deveriam estar na escola, o tempo planejado para a duração dos alimentos ofertados tornou-se menor. Essa redução gerou insegurança alimentar e nutricional, especialmente nas famílias que não estavam recebendo nenhum outro auxílio.

Além disso, houve reclamações quanto às frutas e verduras entregues apodrecidas, sendo ouvidos comentários como: “não é porque somos pobres que temos que receber a cesta assim”. A grande questão é que eram muitas cestas empilhadas, e as que ficavam embaixo, prensadas, por lógica estragavam com mais facilidade. Isso mostra o quanto a política pública feita sem planejamento eficiente faz com que o direito à alimentação digna dê espaço ao desrespeito e desperdício.

Outra situação comum eram pessoas que não tinham filhos na escola irem pedir cesta. Porém, a matrícula escolar era a principal condicionalidade, o que gerou discussões com as pessoas responsáveis pela entrega, e desgastes desnecessários.

Outro aspecto notável, foi que a grande maioria das pessoas que iam buscar as cestas eram mulheres, o que revela o papel central das mulheres no gerenciamento do comer em grande parte dos lares da Ceilândia. Além disso, conforme o II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (II VIGISAN) 6 de cada 10 lares comandados por mulheres convivem com a insegurança alimentar. Nas casas em

que a mulher é a pessoa de referência, a fome passou de 11,2% para 19,3%. Nos lares que têm homens como responsáveis, a fome passou de 7,0% para 11,9%. Isso ocorre, entre outros fatores, pela desigualdade salarial entre os gêneros.

Também houve situações em que as pessoas demonstravam vergonha em levar a cesta para casa, e, por isso, traziam sacolas diferentes para evitar julgamentos e o estigma da pobreza.

A título de relevância, conforme dados obtidos no II VIGISAN, 8,2% das famílias relataram sensação de vergonha, tristeza ou constrangimento para garantir o que comer. Dessas, 24,3% convivem com as manifestações mais severas de insegurança alimentar (moderada e grave).

Ademais, outro fato que merece destaque é que muitos pais e responsáveis também questionaram sobre a necessidade de inclusão de outros gêneros alimentícios essenciais como feijão e arroz na cesta, uma vez que já não estavam conseguindo mais comprar os itens básicos da cesta de alimentos que só aumentavam o preço desde o início da pandemia da COVID-19 no Brasil.

Infelizmente não houve a continuidade da entrega das cestas, para além das três. A quarta não foi realizada em decorrência do pico do surto de COVID-19 que teve em Brasília. Durante reuniões de diretores das escolas do DF, a maioria deles opinou pela descontinuidade das entregas de cestas verdes na escola alegando que as famílias poderiam ir buscar no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, já que a escola já estava entregando as atividades e expondo os funcionários ao vírus.

Dessa forma, nota-se que a ideia inicial dos agricultores locais realizarem as entregas de cestas verdes semanalmente diretamente nas escolas para que elas fizessem a distribuição para as famílias, era boa. Porém, apesar da autorização feita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) para que os recursos do programa fossem utilizados dessa forma, na prática, os 30% de recursos da Alimentação Escolar não foram devidamente utilizados, enquanto famílias permaneceram passando fome e carecendo de uma alimentação saudável.

4.2.2- Bolsa Alimentação Escolar Emergencial

Diante do cenário da pandemia o governo do Distrito Federal, além da distribuição dos alimentos comprados com os recursos do PNAE, a fim de desenvolver ações integradas voltadas a segurança alimentar instituiu, com recursos próprios, a “Bolsa Alimentação Escolar Emergencial” repassado às famílias dos estudantes por meio de depósito no cartão material

escolar para alunos de famílias beneficiárias do Bolsa Família (DARCIANNE, 2020).

Desde que o programa começou em março de 2020, quando as aulas foram suspensas, a intenção desse programa era garantir a alimentação escolar nos dias de aulas remotas.

Os valores repassados eram variáveis, conforme o número de refeições realizadas por dia na escola e de dias letivos. Os créditos disponíveis podiam ser consultados pelo aplicativo BRB CARD Pré-pago. As famílias beneficiadas foram orientadas a adquirirem gêneros alimentícios, utilizando o cartão no comércio local. O dinheiro poderia ser gasto em mercados, atacados e padarias, entre outros estabelecimentos, seguindo preferencialmente uma lista de alimentos elaborada pela Diretoria de Alimentação Escolar (SPERANDIO; MORAES, 2021).

De acordo com o site da SEEDF, com o retorno das atividades escolares presenciais, ocorrido de forma gradual, em agosto de 2021, o pagamento do benefício passou a considerar os dias letivos que o estudante estava em aulas remotas. Para o cálculo foi somada a quantidade de dias letivos com aulas on-line e aplicado o valor de R\$3,98, por refeição. No caso dos alunos matriculados no integral, eles receberam o valor correspondente a duas refeições por dia, R\$7,96.

Segundo a auditoria do TCDF, 7.238 alunos em situação de insegurança alimentar, com lares cadastrados no Bolsa Família não foram apoiados pelo benefício do DF. Sem apoio, as famílias desses estudantes enfrentaram a fome.

O programa foi suspenso. Mas, após o protesto da comunidade educacional, o governo local determinou o retorno do benefício.

Dessa forma, programas como o Bolsa Alimentação Escolar Emergencial por restringirem, em sua maioria, o repasse financeiro a famílias em vulnerabilidade social⁸, são considerados focalizados, não universais, e por esse motivo não podem ser considerados substitutos, mesmo que temporariamente, da oferta de alimentos pelo PNAE, por excluir uma parcela de estudantes que teria direito ao recebimento dos alimentos via este Programa Nacional. (SPERANDIO; MORAES, 2021).

Embora o Bolsa Alimentação Escolar Emergencial tenha sido uma medida importante, os dados evidenciam perfis mercantis que a política social está assumindo no contexto geral no Brasil, como a centralidade na transferência de renda e com essa tendência reforça o perfil de uma alimentação menos saudável, haja vista o baixo valor oferecido, que impede o acesso aos

⁸ Para a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil, a “vulnerabilidade pode ser decorrente da insuficiência ou ausência de renda, desemprego, trabalhos informais, doenças etc., dificuldades de acesso aos serviços das diferentes políticas públicas, ruptura ou fragilização dos vínculos de pertencimento aos grupos sociais e familiares” (SDH, 2010, p. 14).

alimentos de maior qualidade nutricional, o que, por sua vez, se relaciona com o contexto de crise econômica que tem vigorado no país.

Nesse sentido, evidencia-se à agenda genocida de enfrentamento da pandemia, sobretudo, em âmbito federal, com a continuidade do desmonte de políticas públicas que promoviam a redução das desigualdades sociais da população, como é o caso do esvaziamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e da extinção do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

4.3- A AÇÃO INSUFICIENTE DO ESTADO NA GARANTIA DO DIREITO HUMANO DE ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

As políticas públicas são formas de intervenção estatal na realidade social. Elas são essenciais para a garantia e proteção do DHAA, o PNAE é um exemplo disso.

Contudo, a formulação e execução de uma política pública contém contradições subordinação à lógica da acumulação capitalista. Segundo Pereira (2006) o capitalismo dependente associado ao capitalismo internacional e a expansão do modelo socioeconômico neoliberal no Brasil, afastam o Estado das suas responsabilidades de proteção social, sendo implementadas políticas sociais paliativas e focalizadas para o enfrentamento da extrema pobreza, sem o intuito de erradicá-la.

Segundo II VIGISAN, no fim de 2020, 19,1 milhões de brasileiros/as conviviam com a fome. Em 2022, são 33,1 milhões de pessoas sem ter o que comer. Neste contexto de insegurança alimentar, a proteção social tem grande importância ao falarmos em necessidades básicas, é ela que irá dar o suporte para que tais necessidades sejam supridas de maneira que o indivíduo possa se restabelecer. No entanto, segundo Sposati (2013, p. 653), “na ocorrência de crise do capital, uma das primeiras contenções é a introdução de medidas de arrocho nas atenções de proteção social ou no sistema de proteção social”.

A pandemia mostrou essa precariedade das políticas voltadas para a alimentação da classe mais pobre e revela a ausência de efetiva proteção social. Na teoria a classe trabalhadora tem como conquista a alimentação como um direito social estabelecido na CF/88, na prática não é isso que acontece.

Entretanto, apesar desse quadro situacional, cabe ressaltar que a pobreza, por ser um fenômeno histórico, e não natural, pode ser aliviada. Para isso, ela precisa ser tratada como prioridade. (PEREIRA, 2006, p. 249). Necessita-se de políticas públicas que otimizem a satisfação das necessidades humanas e não políticas de mínimos sociais seletivas e focalizadas.

Nesta perspectiva, faz-se necessário incluir a pobreza na agenda pública como um fenômeno que exige um combate imediato e consistente, bem como políticas eficientes do ponto de vista social, pois o básico é a mola mestra que impulsiona a satisfação de necessidades em direção ao ótimo (PEREIRA, 2002, p.26-27).

De acordo com o estudo de caso feito na Escola Classe 27 de Ceilândia, a política social implementada pelo Governo do Distrito Federal durante a pandemia, deixou a desejar. Segundo as notícias dos jornais locais, os problemas relatados não foram só da escola em pesquisa, mas de todas as escolas do Distrito Federal.

As situações observadas, direcionam para a ocorrência de violações aos princípios e diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dado que houve a focalização da política com o atendimento não universal, a imposição de condicionalidades para recebimento das cestas e a interrupção da entrega, a baixa qualidade dos alimentos oferecidos, contrariando o ideal de alimentação adequada, a não efetivação dos 30% da agricultura familiar, levando em conta que 3 entregas em 1 ano e meio não supre a porcentagem especificada na lei, o não cumprimento dos contratos com os produtores locais e a ausência de equidade, cedendo o lugar à injustiça social.

Dessa forma, mesmo a alimentação escolar adequada e saudável sendo um direito de todos os estudantes e dever do Estado, notou-se que antes e durante a pandemia o PNAE não foi executado na sua integralidade.

Entende-se que o PNAE ideal não deve ser assistencialista, mínimo e irregular. Ele deve prezar pela dignidade, qualidade de vida e cidadania das crianças matriculadas em escolas públicas, mesmo e principalmente em tempos difíceis como os enfrentados na pandemia. Lamentavelmente, o que se pode apontar com a entrega das cestas verdes e o Bolsa Alimentação Escolar Emergencial é que esses foram programas executados de forma focalizada, deixando de lado consideráveis parcelas de estudantes e famílias pobres e extremamente pobres.

Assim, o coronavírus veio escancarar a crise que vinha acontecendo no Brasil, atingindo as populações em situação de extrema pobreza, mas se falava pouco disso. Estava acontecendo silenciosamente, estando mais do que na hora de ser tratada como prioridade. As desigualdades sociais pós pandemia da COVID-19 no Brasil se intensificaram, principalmente no que se refere à raça/cor e gênero, com isso a fome teve um crescimento expressivo, pois dificultou às famílias mais pobres o acesso ao direito à alimentação suficiente e adequada.

Vale ressaltar, que no capitalismo, o Estado assume o ônus da desigualdade e da perversidade que este sistema produz. Isso é uma estratégia fundamental para enfraquecer as lutas sociais. Cabe enfatizar que a insuficiência de políticas sociais públicas decorre do

acirramento da crise econômica, do avanço da nova direita, do capitalismo dependente e selvagem que predomina com toda força no Brasil. O Estado só administra a pobreza, mas é impotente para mudá-la.

Conforme, Pereira-Pereira (2011, p. 20),

as necessidades sociais só poderão se transformar em questões sociais perturbadoras da ordem estabelecida (e definidoras de direitos, que deverão ser concretizados por políticas), se forem problematizadas por classes, frações, de classes, organizações, grupos, e, até indivíduos, estrategicamente situados e dotados de condições políticas para incorporar estas questões na pauta de prioridades públicas.

Seguindo essa concepção, é preciso questionar a ordem estabelecida, no intuito de chamar atenção para a garantia do DHAA nas escolas públicas do Distrito Federal, haja vista que a otimização das necessidades básicas contribui para a participação social e à libertação do ser humano de qualquer forma de opressão (PEREIRA-PEREIRA, 2011).

Portanto, sendo a alimentação multideterminada, necessita de esforços conjuntos de diferentes setores da sociedade e do poder público, com envolvimento e compromisso de profissionais de diferentes áreas de atuação na formulação de políticas públicas garantidoras do direito fundamental de todos terem as suas necessidades básicas atendidas e otimizadas. Essa articulação, intersetorial e multiprofissional, somente se realiza de maneira proveitosa mediante um sistema de planejamento, avaliação e monitoramento das ações. Problematizar, dialogar, e exercitar a escuta ativa e acolhedora são estratégias imprescindíveis para uma prática sintonizada com as reais necessidades da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou compreender se a política social implementada pelo governo do Distrito Federal, voltada à alimentação escolar durante a pandemia da COVID-19, conseguiu suprir as necessidades dos estudantes das escolas públicas. A opção por essa análise advém da importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE como uma política pública que contribui para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos saudáveis dos estudantes, e por isso a qualidade de sua execução impacta na vida de muitos estudantes que têm na alimentação escolar a única refeição do dia.

Neste sentido, a legislação que rege o PNAE apresenta sete diretrizes orientadas pela noção de DHAA, sendo elas: emprego da alimentação saudável e adequada, a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica, a participação da comunidade no controle social da oferta da alimentação escolar saudável e adequada, o apoio ao desenvolvimento sustentável e o direito à alimentação escolar de acordo com a segurança alimentar e nutricional dos alunos.

Uma parte desses princípios também pode ser encontrada no conceito de SAN. Como se pode notar, ambas as noções, de SAN e DHAA, se entrelaçam ao decorrer da história do Brasil e do mundo, e afirmam que todo indivíduo tem o direito à uma alimentação adequada e saudável. Alimentação essa que vai além da quantidade e qualidade suficiente, pois deve considerar se o alimento é seguro e limpo de venenos, justo, saboroso, se atende as individualidades de cada etnia e grupo social, entre outros aspectos.

A alimentação nestes moldes é um direito básico de todos os cidadãos e deve ser assegurada pelo Estado. Resgatando o pensamento de Pereira-Pereira (2011) tratado no primeiro capítulo, todo indivíduo necessita do básico para viver, sendo ele imprescindível para o alcance de uma vida plena e digna.

Contrariando essa afirmação, o que esta pesquisa indica é que durante a pandemia muitas crianças estudantes da Escola Classe 27 de Ceilândia não obtiveram esse básico, sendo exposta ao mínimo de condições de sobrevivência.

Constatou-se que a suspensão das aulas presenciais os estudantes tiveram prejuízos na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Os resultados direcionam para a ocorrência de violações aos princípios e diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dado que houve a focalização da política com o atendimento não universal, a

imposição de condicionalidades para recebimento das cestas e a interrupção da entrega, a baixa qualidade dos alimentos oferecidos e a ausência de equidade, cedendo o lugar à injustiça social.

Observou-se também a centralidade da alimentação escolar na rotina alimentar de crianças provenientes da classe trabalhadora, haja vista que com a suspensão das aulas presenciais, muitas famílias encontraram na escola o local para buscar ajuda e relatar suas queixas sobre a dificuldade de garantir a alimentação dos seus filhos.

Em meio às reclamações das famílias pela falta da alimentação escolar, as cestas verdes que foram entregues pela escola e o dinheiro da Bolsa Alimentação Emergencial depositado no Cartão Material Escolar ajudaram as famílias por um curto período, mas mesmo assim evidenciou a falta de uma política pública eficiente, uma vez que o PNAE não foi executado na sua integralidade e os estudantes da rede pública expostos à insegurança alimentar e nutricional.

Assim, a hipótese de que a interrupção da alimentação escolar no período pandêmico penalizou as crianças estudantes das escolas públicas do Distrito Federal se confirmou, sendo a ação do Estado insuficiente no que diz respeito a garantia do direito humano à alimentação adequada, uma vez que os programas de alimentação escolar criados durante a pandemia foram focalizados e excludentes.

A contribuição que essa pesquisa traz é a compreensão da política do PNAE, ressaltando a importância dela no contexto educacional e social do país, bem como buscar visibilidade e valorização pelos governantes e pela sociedade civil desse programa que mata a fome de milhares de crianças no Brasil durante o período de aulas. Acrescenta-se ainda a relevância do monitoramento da alimentação escolar, que é condição central para a vida digna e saudável das crianças estudantes da rede pública de ensino.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 03 mai. 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União 2006; 18 set. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União 2009; 1 jun. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. *Cartilha - A Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: avanços e desafios*. Secretaria de governo, Ministério dos Direitos Humanos, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/declaracao-universal-dudh/cartilha-dudh-e-ods.pdf/view>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Guia alimentar para a população brasileira / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 2. ed., 1. reimpr. – Brasília: Ministério da Saúde, 2014. 156 p. : il.

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Caderno de Legislação 2021. Atualizado em 04/01/2021. Disponível em:<<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/12094-caderno-de-legisla%C3%A7%C3%A3o-2021>>. Acesso em 20 mar. 2021.

Bolsa Alimentação já está na conta. ASCOM/SEEDF: 01/10/21. Disponível em: <<https://www.educacao.df.gov.br/bolsa-alimentacao-na-conta/#:~:text=O%20aux%C3%ADlio%20foi%20institu%C3%ADdo%20em,da%20pandemia%20da%20covid%2D19>>. Acesso em 26 ago. 2022.

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *GT – Alimentação Adequada e Saudável*. Relatório Final, março de 2007. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2007/relatorio-final-marco-2007-02.2007/@@download/file/documento-final-alimentacao-adequada-e-saudavel.pdf>>. Acesso em: 20 de mar. 2021.

DIOGO, Darcianne. Coronavírus: GDF dará bolsa alimentação para pais de alunos da rede pública. *Correio Braziliense*. Cidades. 15 de março de 2020. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/03/15/interna_cidadesdf,834469/coronavirus-gdf-dara-bolsa-alimentacao-para-pais-de-alunos-da-rede-pu.shtml>. Acesso

em: 16 mai. 2021.

Figueroa Pedraza D et al. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(5):1551-1560, 2018. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/9SC5X6kS4Y8QCxH4gnzvPfB/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

FROTA, Maria Tereza Borges Araujo; SIQUEIRA, Carlos Eduardo. Agrotóxicos: os venenos ocultos na nossa mesa. *Cad. Saúde Pública* 2021. Disponível em: <<https://scielosp.org/pdf/csp/2021.v37n2/00004321/pt>>. Acesso em: 20 mai. 2021.

GOMES JUNIOR, Newton Narciso. *Segurança Alimentar e Nutricional e Necessidades Humanas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Seguran%C3%A7a-alimentar-web-novo.pdf>>. Acesso em: 20 de mar. 2021.

IAMAMOTO, Marilda. O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional. São Paulo: Cortez, 2003.

LEÃO, Miriam (Org.). *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: ABRANDH, 2013. 261 p.: il. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos da Metodologia Científica*. - 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india>. Acesso em: 15 mai. 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Sobre o PNAE. *Portal FNDE*. Disponível em: <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

NETTO, José Paulo. *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, Camila Potyara. O direito humano à alimentação adequada e a alimentação escolar no Distrito Federal. In: *Educação, pobreza e desigualdade social: a iniciativa EPDS na Universidade de Brasília (2017-2018)* [recurso eletrônico] / organização: Alexandre Simões Pilati ... [et al.]. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. 2 v. Disponível em: <<https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/55>>. Acesso em: 03 mai. 2021.

PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza, suas causas e interpretações. *Ser Social*, Brasília, n°18, p.229-252 jan./jun. 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22561/3/ARTIGO_PobrezaCausasInterpretacoes.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 6.ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA-PEREIRA. Potyara Amazoneida. A. Política social contemporânea: concepções e configurações no contexto da crise capitalista. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 15-26. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/rfv9p/epub/costa-9788577982318.epub>>. Acesso em: 06 set. 2022.

PIRES, Marília Freitas de Campos. O materialismo histórico-dialético e a Educação. *Interface (Botucatu)*, Botucatu, v. 1, n. 1, p. 83-94, Agosto. 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32831997000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 mai. 2021.

Violações ao direito à alimentação escolar durante a pandemia são objeto de relatório. *Portal Geledés*. Educação. 20 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/violacoes-ao-direito-a-alimentacao-escolar-durante-a-pandemia-sao-objeto-de-relatorio/>>. Acesso em: 16 mai. 2021.

SILVA, Christiane Pimentel. O método em Marx: a determinação ontológica da realidade social. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 134, p. 34-51, jan./abr. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282019000100034&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 16 mai. 2021.

SILVA, Lenir Aparecida Mainardes da. Uma Aproximação da Discussão da Qualidade de vida com as Políticas Públicas e as Necessidades Humanas. Disponível em: <https://www.fef.unicamp.br/fef/sites/uploads/deafa/qvaf/ppqvap_cap18.pdf>. Acesso em 15 set. 2022.

A nossa história. *Slow Food*. Disponível em: <<https://www.slowfood.com/pt-pt/quem-somos/a-nossa-historia/>>. Acesso em 16 mai. 2021.

SPERANDIO, Naiara; MORAIS, Dayane de Castro. Alimentação escolar no contexto de pandemia: a ressignificação e o protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Segur. Aliment. Nutr.*, Campinas, v. 28, p.1-11.e021006. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661396/26328>>. Acesso em 26 ago. 2022.

II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]: II VIGISAN : relatório final/Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. -- São Paulo, SP : Fundação Friedrich Ebert : Rede PENSSAN, 2022. -- (Análise ; 1) PDF ISBN 978-65-87504-50-6. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>. Acesso em 26 ago. 2022.