

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR SOB MONITORAMENTO: UMA ANÁLISE DA SUA EFETIVIDADE¹

NATIONAL SCHOOL FOOD PROGRAM UNDER MONITORING: AN ANALYSIS OF ITS EFFECTIVENESS



Beatriz Carvalho de Araujo Cunha²

RESUMO: O artigo tem por objetivo analisar, criticamente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, incluindo a sua implementação, execução e sistemas de monitoramento. Assim, de início, faz-se uma breve apresentação do programa. Em seguida, enumeram-se as suas metas e sistemas de monitoramento. Após, são expostos os resultados de pesquisa que pretendeu avaliar como vem ocorrendo a execução dessa política pública no plano concreto, apontando eventuais incompatibilidades com o planejamento previsto. Para tanto, são divulgados os investimentos feitos em termos de recursos humanos e financeiros. Ato contínuo, adotando-se um compromisso com a realidade, são relatados os serviços que vêm sendo, efetivamente, prestados nos planos nacional, regional e estadual. Depois, o trabalho analisa criticamente se o resultado prático pretendido quando do planejamento da política está sendo alcançado. Por fim, conclui-se que as metas do Programa Nacional de Alimentação Escolar não estão sendo alcançadas em sua integralidade e os sistemas de monitoramento tendem a se restringir a controlar os recursos investidos e os serviços prestados, sem se preocupar, efetivamente, com o resultado final pretendido – o crescimento biopsicossocial dos alunos –, o que seria fundamental para que o direito fundamental fosse levado a sério.

PALAVRAS-CHAVE: Alimentação escolar. Políticas públicas. Direitos fundamentais. Direito à educação.

ABSTRACT: The article aims to critically analyze the National School Food Program, including its implementation, execution and monitoring systems. So, at first, there is a brief presentation of the program. Next, their goals and monitoring systems are listed. Afterwards, the results of the research that intended to assess how the implementation of this public policy in the concrete plan is being presented are exposed, pointing out possible incompatibilities with the planned planning. For this purpose, investments made in terms of human and financial resources are disclosed. Continuously, adopting a commitment to reality, the services that have been effectively provided at national, regional and state levels are reported. Afterwards, the work critically analyzes whether the practical result intended when planning the policy is being achieved. Finally, it is concluded that the goals of the National School Feeding Program are not being fully achieved and the monitoring systems tend to be restricted to controlling the resources invested and the services provided, without actually worrying about the result.

¹ O artigo é fruto das valiosas orientações de Ana Paula de Barcellos no Grupo de Pesquisa Institucional de Monitoramento de Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Registro, aqui, meu sincero agradecimento à professora.

² Mestranda na linha de Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-graduada em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Defensora Pública do Estado do Rio de Janeiro.

intended end – the biopsychosocial growth of the students –, which would be fundamental for the fundamental right to be taken seriously.

KEYWORDS: School food. Public policy. Fundamental rights. Right to education.

SUMÁRIO: Introdução. 1. O Programa Nacional de Alimentação Escolar. 1.1. Metas Previstas pela Política Pública. a) Metas de *Inputs*. b) Metas de *Outputs*. c) Metas de *Outcomes*. 1.2. Sistema de Monitoramento. 2. Monitorando o PNAE: a pesquisa desenvolvida. 3. *Inputs*: os Recursos Humanos e Financeiros investidos na Política Pública. 4. *Outputs*: os Serviços prestados, as Atividades desenvolvidas e os Bens fornecidos a partir do Desenvolvimento da Política Pública. 4.1. Análise Nacional. 4.2. Análise Regional. 4.3. Análise Estadual. 5. *Outcomes*: o crescimento biopsicossocial dos alunos. 6. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. The National School Food Program. 1.1. Targets Predicted by Public Policy. a) Input targets; b) Output targets; c) Outcomes targets. 1.2. Monitoring system. 2. Monitoring the PNAE: the research developed. 3. Inputs: Human and Financial Resources invested in Public Policy. 4. Outputs: Services provided, Activities developed and Goods provided from the Development of Public Policy. 4.1. National Analysis. 4.2. Regional Analysis. 4.3. State Analysis. 5. Outcomes: the biopsychosocial growth of students. 6. Conclusion. References.

Introdução

O ano de 2020 trouxe à tona a importância da alimentação escolar. Com a pandemia da Covid-19 e a suspensão das aulas presenciais, crianças e adolescentes de todo o mundo deixaram de realizar parte das suas refeições nas escolas. Além do claro prejuízo aos aportes nutricionais indispensáveis ao seu desenvolvimento, essa conjuntura aprofundou a desigualdade já existente, sobretudo em um país como o Brasil, produzindo impacto desproporcional sobre famílias em situação de pobreza. Não à toa, logo ao início da pandemia, a Organização das Nações Unidas previu que, em razão da crise, a desnutrição afetaria 368,5 milhões de crianças em 143 países, as quais tinham na escola uma fonte confiável para nutrição diária³.

Assim, nesse cenário, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – que já era considerado um modelo para outras ações no combate à fome e à desnutrição⁴ – teve

³ UNITED NATIONS. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children*. 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_children_16_april_2020.pdf>. Acesso em: 08 maio 2020.

⁴ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Acordo celebrado com a FAO coloca PNAE como modelo para outras nações*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/1273-acordo-celebrado-com-a-fao-coloca-pnae-como-modelo-para-outras-na-ef%BF%BD%EF%BF%BDdes/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

escancarada a sua relevância para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial de crianças e adolescentes. Trata-se de uma política pública de transferência de recursos federais para os Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais realizada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujo objetivo geral é dar cumprimento ao dever do Estado de realizar programa suplementar de alimentação ao educando, previsto no art. 208, VII, da Constituição da República de 1988.

Com efeito, o presente trabalho tem a pretensão de analisar a forma como essa política pública vem se desenvolvendo no plano da realidade, a fim de identificar se a sua execução vem ocorrendo da forma planejada e se os seus objetivos estão sendo alcançados. Para tanto, foi estabelecido um recorte metodológico: diante da complexidade do programa, a pesquisa se restringirá às ações de alimentação e nutrição propriamente ditas e, por consequência, ao objetivo de crescimento e desenvolvimento psicossocial dos estudantes, deixando de abarcar, por ora, as ações de educação alimentar e eventuais proveitos na aprendizagem e na formação de hábitos alimentares saudáveis.

Ademais, por se tratar de programa com abrangência nacional, serão avaliadas informações acerca da sua execução em sede nacional, mas será dada maior ênfase ao Estado e ao Município do Rio de Janeiro. Lado outro, como, nos anos de 2008 e 2009, houve extensão do PNAE para abarcar todas as etapas da educação básica, a pesquisa se debruçará sobre os dados a partir do ano de 2008, sendo esse o recorte temporal.

Desse modo, em um primeiro momento, será apresentado o histórico de surgimento do PNAE e os problemas que estimularam a sua implementação. Em seguida, serão analisadas as metas que foram fixadas quando do seu planejamento: os recursos humanos e financeiros que se pretende investir; os serviços que se pretende prestar; e os resultados que se almeja obter. Após, assumindo um compromisso com a realidade, essas várias dimensões serão avaliadas concretamente, monitorando como a execução dessa política pública vem ocorrendo no plano dos fatos.

1. O Programa Nacional de Alimentação Escolar

1.1 Metas Previstas pela Política Pública

O PNAE é uma política pública de transferência de recursos federais para os Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais realizada pelo FNDE, cujo objetivo

geral é dar cumprimento ao dever do Estado de realizar programa suplementar de alimentação ao educando, previsto no art. 208, VII, da Constituição da República de 1988.

O seu surgimento, desenvolvimento e ampliação ocorreram como forma de erradicar ou, ao menos, atenuar alguns problemas crônicos do país: (i) a fome; (ii) déficits de aprendizagem na infância; (iii) a alimentação inadequada; e (iv) a recessão econômica. Os três primeiros, inclusive, podem ser extraídos a partir de uma interpretação do art. 4º da Lei nº 11.947/2009, que estabelece que o PNAE objetiva contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos. O quarto, por sua vez, também pode ser extraído desse diploma legal, em razão da norma que impõe que os cardápios sejam pautados pela “diversificação agrícola da região” (art. 12); e daquela que obriga que 30% dos recursos financeiros sejam destinados à “aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária” (art. 14).

Há que se perquirir, então, quais foram as metas planejadas pelo gestor para proporcionar a erradicação ou, ao menos, a atenuação desses problemas. Elas podem ser divididas em metas de *inputs*, *outputs* e *outcomes*.

a) Metas de *Inputs*

Os *inputs* compreendem os recursos humanos, financeiros ou de qualquer outra natureza que serão investidos⁵. Em relação aos recursos humanos, para dar cumprimento ao objetivo de assegurar uma alimentação saudável e de qualidade, o PNAE sempre contou com nutricionistas, mas foi somente em 2006 que a presença desses profissionais, como responsável técnico e como integrante do quadro técnico das entidades executoras, tornou-se obrigatória por lei. Essa exigência almeja que os gêneros alimentícios escolhidos sejam, de fato, saudáveis e adequados; respeitem os hábitos alimentares e as tradições da localidade; e atendam a eventual condição de saúde específica⁶. Inclusive, o tema foi discutido nos debates legislativos acerca da medida provisória nº 455/2009, sendo certo que o deputado Paulo Renato Souza apresentou duas emendas para excluir a previsão de que o cardápio deveria ser elaborado por nutricionista.

⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas Públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, 2018, p. 259.

⁶ Arts. 11 e 12 da Lei nº 11.947/2009.

O argumento do congressista era que não há profissionais dessa área nos quadros de diversos municípios do país e que, segundo ele, se deve reservar um espaço de diversidade entre as escolas. Todavia, as propostas não foram acolhidas pela maioria.

Diante disso, o art. 10 da Resolução nº 465/2010 do Conselho Federal de Nutricionistas estabelece parâmetros numéricos mínimos de nutricionistas, a depender do número de alunos, bem como a carga horária mínima semanal recomendada:

Nº de alunos	Nº Nutricionistas	Carga horária TÉCNICA mínima semanal recomendada
Até 500	1 RT	30 horas
501 a 1.000	1 RT + 1 QT	30 horas
1.001 a 2.500	1 RT + 2 QT	30 horas
2.501 a 5.000	1 RT + 3 QT	30 horas
Acima de 5.000	1 RT + 3 QT e + 01 QT a cada fração de 2.500 alunos	30 horas

O parágrafo único do mesmo art. 10 prevê, ainda, que, na modalidade de educação infantil (creche e pré-escola), a unidade da entidade executora deverá ter um nutricionista para cada 500 alunos ou fração, com carga horária técnica semanal recomendada de 30 (trinta) horas.

Sobre o tema, ainda, deve-se destacar, também, que os nutricionistas devem estar cadastrados junto ao FNDE⁷, o que contribui para que a autarquia exerça a coordenação do programa e o aprimore, além de favorecer a interação entre tais profissionais⁸.

Ademais, ainda em relação aos recursos humanos, as merendeiras desempenham papel de fundamental importância, atuando no preparo da merenda; no controle da temperatura de armazenamento e distribuição dos alimentos; e na manutenção da higiene da cozinha. Em que pese a relevância da atividade desempenhada, não foi localizada qualquer normativa do FNDE prevendo um parâmetro numérico mínimo dessas profissionais para a boa execução do programa.

No que toca, por sua vez, aos recursos financeiros, já se viu que o PNAE é uma política de transferência de recursos federais para as entidades executoras, isto é, os Estados, Municípios, Distrito Federal e escolas federais. Com efeito, o FNDE repassa todo ano dez parcelas diretamente para tais entes federativos, independentemente da celebração de qualquer convênio ou outro instrumento análogo, como era exigido antes da Lei nº 8.913/1994.

⁷ Art. 15, § 1º, da Resolução nº 06/2020.

⁸ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Cadastro de Nutricionistas*. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-cadastro-de-nutricionistas>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

O montante do valor transferido é calculado de acordo com o número de alunos devidamente matriculados na rede de educação básica pública de cada um daqueles entes governamentais, incluindo unidades filantrópicas e conveniadas, conforme o censo escolar do Ministério da Educação elaborado no ano anterior⁹. Para tanto, utiliza-se a seguinte fórmula: $VT = A \times D \times C$ (sendo: VT = valor a ser transferido; A = número de alunos; D = número de dias de atendimento; C = valor *per capita* para a aquisição de gêneros para o alunado)¹⁰. O valor *per capita* para oferta da alimentação escolar a ser repassado é desagregado de acordo com a etapa e modalidade de ensino:

- Creches: R\$ 1,07;
- Pré-escola: R\$ 0,53;
- Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64;
- Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36;
- Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32;
- Ensino integral: R\$ 1,07;
- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00;
- Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53¹¹

Logo, verifica-se que, quando do planejamento do PNAE, houve preocupação em estipular, desde logo, metas a serem cumpridas no que se refere aos *inputs*.

b) Metas de *Outputs*

Reconhecendo que a simples dotação de recursos humanos e financeiros não é suficiente para efetivar o direito fundamental que se pretende tutelar, há que se debruçar sobre os *outputs*, isto é, os serviços prestados, as atividades desenvolvidas e os bens fornecidos¹². Trata-se, pois, da materialização concreta dos *inputs*.

Com efeito, verifica-se que a legislação estabelece que devem ser realizadas “ações de educação alimentar e nutricional e a oferta de refeições que cubram as suas [dos alunos]

⁹ Art. 5º, §§ 4º e 5º, da Lei nº 11.947/2009.

¹⁰ Art. 47 da Resolução nº 06/2020.

¹¹ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae?view=default>>. Acesso em: 21 out. 2020.

¹² BARCELLOS, Ana Paula de. *Políticas Públicas...*, cit., p. 259.

necessidades nutricionais durante o período letivo”¹³. O objetivo deste trabalho é analisar somente esse segundo serviço, isto é, a oferta de refeições propriamente dita.

Nesse sentido, como visto, no que toca a ações de alimentação e nutrição, a legislação prevê que devem ser ofertadas refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos durante o período letivo. Para tanto, o nutricionista que é o responsável técnico pelo PNAE deve elaborar o cardápio, tendo como base (i) a utilização de alimentos *in natura* ou minimamente processados; (ii) as necessidades nutricionais, hábitos alimentares e a cultura alimentar local; (iii) a sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região; e (iv) a promoção da alimentação adequada e saudável¹⁴.

Ademais, faz-se indispensável que sejam atendidas as necessidades nutricionais previstas no art. 18 da Resolução nº 06/2020 do FNDE, no qual há percentuais mínimos que devem ser atendidos em relação às necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes, bem como o número mínimo de refeições, a depender da modalidade de ensino:

Art. 18 Os cardápios devem ser planejados para atender, em média, as necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto no Anexo IV desta Resolução, sendo de:

I – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial;

II – no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos;

III – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, por refeição ofertada, para os estudantes matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches;

IV – no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, quando ofertada uma refeição, para os demais estudantes matriculados na educação básica, em período parcial;

V – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os estudantes matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial;

VI – no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os estudantes participantes de programas de educação em tempo integral e para os matriculados em escolas de tempo integral. (...)

Outrossim, em seus parágrafos, o mesmo dispositivo prevê quantidades mínimas de frutas *in natura*, legumes e verduras e alimentos fonte de ferro e vitamina A; bem como limitações à oferta de produtos cárneos, legumes e verduras em conserva, bebidas lácteas com aditivos ou adoçados, biscoitos, pães e doces. Ainda, o art. 19, § 1.º, recomenda que os

¹³ Art. 4º da Lei nº 11.947/2009.

¹⁴ Art. 12 da Lei nº 11.947/2009 e art. 17 da Resolução nº 06/2020 do FNDE.

cardápios contem com diferentes alimentos por semana, estabelecendo um parâmetro mínimo de diversificação dos alimentos, a depender do número de refeições ou percentual de necessidades nutricionais almejado.

Em âmbito estadual, o Plano Estadual de Educação de 2010, instituído pela Lei Estadual nº 5.597/2009, prevê metas a serem cumpridas em relação à alimentação escolar. Dentre elas, tem-se a garantia de merenda de qualidade para todos os níveis e modalidades de ensino na educação básica; bem como a destinação, à educação profissional, de recursos orçamentários específicos para programas de merenda escolar. Ademais, o mesmo plano prevê, como meta, que deveriam ser fornecidas quatro refeições diárias nas escolas de tempo integral; e duas refeições diárias nas escolas de tempo parcial, devendo conter os níveis calóricos e proteicos necessários, de acordo com cada faixa etária no prazo de 3 (três) anos, contados da publicação do plano. Ainda, no mesmo prazo, deveria ser adequada a verba destinada à alimentação escolar ao quantitativo dos alunos e ao horário de permanência dos mesmos na escola, a ser cumprida no mesmo prazo. Todavia, transcorridos 10 (dez) anos desde a publicação do plano, ainda há um longo caminho para concretização de diversas metas lá estabelecidas¹⁵, inclusive da alimentação escolar.

Ademais, a Resolução nº 4.639/2010 da SEEDUC estabelece a listagem dos gêneros alimentícios que devem compor o cardápio. Nela, não há maiores restrições à elaboração do cardápio, mas uma mera lista dos alimentos que ele poderá abarcar. É interessante notar que as escolas devem, obrigatoriamente, adotar os cardápios elaborados pela Coordenação de Alimentação Escolar da SEEDUC¹⁶. Com efeito, muito embora o Estado do Rio de Janeiro tenha optado por executar a política de forma descentralizada, há coordenação no que toca aos alimentos que serão servidos, o que, possivelmente, decorre da pretensão de exercer um controle central, a fim de que a alimentação seja, de fato, saudável. Assim, a utilização de cardápio diverso ou a compra de gêneros que não constem na referida resolução só podem ocorrer mediante autorização prévia da Coordenação de Alimentação Escolar¹⁷. A normativa, contudo, veda, desde logo, que seja autorizada a aquisição de biscoitos tipo salgadinho, em razão da alta concentração de sódio, e de biscoitos recheados, devido à quantidade de gordura saturada¹⁸.

¹⁵ VASCONCELOS, Maria Celi Chaves; VEIGA, Karine Tomaz. O plano estadual de educação do Rio de Janeiro e sua efetividade: uma década de tentativas. *Braz. J. of Develop.*, Curitiba, v. 6, n. 7, p. 43319-43334, jul. 2020.

¹⁶ Art. 2º da Resolução nº 4639/2010 da SEEDUC.

¹⁷ Arts. 4º e 5º da Resolução nº 4639/2010 da SEEDUC.

¹⁸ Art. 5º, par. único, da Resolução nº 4639/2010 da SEEDUC.

Destarte, tal como em relação aos *inputs*, houve preocupação, quando do planejamento do PNAE, em prever metas em termos de *outputs*, que devem nortear a execução da política pública em pauta.

c) Metas de *Outcomes*

Por fim, os *outcomes* consistem no impacto real da política pública sobre os direitos fundamentais que ela pretende tutelar¹⁹. No que se refere ao PNAE, o legislador estabeleceu que ele “tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos”²⁰. Haja vista o recorte metodológico deste trabalho, há que se debruçar sobre o objetivo de crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos alunos. Ocorre que, nesse ponto, o planejamento da política pública em pauta deixou a desejar, na medida em que a meta estabelecida é de difícil mensuração e observação, o que será analisado mais à frente.

Não obstante, de todo modo, não se pode negar que a alimentação, de fato, tem papel central para propiciar esse crescimento biopsicossocial almejado pelo legislador. Trata-se de um direito fundamental, integrante do mínimo existencial, sendo uma das ferramentas asseguradas pelo constituinte para que o seu plano de nação seja implementado: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais, e promoção do bem comum. Tão importante é a sua importância que a alimentação compreende o objetivo nº 2 da Agenda 2030 da ONU, que consiste em um acordo global sobre como transformar o mundo em busca de prosperidade e bem-estar para todos.

No que diz respeito às crianças e adolescentes, é ainda mais importante assegurar o direito à alimentação adequada, haja vista que é ela que propicia, justamente, o crescimento e desenvolvimento psicossocial almejado pelo legislador. Em razão da tenra idade, eles dependem de uma nutrição de qualidade para seu desenvolvimento físico, intelectual e cognitivo²¹. Foi-se o tempo, assim, em que se entendia que os aspectos genéticos eram primordiais para direcionar o crescimento da criança. Hoje, compreende-se que o ambiente no qual ela se insere e, sobretudo, a sua nutrição adequada são fatores preponderantes para o seu

¹⁹ BARCELLOS, Ana Paula. *Políticas Públicas...*, cit., p. 260.

²⁰ Art. 4º da Lei nº 11.947/2009.

²¹ CUSTÓDIO, Ivanir Madoenho. *Influências da Alimentação na Aprendizagem*. Disponível em: <<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/1674-8.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2020.

desenvolvimento²². Inclusive, em decorrência da plasticidade cerebral, “a desnutrição crônica é preditiva de baixo desenvolvimento cognitivo e global durante a primeira infância e mais tarde na vida”²³. Como as primeiras experiências vivenciadas são responsáveis por preparar a área sobre a qual o conhecimento se desenvolverá no futuro²⁴, todo e qualquer estímulo recebido surte efeitos até mesmo na vida adulta da pessoa. Além disso, a alimentação diminui a probabilidade de contrair enfermidades²⁵ e contribui para uma boa recuperação. A baixa qualidade nutricional está associada ao incremento de fatores de risco para doenças crônicas não transmissíveis, tais como obesidade, hipertensão, diabetes²⁶.

Verifica-se, pois, que o objetivo final da política pública de alimentação escolar é assegurar o crescimento e desenvolvimento psicossocial dos estudantes e, sobretudo, das crianças de forma sadia.

1.2. Sistema de Monitoramento

O PNAE conta com um sistema de monitoramento diversificado, composto de diversos órgãos públicos e de mecanismos que asseguram a possibilidade de controle pela sociedade civil. De fato, analisando o art. 9º da Lei nº 11.947/2009, verifica-se que essa foi uma preocupação do legislador, tendo estabelecido a obrigatoriedade de que os entes responsáveis pelos sistemas de ensino e o FNDE instituem mecanismos adequados à fiscalização da execução do PNAE.

Nesse sentido, a cada exercício financeiro, o FNDE realiza auditoria da aplicação

²² MOURA, Priscilla Negrão de. *Estado nutricional de alunos de 6 a 10 anos do ensino fundamental (1º e 2º ciclos) de escolas públicas municipais da zona urbana do município de Pinhão – PR*. 2005. Dissertação (Mestrado em Enfermagem em Saúde Pública) - Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2005. doi:10.11606/D.22.2005.tde-22122005-115816.

²³ DA CUNHA, A. J. L. A.; MADEIRO LEITE, Á. J.; DE ALMEIDA, I. S. Atuação do pediatra nos primeiros mil dias da criança: a busca pela nutrição e desenvolvimento saudáveis. (*Portuguese*). *Jornal de Pediatria*, [s. l.], v. 91, n. 6, p. S44, 2015. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edb&AN=128509532&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 6 maio 2020. p. 49.

²⁴ NEUROSABER. *Primeira Infância*. Disponível em: <<https://neurosaber.com.br/qual-e-a-idade-da-primeira-infancia/>>. Acesso em: 07 maio 2020.

²⁵ IULIANO, Bianca Assunção. Atividades para promoção de alimentação saudável em escolas de ensino fundamental do município de Guarulhos, SP 2008. Dissertação de Mestrado em Nutrição - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Páginas 17-18 [doi:10.11606/D.6.2008.tde-17032008-115546].

²⁶ SECRETARIA DE SAÚDE DO PARANÁ. *Doenças e agravos não transmissíveis*. Disponível em: <<http://www.saude.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3420>>. Acesso em: 07 maio 2020.

dos recursos recebidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios por sistema de amostragem²⁷, de acordo com critérios de seleção indicativos de gestão positiva ou negativa do programa²⁸. Assim, esses entes federativos devem apresentar a prestação de contas, além de estarem obrigados a guardar documentos e comprovantes²⁹.

Para além do aspecto financeiro, a fiscalização abrange também constante análise da qualidade dos cardápios elaborados, o que é feito por meio do Índice de qualidade da Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional (IQ COSAN). Assim, é atribuída uma pontuação a cada um deles, à luz de quatro parâmetros: (i) presença de seis grupos de alimentos; (ii) presença de alimentos regionais e da sociobiodiversidade; (iii) diversidade semanal das refeições ofertadas; e (iv) ausência de alimentos classificados como restritos, proibidos e alimentos ou preparações doces³⁰. A depender da pontuação, o cardápio pode ser classificado como inadequado; precisa de melhoras; ou adequado. Logo, esse monitoramento tem o objetivo de levantar dados, analisar e sistematizar informações e verificar o andamento da execução da política pública, visando ao aprimoramento da execução e à correção de eventuais distorções³¹.

No exercício dessa tarefa, o FNDE conta com o apoio dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE), que são ligados à referida autarquia e a instituições federais de ensino superior. Tais centros têm os objetivos amplos de desenvolver ações de pesquisa, ensino e extensão no âmbito do PNAE. Além disso, eles têm como objetivos específicos a formação de atores atuantes no PNAE (gestores, nutricionistas, conselheiros de alimentação escolar, agricultores familiares, merendeiras, entre outros); a elaboração de materiais de educação nutricional; e a prestação de assessoria e monitoramento da execução do programa.

Com efeito, em sendo realizado o monitoramento, o FNDE e os CECANE's devem incluir as informações em plataformas digitais, por meio do aplicativo PNAE Monitora, o que garante que haja celeridade na formação do banco de dados da autarquia e na elaboração de relatórios. Analisando o sítio eletrônico do FNDE, verifica-se que a fiscalização vem sendo

²⁷ Art. 8º, § 3º, da Lei nº 11.947/2009.

²⁸ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *PNAE Monitora*. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-monitora>>. Acesso em 12 jan. 2021.

²⁹ Art. 8º, *caput*, da Lei nº 11.947/2009.

³⁰ FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Índice de Qualidade da Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional – IQ COSAN*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/acessibilidade/item/12142-iq-cosan>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

³¹ Nesse sentido, tem-se o art. 64 da Resolução nº 06/2020 do FNDE: “O monitoramento consiste em um processo permanente, a distância e in loco, de levantamento de dados, de análise e sistematização de informações e de verificação do andamento da execução do Programa, visando corrigir possíveis distorções, aprimorar a gestão e subsidiar a sua avaliação”.

realizada, de modo que os são disponibilizados ao público. Inclusive, caso a prestação de contas não seja feita, há a suspensão do repasse dos recursos financeiros.

Paralelamente a isso, o TCU, a CGU e o MPF também são incumbidos de realizar a fiscalização, nos limites das suas competências ou atribuições. Além de acompanhar a execução orçamentária propriamente dita, o TCU vem realizando auditorias que diagnosticam diversos problemas, tais como baixo número de nutricionistas, preparo de refeições fora do cardápio, cardápios em desacordo com exigências legais, ausência de utilização de 30% dos recursos para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, dentre outros³². O mesmo se pode dizer em relação à CGU³³, a qual já divulgou estudo diagnosticando problemas e propondo soluções na prestação de contas dos recursos do PNAE³⁵; e vem realizando o Projeto Monitorando a Merenda³⁶, que consiste em uma ação de ouvidoria ativa dos alunos acerca do PNAE. O MPF, ainda, vem acompanhando a execução do programa, instaurando inquéritos civis, propondo ações civis públicas e elaborando relatórios³⁷. Há, também, o projeto Ministério Público pela Educação, desenvolvido em parceria com os Ministérios Públicos estaduais, que acompanha a prestação do serviço de educação e, por consequência, sobre a alimentação escolar em todo o país³⁸.

³² A título exemplificativo, convém analisar (i) o relatório de auditoria na gestão dos recursos do PNAE por governos estaduais: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria na Gestão dos Recursos do PNAE por Governos Estaduais. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-na-gestao-dos-recursos-do-pnae-por-governos-estaduais.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2021; e (ii) o relatório de auditoria do PNAE no Piauí: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Piauí. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/programa-nacional-de-alimentacao-escolar-pnae-no-piaui.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

³³ MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 63: apoio à alimentação escolar na educação básica. Brasília, dez. 2016.

³⁴ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *CGU auxilia FNDE e MEC no monitoramento da política nacional de alimentação escolar*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/11/cgu-auxilia-fnde-e-mec-no-monitoramento-da-politica-nacional-de-alimentacao-escolar>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

³⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Estudo propõe gestão de riscos para aprimorar prestação de contas na área de educação*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/08/estudo-propoe-gestao-de-riscos-para-aprimorar-prestacao-de-contas-na-area-de-educacao>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

³⁶ SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *AGE participará do Projeto Ouvidoria Ativa do PNAE – Monitorando a Merenda nas escolas da rede estadual*. Disponível em: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br/age/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/noticias/noticias.jsp?jsessionid=nauboUAKIozyo9AdTsjXSSpFC7Qg2r0NO3bYvE23ypC0J3i2n3To!1329507652:6WZdOTu1o+nBaf-XCViAn-6M1UftY7Dc?noticiaId=WCC209741&_afzLoop=68225820861950523&_afzWindowMode=0&_afzWindowId=null&_adf.ctrl-state=6jicj40wr_1>. Acesso em: 13 jan. 2021.

³⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Direito à Alimentação Adequada: Relatório de Atuação da PFDC, dos Procuradores Regionais dos Direitos do Cidadão e de Procuradores da República nos Estados e Municípios – 2000 – 2009*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/temas/alimentacao-adequada-1/outros-temas/atuacao-do-mpf/Relatorio_Atuario_GT_Alimentacao_Adequada_2002_2009.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.

³⁸ Disponível em: <<http://mpeduc.mp.br/mpeduc/www2/index>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

Por fim, os CAEs compreendem importante espaço para participação social no acompanhamento dessa política pública, contando com representantes de professores, pais, alunos, organizações sociais e poder público³⁹. Trata-se de órgãos colegiados que são de estruturação obrigatória nos entes federados, cuja atribuição é acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos, zelar pela qualidade da alimentação escolar, receber relatório anual de gestão do programa e emitir parecer conclusivo, aprovando ou reprovando sua execução⁴⁰. Tamanha é a importância desses conselhos que o TCU tem firme jurisprudência no sentido de que “a ausência de parecer do Conselho de Alimentação Escolar acerca da prestação de contas impede a comprovação da lisura na gestão dos recursos recebidos”⁴¹ e “gera presunção relativa de dano ao erário”⁴². Com o objetivo de aprimorar o desempenho da tarefa pelos CAEs, o FNDE instituiu o CAE Virtual, plataforma que contém informações cadastrais desses órgãos e dados sobre os procedimentos executados.

Entretanto, no plano da realidade, esse acompanhamento, por vezes, é realizado de forma deficitária, em decorrência da falta de apoio por parte das secretarias, de ausência de infraestrutura necessária para desempenho das suas atividades e de desconhecimento das atribuições do conselho por seus próprios membros⁴³. No mesmo sentido, a CGU⁴⁴ concluiu que, após fiscalização de 371 municípios, apenas 126 deles contavam com um CAE que atuava da forma prevista na legislação. 223 deles possuíam conselhos que não elaboraram nenhuma programação para o seu exercício; e 138 não disponibilizaram condições suficientes para o funcionamento dos seus respectivos conselhos.

Além desses sistemas de monitoramento, qualquer pessoa física, associação, sindicato e pessoas jurídicas que representem a sociedade podem denunciar irregularidades ou ilegalidades na execução do PNAE junto ao FNDE, devendo fazê-lo a partir de denúncia à ouvidoria dessa autarquia⁴⁵. Nesse sentido, especificamente sobre a execução do PNAE no Rio de Janeiro, o FNDE recebeu um total de quatro denúncias no atípico ano de 2020, no qual as escolas só permaneceram abertas por pouco mais de um mês. Essas denúncias envolviam

³⁹ Art. 18 da Lei nº 11.947/2009.

⁴⁰ Art. 19 da Lei nº 11.947/2009.

⁴¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 3871/2019*, Rel. Marcos Bemquerer, Processo 010.222/2016-2, 11/06/2019, 19/2019 - Segunda Câmara. No mesmo sentido: TCU, *Acórdão 3688/2014*, Rel. Marcos Bemquerer, Processo 031.085/2013-0, 22/07/2014, 25/2014 – Segunda Câmara.

⁴² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 662/2020*, Relatora Ana Arraes, Processo 016.242/2017-3, 25/03/2020, 9/2020 – Plenário.

⁴³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Auditoria na Gestão...* cit.

⁴⁴ MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Avaliação...*, cit., p. 14-15.

⁴⁵ Nesse sentido, tem-se o art. 10 da Lei nº 11.947/2009 e os arts. 66 e 67 da Resolução nº 06/2020 do FNDE.

quantidade insuficiente dos alimentos, redução de gastos com a merenda escolar, compra de alimentos de diferentes origens estaduais e utilização dos gêneros para alimentar servidores públicos.

Ademais, uma importante conquista para o controle social do PNAE foi a instituição, pelo FNDE, do aplicativo e-PNAE, no qual pais, alunos, professores, nutricionistas, conselheiros e o restante da comunidade podem acompanhar e avaliar a alimentação escolar oferecida nas escolas públicas de todo o país. Dentre as ferramentas, é possível avaliar a qualidade da merenda servida em cada escola, identificar o nutricionista responsável, se a entidade executora está adimplente com a prestação de contas e o nome dos integrantes do CAE respectivo. Não obstante, em análise preliminar das unidades situadas no município do Rio de Janeiro, verificou-se que a esmagadora maioria das escolas não conta com nenhuma avaliação no aplicativo. Com efeito, apesar de se tratar de interessante instrumento para o controle social, é necessário que, para que se alcance o fim proposto, ele seja melhor divulgado para a comunidade escolar e que sejam estabelecidos incentivos para o seu uso. Constatando-se que a maioria dos alunos matriculados na rede pública de ensino são hipossuficientes econômicos, é possível que parte deles seja composta de excluídos digitais, motivo pelo qual o poder público poderia, por exemplo, disponibilizar equipamentos para utilização do aplicativo em sala de aula e nas reuniões de pais.

Verifica-se, portanto, que houve preocupação do legislador com a instituição de mecanismos de monitoramento, a fim de que se possa avaliar se essa política pública está, de fato, produzindo um impacto transformador na realidade e efetivando os direitos fundamentais que ela almeja assegurar. Não obstante, ainda é necessário algum aperfeiçoamento desse controle, a fim de que ele tenha maior regularidade e que se torne, efetivamente, possível para toda a comunidade escolar, sobretudo os próprios alunos.

2. Monitorando o PNAE: a pesquisa desenvolvida

Feita a apresentação do PNAE, a pesquisa desenvolvida teve a pretensão de avaliar essas várias dimensões da política pública no plano da realidade, a fim de identificar se a sua execução vem ocorrendo da forma planejada e se os seus objetivos estão sendo alcançados.

Para tanto, foi estabelecido um recorte metodológico: diante da complexidade do programa, a pesquisa se restringirá às ações de alimentação e nutrição propriamente ditas e, por consequência, ao objetivo de crescimento e desenvolvimento psicossocial dos estudantes, deixando de abarcar, por ora, as ações de educação alimentar e eventuais proveitos na

aprendizagem e na formação de hábitos alimentares saudáveis.

Ademais, por se tratar de programa com abrangência nacional, serão avaliadas informações acerca da execução da política em sede nacional, mas será dada maior ênfase ao Estado e ao Município do Rio de Janeiro. Não obstante, para que se compreendam alguns dados locais, faz-se necessário, em alguns pontos, dar um passo atrás e se debruçar sobre informações de âmbito regional, até mesmo para que seja feito um estudo comparativo.

Lado outro, a pesquisa se debruçará sobre os dados a partir do ano de 2008, sendo esse o recorte temporal. Isso porque, nos anos de 2008 e 2009, a política pública foi estendida para abarcar todas as etapas da educação básica, diante da edição da Medida Provisória nº 455/2008, que, depois, foi convertida na Lei nº 11.947/2009⁴⁶, e da Emenda Constitucional nº 59/2009⁴⁷.

Passa-se, pois, à análise dos resultados da pesquisa propriamente dita.

3. *Inputs*: os Recursos Humanos e Financeiros investidos na Política Pública

Como visto, os *inputs* compreendem os recursos humanos, financeiros ou de qualquer outra natureza que serão investidos na política pública.

No que se refere às ações de alimentação e nutrição, já se viu que os recursos humanos são compostos, especialmente, de nutricionistas e merendeiras.

Ocorre que, em relação aos nutricionistas, os números de pesquisa realizada pela CGU não foram muito animadores. Na ocasião, foram analisados dados do período de agosto de 2011 a maio de 2015, envolvendo 371 municípios, seus respectivos CAE's, e 1.797 escolas nas 26 unidades da federação⁴⁸. No Rio de Janeiro, por exemplo, foram fiscalizados os Municípios de Maricá, Porciúncula, Arraial do Cabo, Iguaba Grande e Miracema. Ao final, concluiu-se que mais de 50% dos municípios fiscalizados (195) não estava cumprindo o quantitativo mínimo legal de nutricionistas, gerando impactos negativos na execução da política pública. Além disso, a CGU constatou que 57 nutricionistas cadastrados e ativos possuíam mais de dois vínculos simultâneos, motivo pelo qual se atentou para a necessidade de ser verificada

⁴⁶ Lei nº 11.947/2009, art. 2º. São diretrizes da alimentação escolar: (...) III – a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica.

⁴⁷ CRFB, art. 208, O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...) VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

⁴⁸ MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Avaliação...*, cit.

a compatibilidade de horário das jornadas de trabalho. Ainda, foi identificado que esses profissionais de nutrição, por vezes, não atuam de forma satisfatória, na medida em que 206 municípios fiscalizados possuem fragilidade no cardápio, seja pela sua inexistência, seja pela insuficiência de informações básicas.

Não à toa, a CGU recomendou que o FNDE institísse rotinas de monitoramento para identificar casos de inadequação (i) aos padrões numéricos de nutricionistas, (ii) à carga horária mínima que deve ser exercida por cada profissional ou (iii) entre os vínculos e a carga horária de nutricionistas; bem como apurasse casos em que o profissional de nutrição tem mais de um vínculo aprovado com prefeituras, solicitando a regularização em caso de incompatibilidade de horário; e, por fim, avaliasse, em 180 dias, a possibilidade de instituir reforço técnico e financeiro aos nutricionistas.

Ainda no plano nacional, o TCU realizou auditoria para avaliar a gestão dos recursos do PNAE nos governos estaduais durante os exercícios de 2016 e 2017⁴⁹. A metodologia empregada consistiu na utilização de técnicas de entrevista, análise documental, observação direta e visita a 130 escolas estaduais do Amapá, Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, de Pernambuco, do Piauí, do Rio Grande do Sul e de Rondônia. Na ocasião, o TCU constatou que a execução da política pública, em alguns pontos, vem ocorrendo em descompasso com o que dispõe a legislação e as resoluções do FNDE. Dentre eles, tem-se o número incompatível de nutricionistas frente à quantidade de alunos⁵⁰, o que decorre da insuficiência do número de cargos destinados a esses profissionais e gera comprometimento do acompanhamento da execução do PNAE.

Ademais, ainda em relação aos recursos humanos, as merendeiras desempenham papel de fundamental importância, atuando no preparo da merenda; no controle da temperatura de armazenamento e distribuição dos alimentos; e na manutenção da higiene da cozinha. No Estado e no Município do Rio de Janeiro, o serviço tem sido prestado de forma terceirizada. Todavia, em que pese a sua indispensabilidade, não foram localizados dados de monitoramento sobre a atividade por elas desempenhadas, o que revela certa deficiência por parte dos órgãos de controle. Possivelmente, essa omissão tem como uma de suas causas o fato de que, como se viu, não houve a previsão de metas sobre esse ponto quando do planejamento da política pública.

⁴⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Auditoria na Gestão...cit.*

⁵⁰ O mesmo problema foi encontrado no Piauí: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Programa Nacional...cit.*

No que toca, por sua vez, aos recursos financeiros, pode-se constatar que os repasses federais do FNDE estão, de fato, sendo feitos, conforme análise do sítio eletrônico da referida autarquia e dos orçamentos de cada um dos entes federativos. As exceções ocorrem quando o FNDE está autorizado a suspendê-los, especificamente quando o Estado, Município ou Distrito Federal (i) não tiver constituído o CAE ou deixar de efetuar os ajustes necessários para o seu pleno funcionamento; (ii) não apresentar a prestação de contas dos recursos anteriormente recebidos; ou (iii) cometer irregularidades na execução do PNAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE⁵¹. Ainda assim, nesses casos, a autarquia está autorizada, durante o prazo de 180 dias, a realizar o repasse dos recursos equivalentes diretamente às unidades executoras correspondentes às escolas atingidas, ocasião em que será dispensado o procedimento licitatório⁵².

Desse modo, no ano de 2020, o total de recursos liberados referentes ao PNAE foi de R\$ 4.306.399.876,34, sendo certo que R\$ 1.311.791.516,69 foram transferidos para os Estados e Distrito Federal; e R\$ 2.994.608.359,65, para 5.515 Municípios. Assim, considerando que, segundo o IBGE, o Brasil possuía 5.570 municípios no ano de 2020, pode-se verificar que os recursos foram transferidos para 99% deles, ficando de fora apenas 55 municípios.

Diante do escopo do presente trabalho, convém analisar especificamente a situação do Estado e Município do Rio de Janeiro:

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

ANO	MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	MUNICIPIO CORRIGIDO JAN/2020	TAXA DE VARIAÇÃO MUNICIPIO (EM COMPARAÇÃO COM O ANO ANTERIOR)	ESTADO DO RIO DE JANEIRO	ESTADO CORRIGIDO JAN/2020	TAXA DE VARIAÇÃO ESTADO (EM COMPARAÇÃO COM O ANO ANTERIOR)
2008	25.906.892,00	52.741.983,90	-21,86%	22.623.941,87	46.058.461,12	-10,36%
2009	33.676.720,20	62.437.730,38	18,38%	57.702.717,60	106.982.708,00	132,28%
2010	50.410.434,00	95.090.794,62	52,30%	81.907.416,00	154.504.547,08	44,42%
2011	50.272.170,00	85.185.292,19	-10,42%	86.107.800,00	145.908.125,77	-5,56%

⁵¹ Art. 20 da Lei nº 11.947/2009.

⁵² Art. 21 da Lei nº 11.947/2009.

2012	56.834.694,00	91.634.099,72	7,57%	72.270.612,00	116.521.300,65	-20,14%
2013	67.246.814,00	100.565.377,74	9,75%	69.923.576,80	104.568.387,64	-10,26%
2014	61.188.867,20	86.714.378,33	-13,77%	55.869.648,00	79.176.196,84	-24,28%
2015	68.019.031,60	92.977.016,80	7,22%	57.949.848	79.213.182,90	0,05%
2016	64.160.460	79.337.090,70	-14,67%	50.978.404	63.036.927,44	-20,42%
2017	76.658.551,60	88.432.576,87	11,46%	59.931.452	69.136.353,91	9,68%
2018	67.456.802,24	78.234.193,40	-11,53%	57.716.779,20	66.938.033,18	-3,18%
2019	82.624.528,00	89.096.532,07	13,88%	59.427.355,60	64.082.318,19	-4,27%
2020	92.674.970,52	92.674.970,52	4,02%	70.532.414,92	70.532.414,92	10,07%

* valores corrigidos pelo índice IGP-M (FGV). Fonte Banco Central
<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>

A partir dessa tabela, pode-se extrair uma série de informações relevantes. Veja-se que houve grande percentual de aumento de 2008 para 2009, ocasião em que os valores destinados ao Município aumentaram 18,38%; e aqueles destinados ao Estado, 132,28%. No ano seguinte, em 2010, também houve crescimento significativo: 52,30% em relação ao Município; e 44,42%, para o Estado. Isso pode ser atribuído à edição da Medida Provisória nº 455/2008, que, depois, foi convertida na Lei nº 11.947/2009, e da Emenda Constitucional nº 59/2009, as quais estenderam o programa – até então, destinado apenas ao ensino fundamental – para toda a rede pública da educação básica.

Ademais, no ano de 2010, o aumento também decorreu do fato de que o PNAE passou destinar um valor diferenciado para atender aos alunos do programa Mais Educação. Trata-se de um conjunto de estratégias para indução da educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino, ampliando a jornada escolar para, no mínimo, 7 horas diárias. Apesar de o programa ter tido início no ano de 2008, o repasse dos recursos do PNAE só foi possível a partir do Decreto nº 7.083/2010⁵³, tendo se iniciado em 2010. Apesar do retrocesso no ano de 2011, pode-se verificar que houve novo aumento no Município nos anos de 2012 (7,57%) e 2013 (9,75%), o que se deve ao maior número de escolas municipais que aderiram ao Mais Educação.

Lado outro, fazendo uma análise geral da tabela, pode-se constatar que houve uma tendência de que a taxa de variação de um ano para o outro fosse menor em relação às escolas estaduais em comparado à das escolas municipais. No ano de 2012, por exemplo, o Estado do Rio de Janeiro recebeu -20,14% de recursos em comparado ao ano anterior; ao passo que o

⁵³ Art. 7º O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE prestará a assistência financeira para implantação dos programas de ampliação do tempo escolar das escolas públicas de educação básica, mediante adesão, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE e do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, instituído pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

Município contou com 7,57% a mais. O mesmo ocorreu nos anos subsequentes até 2018: em termos percentuais, o Estado teve uma taxa de variação menor do que à de sua capital.

Trata-se de fenômeno que, em parte, pode ser atribuído à municipalização forçada do ensino fundamental ocorrida no estado Rio de Janeiro. Desde a década de 70, após a promulgação da antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 5.692/1971) e sucessivos programas voltados à municipalização, a rede estadual vem sofrendo significativa redução do número de escolas e vagas, o que vem fazendo com que as redes municipais sejam obrigadas a absorver essa demanda. Não à toa, enquanto, em 2010, havia 1.505 escolas estaduais; em 2018, elas eram 1.288. Por outro lado, no Município do Rio de Janeiro, havia 1.325 escolas no ano de 2010 e, em 2018, elas eram 1.539. No mesmo sentido, tem-se a evolução de matrículas nas duas redes nos anos de 1995, 2001, 2008 e 2014:

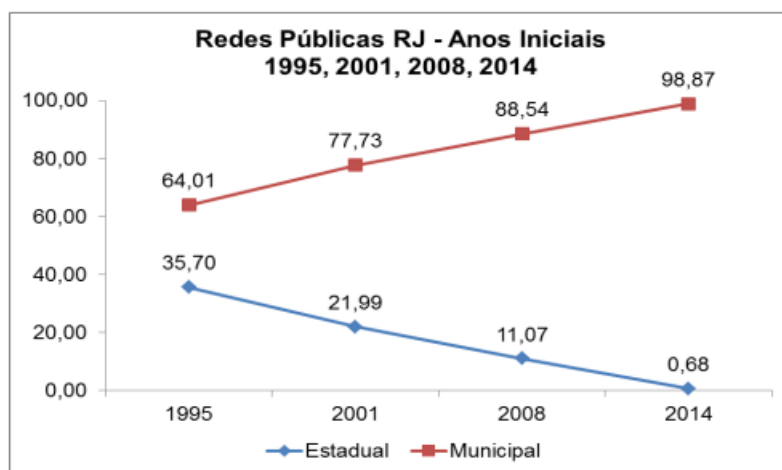


Gráfico elaborado por Andréia Santo, a partir de microdados do censo escolar de 1995, 2001, 2008 e 2014⁵⁴.

Analisando, ainda, a tabela de forma global, constata-se que não há certa linearidade nas taxas de variação de um ano para o outro, mesmo em relação ao Município do Rio de Janeiro, que teve aumento exponencial da sua rede nos últimos anos. Ao contrário, existem anos, inclusive, em que se destinou valor nominal inferior àquele repassado no ano anterior, como em 2018. Isso pode significar que, eventualmente, a política pública de alimentação escolar não recebe a atenção que deveria quando da eleição de prioridades pelo gestor, muito embora o constituinte tenha imputado ao Estado o dever de assegurar os direitos das crianças e adolescentes com “absoluta prioridade” (art. 227, *caput*, da CRFB). Não se trata de expressão

⁵⁴ SANTO, Andréia Martins de Oliveira. *O Processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional em três municípios: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis*. 2016. 251 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 82.

meramente retórica, mas que torna obrigatória a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas de proteção à infância e juventude; e a preferência na formulação e execução de políticas públicas (art. 4º, par. único, alíneas *c* e *d*, da Lei nº 8.069/1990). Ademais, esse cenário causa ainda mais preocupação diante da emenda constitucional nº 95/2016, que congelou o total de gastos públicos no Brasil pelo prazo de 20 (vinte) anos, o que vem na contramão do crescimento populacional e aumento de despesas obrigatórias com folha de salários e previdência, impactando políticas públicas diretamente ligadas à garantia do mínimo existencial, como a alimentação escolar.

Ainda no que toca aos *inputs*, há que se atentar que, após o recebimento dos recursos federais, o Estado do Rio de Janeiro adota uma gestão descentralizada ou escolarizada⁵⁵, isto é, transfere essa quantia, proporcionalmente, para cada uma das escolas⁵⁶. Ocorre que, caso se transfiram somente os recursos federais, o valor é absolutamente insuficiente para custear a alimentação escolar, sobretudo à luz dos parâmetros previstos pelo FNDE e pela legislação. Esse problema é, ainda, acentuado, à medida que o FNDE não atualiza anualmente o valor *per capita* transferido para as entidades executoras, fazendo com que ele se torne, progressivamente, defasado. Aliás, seria interessante que houvesse o aumento do valor *per capita* transferido pelo FNDE, de forma automática, de acordo com indexador econômico a ser definido, para garantia de melhor qualidade das refeições servidas⁵⁷. Diante daquele contexto, o Estado acresce à quantia transferida uma complementação com verba proveniente de recursos próprios⁵⁸. A partir de então, cabe a cada uma das unidades escolares adquirir os gêneros alimentícios. Note-se que as direções devem destinar 30% dos recursos à aquisição de produtos da agricultura familiar, sendo certo que eles deverão ser adquiridos de um dos agricultores da região cujo projeto de venda tenha sido selecionado, após chamada pública realizada pela SEEDUC.

Por outro lado, por estarem sendo analisados os recursos financeiros destinados ao PNAE, há que se destacar que a rede estadual conta com inúmeras notícias de desvios e superfaturamento. Uma delas, que veio à tona em 2020, aponta que alguns diretores de escolas

⁵⁵ Art. 8.º, II, da Resolução nº 06/2020 do FNDE.

⁵⁶ Trata-se de faculdade concedida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio do art. 6º da Lei nº 11.947/2009.

⁵⁷ PEIXINHO, Albaneide; ABRANCHES, Jane; BARBOSA, Najla Veloso S. Política de Alimentação Escolar a partir da Estratégia Fome Zero. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v.2, 2010. p. 102.

⁵⁸ A planilha contendo os repasses de verbas da alimentação escolar do ano de 2020 pode ser consultada em: CONSOLIDANDO verbas: alimentação escolar. Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/10qcIg8jCnfC6u_q1lrrHYa5g062uvOYD/view>. Acesso em: 14 jan. 2021.

e diretores regionais recebiam propina para escolher os gêneros alimentícios de determinados empresários⁵⁹. Em outra, notou-se o crescimento na quantidade e valor global dos contratos celebrados a partir de 2010 com determinado grupo empresarial⁶⁰.

O mesmo cenário pode ser encontrado nas redes municipais. Em 2020, havia cerca de 74 inquéritos abertos que investigavam irregularidades no fornecimento de alimentos a crianças e jovens nas redes de 33 Municípios do estado⁶¹. Os fatos investigados abarcavam superfaturamento na compra de mercadorias, desvio de recursos federais, ausência de transparência na prestação de contas, furtos de alimentos por servidores, dentre outros. Do mesmo modo, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ) identificou problemas na merenda escolar de 17 Municípios somente no ano de 2019⁶². No ano de 2017, após fiscalização da CGU, constatou-se superfaturamento de gêneros adquiridos com os recursos do PNAE em alguns municípios da Baixada Fluminense: em São João de Meriti, houve prejuízo potencial ao erário de mais de 23 milhões de reais; já em Nova Iguaçu, houve superfaturamento na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar nos anos de 2012, 2015 e 2016, além de direcionamento de certames licitatórios e participação de empresas constituídas em nome de “laranjas”⁶³.

Além dessas denúncias, há outras notícias de desvio dos alimentos adquiridos. Em uma das denúncias recebidas pela Ouvidoria do FNDE no ano de 2020, relata-se que, durante as férias escolares, merendeiras foram convocadas para comparecerem ao Colégio Estadual Bezerra de Menezes, a fim de que cozinhassem para os servidores que estivessem lá trabalhando, utilizando os alimentos que deveriam ser destinados aos alunos. Por outro lado, em um dos inquéritos instaurados para apurar fraudes nas redes municipais, investiga-se a ocorrência de furto de alimentos por servidores públicos⁶⁴. Logo, verifica-se que, em algumas situações, os recursos repassados pelo governo federal não estão sendo, efetivamente, utilizados

⁵⁹ G1. *Polícia Civil e Ministério Público do RJ prendem empresário suspeito de fraude na merenda da rede estadual*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/26/policia-civil-e-ministerio-publico-do-rj-fazem-operacao-contrafraude-na-merenda-da-rede-estadual.ghtml>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

⁶⁰ EXAME. *PF prende empresário em operação contra fraude em merenda no Rio*. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/pf-prende-empresario-em-operacao-contrafraude-em-merenda-no-rio/>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

⁶¹ O DIA. *No Rio, 33 cidades são investigadas por fraudes na merenda*. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2018/07/5561864-no-rio-33-cidades-sao-investigadas-por-fraudes-na-merenda.html>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ CGU. *CGU apura fraudes e atuação de cartel no fornecimento de merenda escolar no Rio de Janeiro*. 06 out. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/10/cgu-apura-fraudes-em-licitacao-e-atuacao-de-cartel-no-fornecimento-de-merenda-escolar-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

⁶⁴ O DIA. *No Rio, 33 cidades...*, cit.

para custear a alimentação escolar dos alunos, desvirtuando-se dos objetivos da política pública em questão.

Destarte, em relação aos *inputs*, o PNAE conta com farto investimento de pessoal e financeiro para fornecer uma alimentação saudável e de qualidade, mas ainda enfrenta obstáculos para alcançar com plenitude os seus objetivos, notadamente diante do baixo número de nutricionistas e dos inúmeros desvios e superfaturamentos.

4. Outputs: os Serviços prestados, as Atividades desenvolvidas e os Bens fornecidos a partir do Desenvolvimento da Política Pública

4.1. Análise Nacional

No plano nacional, como visto, a CGU compilou os dados das suas fiscalizações realizadas no período de agosto de 2011 a maio de 2015, envolvendo 371 municípios, seus respectivos CAE's, e 1.797 escolas nas 26 unidades da federação⁶⁵. Nessa pesquisa, constatou-se que 81 municípios não continham instalações adequadas ao bom acondicionamento dos produtos; ao passo que 58 municípios não possuíam equipamentos necessários para tanto. Ademais, 575 escolas apresentaram instalações inadequadas para garantir o acondicionamento dos produtos e, em 493 escolas, os equipamentos utilizados estavam inadequados. Por outro lado, no que toca ao recebimento dos gêneros alimentícios pelas escolas de acordo com o cardápio e o cronograma, os resultados foram positivos. Em 1.611 escolas fiscalizadas, havia comprovação de recebimento dos produtos, de modo que somente 207 escolas receberam gêneros em desacordo com o cardápio. Por essa razão, a CGU recomendou ao FNDE que fosse inserida, na prestação de contas que deve ser apresentada pela entidade executora, avaliação sobre as condições de armazenagem e sobre o funcionamento do controle de estoques no armazém e nas escolas, a ser realizada pelo nutricionista responsável técnico. Ato contínuo, a recomendação foi acolhida pelo FNDE.

De outro lado, em relação aos alimentos, a CGU verificou que 1.416 escolas não registraram falta de merenda, mas havia falta da mesma em 156 escolas, o que gerou um dano

⁶⁵ MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Avaliação...*, cit.

ao erário no valor de R\$ 124.342,44. Ainda, apesar de 1.436 escolas prepararem os alimentos de forma adequada, há 302 que não o fazem. A maioria das escolas – 1.231 – segue o cardápio elaborado pelo nutricionista, no entanto 451 delas não segue o mesmo. À luz desse cenário, a CGU recomendou ao FNDE que fosse instituído um teste sobre o cumprimento do quantitativo de nutricionistas, visando ao fortalecimento da função desse profissional.

Ainda no plano nacional, o TCU realizou auditoria para avaliar a gestão dos recursos do PNAE nos governos estaduais durante os exercícios de 2016 e 2017⁶⁶, conforme já mencionado. Na ocasião, o tribunal constatou que a execução da política pública, em alguns pontos, vem ocorrendo em descompasso com o que dispõe a legislação e as resoluções do FNDE. Dentre eles, tem-se o fato de que as refeições preparadas, por vezes, não estão previstas no cardápio, o que pode ser imputado à deficiência no controle por parte da direção da escola e da insuficiência de visitas de monitoramento pela equipe de nutricionistas. A consequência disso é que estão sendo servidas refeições improvisadas, não balanceadas e que não atendem às necessidades nutricionais dos alunos.

Outrossim, o TCU identificou que os cardápios estavam em desacordo com as exigências legais, em decorrência da falta de diagnóstico e de acompanhamento do estado nutricional dos mesmos, bem como à ausência de estudos sobre perfis epidemiológicos da população estudantil. Nesse cenário, a alimentação fornecida é deficiente sob o ponto de vista nutricional e/ou não observa a cultura e as tradições do público-alvo.

Ainda, verificou-se que as cozinhas e os almoxarifados não possuem condições de higiene e conservação adequadas ao preparo e ao armazenamento dos alimentos, em decorrência da falta de investimento nas instalações físicas por parte das secretarias. Diante desse cenário, as refeições têm a sua qualidade comprometida, ocasionando, eventualmente, deterioração ou perda de gêneros alimentícios. Além disso, não há refeitórios ou, quando existem, são inadequados, o que também decorre de falta de investimento das secretarias em infraestrutura, fazendo com que os alunos consumam os alimentos em local impróprio.

À luz dessa conjuntura, o TCU determinou ao FNDE a adoção de medidas necessárias para coibir, em todos os estados da federação, as ocorrências identificadas na auditoria.

4.2 Análise Regional

⁶⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Auditoria na Gestão...* cit.

A Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), em parceria com o CECANE da Universidade Federal de Viçosa (UFV)⁶⁷ ⁶⁸, realizou uma pesquisa de cardápios do mês de abril de 2018 das creches atendidas pelo PNAE. Muito embora a abrangência seja nacional, a amostra contou com 877 (35,9%) de cardápios de creches da região sudeste e os resultados foram desmembrados, razão pela qual é possível fazer um comparativo do cenário nacional com o regional.

No plano nacional, embora se tenha verificado que 90% dos cardápios oferece frutas e 95,2%, hortaliças, constatou-se também que 65,8% oferece doces; 57,3%, açúcar de adição; e 90,9%, alimentos ultraprocessados. Já na região sudeste, 89,9% dos cardápios continha frutas e 97,4%, hortaliças; ao passo que 64,2% possuía doces, 50,3%, açúcar de adição; e 90,1%, alimentos ultraprocessados.

No que toca à média semanal, em âmbito nacional, são oferecidas frutas cerca de 3,8 vezes por semana; hortaliças, 4,3 vezes por semana; doces, 2,7 vezes por semana; açúcar de adição, 3,2 vezes por semana; e ultraprocessados, 3,8 vezes por semana. Na região sudeste, a frequência é de oferecimento de frutas 4,2 vezes por semana; de hortaliças, 5 vezes por semana; doces, 3,1 vezes por semana; açúcar de adição, 3,4 vezes por semana; e ultraprocessados, 4,3 vezes por semana. Dessa forma, foi identificada a presença positiva de alimentos *in natura* ou minimamente processados, sendo certo que a frequência média semanal de frutas e hortaliças é considerável. Entretanto, verificou-se também uma elevada oferta de alimentos ultraprocessados, bem como de doces e de açúcar de adição, o que é preocupante ao se considerar, sobretudo, que o público-alvo era de crianças de creches. Ademais, apesar de a média de oferecimento de frutas e hortaliças ser maior na região sudeste, verifica-se que o índice de oferta de doces, açúcar de adição e ultraprocessados também é superior.

Trata-se, contudo, de preocupação antiga. Isso porque, em outra pesquisa realizada pelo CECANE da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), foram analisados os cardápios de 2011⁶⁹ e foi constatada a oferta de alimentos restritos e proibidos, como embutidos,

⁶⁷ SOUZA, Vanessa Manfre Garcia de. *Pesquisa nacional de cardápios das creches atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/181-encontros-tecnicos?download=13300:nae_apresentacoes_encontro_tecnico_regiao_sudeste_2019>. Acesso em: 20 jan. 2021.

⁶⁸ SOUZA, Vanessa Manfre Garcia de; CASTRO, Solange Fernandes de Freitas. Avaliação qualitativa dos cardápios planejados para os estudantes de creches atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cadernos do FNDE*, Brasília, v. 1, n. 1, jan.-jun., 2020.

⁶⁹ CECANE UFRGS. *Composição nutricional da alimentação escolar no Brasil: uma análise a partir de uma amostra de cardápios*. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/101-leis?download=8117:ndfjdn>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

refrescos artificiais, preparações formuladas e conservas. Na ocasião, as regiões sul e sudeste apresentaram a maior oferta de embutidos de todo o país, de modo que, no sudeste, a salsicha foi ofertada em 23,5% dos cardápios analisados.

4.3 Análise Estadual

A CGU – Regional Pará, em parceria com a Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Pará (FACICON/UFPa) e o Observatório Social de Belém (OSBelém), realizou pesquisa, por meio do Projeto Ouvidoria Ativa do PNAE, com o objetivo de avaliar a qualidade e efetividade da merenda escolar oferecida na rede pública estadual de ensino do Rio de Janeiro. O interessante é que a metodologia empregada contou com o incentivo ao controle social, mediante participação ativa dos alunos beneficiários de 58 (cinquenta e oito) escolas, que responderam a diversas perguntas sobre o programa no aplicativo “Monitorando a Cidade”, desenvolvido pelo Centro de Mídia Cívica do Massachusetts Institute of Technology (MIT Center for Civic Media)⁷⁰, durante os meses de abril e maio de 2018.

No geral, os resultados foram positivos. 98% (noventa e oito por cento) dos alunos colaboradores afirmaram que houve divulgação por parte da escola do cardápio que seria servido⁷¹. No que toca às respostas negativas, a CGU verificou que elas se referiam a 19 (dezenove) das 58 (cinquenta e oito) escolas, mas que outros alunos dessas mesmas escolas enviaram fotos dos cardápios nos dias supostamente faltantes. Em razão disso, diante da probabilidade de que os alunos que responderam negativamente à pergunta não tenham visto onde os cardápios estavam afixados, o órgão concluiu que havia deficiência na divulgação do cardápio em algumas escolas selecionadas e, por isso, recomendou que fosse dado maior reforço à divulgação do mesmo junto aos alunos⁷².

Ademais, ao responder à pergunta sobre se teve merenda naquele dia, 94% (noventa e quatro por cento) dos alunos respondeu que sim; 6% (seis por cento) respondeu que sim, mas que não comeu; e apenas 0,08% respondeu que não receberam nenhum tipo de alimentação⁷³. Com efeito, 99,92% (noventa e nove por cento) dos alunos informou que foi oferecida a

⁷⁰ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *1.º Relatório de Ouvidoria Ativa no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Estado do Rio de Janeiro*. Abr. – Maio/2018. p. 2.

⁷¹ *Ibidem*. p. 9.

⁷² CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *1.º Relatório de Ouvidoria...* cit., p. 22.

⁷³ *Ibidem*. p. 12.

merenda no período da coleta, evidenciando que a prestação desse serviço vem ocorrendo de forma regular.

Em relação aos alunos que responderam que não quiseram comer, 56,5% (cinquenta e seis por cento) afirmou que não estava com fome; 7,5% (sete e meio por cento) que comprou comida fora da escola; 4,7% (quatro por cento) que levou comida de casa; 2% (dois por cento) que comprou na escola; 1,4% (um por cento) que tinha alergia ao que foi oferecido; 1,4% (um por cento) que a comida tinha acabado⁷⁴. Diante do alto número de alunos que deixou de realizar a alimentação na escola por não estar com fome, a CGU recomendou que a Secretaria de Estado de Educação e as escolas façam uma análise acerca da razão disso, avaliando o horário em que as merendas estão sendo servidas. Por outro lado, no que diz respeito aos dois únicos casos em que os alunos não receberam merenda, ambos ocorreram no Colégio Estadual Phillippe Uebe e a direção explicou que isso se deu em razão da falta d'água na escola⁷⁵.

A pesquisa demonstrou, ainda, que a merenda tem boa aceitabilidade pela grande maioria dos alunos. 89,75% (oitenta e nove por cento) dos alunos deu notas 4 (“boa”) ou 5 (“excelente”) para a merenda oferecida em suas escolas; ao passo que 4,11% (quatro por cento) considerou que a merenda merecia nota 3 (“regular”) e apenas 0,43% dos alunos deu notas 2 (“ruim”) ou 1 (“muito ruim”) para a alimentação ofertada⁷⁶. Analisando o desempenho das escolas que tiveram 10 ou mais notas registradas durante o período de campanha, ou seja, 32 (trinta e duas) escolas, percebe-se que 30 (trinta) delas receberam notas médias maiores que 4,00, ou seja, 93,75% destas escolas tiveram médias de qualidade de merenda consideradas entre “boa” e “excelente” na opinião de seus alunos⁷⁷. Em contrapartida, em 2 (duas) escolas estas médias foram de 3,73 e 3,80 (médias consideradas entre “regular” e “boa” na opinião dos alunos).

Por fim, a CGU concluiu que as escolas estão cumprindo o cardápio elaborado pela Secretaria de Estado de Educação (SEEDUC), havendo apenas algumas alterações esporádicas para substituições de alimentos por outros similares em função da oferta no mercado⁷⁸.

De outro lado, a pesquisadora Lilian Gonçalves Chaves de Oliveira da UFF realizou pesquisa para avaliar a qualidade da merenda escolar oferecida em algumas escolas da rede estadual de ensino do Rio de Janeiro. Para tanto, a metodologia empregada consistiu na

⁷⁴ *Ibidem.* p. 15.

⁷⁵ *Ibidem* p. 12, 22.

⁷⁶ *Ibidem.* p. 18.

⁷⁷ *Ibidem.* p. 20-21.

⁷⁸ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *1.º Relatório de Ouvidoria...* cit., p. 22.

aplicação de um questionário com 10 (dez) perguntas, com respostas de múltipla escolha, para 571 (quinhentos e setenta e um) alunos do 3º (terceiro) ano do Ensino Médio de oito escolas situadas nos municípios de Japeri, Queimados e Nova Iguaçu, que fazem parte da Diretoria Regional Administrativa Metropolitana I, durante os meses de julho e agosto de 2014⁷⁹.

Das respostas obtidas, verifica-se que 41% (quarenta e um por cento) dos alunos alimenta-se regularmente na escola; ao passo que 59% (cinquenta e nove por cento), não⁸⁰. Todavia, nem todos os alunos comem todos os dias na escola: apenas 52% (cinquenta e dois por cento) alimenta-se cinco vezes por semana na unidade de ensino; 15% (quinze por cento), três vezes; 14% (quatorze por cento), quatro vezes; 11% (onze por cento), uma vez; e 8% (oito por cento), duas vezes⁸¹. Não obstante, de acordo com as respostas, 85% (oitenta e cinco por cento) das escolas oferece a merenda nas cinco vezes na semana; 5% (cinco por cento), uma vez; 4% (quatro por cento), três vezes; 3% (três por cento), duas vezes; e outros 3% (três por cento), quatro vezes⁸².

Em relação à quantidade de vezes em que a merenda é servida por dia, 45% (quarenta e cinco por cento) dos alunos respondeu que é uma vez por dia; 31% (trinta e um por cento), 3 (três) vezes; 24% (vinte e quatro por cento), duas vezes⁸³. De acordo com essas respostas, o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo com o número de refeições diárias dispostas no Plano Estadual de Educação, segundo o qual devem ser duas as refeições diárias para os alunos matriculados em horário parcial; e quatro para aqueles matriculados no horário integral.

Dos alunos que comem na escola, 77% (setenta e sete por cento) gosta da merenda servida; e 23% (vinte e três por cento) não gosta⁸⁴. Isso, portanto, evidencia que, em geral, os alunos gostam dos alimentos fornecidos, de modo que essa, provavelmente, não é a causa para que deixem de se alimentar na unidade todos os dias da semana. No que toca, por sua vez, ao cardápio, 50% (cinquenta por cento) dos alunos que comem na escola gostam do cardápio; 24% (vinte e quatro por cento) adora o cardápio; 16% (dezesesseis por cento) é indiferente em relação a ele; 6% (seis por cento) não; e 4% (quatro por cento) detesta o cardápio ofertado⁸⁵.

⁷⁹ OLIVEIRA, Lilian Gonçalves Chaves de. *Qualidade e Aceitabilidade da Merenda Escolar da Rede Pública Estadual de Ensino do RJ*. Monografia (Administração Pública – Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF), Volta Redonda, RJ, p. 36, 2015. p. 17.

⁸⁰ *Ibidem*. p. 18.

⁸¹ *Ibidem*. p. 18.

⁸² *Ibidem*. p. 22.

⁸³ *Ibidem*. p. 22.

⁸⁴ OLIVEIRA, Lilian Gonçalves Chaves de. *Qualidade e Aceitabilidade...* cit., p. 19.

⁸⁵ *Ibidem*. p.19.

Indagados sobre o que mais gostavam no preparo dos alimentos, 49% (quarenta e nove por cento) dos alunos gosta mais do tempero; 25% (vinte e cinco por cento), o cheiro; 16% (dezesesseis por cento), a temperatura; e 10% (dez por cento), a apresentação⁸⁶. Perguntados, por outro lado, sobre o que menos gostavam no preparo dos alimentos, 31% (trinta e um por cento) respondeu que é a temperatura da comida e outros 31% (trinta e um por cento) é a apresentação; 26% (vinte e seis por cento) disse que o que menos gosta é o tempero; e 12% (doze por cento), o cheiro⁸⁷.

No que se refere à qualidade dos alimentos, 27% dos alunos respondeu que a sua escola fornece algum tipo de fruta 3 vezes por semana; 23%, apenas 1 vez; 18% fornece 5 vezes; 17% fornece 2 vezes; 10% fornece 4 vezes; e 5% não fornece nenhum tipo de fruta na merenda escolar⁸⁸. Outrossim, 38% fornecem legumes ou verduras 5 vezes por semana, 24% 3 vezes por semana, 17% 4 vezes por semana, 12% fornecem 2 vezes por semana e 9% 1 vez por semana⁸⁹.

Logo, de acordo com essas pesquisas, verifica-se que, na grande maioria dos casos, o cardápio é divulgado e a merenda é servida nas escolas estaduais do Rio de Janeiro, além de ter boa aceitabilidade por parte dos alunos. Não obstante, como ainda há um número alto de estudantes que deixa de se alimentar na escola, deve ser perquirida a razão disso (v.g., horário em que a refeição é servida, temperatura da comida), a fim de que seja resolvido o problema. Ainda, é necessário adequar o número de refeições diárias ao parâmetro do FNDE e do Plano Estadual de Educação. Dessa forma, de modo geral, o serviço vem sendo prestado adequadamente na rede estadual do Rio de Janeiro, mas ainda requer certo aperfeiçoamento para alcançar a sua plena efetividade.

5. *Outcomes*: o crescimento biopsicossocial dos alunos

Por fim, como se viu, os *outcomes* consistem no impacto real da política pública sobre os direitos fundamentais que ela pretende tutelar. Nesse sentido, as ações de alimentação e nutrição do PNAE têm como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial dos alunos.

Ocorre que, nesse ponto, o planejamento da política pública em pauta deixou a

⁸⁶ *Ibidem*. p. 20.

⁸⁷ *Ibidem*. p. 20.

⁸⁸ *Ibidem*. p. 22.

⁸⁹ *Ibidem*. p. 23.

desejar, na medida em que a meta estabelecida é de difícil mensuração e observação. Com efeito, demonstrou-se que há muitos dados sobre os recursos humanos e financeiros investidos, bem como sobre os serviços que estão sendo prestados pelo PNAE. Há, contudo, deficiência de informações no que se refere ao alcance do objetivo pretendido pelo gestor – no caso, o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial dos alunos. Vale dizer: muito embora haja inúmeras ferramentas para propiciar o monitoramento dessa política pública, os órgãos de controle restringem-se a analisar os *inputs* e *outputs*, omitindo-se no que toca aos *outcomes*. Nos inúmeros relatórios analisados, nada há sobre o resultado do PNAE no crescimento e no desenvolvimento das crianças.

Isso pode ser imputado, justamente, à dificuldade de que esse impacto seja medido e observado. Ainda que os órgãos de fiscalização façam uma análise da forma como as crianças da rede pública se desenvolviam antes do programa e como elas estão se desenvolvendo hoje, os dados colhidos não necessariamente poderiam ser imputados ao PNAE, já que há outras diversas concausas que podem ter contribuído para esse resultado. Dentre elas, têm-se, por exemplo, a implementação de programas assistenciais, como o Bolsa Família e, no Município do Rio de Janeiro, o Programa Família Carioca; o desenvolvimento do próprio Fome Zero, que tratou da fome sob uma perspectiva ampla, não tendo se voltado somente para a alimentação escolar; a eventual melhora ou piora da desigualdade socioeconômica; o aperfeiçoamento ou sucateamento do sistema de saúde. Assim, diante desses e outros múltiplos fatores, eventual melhora ou piora nos índices de desenvolvimento dos estudantes não pode ser, necessariamente, associada ao PNAE, por se tratar de questão complexa.

Nesse mesmo sentido, Ana Paula de Barcellos atentou para as dificuldades de se fixarem metas observáveis e mensuráveis em temas de saúde e educação. Nesses casos, é mais fácil estabelecer metas acerca dos serviços que são prestados antes de se chegar àquele objetivo final, como, por exemplo, quantos procedimentos, consultas ou exames foram realizados. Entretanto, “fingir que o resultado não é importante e que a simples existência de atividades-meio seria suficiente não produzirá, magicamente, por isso, a promoção, proteção e respeito aos direitos fundamentais”⁹⁰.

O mesmo se pode dizer em relação ao PNAE. Ao que parece, quando do planejamento do programa, houve uma presunção de que a simples existência dessas atividades-meio (*inputs* e *outputs*) propiciaria o desenvolvimento das crianças. Todavia, apesar de a alimentação escolar ser, de fato, importante para alcançar esse objetivo, a depender da

⁹⁰ BARCELLOS, Ana Paula. *Políticas Públicas...cit.*, p. 260.

formulação e execução da política pública, isso não necessariamente ocorre. Vale dizer: ainda que haja informações e parâmetros para medir os *inputs* e os *outputs*, isso não é suficiente para avaliar se o PNAE está produzindo o resultado desejado – crescimento biopsicossocial de crianças – no plano dos fatos.

Desse modo, como a meta estabelecida não é observável nem mensurável, não é possível identificar se o direito fundamental em pauta está sendo promovido. Logo, teria sido melhor que o legislador e o gestor tivessem se preocupado em conceber algum tipo de indicador, ou um proxy, que permita uma aproximação entre, de um lado, os *inputs* e *outputs* e, de outro, os *outcomes*. Por outro lado, os órgãos de controle também deveriam incluir no seu monitoramento a análise desse resultado final, não se limitando a observar os recursos investidos e os serviços prestados. Somente assim, estar-se-ia assumindo um compromisso com a realidade e levando, efetivamente, os direitos fundamentais em pauta a sério⁹¹.

6. Conclusão

O presente trabalho teve a pretensão de analisar a forma como o PNAE vem se desenvolvendo no plano da realidade, a fim de identificar se a sua execução vem ocorrendo da forma planejada e se os seus objetivos estão sendo alcançados. Trata-se de uma política pública de transferência de recursos federais para os Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais realizada pelo FNDE, cujo objetivo geral é dar cumprimento ao dever do Estado de realizar programa suplementar de alimentação ao educando.

Com efeito, o gestor planejou metas para proporcionar a erradicação ou, ao menos, a atenuação desses problemas. A despeito da ausência de previsão de metas mais específicas sobre os *outcomes*, verifica-se que o PNAE é, em geral, uma política bem planejada. Entretanto, viu-se que, no plano da realidade, essas várias dimensões nem sempre se materializam no plano dos fatos.

Em diversos locais, não são respeitados os parâmetros numéricos mínimos de nutricionistas, tampouco a carga horária mínima semanal recomendada. De outro lado, ainda que haja regularidade nos repasses dos recursos financeiros, não há certa linearidade nas taxas de variação de um ano para o outro, o que pode significar que, eventualmente, a política pública de alimentação escolar não recebe a atenção que deveria quando da eleição de prioridades pelo

⁹¹ BARCELLOS, Ana Paula. *Políticas Públicas...cit.*, p. 261-262.

gestor, em detrimento da absoluta prioridade que deveria ser assegurada as crianças e adolescentes. Ademais, o valor dos recursos federais repassados é absolutamente insuficiente para custear a alimentação escolar, sobretudo à luz dos parâmetros previstos, o que é agravado pelo fato de o FNDE não atualizar anualmente o valor *per capita* transferido para as entidades executoras, fazendo com que ele se torne, progressivamente, defasado. Além disso, não são poucas as notícias de desvios e superfaturamento, sobretudo na rede estadual do Rio de Janeiro.

Outrossim, constatou-se que, apesar de serem positivos os resultados em relação à elaboração e cumprimento dos cardápios, ainda há entidades executoras que não os elaboram e algumas escolas que não os cumprem. Nesses casos, a consequência é que são servidas refeições improvisadas, não balanceadas, que não atendem às necessidades nutricionais dos alunos e que não observam a cultura e as tradições do público-alvo. Há, ainda, problemas no que se refere ao conteúdo dos cardápios: apesar de ter sido identificada a presença positiva de alimentos *in natura* ou minimamente processados e de ser considerável a frequência média semanal de frutas e hortaliças; constatou-se também uma elevada oferta de alimentos ultraprocessados, doces e com adição de açúcar. Verificou-se, também, que há diversas entidades executoras e escolas que não possuem instalações e equipamentos apropriado para o acondicionamento dos produtos, tampouco refeitórios adequados.

No que se refere, por sua vez, aos dados desagregados da rede estadual do Rio de Janeiro, constatou-se que, na grande maioria dos casos, o cardápio é divulgado e a merenda é servida, além de ter boa aceitabilidade por parte dos alunos. Não obstante, como ainda há um número alto de estudantes que deixa de se alimentar na escola, deve ser perquirida a razão disso (v.g., horário em que a refeição é servida, temperatura da comida), a fim de que seja resolvido o problema. Ainda, é necessário adequar o número de refeições diárias ao parâmetro do FNDE e do Plano Estadual de Educação. Dessa forma, de modo geral, o serviço vem sendo prestado adequadamente na rede estadual do Rio de Janeiro, mas ainda requer certo aperfeiçoamento para alcançar a sua plena efetividade.

Por fim, o planejamento do PNAE não contou com a elaboração de metas de razoável mensuração e observação no que toca aos *outcomes*, limitando-se a prever, genericamente, que um dos objetivos é o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial dos alunos. Não à toa, os inúmeros relatórios de monitoramento analisados são fartos quanto aos recursos investidos e aos serviços prestados, mas não há nada sobre o impacto disso no crescimento das crianças. Desse modo, não é possível identificar se o direito fundamental em pauta está sendo promovido.

Logo, teria sido melhor que o legislador e o gestor tivessem se preocupado em conceber algum tipo de indicador, ou um proxy, que permitisse uma aproximação entre, de um lado, os *inputs* e *outputs* e, de outro, os *outcomes*. Por outro lado, os órgãos de controle também deveriam incluir no seu monitoramento a análise desse resultado final, não se limitando a observar os recursos investidos e os serviços prestados. Somente assim, estar-se-ia assumindo um compromisso com a realidade e levando, efetivamente, os direitos fundamentais em pauta a sério.

Referências

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas Públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, 2018.

BERCOVICI, Gilberto. *A Descentralização de Políticas Sociais e o Federalismo Cooperativo Brasileiro*. *Revista de Direito Sanitário*, v. 3, n. 1, mar. 2002.

CASTRO, Anna Maria de. Trajetória do Combate à Fome no Brasil. In: *Fome Zero: Uma História Brasileira*. ARANHA, Adriana Veiga (Org). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

CASTRO, Josué de. *Geografia da fome*. O dilema brasileiro: pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CECANE UFRGS. *Composição nutricional da alimentação escolar no Brasil: uma análise a partir de uma amostra de cardápios*. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/101-leis?download=8117:ndfyjdn>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CONGRESSO NACIONAL. *Exposição de Motivos da Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001*. Diário do Congresso Nacional, 09 out. 2009.

CONSOLIDANDO verbas: alimentação escolar. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/10qcIg8jCnfC6u_q1lrhHYa5g062uvOYD/view>. Acesso em: 14 jan. 2021.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *CGU apura fraudes e atuação de cartel no fornecimento de merenda escolar no Rio de Janeiro*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/10/cgu-apura-fraudes-em-licitacao-e-atuacao-de-cartel-no-fornecimento-de-merenda-escolar-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. *CGU auxilia FNDE e MEC no monitoramento da política nacional de alimentação escolar*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/11/cgu-auxilia-fnde-e-mec-no-monitoramento-da-politica-nacional-de-alimentacao-escolar>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

_____. *Estudo propõe gestão de riscos para aprimorar prestação de contas na área de educação*. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/08/estudo-propoe-gestao-de-riscos-para-aprimorar-prestacao-de-contas-na-area-de-educacao>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

_____. *1.º Relatório de Ouvidoria Ativa no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Estado do Rio de Janeiro*. Abr. – Maio/2018.

CUSTÓDIO, Ivanir Madoenho. *Influências da Alimentação na Aprendizagem*. Disponível em: <<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/1674-8.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2020.

DA CUNHA, A. J. L. A.; MADEIRO LEITE, Á. J.; DE ALMEIDA, I. S. Atuação do pediatra nos primeiros mil dias da criança: a busca pela nutrição e desenvolvimento saudáveis. (*Portuguese*). *Jornal de Pediatria*, [s. l.], v. 91, n. 6, p. S44, 2015. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edb&AN=128509532&lang=pt-br&site=eds-live>>. Acesso em: 6 maio. 2020.

EL PAÍS. *O lado obscuro do ‘milagre econômico’ da ditadura: o boom da desigualdade*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/29/economia/1506721812_344807.html>. Acesso em: 10 fev. 2021.

EXAME. *“Milagre econômico” e desigualdade social: o contraste da ditadura*. Disponível em: <<https://exame.com/economia/milagre-economico-e-desigualdade-social-o-contraste-da-ditadura/>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

_____. *PF prende empresário em operação contra fraude em merenda no Rio*. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/pf-prende-empresario-em-operacao-contra-fraude-em-merenda-no-rio/>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Acordo celebrado com a FAO coloca PNAE como modelo para outras nações*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/1273-acordo-celebrado-com-a-fao-coloca-pnae-como-modelo-para-outras-na%EF%BF%BD%EF%BF%BDdes/>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

_____. *Cadastro de Nutricionistas*. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-cadastro-de-nutricionistas>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

_____. *Índice de Qualidade da Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional – IQ COSAN*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/acesibilidade/item/12142-iq-cosan>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

_____. *PNAE Monitora*. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-monitora>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

_____. *Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 07 ago. 2020.

_____. *Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae?view=default>>. Acesso em: 21 out. 2020.

G1. *Polícia Civil e Ministério Público do RJ prendem empresário suspeito de fraude na merenda da rede estadual*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/06/26/policia-civil-e-ministerio-publico-do-rj-fazem-operacao-contrafraude-na-merenda-da-rede-estadual.ghtml>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

IULIANO, Bianca Assunção. Atividades para promoção de alimentação saudável em escolas de ensino fundamental do município de Guarulhos, SP. 2008. Dissertação de Mestrado em Nutrição - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. [doi:10.11606/D.6.2008.tde-17032008-115546]

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 63: Apoio à alimentação escolar na educação básica*. Brasília, dez. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Direito à Alimentação Adequada: Relatório de Atuação da PFDC, dos Procuradores Regionais dos Direitos do Cidadão e de Procuradores da República nos Estados e Municípios, 2000 – 2009*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/pfdc/temas/alimentacao-adequada-1/outros-temas/atuacao-do-mpf/Relatorio_Atuario_GT_Alimentacao_Adequada_2002_2009.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.

MOURA, Priscilla Negrão de. *Estado nutricional de alunos de 6 a 10 anos do ensino fundamental (1º e 2º ciclos) de escolas públicas municipais da zona urbana do município de Pinhão - PR*. 2005. Dissertação (Mestrado em Enfermagem em Saúde Pública) - Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2005. doi:10.11606/D.22.2005.tde-22122005-115816.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods2/>>. Acesso em: 07 maio 2020.

NEUROSABER. *Primeira Infância*. Disponível em: <<https://neurosaber.com.br/qual-e-a-idade-da-primeira-infancia/>>. Acesso em: 07 maio 2020.

O DIA. *No Rio, 33 cidades são investigadas por fraudes na merenda*. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2018/07/5561864-no-rio-33-cidades-sao-investigadas-por-fraudes-na-merenda.html>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

OLIVEIRA, Lilian Gonçalves Chaves de. *Qualidade e Aceitabilidade da Merenda Escolar da Rede Pública Estadual de Ensino do RJ*. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF), Volta Redonda, RJ, 2015.

PEIXINHO, Albaneide. ABRANCHES, Jane. BARBOSA, Najla Veloso S. *Política de Alimentação Escolar a partir da Estratégia Fome Zero*. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). *Fome Zero: Uma História Brasileira*. - Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 2, 2010.

SANTO, Andréia Martins de Oliveira. *O Processo de Municipalização do Ensino Fundamental no Estado do Rio de Janeiro e os desafios para a gestão educacional em três municípios: Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis*. 2016. 251 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SCHOTTZ, Vanessa. *A Incorporação de Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional ao Programa Nacional de Alimentação Escolar: Trajetórias e Perspectivas*. *Raízes: Revista De Ciências Sociais E Econômicas*, v. 39, n. 1, 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *AGE participará do Projeto Ouvidoria Ativa do PNAE – Monitorando a Merenda nas escolas da rede estadual*. Disponível em: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br/age/faces/oracle/webcenter/portallapp/pages/noticias/noticias.jspx;jsessionid=nauboUAKIozyo9AdTSjXSspFC7Qg2r0NO3bYvE23ypC0J3i2n3To!1329507652:6WZdOTu1o+nBaf-XCViAn-6M1UftY7Dc?noticiaId=WCC209741&_afrLoop=68225820861950523&_afrWindowMode=0&_afrWindowId=null&_adf.ctrl-state=6jicj40wr_1>. Acesso em: 13 jan. 2021.

SECRETARIA DE SAÚDE DO PARANÁ. *Doenças e agravos não transmissíveis*. Disponível em: <<http://www.saude.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3420>>. Acesso em: 07 maio 2020.

SOUZA, Vanessa Manfre Garcia de. CASTRO, Solange Fernandes de Freitas. Avaliação qualitativa dos cardápios planejados para os estudantes de creches atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Cadernos do FNDE*, Brasília, v. 1, n. 1, jan.-jun. 2020.

SOUZA, Vanessa Manfre Garcia de. *Pesquisa nacional de cardápios das creches atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/181-encontros-tecnicos?download=13300:pnae_apresentacoes_encontro_tecnico_regiao_sudeste_2019>. Acesso em: 20 jan. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 662/2020*, Relatora Ana Arraes, Processo 016.242/2017-3, 25/03/2020, 9/2020 – Plenário.

_____. *Acórdão 3871/2019*. Rel. Marcos Bemquerer, Processo 010.222/2016-2, 11/06/2019, 19/2019 - Segunda Câmara. No mesmo sentido: TCU, *Acórdão 3688/2014*, Rel. Marcos Bemquerer, Processo 031.085/2013-0, 22/07/2014, 25/2014 – Segunda Câmara.

_____. *Auditoria na Gestão dos Recursos do PNAE por Governos Estaduais*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/de/biblioteca-digital/auditoria-na-gestao-dos-recursos-do-pnae-por-governos-estaduais.htm>>. Acesso em: 15 jan. 2021.

_____. *Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Piauí*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/programa-nacional-de-alimentacao-escolar-pnae-no-piaui.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

UNITED NATIONS. *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children*. 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_on_covid_impact_on_children_16_april_2020.pdf>. Acesso em: 08 maio 2020.

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves; VEIGA, Karine Tomaz. O plano estadual de educação do Rio de Janeiro e sua efetividade: uma década de tentativas. *Braz. J. of Develop.*, Curitiba, v. 6, n. 7, p. 43319-43334, jul. 2020.

Recebido em: 30/11/2021
1º Parecer em: 06/12/2021
2º Parecer em: 08/12/2021