

A atuação dos órgãos de controle no gasto dos recursos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar¹

Luiz Guilherme Pinheiro de Lacerda

Advogado. Mestrando em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional. Especialista em Formação Docente (Uniderp).

Thaís Xavier Ferreira da Costa

Auditora Estadual de Controle Externo (TCE/MS). Mestre em Ciências Jurídicas (Unicesumar). Especialista em Direito do Estado e Relações Sociais (UCDB).

Resumo: A presente pesquisa aborda o controle como meio de efetivação do direito à alimentação escolar. Delimita-se o tema no estudo do controle social, do controle interno e externo, previstos no art. 9º da Lei do PNAE, diante da problemática acerca da efetiva garantia do direito fundamental à alimentação escolar. Objetiva-se, a partir da contextualização das deficiências na execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, demonstrar que o aprimoramento das ações dos sistemas de controle pode resultar na efetividade da política pública em comento. A pesquisa foi realizada por meio de levantamentos bibliográficos acerca do tema e do estudo dos diplomas legais que regem e norteiam a tratativa dos direitos fundamentais, a atuação do controle na fiscalização das políticas públicas e as especificidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, partindo de premissas teóricas passíveis

de conclusão acerca da problemática levantada. O método histórico foi empregado para compreensão dos institutos nos moldes atuais, fornecendo elementos para verificação da evolução dos direitos fundamentais e da atuação do Estado em favor da proteção desses direitos. O método comparativo traz para a pesquisa elementos de aferição das políticas públicas desenvolvidas para a merenda escolar no cenário nacional.

Palavras-chave: Controle. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Efetividade.

Sumário: Introdução – Fome e desnutrição – A alimentação escolar como desdobramento do direito fundamental à alimentação adequada – Alimentação escolar: aspectos históricos – Do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Da atuação dos órgãos de controle – Considerações finais – Referências

Introdução

A atuação do controle social, controle interno e externo, e o desenvolvimento de suas competências como instrumento de efetivação e consolidação eficiente do Programa Nacional de Alimentação Escolar são a delimitação da pesquisa que se propõe para a abordagem do tema.

É cediço que as políticas públicas, instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais consubstanciados na Constituição Federal de 1988, alicerçam-se em dois momentos históricos: na construção da teoria dos direitos da personalidade e, posteriormente, do Estado do bem-estar social (*welfare state*). Verifica-se, então, a incumbência do Estado da garantia dos direitos fundamentais, reputados hoje como elementos integrantes da dignidade da pessoa humana.

Entre essa gama de direitos elencados na CF/88, o estudo abordará o direito à alimentação escolar (arts. 6º e 208, inc. VII), analisando a política pública desenvolvida sob a ótica do controle. A matéria está disciplinada pela Lei nº 11.947/2009, que instituiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e, entre outras disposições, caracteriza o repasse voluntário e parcelado da verba, por meio do Fundo Nacional de Educação, trazendo em seu bojo definições, objetivos e critérios de inclusão em suas diretrizes, nos moldes que estabelece o seu art. 2º.

Ao avaliar a qualidade da merenda escolar no país, em auditoria realizada neste ano acerca dos gastos no ano de 2016, a Controladoria-Geral da União detectou prejuízo potencial de 4,3 milhões na verba do programa de alimentação escolar. Em conformidade com o relatório disponibilizado pelo Ministério da Transparência, foram identificadas as seguintes situações: licitações e despesas irregulares, descumprimento contratual pelos fornecedores, superfaturamento, armazenagem irregular, alunos sem merenda, falta de cardápio e de higiene, ausência de nutricionista e controle frágil.

¹ Versão inicial do artigo foi apresentada no VI Congresso Internacional de Direito Financeiro, ocorrido em 13 e 14.6.2019, em Goiânia.

No que se refere às diretrizes relacionadas na Lei do PNAE, o cenário que se apresenta é de ineficiência, ineficácia e ausência de efetividade da política pública em comento, evidenciando a necessidade de fortalecimento do controle e da busca de medidas alternativas, cujas proposições teóricas pretende-se desenvolver no curso da pesquisa.

Justifica-se a escolha do tema no fato de que merenda escolar é uma questão social no Brasil, pois é realidade que muitas crianças frequentam a escola na expectativa de fazer uma refeição, e que, em parte das vezes, é a única do dia. Atrelado a isso, tem-se que a questão da alimentação está diretamente relacionada ao desenvolvimento físico e mental e, via de consequência, influencia no processo de aprendizagem.

Portanto, a importância da nutrição escolar no contexto social do Brasil e as constantes notícias e divulgações acerca da má qualidade da prestação de merenda escolar evidenciam a relevância de estudar cientificamente o tema, pesquisando suas deficiências e possíveis soluções.

Diante das abordagens realizadas, apresenta-se a seguinte problemática: no desempenho de suas competências, como o sistema de controle previsto no art. 9º da Lei nº 11.947/2009 pode servir de instrumento para a efetivação do direito à alimentação escolar?

Objetiva-se com a pesquisa evidenciar a atuação do sistema de controle para a efetivação do direito à alimentação escolar, com o cumprimento das diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar sob os preceitos teóricos do controle das políticas públicas.

Fome e desnutrição

No Brasil, a alimentação esteve atrelada às questões sociais e econômicas no curso do tempo, e os primeiros trabalhos científicos concluíram o que o senso comum já revelava: que a fome era uma realidade no país. Os resultados desses trabalhos (nominados inquéritos, e que abordavam a questão alimentar por meio da análise do orçamento familiar e do perfil de consumo alimentar) serviram para subsidiar a política salarial. A instituição do salário-mínimo, pela Lei nº 185, de 14.1.1936, regulamentada pelo Decreto nº 399, de 30.4.1938, “considerava que ele deveria garantir, entre outros itens, uma razão essencial mínima, teoricamente capaz de prover o aporte nutricional necessário ao trabalhador” (L’ABBATE, 1988, p. 89).

O problema da fome e da desnutrição passa a ser assunto amplamente debatido, já que o Brasil se destacou por décadas como um dos países onde a fome atinge de maneira endêmica as grandes massas. Tal situação pode ser atribuída ao sistema de colonização e, ainda, ao fato de que se desenvolveu no país a agricultura extensiva para exportação, ao invés de uma agricultura intensiva de subsistência, que mataria a fome da população (CASTRO, 1984).

Reitera-se, portanto, o caráter social que a alimentação assumiu no Brasil, até se consolidar em políticas públicas, com marco em pesquisas realizadas na área da nutrição:

Em uma perspectiva histórica, observa-se que o problema da fome entra na agenda política brasileira a partir de Josué de Castro – um dos maiores intelectuais brasileiros no tema da alimentação e da nutrição. Josué de Castro afirmava que a fome e a má alimentação e nutrição não são fenômenos naturais, mas sociais e, portanto, somente por meio de ações sociais e coletivas, como a implantação progressiva de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, poder-se-ia transformar em realidade o direito humano universal à alimentação. (LEMOS; MOREIRA, 2013, p. 378-379)

Nesse sistema, o Brasil lutou ano após ano para combater a fome e a desnutrição, e alçou bons resultados: segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Brasil é um dos 25 países que conseguiram reduzir pela metade o número de pessoas desnutridas nas últimas duas décadas: “Entre os períodos de 2000-2002 e de 2004-2006, a

redução percentual no número de pessoas que passam fome foi pela metade, de 10,7% para menos de 5%” (GOMES, 2014).

Mas, apesar do significativo progresso no que diz respeito aos índices de desnutrição, o Brasil ainda tem 3,4 milhões de pessoas que passam fome diariamente, segundo a FAO. A incidência entre crianças de 0 a 5 anos foi objeto de divulgação pelo Ministério da Saúde, e coloca a questão da fome como um problema social que necessita de permanente atenção.

A base da pesquisa utilizou como fonte de dados o IBGE, oportunidade em que o Brasil contava com aproximadamente 18 milhões de crianças nessa faixa etária. Os dados demonstram que aproximadamente 13% das crianças entre 0 e 5 anos possuem estatura muito baixa ou baixa para idade. Já em relação ao peso, 4,2% das crianças na referida faixa etária são atingidas pela classificação baixo ou muito baixo. Em relação às regiões, a região Norte desponta com o maior número de crianças com peso baixo e muito baixo para a idade, seguida pelas regiões Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

O mesmo ocorre na relação entre altura e idade, reflexo da carência alimentar no desenvolvimento do ser humano como uma consequência primária: as crianças são mais baixas e magras por falta de alimentação (CASTRO, 1984, p. 13). Além do peso e da altura, ainda na fase primária, a desnutrição apresenta outras consequências que interferem na vida e na formação do ser humano. Segundo dados do Centro de Recuperação e Educação Nutricional (Cren), são recorrentes quadros infecciosos e anemia entre as crianças com desnutrição moderada em tratamento:

cerca de 80% tiveram pelo menos um episódio infeccioso no último mês, e, entre aquelas com desnutrição grave, essa prevalência subiu para cerca de 90%. Além disso, 60% tinham parasitas. E outra ocorrência bastante comum é a anemia, constatada em 62% delas. (SAWAYA, 2006, p. 151)

Após a interrupção do crescimento físico, sobrevêm os estágios mais avançados, a desnutrição moderada, ou de segundo grau, fase em que a fome é de alta intensidade e os sinais clínicos são perceptíveis ao exame clínico. Não havendo o tratamento nutricional, o desequilíbrio aumenta e advém dele a desnutrição grave, ou de terceiro grau “em que os sinais se acentuam e o comprometimento de todas as reações metabólicas é tão intenso que o risco de morte é iminente” (MOYSÉS; COLLARES, 1995, p. 39).

Na fase da desnutrição grave, já existe prejuízo para a anatomia do cérebro, cuja caracterização exige a presença de três condições simultâneas, como dito: a intensidade deve ser grave (ou de terceiro grau), a época de incidência deve ocorrer na fase de maior velocidade de crescimento do cérebro e a duração deve ser longa, ou seja, incidir durante a maior parte do crescimento. Neste caso, podem ocorrer quatro tipos de alterações anatômicas: “a) redução de peso, tamanho e volume do cérebro; b) redução do número de células; c) redução na quantidade de mielina; d) alterações na concentração de algumas enzimas” (MOYSÉS; COLLARES, 1995, p. 44).

A correlação entre desnutrição e fracasso escolar apresenta duas perspectivas a serem avaliadas: no caso da desnutrição grave no início da vida, a criança raramente chega à escola, pois é letal no primeiro ano de vida; havendo sobrevivida, a desnutrição grave prejudica as funções cognitivas mais complexas. É fato que a desnutrição influencia diretamente o processo de aprendizagem, sendo uma das causas biológicas que mais atrapalham o desempenho escolar:

Do mesmo modo que *todos* referem causas centradas na criança, *todos* referem problemas biológicos como causas importantes do não-aprender na escola. Na opinião destes profissionais, os problemas de saúde das crianças constituem uma das principais justificativas para a situação educacional brasileira. Dentre os problemas citados, merecem destaque a desnutrição, referida por todos, tanto da educação

como da saúde, e as disfunções neurológicas, referidas por 92,5% das 40 professoras e 100% dos 19 profissionais de saúde (médicos, psicólogos e fonoaudiólogos). (MOYSÉS; COLLARES, 1995, p. 52)

Nesse contexto, insere-se no debate a importância da merenda escolar como fator social em um país com crianças desnutridas e/ou passando fome e, ainda, como elemento importante no processo de aprendizagem, pois “enquanto a desnutrição grave provoca lesões no sistema nervoso, a fome é, ao contrário, uma situação transitória, ou potencialmente transitória, que não provoca lesões irreversíveis, mas que dificulta a realização de qualquer atividade do ser humano” (ABREU, 1995, p. 17).

Não se pode olvidar que discutir teoricamente que a merenda escolar deve ser algo encarado naturalmente porque as crianças sentirão fome no período em que estão na escola foge da realidade do Brasil, onde a política pública de alimentação escolar, ante a pobreza e a miséria de significativos contingentes da população, assume contornos sociais inquestionáveis, pois “cresce o número de crianças que vão à escola em jejum e que se alimentam em casa com uma papa de água com farinha. Para muitos alunos das escolas brasileiras, a merenda é sua única refeição diária” (ANDRADE, 2009).

Essa realidade, de política pública que faz frente também ao combate à fome, é evidenciada pelo compromisso que o Brasil firmou com a Organização das Nações Unidas:

Devido à sua magnitude, o PNAE mostra-se de grande importância para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), compromisso assumido pelo Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU), sobretudo os dois seguintes:

- Objetivo 2 – Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;
- Objetivo 4 – Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. (TCU, 2017, p. 3)

A merenda escolar no Brasil não pode assumir caráter suplementar, seja sob o viés nutricional, seja na perspectiva de matar a fome do dia, pois é evidente que permanecendo na escola meio período do dia a criança sentirá fome. Insere-se a discussão da alimentação escolar como uma função social da escola, e não dissociada das suas atividades de educação, devendo o caráter compensatório ser combatido por uma política que reconheça a merenda como um direito e a assuma como parte integrante da educação da criança, reivindicando um serviço de alimentação que, além suprir a fome, inevitável para qualquer criança que permaneça mais de quatro horas na escola, atenda às necessidades específicas e, ao mesmo tempo, promova a educação alimentar.

Denota-se, portanto, que a análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar passa, necessariamente, as breves considerações de questões sociais, aqui colocadas para reflexão de que a merenda escolar assume, entre outros papéis, o de garantia da dignidade da pessoa humana em formação, sendo o direito à alimentação escolar um desdobramento do direito fundamental à alimentação adequada.

A alimentação escolar como desdobramento do direito fundamental à alimentação adequada

O direito à alimentação, preconizado no art. 6º da Constituição Federal de 1988, encontra arrimo no princípio da dignidade da pessoa humana, estando reconhecido no rol dos direitos inalienáveis e imprescritíveis dos direitos fundamentais, e consubstanciado em vários documentos internacionais, sobretudo na Declaração dos Direitos do Homem (1948), sendo dever do Estado o combate à fome e à promoção de políticas públicas que garantam a segurança

alimentar e nutricional do indivíduo, conforme previsão do art. 2º da Lei de Segurança Alimentar (Lei nº 11.346, de 15.9.2006).

A disciplina da questão da segurança alimentar na referida lei é abrangente, contemplando, nos moldes estabelecidos pelo art. 4º, a disponibilidade, o acesso e a adequação alimentar, permeando questões como sustentabilidade, biodiversidade e acesso à informação, decorrendo daí várias diretrizes de políticas públicas voltadas para segurança alimentar e, via de consequência, garantia do direito fundamental à alimentação adequada e resguardo da dignidade da pessoa humana.

Nesse cenário, destaca-se o direito à alimentação escolar, ainda, como um desdobramento do direito humano à alimentação adequada, inserindo-se em nosso ordenamento jurídico pátrio na Constituição Federal de 1988, participando de leis específicas sobre o tema, que serão abordadas oportunamente.

Então, se a base material e formal do direito fundamental à alimentação escolar encontra-se presente por toda a Constituição Federal e, por consequência, por todo o ordenamento jurídico, à luz dos novos vetores interpretativos, impõe-se a chamada *eficácia dirigente*, que expressa a obrigatoriedade do Estado em dar a sua eficiente proteção e aplicabilidade, determinando uma *agenda* de políticas públicas composta por tarefas, fins e programas (CASTRO, 2015, p. 101-102).

Cabe, então, estudar os aspectos históricos das políticas públicas voltadas para a merenda escolar, com o escopo de conhecer sua origem e reconhecer que existe um contexto social, político e econômico que vai nortear a percepção da alimentação escolar no cenário nacional.

Alimentação escolar: aspectos históricos

As políticas públicas voltadas para agenda da alimentação nem sempre se apresentaram nos moldes atuais, especialmente no que diz respeito à merenda escolar. Os primeiros programas de alimentação eram voltados para as áreas trabalhista e previdenciária, segundo Gilma Lucazevhi Sturion:

As políticas sociais no Brasil nasceram na década de 30, no início da industrialização do país, concomitantemente à institucionalização do sistema de proteção social com a constituição da legislação trabalhista e da previdência. Incentivado e apoiado por Josué de Castro e equipe de nutrólogos, o governo implementou as primeiras ações na área de alimentação que foram o estabelecimento da “ração tipo-essencial mínima” do trabalhador, que subsidiava o valor do salário mínimo estabelecido e, a criação do Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social (SAPS). (STURION, 2002, p. 67)

O SAPS foi criado pelo Decreto-Lei nº 2.478, de 5.8.1940, cujo objetivo principal era garantir padrões de higiene e alimentação dos segurados dos institutos e caixas de aposentadorias e pensões vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Tratava-se de um programa voltado estritamente para área social, sem alcance na educação.

Na década de 40, sem ações do Governo Federal na área da alimentação escolar, algumas escolas arrecadavam dinheiro, criando as nominadas “caixinhas escolares”, com o escopo de comprar alimentos para os alunos. Além disso, o município do Rio de Janeiro (1938) e os estados de São Paulo (1945), Minas Gerais, Ceará e Paraná avocaram de maneira gradativa o encargo da merenda escolar (SPINELLI, 1997). Tais práticas passam a demonstrar que a existência de alimentação na escola garantia a permanência dos alunos (CHAVES; BRITO, 2006).

Na década seguinte, com o aumento dos índices de desnutrição, foi criada em 1954 a Comissão Nacional de Alimentação Escolar (CNA), com o objetivo reduzir a deficiência nutricional de estudantes carentes no Brasil, vinculada ao setor de saúde pública do Ministério da Saúde, caracterizando-se como uma política de cunho assistencialista. Posteriormente, foi

lançada a Campanha da Merenda Escolar (CME), regulamentada pelo Decreto nº 37.106, de 31.3.1955, assinado por Juscelino Kubitschek de Oliveira.

Subsistindo de doações provenientes do excedente agrícola dos EUA e financiado pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (United Nations International Children Emergency Fund – Unicef), o programa distribuía às unidades escolares priorizadas, principalmente, leite em pó. Ao longo dos anos foram cessando as doações e, em 1959, o CNME adquire autonomia técnica e administrativa, passa a pertencer ao Ministério da Educação e Cultura – MEC, mantendo seções técnico-administrativas e representações regionais em todos os estados, mas ainda contando com apoio internacional, assinando convênios com a Unicef e a Commodity Credit Corporation – CCC (órgão do governo americano responsável pela política de estoques agrícolas e preços mínimos) (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982).

A década de 60 tem dois momentos distintos, em virtude de questões políticas. A instabilidade de 1961 a 1964 impactou o PNAE, com corte dos convênios advindos do exterior. Em substituição aos organismos internacionais até então envolvidos no programa, o país passa a receber ajuda do Programa Alimentos para Paz, por meio da United Agency for International Development – Usaid, que foi a única fornecedora de leite em pó para a merenda escolar. Após o golpe militar de 1964, as entregas passam a ser significativas, o que ampliou a cobertura e consolidou a campanha de alimentação escolar, sem muita onerosidade para o governo, já que nesse período a contrapartida era de apenas 20% dos custos. Com a expansão, constitui-se uma superintendência, sob comando militar, incumbida de responder pelas negociações internacionais e demais articulações com o governo federal. A estrutura conta ainda com representações estaduais, assessorias e setores regionais (TORRES; CARVALHO, 1989).

Uma nova fase inaugura a década de 70, com a aquisição de mercadorias do mercado interno, o que exige a reformulação estrutural do programa, com a extinção das assessorias regionais, centralizando as decisões na esfera federal, já que, desde 1969, com o término do convênio Usaid, o governo brasileiro assumiu os custos do programa.

Em que pese o programa determinar o uso de alimentos básicos e tradicionais, estimulando a aquisição de pequenos produtores, o CNAE não se submetia a esta condição. Os alimentos adquiridos eram em maior parte industrializados, o que promoveu a expansão e o fortalecimento da indústria alimentícia. Mas, por outro lado, estando as compras centralizadas política e financeiramente na esfera federal, favoreciam-se os grandes atacadistas e as indústrias. Ademais, a efetividade do programa ficava vinculada à condição de desenvolvimento do Estado, de modo que os mais ricos e desenvolvidos atendiam à demanda, e contava com a participação e a organização locais; os mais pobres, por sua vez, dependiam de ajuda externa e a participação local não era expressiva (VIANA; TERESO, 2000).

Entre 1970 e 1972 diminuem de maneira gradativa as doações do programa Alimentos para a Paz. No cenário mundial foi um período de crise: houve a ruptura do contrato social implementado com medidas propostas pelo economista britânico John Maynard Keynes (política de intervenção estatal para garantir o pleno emprego e controlar a inflação); as taxas de câmbio sofreram oscilações e houve a expansão de crédito privado em virtude da crise do petróleo dos países ligados à Opep (Organização dos Países Exploradores de Petróleo), que decidiram aumentar o preço do petróleo; nos EUA ocorre a quebra do padrão dólar-ouro para o dólar flexível e o país, em crise, precisa regular sua economia, aumentando as exportações e diminuindo a importações, provocando nos países em desenvolvimento ou semi-industrializados o rápido endividamento (COELHO, 2000).

Diante de todo o contexto, o país endividou-se e, ao mesmo tempo, houve o impulso para as indústrias de alimentos que atendiam à demanda da merenda escolar. Como as técnicas de

fabricação dos produtos eram incipientes, a escola virou uma fase de pré-teste e assegurou o crescimento da clientela (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 541).

Em 1973, criou-se a Caracterização Operacional de Merenda Escolar Brasileira (Comeb), que disciplinava normas de licitação para aquisição de gêneros alimentícios, determinava o controle microbiológico dos alimentos e definia a metodologia a ser utilizada para o Net Protein Utilization (NPU), considerando-se valores nutritivos, sabores e custos, sendo este último o de maior relevância. Até 1980, aumentou o número de municípios com cobertura do programa (cerca de 89% das prefeituras). Via de consequência, cresceu o número de alunos atendidos e ampliaram-se os dias letivos (COIMBRA; MEIRA; STARLING, 1982, p. 685).

Outro marco importante nos anos 70 foi a criação do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II Pronan), que era vinculado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan). O programa foi regulamentado pela Lei nº 6.229, de 17.7.1975, e, além do Inan, foi atribuída ao Instituto de Pesquisa Aplicada – Ipea a execução do programa, por meio do Decreto nº 77.116, de 6.2.1976. O programa redefiniu os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, visando melhorar o estado nutricional e a capacidade de aprendizagem do aluno, reduzir a evasão, a repetência e a abstenção escolar e aprimorar os hábitos alimentares, além de contemplar os pequenos produtores.

Com a instituição do programa, novas políticas foram criadas para a alimentação escolar e a nutrição para o período de 1976 a 1979, centrando-se suas ações nas diretrizes do art. 2º do Decreto nº 77.116/1976, que abrangia produção, distribuição, pesquisa e ações com vistas ao combate à carência alimentar. Quanto ao financiamento, estabelecia o referido decreto que o programa seria custeado com verbas oriundas da União, dos estados, dos municípios, dos territórios e do Distrito Federal, além dos empréstimos externos. Havia, ainda, previsão de verba do sistema bancário federal, com a atuação do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo, caracterizando-se, portanto, em recursos orçamentários e não orçamentários.

O programa foi regulamentado e estabeleceu importantes diretrizes, mas não chegou a alcançar o êxito esperado por duas razões principais: os cortes orçamentários e o não cumprimento das diretrizes de racionalização do sistema de comercialização e apoio aos pequenos produtores, uma vez que o Inan, então encarregado das maiores compras, adquiria alimentos processados industrialmente e enriquecidos, ficando sob a incumbência dos estados (com menores recursos), a aquisição de alimentos básicos (PELIANO, 1985, p. 15).

Verifica-se, portanto, que durante a década de 70 houve a mudança de fornecedores de alimentos, com a diminuição da ajuda internacional e a expansão das indústrias brasileiras, mas ainda não se havia atingido as diretrizes então estabelecidas no desenvolvimento das políticas públicas. Em 1979, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar passa a ser designada Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em 1983 foi promulgada a Lei nº 7.091, que criou a Fundação de Assistência ao Estudante e, entre outras providências, unificou o Instituto Nacional de Alimentação ao Estudante (Inae) (criado em 1981), o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE) e a Fundação Nacional de Material Escolar (Fename).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito à educação passa a ser um alicerce para o programa de merenda escolar, responsabilizando Estado, família e sociedade na garantia de tal direito.

Posteriormente, visando aumentar o atendimento do PNAE, a FAE criou o Projeto Irmãozinho, entre 1986 e 1988, com o objetivo de atender aos irmãos dos escolares de 4 a 6 anos, o que aumentou substancialmente a demanda. Auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União apontou que, entre os anos de 1978 e 1992, o programa nunca alcançou suas metas em relação ao atendimento de 15% das necessidades nutricionais de um dia durante os 200 dias letivos, já que a destinação orçamentária não aumentou junto com número de beneficiários

(de 14 milhões em 1978 para cerca de 30 milhões em 1992). Ademais, evidenciou-se o favorecimento dos grandes grupos econômicos em detrimento aos pequenos produtores; o desrespeito aos hábitos alimentares regionais; o desvio de verbas e a baixa qualidade dos alimentados ofertados, não havendo aceitabilidade por parte dos alunos (TCU, 1993, p. 151).

Outras distorções em relação ao programa foram reveladas pela Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (1989), pois a cobertura não alcançava o que efetivamente era divulgado pelo Governo Federal, já que, das 24 milhões de crianças matriculadas em escolas públicas de primeiro grau, 19 milhões delas (78%) frequentam escolas que ofereciam merenda. Além disso, as desigualdades eram evidentes, uma vez que o percentual de crianças desnutridas matriculadas na área rural e beneficiadas pelo programa era de 63,4%, enquanto que na área urbana era de 82,8%. A disparidade regional também era acentuada, pois enquanto o atendimento de crianças desnutridas da área rural nas regiões Norte e Nordeste era de 43,07%, as áreas rurais das regiões Sul e Sudeste tinham cobertura de 90,45% (INAN, 1989).

A insuficiência de recursos e as diferenças regionais aumentaram a pressão para que houvesse a descentralização do programa. Em 1986, a FAE promoveu a municipalização do Programa de Merenda Escolar, em um primeiro momento, em 84 municípios, sendo que até 1989 chegou a 197 prefeituras. A experiência da descentralização nesses municípios revelou o aumento da participação social, a elaboração de cardápios mais adequados conforme a regionalização, o favorecimento aos pequenos produtores, a redução do desperdício e a otimização do processo de compra dos produtos alimentícios (VIANNA; TERESO, 2000, p. 42).

Mas, apesar dos aspectos positivos, o programa foi desativado por atingir as indústrias de alimentos processados, que foram atingidas com a municipalização, e por questões burocráticas e financeiras, como a deficiência na prestação de contas e a demora do repasse das verbas.

Com o fim do regime militar e o restabelecimento da democracia no Brasil, alteram-se as prioridades da FAE com I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1985-1990), cujas diretrizes eram a expansão dos programas de suplementação alimentar, a descentralização progressiva e o exercício do controle social.

A gestão da FAE permaneceu centralizada até 1993. A descentralização ocorre oficialmente com a promulgação da Lei nº 8.913, de 12.7.1994, que, entre outras determinações, estabelecia a celebração de convênios entre os municípios com e o Ministério da Educação, com a participação das secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, para o repasse dos recursos.

A obrigatoriedade de estados e municípios em assumir a execução do programa ocorreu efetivamente em 1999, com a edição da Medida Provisória nº 1.784. No período compreendido entre a promulgação da lei e a instituição da MP, a FAE permaneceu enviando remessas de alimentos para os estados que ainda não haviam implementado a descentralização (PIPITONE; OMETTO; SILVA; STURION; FURTUOSO; OETTERER, 2003).

No particular aspecto da descentralização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, além da participação popular e conseqüente aprimoramento do controle, experiência empreendida em 1986 já apontava outros aspectos positivos, como a adequação regional do cardápio, o atendimento aos hábitos alimentares, o incentivo à economia local e regional e a melhor operacionalização para aquisição e transporte dos alimentos.

A Lei nº 8.913/1994, promulgada no Governo Itamar Franco, garantiu pela primeira vez a universalidade de atendimento, uma vez que o repasse de recursos financeiros deveria atender a todos os alunos matriculados na rede pública de ensino. Outras importantes inovações foram a instituição do Conselho de Alimentação Escolar, a elaboração de cardápio por nutricionista e a priorização dos produtos regionais, cujos reflexos são a melhoria da fiscalização e controle

dos recursos públicos, a adequação regional e nutricional do cardápio, a diminuição de custos e o desenvolvimento local e regional (ANDRADE, 2009).

Em 1997, a Medida Provisória nº 1.549-31, de 13.5.1997, estabelece que as competências da FAE passam para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Nesse contexto, as ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar ficam vinculadas à Diretoria de Ação de Assistência Social (DAAE), que empreendeu continuidade ao processo de descentralização.

Em 2001, estabeleceu-se o teto mínimo para aquisição de produtos regionais, de modo que 30% dos recursos financeiros destinados ao programa deveriam ser utilizados em gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, e os outros 70%, em compras de produtos básicos.

Em 2003, o PNAE passou a integrar o Programa Fome Zero, criado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com o escopo de garantir o direito humano à alimentação de maneira adequada e satisfatória, como explica Maria Carmelita Yasbek:

O documento apresenta a alimentação como direito humano básico a prioridade do combate à fome e à miséria como questão que vem mobilizando a sociedade brasileira há mais de uma década. Também destacam-se a *Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida* (1992/93), o amplo movimento social liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, que se expressou na formação de milhares de comitês de solidariedade, e o Conselho de Segurança Alimentar – Consea. São realizadas, ainda, a construção do conceito de segurança alimentar, uma análise do problema da fome no país e no mundo e das políticas existentes nessa área e, para finalizar, uma síntese das propostas. (YASBEK, 2004)

Da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em setembro de 2006, resultou a Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que nos termos consubstanciados na Constituição Federal de 1988 reconhece o direito à alimentação como um direito fundamental, integrante da dignidade da pessoa humana, como estabelecem seus arts. 1º e 2º, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Em 2009, por meio da Emenda Constitucional nº 59, o direito à alimentação escolar passa a entregar o rol dos deveres do Estado com a educação. No mesmo ano, foi sancionada a Lei nº 11.947, que, entre outras determinações, redefiniu as diretrizes do programa nacional de alimentação escolar e ampliou o atendimento para todos os alunos da rede pública.²

É evidente, a partir da análise do percurso histórico, que as políticas públicas voltadas para a merenda escolar foram impulsionadas por questões eminentemente sociais, já que o quadro da fome e da miséria sempre acompanhou essa história. Foram mais de 60 anos para que o Brasil chegasse a uma estrutura normativa e administrativa que reconheça o direito à alimentação escolar como um direito fundamental, que resguarde a dignidade da pessoa humana em um país de acentuadas desigualdades sociais e que garanta o exercício do controle no gasto do dinheiro público.

² Em 2013 o programa estendeu-se ao atendimento educacional especializado (AEE), à educação de jovens e adultos (EJA) e às escolas de tempo integral.

É necessário agora conhecer o programa nacional de merenda escolar nos moldes em que é disciplinado hodiernamente pelos diplomas legislativos vigentes, para compreensão de seus objetivos, diretrizes, financiamento e especificações quanto ao funcionamento dos Conselhos, premissas necessárias para que se passe à discussão dos meios de efetividade do programa.

Do Programa Nacional de Alimentação Escolar

As políticas públicas voltadas para a alimentação escolar inserem-se no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar, disciplinado pela Lei nº 11.947, de 16.6.2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as leis nºs 10.880, de 9.6.2004, 11.273, de 6.2.2006, 11.507, de 20.7.2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24.8.2001, e a Lei nº 8.913, de 12.7.1994; e dá outras providências, materializando, nacionalmente, um valioso instrumento de concretização do direito humano à alimentação adequada por meio da merenda escolar.

São beneficiários do programa os alunos matriculados na rede estadual, municipal e distrital, abrangendo-se, a critério do FNDE, as creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental e médio que se constituam ou sejam mantidas por entidade filantrópica, ou de caráter comunitário que sejam conveniadas com os estados, o Distrito Federal e os municípios, incluindo-se a educação especial, nos moldes em que rege o art. 5º da Lei do PNAE.

Conforme disposição do art. 1º da referida lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo. Por sua vez, o art. 2º estabelece as diretrizes da alimentação escolar, voltadas para ações de segurança alimentar, sustentabilidade, universalidade e participativas.

São objetivos do programa, na forma do art. 4º, a contribuição para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos. O alcance de objetivos deve ocorrer por intermédio da educação alimentar e nutricional, e as refeições ofertadas devem suprir as necessidades nutricionais durante o período letivo.

Destarte, em seus quatro primeiros artigos a lei define alimentação escolar para os fins a serem executados pelo programa, tornando-o extensivo, de acordo com critérios do FNDE, à educação especial, às entidades filantrópicas e demais conveniadas com estados, Distrito Federal e municípios.

Quanto às diretrizes, sustentabilidade, inclusão, universalidade e controle são critérios definidores da política pública em comento. No que diz respeito à sustentabilidade, além da aquisição de alimentos saudáveis na perspectiva da segurança alimentar e nutricional, o desenvolvimento regional foi contemplado, estabelecendo-se a aquisição de gêneros alimentícios diversificados produzidos em âmbito local, priorizando-se, em um primeiro momento, a agricultura familiar e os empreendedores rurais e, depois, as comunidades tradicionais indígenas e remanescentes de quilombos. A efetividade de diretriz de sustentabilidade em apreço fica evidenciada pelo disposto no art. 14, *in verbis*:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Além de estabelecer o percentual mínimo a ser despendido, a lei simplifica a aquisição, dispensando o procedimento licitatório, com a observância de que os alimentos atendam às

exigências de controle de qualidade, os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e, por fim, guardem obediência aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da CF/88.

O cumprimento do gasto mínimo (30%) pode ser dispensado na ocorrência de impossibilidade de emissão de documento fiscal correspondente, inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios ou inadequação das condições higiênico-sanitárias. Tratando-se de hipótese de escusa de um importante instrumento de desenvolvimento regional e sustentabilidade e, ainda, em consideração à formalidade que devem revestir os atos da administração pública, a ocorrência de qualquer uma das situações acima elencadas deve ser formalmente justificada e comprovada em autos de processo administrativo destinado a compor a prestação de contas.

A universalidade, observada junto da inclusão, agrega à educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, garantindo o acesso igualitário pelos beneficiários (extensivo aos elencados no art. 2º da lei comento), respeitando, para todos os fins, as condições biológicas e de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica ou que estejam em estado de vulnerabilidade, que deverão ser atendidos com cardápio especial, nos termos em que estabelece o §2º do art. 12 da Lei do PNAE.

Em que pese a relevância social e a disciplina legal da matéria, ficou evidenciado no relatório da Controladoria-Geral da União (2017) que, além dos prejuízos causados ao erário, o Programa Nacional de Merenda Escolar não conseguiu cumprir com as diretrizes e os objetivos determinados na lei.

Além disso, no particular aspecto da política pública de alimentação escolar, verificou-se que as investigações ocorridas nos últimos anos identificaram graves indícios de desvio da verba do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Chicken, Alba Branca, Lava Jato, Brotherhood, Toque de Midas, Comunheiro e Mar de Lama são os nomes empregados às operações da Polícia Federal, em parceria com a Polícia Civil, Ministério Público, Controladoria-Geral da União e Tribunais de Contas, que investigaram o desvio de recursos da verba de merenda escolar.³

As ações revelam esquemas de organização criminosa, crimes de corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro, fraude à licitação, peculato, entre outros desdobramentos. As associações criminosas envolviam chefes do Poder Executivo, servidores públicos e empresários, que, principalmente, por meio de fraudes em licitações, sobrepreços e falsificação de documentos públicos, desviaram milhões da verba que deveria atender à alimentação escolar nas redes públicas de ensino.

Nesse cenário de corrupção e má gestão da verba, mostra-se imperioso o estudo e as discussões acerca do papel e das formas de atuação dos órgãos de controle.

Da atuação dos órgãos de controle

Para as deficiências apresentadas (que podem ser vislumbradas pelo levantamento da Controladoria-Geral da União), o constituinte instituiu o sistema de freios e contrapesos, substanciado na fiscalização pelos órgãos de controle. A Lei do PNAE destaca o papel do controle interno, externo e social, que deve cuidar para que a oferta da merenda escolar seja

³ Os números impressionam: a Operação Chicken estima que o prejuízo causado aos cofres públicos ultrapasse o valor R\$1,6 milhões; as investigações da Operação Alba Branca, que apura irregularidades na compra de merenda escolar por prefeituras e pelo governo do estado de São Paulo, identificaram que os desvios de verbas públicas ocorreram em contratos que somam R\$38.901.149,03; segundo levantamento da operação Toque de Midas, duas empresas que vendiam gêneros alimentícios em Ponta Porã foram usadas no esquema que desviou pelo menos R\$1 milhão em verba da merenda escolar no município de Paranhos; em Rondonópolis, o inquérito que investiga a possível fraude estima desvios na ordem de R\$9,5 milhões; segundo investigação da polícia civil em Pernambuco, o montante desviado pode ultrapassar R\$13 milhões; no caso de Minas Gerais, o prejuízo potencial das fraudes aos cofres públicos, apenas em 2015 e 2016, é de R\$5,1 milhões (PF, 2018).

realizada nos moldes estabelecidos pelas diretrizes do programa, por meio de mecanismos de combate ao desperdício e à corrupção, de incremento da transparência na gestão, e que detectam e impõem a correção dos rumos para que essa política pública possa concretizar benefícios satisfatórios (e não somente mínimos) às crianças.

A prestação de contas da verba destinada à merenda escolar é submetida ao parecer dos conselhos de alimentação escolar, do controle interno do Poder Executivo e dos tribunais de contas, o que torna evidente que a atuação do controle tem caráter decisivo na garantia da efetividade do programa diante das falhas da Administração Pública.

Verifica-se que a atuação costumeira dos órgãos incumbidos no exercício do controle, de aferir documentalmente o programa após a sua execução, conduz, no máximo, a uma punição ao gestor responsável por eventuais irregularidades. O foco na efetividade e na eficiência requer ações preventivas ou concomitantes, pois garantir alimentação para as crianças deve ser prioridade absoluta.

Nesse contexto, a atuação pedagógica é a primeira que se insere como meio de efetivação do direito à alimentação, o que pode ser realizado por meio de palestras, cursos, audiências públicas, ou qualquer outro elemento que mobilize a sociedade e os poderes para as demandas existentes na merenda escolar. Além disso, a realização de auditorias concomitantes, ou seja, no curso da execução financeira dos contratos para aquisição de merenda escolar e, por fim, a integração dos órgãos de controle, seriam meios eficientes de atuação em prol da garantia do direito à alimentação.

A efetividade do PNAE depende de inovação das ações dos órgãos de controle, com recursos e manejo de instrumentos de fiscalização que garantam a regularização instantânea do programa, e não que sirva de meio de punição quando detectado que ao fim de um ano letivo não houve fornecimento de alimentação adequada aos alunos.

É fato que as instituições envolvidas no controle cumprem importante papel ao identificar as irregularidades e punir os responsáveis, como é o caso das multas e demais sanções que podem ser impostas pelos tribunais de contas, mas a medida é reparatória, e não estabelece a efetividade do programa.

Tal alcance depende da atuação tempestiva e eficiente dos órgãos de controle aqui abordados, de modo que a fragilidade identificada na fiscalização da verba do PNAE leva à reflexão acerca da necessidade de revisão de atuação e composição das instituições.

O Conselho de Alimentação Escolar é o órgão mais próximo da realidade diária e que pode constatar de imediato a ocorrência de qualquer irregularidade e comunicá-la aos demais órgãos de controle, promovendo a correção a tempo e garantindo a oferta da alimentação escolar nos moldes estabelecidos pela legislação. A sua composição é mista, mas com estreita vinculação ao Poder Executivo, o que limita a sua independência de atuação. Além do mais, é um serviço público relevante, mas não remunerado.

A importância do CAE no contexto da fiscalização justifica que tal atividade seja remunerada, que o ingresso na função demande maior democracia e independência e, por fim, que haja a profissionalização dos seus integrantes, de modo que lhes seja possível identificar e analisar documentos contábeis para confrontá-los com a realidade nas escolas.

Os controles interno e externo precisam operar dentro do exercício financeiro com foco na eficiência e efetividade do programa, e não após a prestação de contas com mera aferição de números na liquidação financeira, pois a verba da merenda pode ser desviada diariamente, constando nas notas fiscais forjadas alimentos que nunca serão ofertados às crianças.

Cada instituição envolvida no sistema de controle estabelecido pelo art. 9º da Lei do PNAE possui características que podem desenvolver papel crucial na acreditação de uma política pública de alimentação escolar eficiente, fazendo com que orçamento seja respeitado e aplicado

em consonância com as diretrizes e objetivos do programa, garantindo o acesso ao direito e a promoção da dignidade da pessoa humana.

Considerações finais

É preciso reconhecer que o Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma das frentes do combate à fome no Brasil, e, em que pese ter sido concebido para suprir as necessidades nutricionais de um dia letivo (aproximadamente quatro horas), ele se traduz em um importante instrumento para crianças que encontram na merenda escolar a única alimentação do dia.

Desde o seu nascimento, na década de 50, a merenda escolar foi concebida como forma de redução das carências nutricionais das crianças, sempre evidenciando a situação de miséria da maior parte da população brasileira e o caráter social assumido pelos programas, situação que persiste até os dias atuais. Essa realidade é reafirmada pelos compromissos que o Brasil firmou com a Organização das Nações Unidas, inserindo no PNAE o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável, entre eles acabar com a fome e garantir a segurança alimentar e a melhoria da nutrição das crianças beneficiárias do programa.

No curso da história, os programas voltados para a alimentação escolar alternaram entre o Ministério da Saúde e o da Assistência Social, sempre com o cunho assistencialista. Até 1970 o custeio acontecia por meio de convênios internacionais, a partir de então, o Governo Federal assumiu os custos do programa e centralizou as compras. Em virtude das desigualdades regionais e as deficiências na cobertura do programa, houve a descentralização, promovendo a municipalização do programa, que foi oficializada apenas em 1993. As experiências demonstraram que na forma centralizada não havia cobertura total do programa, acentuando as desigualdades regionais, mas a universalidade no atendimento só foi garantida em 1994.

Uma grande evolução ocorreu em 2009, quando a Emenda Constitucional nº 59 integrou a alimentação escolar no rol dos deveres do Estado, e foi sancionada a Lei nº 11.947, que trouxe em seu bojo novos valores, redefinindo as diretrizes e ampliando a cobertura do programa, que faz frente ao Programa Fome Zero, garantindo a alimentação de 47 milhões de crianças por dia.

A Lei do PNAE representou um avanço nas políticas públicas, pois reconheceu no direito à alimentação escolar valores ligados à dignificação da pessoa humana e à sustentabilidade, condicionando a Administração Pública ao cumprimento e à aplicação eficiente para concreção constitucional dos valores que promovem o indivíduo.

Além disso, o caráter vinculativo da verba repassada pela União aos estados e municípios garante que os recursos sejam destinados exclusivamente para alimentação escolar, não podendo o administrador público utilizá-los para qualquer outro fim. Portanto, o direito à alimentação escolar encontra-se amparado de forma plena pela CF/88 e pelos demais diplomas normativos, possuindo amparo legislativo para concretizar uma política pública que resguarde a dignidade da pessoa humana.

Entretanto, a forma de dar substância e realização a esse direito fundamental passa pela análise de contextos políticos e sociais que demonstram que o programa não é efetivo e não tem cumprido com seu papel junto à sociedade. Ainda que idealizadas as políticas públicas como políticas de Estado, no Brasil é perceptível que o Estado, no desempenho de cada um de seus poderes, não consegue plenamente cumprir com essa função social.

É de fundamental importância reconhecer o direito à alimentação escolar como um legítimo direito fundamental, e, havendo negação desse direito, estamos diante de uma pernicioso e cruel violação da dignidade da pessoa humana, o que deve ser enfrentado e combatido, pois só assim haverá a realização da justiça social.

É necessário, portanto, o fortalecimento do sistema de controle, para que haja uma fiscalização efetiva e ações pedagógicas de modo que o orçamento do programa alcance seus objetivos e cumpra com as metas estabelecidas em lei.

The performance of the control bodies in the spending of resources from the national school feeding program

Abstract: The present research approaches control as a means of enforcing the right to school food. The theme is delimited in the study of social control, internal and external control, provided for in Article 9 of the Law of the PNAE, in the face of the problem about the effective guarantee of the fundamental right to school feeding. From the contextualization of the deficiencies in the execution of the National Program of School Feeding in Brazil, it aims to demonstrate that the improvement of the actions of the systems of control can result in the effectiveness of the public policy in comment. The research was conducted through bibliographic surveys on the theme and the study of the legal

diplomas that govern and guide the treatment of fundamental rights, the performance of control in the supervision of public policies and the specificities of the National School Feeding Program. The method of approach used was deductive, starting from theoretical premises that can be concluded about the problem raised. The historical method was used to understand the institutes in the current way, providing elements to verify the evolution of fundamental rights and the State's action in favor of the protection of these rights. The comparative method brings to the research elements of measurement of public policies developed for school meals in the Brazilian scenario.

Keywords: Control. National School Feeding Programme. Effectiveness.

Referências

- ABREU, Mariza. Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou o direito da criança e ato pedagógico? *Revista Em Aberto*, Brasília, n. 67, p. 5-19, jul./set. 1995. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485895/Merenda+escolar/14f0df48-342d-4be8-8d2a-1f7d091cab7b?version=1.3>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- ANDRADE, Adelina S. da Silva. A produção da merenda escolar no Brasil: descentralização da gestão e a alimentação da criança como função da escolar. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, IV. *Anais...* São Luiz do Maranhão: UFMA, 2009. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/11_educacao/a-producao-da-merenda-escolar-no-brasil-o-papel-dos-conselhos-de-alimentacao-escolar-1993-2000.pdf. Acesso em: 20 de jun. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7091.htm. Acesso em: 22 set. 2017.
- CASTRO, José Ricardo Parreira de. *Ativismo de contas*. Rio de Janeiro: Jam Jurídica, 2015.
- CASTRO, Josué de. *Geografia da fome – O dilema brasileiro: pão ou aço*. 10. ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Ministério da Transparência avalia oferta e qualidade da merenda escolar no país*. 16 fev. 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/02/ministerio-da-transparencia-avalia-oferta-e-qualidade-da-merenda-escolar-no-pais>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- CHAVES, Lorena Gonçalves; BRITO, Rafaela Ribeiro de. *Políticas de alimentação escolar*. Brasília: Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12_pol_aliment_escol.pdf. Acesso em: 20 jun. 2019.
- COELHO, Jaime César. *Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e as políticas de ajuste estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa*. 2000. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Unicamp, Campinas, 2000. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/707-economia-poder-e-influencia-externa-o-grupo-banco-mundial-e-as-politicas-de-ajustes-estruturais-na-america-latina-nas-decadas-de-oitenta-e-noventa>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- COIMBRA, Marcos Antônio; MEIRA, João Francisco Pereira de; STARLING, Mônica Barros de Lima. *Comer a aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Brasília: Inae/MEC, 1982.
- COLLARES, Cecília Azevedo Lima. Inteligência abstraída, crianças silenciadas: as avaliações de inteligência. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 8, n. 1, 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65641997000100005. Acesso em: 29 ago. 2017.
- GOMES, Karina. Número de desnutridos no Brasil caiu pela metade, diz FAO. *Deutsche Welle*, 16 set. 2014. Disponível em: <http://www.dw.com/pt-br/n%C3%BAmero-de-desnutridos-no-brasil-caiu-pela-metade-diz-fao/a-17925687>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- INAN – INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO. *Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição*. Brasília: Inan, 1989. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/boletimSisvan/pnsn.pdf>. Acesso em: 22 set. 2017.
- L'ABBATE, Solange. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I. período de 1940 a 1964. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. .1, n. 2, p. 87-138, jul./dez. 1988.
- LEMOS, Jullyane de Oliveira Maia; MOREIRA, Patrícia Vasconcelos Leitão. Políticas e programas de alimentação e nutrição: um passeio pela história. *Revista Brasileira de Ciência e da Saúde*, v. 17, n. 4, p. 377-386, 2013.

MOYSÉS, Maria Aparecida Afonso; COLLARES, Cecília Azevedo Lima. Aprofundando a discussão das relações entre desnutrição, fracasso escola e merenda. *Revista Em Aberto*, Brasília, ano 15, n. 67, jul./set. 1995. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000131&pid=S0103-6564199700010000500012&lng=pt. Acesso em: 29 ago. 2017.

PELIANO, Anna M. Medeiros. O problema alimentar brasileiro: situação atual, perspectivas e propostas de políticas. In: CASTRO, Cláudio de Moura; COIMBRA, Marcos. *O problema alimentar no Brasil*. São Paulo: Unicamp; Almed, 1985.

PF – POLÍCIA FEDERAL. *PF investiga desvio de verbas da merenda escolar em diversos municípios*. São Paulo, 9 maio 2018. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2018/05/pf-investiga-desvio-de-verbas-da-merenda-escolar-em-diversos-municipios>. Acesso em: 19 jun. 2019.

PIPITONE, Maria Angélica; OMETTO, Ana Maria Holland; SILVA, Marina Vieira da; STURION, Gilma Lucazechi; FURTUOSO, Maria Cristina Ortiz; OETTERER, Marlia. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 16, n. 2, abr./jun. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732003000200001&lang=pt. Acesso em: 20 jun. 2019.

SAWAYA, Ana Lydia. Desnutrição: consequências em longo prazo e efeitos da recuperação nutricional. *Estudos Avançados*, v. 20, n. 58, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n58/14.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SPINELLI, Maria Angélica dos Santos. *Alimentação escolar: da centralização à descentralização*. 192 f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade de Campinas, Campinas, 1997.

STURION, Gilma Lucazechi. *Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros*. 269 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/254938>. Acesso em: 20 jun. 2019.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar no Governo Federal*. Brasília: TCU, 1993.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A8182A25B4A7A25015B5E1770516ECC&previewItemId=8A8182A25B4A7A25015B5E21D1AA2BB0&lumItemId=8A8182A25B4A7A25015B5E21D1CD2BB4>. Acesso em: 20 jun. 2019.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira; CARVALHO, Mônica Esteves de. Uma análise dos programas de suplementação alimentar nos anos 80: desempenho e forma de organização. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS/Comissão Econômica para América Latina e Caribe – Cepal. *Avaliação do Programa de Alimentação Escolar nas políticas sociais brasileiras*. Brasília, 1989. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28317/LCbrsL12_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 jun. 2019.

VIANNA, Rodrigo Pinheiro de Toledo; TERESO, Mauro José Andrade. O programa de merenda escolar de campinas: análise e limitações do abastecimento regional. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 13, n. 1, jan./abr. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v13n1/7922.pdf>. Acesso em: 25 set. 2017.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, abr./jun. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011. Acesso em: 20 jun. 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LACERDA, Luiz Guilherme Pinheiro de; COSTA, Thaís Xavier Ferreira da. A atuação dos órgãos de controle no gasto dos recursos oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 1, n. 01, p. 89-103, jan./jun. 2019.
