



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
REITORIA
Avenida Vitória, 1729 – Bairro Jucutuquara – 29040-780 – Vitória – ES
27 3331-2113

Relatório Final de Auditoria n° 009 - Ano 2015 - AUDIN

Vitória/ES, 15 de maio de 2015.

Ao Magnífico Reitor
Denio Rebello Arantes

Assunto: **Alimentação Estudantil – PNAE.**

Escopo do Trabalho:

Após recebimento de denúncia verbal, o auditor que subscreve esse relatório fez uma análise breve sobre a necessidade de o Instituto Federal do Espírito Santo alimentar seus educandos de maneira geral, independentemente se eles estão no regime integral, internato ou se somente estudam em um período do dia.

Constatação:

A Lei 11.892/2008 veio por intermédio de sua redação, destacar o dever do Instituto prover a alimentação dos seus educandos, senão vejamos:

TÍTULO III - DO DIREITO À EDUCAÇÃO E DO DEVER DE EDUCAR

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

Sendo assim, o Governo Federal lançou o PNAE. O Programa Nacional de Alimentação Escolar, criado em 1955, visava à redução da desnutrição no país e alcançou, em 2004, a visão do direito humano. Por isso, seu objetivo é atender às necessidades nutricionais dos estudantes, durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o seu crescimento, desenvolvimento, aprendizagem e rendimento escolar, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

O PNAE possui como fundamento legal, a **Constituição Federal**, em seu art. 208:

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

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

Sendo assim, a alimentação escolar é um direito do estudante, garantido pela nossa Constituição Federal, e ninguém tem o direito de retirá-la.

Já o Decreto nº 7.234/2010, regulamenta o PNAES, Programa Nacional de Assistência Estudantil, que é um outro programa diferente do PNAE e que também visa a garantir alimentação a todos educandos da rede federal de ensino.

No entanto, este relatório tem o objetivo de recomendar que seja oferecido o benefício do PNAE a todos os educandos do IFES. Para tanto, leva-se em consideração a RESOLUÇÃO CD/FNDE Nº 26, DE 17 DE JUNHO DE 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

A necessidade de implantação pelo IFES do PNAE a todos seus estudantes resulta da própria leitura dos fundamentos legais que embasam a criação do PNAE. Assim os alunos beneficiados são os alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, em conformidade com o Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação – INEP/MEC.

Outro ponto que merece destaque é que o PNAE é universal, pois beneficia todos os estudantes inseridos no PNAE, independente da condição social, raça, cor, etnia e religião. Outro princípio é a equidade, ou seja, todos os alunos são iguais devendo ser observada às necessidades especiais de cada um.

Existem indícios de que o Instituto Federal do Espírito Santo não aplica o Programa seguindo seus princípios, pois não expande os benefícios da alimentação a todos seus educandos. O FNDE inclusive proporciona capacitações, para técnicos envolvidos com a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. O objetivo principal foi esclarecer toda a sistemática de funcionamento do PNAE, desde o recebimento dos recursos até a oferta de alimentos para os alunos do ensino médio técnico desses institutos. <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/itemlist/tag/PNAE%20%28Alimenta%C3%A7%C3%A3o%20Escolar%29>

Nessa esteira de raciocínio, nota-se que a grande maioria dos alunos do Instituto Federal do Espírito Santo podem estar descoberto do direito à alimentação a que lhe compete, assim esta Auditoria Interna, passa a recomendar com urgência o cumprimento de tal dever, pois só assim serão alcançados os objetivos previstos no Artigo 2º da RESOLUÇÃO CD/FNDE Nº 26, DE 17 DE JUNHO DE 2013.

Art. 2º São diretrizes da Alimentação Escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; e

VI - o direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social.

Art. 3º O PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Parágrafo único. *As ações de educação alimentar e nutricional serão de responsabilidade do ente público educacional.*

Por fim, se bem for observada, a vida social na escola se organiza em conjunto com a alimentação, não somente como expressão das estruturas sociais, mas também como uma criação histórico-cultural capaz de convencionar a atribuição de significados que possibilite a comunicação. A alimentação pode operar como um tipo específico de linguagem que nos permite pensar sobre ela.

A legislação atual que define o PNAE, Lei 11.947/2009, estabelece dois eixos de ação igualmente importantes: a oferta de alimentação escolar e as ações de educação alimentar e nutricional. Esta legislação abre precedente para se pensar que a parte tradicionalmente conhecida do Programa, a oferta de alimentação na escola (por quase cinquenta anos vinculada à assistência), passa a sofrer a influência de uma outra ação que a torna mais significativa e abrangente.

De modo objetivo, sinaliza que a comum prática de comer na escola deve se dar ao mesmo tempo que a prática de educar para o ato de comer, tanto dentro quanto fora da escola. Nesse sentido, vale refletir que as práticas de alimentação podem ser compreendidas como um núcleo de significação complexo, uma expressão sociocultural de significados que (re) produz códigos de identificação para as pessoas em seu contexto social. Comer é uma experiência social que envolve trocas simbólicas, acordos e negociações constantes sobre o significado dos alimentos em uma cultura.

Hoje, no Brasil, para avançar na construção da escola pública de qualidade para o povo, é necessário, entre outras questões, dar continuidade a essas reflexões e implementar mudanças, formuladas a partir dessas reflexões, nas políticas públicas de alimentação escolar. O PNAE, passar a criar condições não só para a melhoria da qualidade nutricional da merenda, através da incorporação de alimentos in natura e da garantia de uma dieta mais variada, mas também para a discussão do papel pedagógico das refeições fornecidas aos alunos no ambiente institucional da escola.

Análise dos fatos:

Não foi observado por esta auditoria, a implantação do PNAE na forma da legislação no ambiente do IFES. A Lei nº 11.947/2009, demonstra que a alimentação escolar é um direito, previsto na constituição e regulamentado pelo Art. 3º

Vanessa Maria de Castro e Daniela Gomes de Carvalho no artigo: O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL explicam que o PNAE é um programa sócio educacional coordenado pelo FNDE/MEC, responsável pela sua normatização, coordenação, monitoramento e controle; definindo suas diretrizes, princípios e objetivos; e fiscalizando com outros órgãos federais e locais, a aplicação dos recursos. Suas diretrizes se encaixam em quatro eixos:

- Oferecer uma alimentação de qualidade, saudável e adequada a fim de garantir, no mínimo, 15% (350 kcal e 9g de proteínas) das necessidades nutricionais dos alunos beneficiários; em 30% (700 a 800 kcal e 20g de proteínas) àqueles grupos mais suscetíveis – comunidades indígenas e quilombolas –; e em 70% (1.100 kcal e 28g de proteínas) aos alunos de Educação Integral; bem como empenhar-se em inserir a educação alimentar e nutricional como tema transversal e prioritário do projeto pedagógico das escolas.
- Responsabilizar os entes federados pela gestão dos recursos públicos, possibilitando aumento progressivo e diferenciação do valor per capita às creches e escolas indígenas e 8 quilombolas; exigir a contrapartida financeira dos custos indiretos e, também, para a melhoria dos cardápios e introdução de outros beneficiários que não recebem recursos federais.
- Respeitar hábitos alimentares regionais, consolidando aquisição de produtos básicos e in natura (principalmente orgânicos), preferencialmente adquiridos da agricultura familiar e/ou de empresas próximas à da escola, em apoio ao desenvolvimento local sustentável.

O PNAE tem como base cinco princípios:

- Universalidade – Atender a todos os alunos beneficiários estabelecidos em lei, que estejam devidamente matriculados em escolas públicas e filantrópicas conveniadas, cadastrados no Censo Escolar, independente da condição econômica, social, raça, cor e etnia.

- Equidade – Cuidar com igualdade os desiguais, propiciando tratamento diferenciado para alunos especiais ou com intolerância alimentar, além da atenção dada àqueles mais suscetíveis à situação de insegurança alimentar.
- Continuidade – A LDB (1996) determina que a educação básica, no nível fundamental e médio, deve ser organizada de acordo com a carga horária mínima anual de oitocentas horas, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver. Para se adequar ao mandamento, a cobertura do PNAE foi unificada em 200 dias letivos por ano, conforme o calendário das escolas beneficiadas.
- Descentralização – Atuar com repasse de recursos aos entes federados responsáveis pela alimentação escolar de sua rede de ensino. Após a descentralização, o PNAE se desmembrou, passando a chamar-se em cada Unidade Federada de Programa Estadual de Alimentação Escolar (Peae) seguido da sigla do Estado ou DF e, no âmbito municipal, de Programa Municipal de Alimentação Escolar (Pmae) seguido do nome da cidade. As secretarias de educação e as prefeituras passaram a ser as unidades gestoras, denominando-se Entidades Executoras (EEs). Os órgãos das EEs que operacionalizam os Programas são chamados de Unidades Executoras (UEx).
- Participação social – Pela diversidade de situações encontradas na operacionalização de um programa que abrange todo o País, o acompanhamento é meio de garantia que os beneficiários sejam cada vez mais bem atendidos, já que alcança um universo de 35 milhões de alunos em média/ano, representando 20% da população brasileira. Para efetivação desse princípio, foi estabelecido por Lei que toda EE tenha, pari passo, o controle das ações exercido pelos CAEs respectivos. Trata-se do princípio do Controle Social, ou seja, a atuação dos Conselhos Sociais prevista na CF/1988 sustentada em três pilares: legitimidade, representatividade e eficácia.

Recomendação:

1 – Recomendamos, com urgência, que o benefício da alimentação gratuita proposto no PNAE, nos moldes da sua lei de criação e da RESOLUÇÃO Nº 26, DE 17 DE JUNHO DE 2013, e, se necessário com complementação de recursos pelo IFES, seja implantado em todos os campi abrangendo o maior número de educandos possíveis.

Manifestação do Gestor:

“Em atendimento ao Relatório Preliminar de Auditoria nº 09/2015, informamos que a Instituição segue toda a legislação pertinente ao PNAE, inclusive a regulamentação disciplinando a matéria. Além disso, as decisões relativas ao PNAE estão no âmbito do gestor de cada entidade.”

Memorando nº 70/2015 – Gabinete/Reitoria/IFES – Denio Rebello Arantes – Reitor.

Análise da Auditoria Interna:

1 – Essa auditoria não identificou a execução do programa no IFES. Por se tratar de um direito constitucional, recomendamos que o IFES execute o programa nacional de alimentação estudantil com a urgência que o assunto demanda, uma vez que é dever do órgão implantar a educação alimentar aos seus educandos.

2 – Recomendamos que o programa seja disponibilizado a todos estudantes do ensino básico, independente do campus em que estude, respeitando as suas desigualdades.

3 – Recomendamos que o programa seja contínuo, abarcando no mínimo 200 dias letivos no ano, ainda que seja necessária complementação de custos pelo IFES.

4 – Recomendamos que servidores sejam capacitados no FNDE para que haja uma implantação do Programa nos moldes legais.

5 – Recomendamos que os saldos dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE existentes em 31 de dezembro sejam reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência, na forma do § 3º do Art. 5º da Lei nº 11.947/2009. Tal recomendação justifica um planejamento mais adequado, que possibilitará a implantação do programa no IFES.

6 – Recomendamos que no mínimo 30% dos valores repassados deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e empreendedor familiar rural, como consta no Art. 14 da Lei nº 11.947/2009.

7 – Recomendamos também, em prol da transparência pública dos gastos orçamentários que sejam divulgadas em locais públicos as informações acerca do quantitativo de recursos financeiros recebidos para execução do PNAE.

Disposições Finais:

Na forma da INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 01, DE 06 DE ABRIL DE 2001, as atividades das unidades de auditoria interna guardam similitude àquelas exercidas pelos órgãos/unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, portanto, na forma do item 13 da referida IN, este relatório poderá ser enviado a outras autoridades interessadas, dependendo do tipo ou forma de auditoria/fiscalização realizada.

Atenciosamente,

Abdo Dias da Silva Neto
Auditor
Mestre em Gestão Pública
OAB/ES: 13.456