

ISSN - 2175-6600

Vol.17 | Número 39 | 2025

Submetido em: 29/11/2025

Aceito em: 02/12/2025

Publicado em: 05/12/2025

Merenda Escolar no Município de Duque de Caxias/RJ

School Meals in the Municipality of Duque de Caxias/RJ

Alimentación Escolar en el Municipio de Duque de Caxias/RJ

*Marcia Araujo da Silva Pessanha¹
Leandro Sartori²*



<https://doi.org/10.28998/2175-6600.2025v17n39pe20319>

Resumo: O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado há alguns anos e tem colaborado para a segurança alimentar e viabilização das relações de ensino aprendizagem. O objetivo deste texto é analisar os principais desafios enfrentados pelo município de Duque de Caxias na execução do PNAE e os impactos dessa política Pública no desenvolvimento e permanência dos alunos. A metodologia empregada é de análise de documentos, sendo estes a legislação federal e municipal e o plano de alimentação do município de Duque de Caxias/RJ. Os resultados apontam controvérsias na política de alimentação escolar, evidenciando desafios no desenvolvimento das ações no município.

Palavras-chave: Alimentação Escolar. PNAE. Duque de Caxias. Segurança Alimentar.

Abstract: The National School Feeding Program (PNAE) was created a few years ago and has contributed to food security and the viability of teaching and learning relationships. The objective of this text is to analyze the main challenges faced by the municipality of Duque de Caxias in the execution of the PNAE and the impacts of this public policy on the development and retention of students. The methodology employed is document analysis, including federal and municipal legislation and the school feeding plan of the municipality of Duque de Caxias/RJ. The results point to controversies in the school feeding policy, highlighting challenges in the development of actions in the municipality.

Keywords: School Feeding. PNAE. Duque de Caxias. Food Security.

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0667260755464635> Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-4323-869X> Contato: marciapessanha1975@gmail.com

² Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6020882116183008> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6073-1313> Contato: leandrosartorigoncalves@yahoo.com.br

Resumen: El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) se creó hace algunos años y ha contribuido a la seguridad alimentaria y a la viabilidad de las relaciones de enseñanza y aprendizaje. El objetivo de este texto es analizar los principales desafíos que enfrenta el municipio de Duque de Caxias en la ejecución del PNAE y los impactos de esta política pública en el desarrollo y la retención estudiantil. La metodología empleada es el análisis documental, que incluye la legislación federal y municipal, y el plan de alimentación escolar del municipio de Duque de Caxias/RJ. Los resultados señalan controversias en la política de alimentación escolar, destacando los desafíos en el desarrollo de acciones en el municipio.

Palabras clave: Programa de Alimentación Escolar. PNAE. Duque de Caxias. Seguridad Alimentaria.

1 INTRODUÇÃO

A merenda escolar exerce um papel fundamental no desenvolvimento físico, cognitivo e social dos alunos, principalmente para aqueles que vivem em situação de insegurança alimentar, podendo ser a única refeição do dia que o aluno tenha acesso. Além disso, a merenda fornece nutrientes essenciais que possam estar em falta na alimentação dos alunos. Com isso, ajuda no combate à desnutrição e obesidade, pois evita o consumo de alimentos ultraprocessados no ambiente escolar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – atualmente regulamentado pela lei nº 11.947/2009 - constitui uma das mais antigas políticas públicas no Brasil, com a finalidade de garantir o direito a segurança alimentar e nutricional dos alunos das redes públicas de ensino, tendo em vista que a insegurança alimentar atinge milhões de brasileiros e, para alguns alunos a merenda escolar é a única refeição do dia. Além disso, o PNAE visa incluir a educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem. Sobre os objetivos do PNAE, Vasconcelos enumera:

[...] atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos mesmos, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis. (Vasconcelos et al., 2012)

Sendo assim, este artigo tem como objetivo analisar os principais desafios enfrentados pelo município de Duque de Caxias na execução do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) e os impactos dessa política pública no desenvolvimento e permanência dos alunos.

O texto se organiza nas seções de introdução; explicitação da metodologia da pesquisa; a discussão dos resultados; e, por fim, as conclusões do estudo. Destaca-se, ainda que o presente tema foi resultado de uma pesquisa iniciada ainda nos estudos monográficos vinculados ao trabalho de conclusão de curso de pedagogia e, atualmente, aprofundados em projeto de dissertação de mestrado em andamento no Programa de Pós-Graduação em Educação, Cultura e Comunicação em Periferias da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGECC/UERJ), se constituindo como parte do projeto



Sentidos e Contradições Imbricadas na Relação Trabalho e Educação na História Contemporânea: a formação escolarizada dos trabalhadores em periferias, coordenador pelo professor Leandro Sartori.

2 METODOLOGIA

A realização deste estudo se embasa na revisão de estudos que são referência sobre o tema da alimentação escolar. Além disso, foram utilizados documentos oficiais federais e do município de Duque de Caxias/RJ sobre Segurança Alimentar – sejam legislações, planos e relatórios.

Quanto a legislação federal, foram utilizadas a lei nº 11.947/2009 que regulamenta o PNAE, o decreto-Lei nº 7.328 que criou a Comissão Nacional de Alimentação – CNA, o decreto nº 37.106/1955 que criou a Campanha da Merenda Escolar – CME, o decreto Federal nº 39.007 de 11/4/56 que modificou o Decreto Federal nº 37.106/55, a Medida Provisória nº 1784/98 (reditada sob o nº 1979-19 em 02 de junho de 2000, que instituiu o Conselho de Alimentação Escolar – CAE e a lei nº 14.660/23 que altera a Lei nº 11.947/09, incluindo grupos formais e informais de mulheres como prioritários na agricultura familiar.

No que se refere aos documentos da política municipal, foram utilizados: a ILei nº 2.100/2007 que dispõe sobre a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – PMSANS; Plano de alimentação do município de Duque de Caxias/RJ; 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar (PLAMSAN), com vigência até 2020; 2º PLAMSAN de Duque de Caxias (2022); Relatórios do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (DESANS); Cardápios das unidades escolares para o primeiro trimestre de 2024, divulgados no site da Secretaria Municipal de Educação (SME, 2024).

Os documentos foram sistematizados e apresentados no subitem de discussões e resultados.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Organização das Nações Unidas (ONU) define a fome como a dor ou desconforto que decorre do consumo insuficiente de nutrientes responsáveis pelo fornecimento de energia ao corpo humano, sendo assim, a Insegurança Alimentar vai impactar diretamente na educação, pois o cérebro necessita de energia e de ingestão de alimentos para o desenvolvimento e plasticidade (Serfaty, 2021). Serfaty diz que: “a



desnutrição pode comprometer gravemente o desenvolvimento do cérebro e toda uma geração de crianças e adolescentes”.

Serfaty (2021) ainda afirma que a carência nutricional de aminoácidos e de ácidos graxos ômega 3 ingeridos exclusivamente pela alimentação restrita e de alto custo, está associada a distúrbios inflamatórios e neuroinflamatórios que podem gerar fatores de risco para o déficit de atenção e hiperatividade, autismo e esquizofrenia. De acordo com o autor, “a falta de triptofano reduz drasticamente os níveis de serotonina no cérebro e a capacidade plástica dos circuitos neurais em desenvolvimento. Isto permite prever consequências para o desenvolvimento cognitivo e para a capacidade de aprendizado”.

A fome e a desnutrição favoreceram a criação de políticas assistenciais para o combate e controle da fome pelo governo brasileiro em 1930, visando benefícios à saúde pública, pois havia um alto índice de patologias por causa da falta de alimentação (Vasconcelos, 2005 Apud Nero; Garcia; Junior, 2022).

Os programas voltados para a alimentação adequada no Brasil, tem início no governo Vargas, com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, cujo objetivo era oficializar a alimentação escolar, realizando Campanhas que deram origem ao Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps) em 1936, que dentre as atribuições está a promoção da alimentação dos trabalhadores e a organização de programas de alimentação dos estudantes da rede pública de ensino, sendo um desses programas, o desjejum escolar, oferecido aos filhos de operários. O Saps foi presidido por Josué de Castro, “mundialmente reconhecido com uma das grandes personalidades na luta contra a fome”. (Silva, 2019)

Na década de 1940, ocorreram debates sobre a implantação de um programa de alimentação, sendo criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr), com a função de produzir e divulgar diretrizes gerais para os serviços de merenda escolar.

Na década de 1940, as escolas públicas utilizavam as “caixas escolares”, para arrecadar recursos para a compra da alimentação dos seus alunos. Nesse período, o Governo Federal passou a se preocupar com a permanência dos alunos nas escolas, assim como reduzir a desnutrição no Brasil. (Santos; Costa; Bandeira, 2016)

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945 é criada a ONU, com o objetivo de combater a fome no mundo destruído pela guerra. Neste mesmo ano, também é composta a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), pelo Decreto-Lei nº 7.328, que promoveu um estudo sobre a alimentação para avaliar as condições nutricionais dos brasileiros, a fim de criar campanhas educativas que suprissem essas necessidades (Silva, 2019).



Os acordos de Cooperação Internacional, impulsionaram o então Presidente Café Filho, a criar a Campanha da Merenda Escolar (CME), através do Decreto nº 37.106/1955, pode ser considerada como o marco de origem do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

A regulamentação da Merenda Escolar, em nível nacional, iniciada através de portarias do Ministério da Educação e Saúde, já na década de 40, é então incrementada através da Campanha Nacional de Merenda Escolar, instituída em março de 1955, pelo Decreto Federal nº 37.106/55 (ANEXO II) e modificada pelo Decreto Federal nº 39.007 de 11/4/56 (Stefanini, 1998).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar constitui-se uma das mais antigas e abrangentes políticas públicas de alimentação e nutrição do Brasil, com uma trajetória que reflete a evolução das políticas educacionais e de saúde do país. Vejamos a seguir alguns dos principais marcos da sua trajetória sistematizados no quadro 1:

Quadro 1: Marcos da trajetória do Programam Nacional de Alimentação Escolar

1955	O programa foi criado como Campanha da Merenda Escolar pelo governo federal (Presidente Café Filho) com a finalidade de diminuir a desnutrição infantil.
1979	O programa passou a ser denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDE) assume a sua gestão.
1988	Com a promulgação da nova Constituição Federal, a alimentação escolar passa a ser um direito de todos os alunos da educação básica.
1994	A Lei nº 8913 determina a descentralização dos recursos financeiros, que passam a ser repassados direto do FNDE aos estados e municípios.
2000	A reedição da MP nº 1784/98 em 02 de junho, sob o nº 1979-19, instituiu o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) - Órgão colegiado (formado por representantes de vários segmentos sociais) de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, sem ele o Programa não pode ser executado.
2006	Ocorreu a inserção do Nutricionista, como Responsável Técnico, com o objetivo de garantir uma alimentação adequada, variada e segura, e foram criados os Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANES), fruto da parceria estabelecida entre o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) com as Instituições Federais de Ensino Superior com a finalidade de desenvolver ações e projetos de interesse e necessidades do PNAE, destacando as capacitações dos atores sociais envolvidos no Programa.
2009	Com a promulgação da Lei nº 11.947 o PNAE teve um aumento significativo em relação aos recursos investidos e ao número de alunos atendidos, passando a ser investido em torno de 2 bilhões e o número de alunos atendidos passou a 47 milhões, pois iniciou-se o atendimento aos alunos participantes do Programa Mais Educação, fato que não ocorreu nos anos subsequentes. A referida lei amplia o público-alvo do PNAE, incluindo creches, pré-escolas, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA). Além de determinar que 30% das compras provenha da agricultura familiar.
2023	A lei nº 14.660/23 altera o artigo 14 da lei nº 11.947/09, passando a incluir os grupos formais e informais de mulheres aos grupos prioritários para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Após 6 anos sem reajustes, o valor do repasse passou a ser de R\$5,5 bilhões para atender 40 milhões de alunos.

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) teve início em 1955 como a Campanha da Merenda Escolar, focada em combater a desnutrição infantil. Sua trajetória é marcada por uma série de avanços e expansões: em 1979, foi renomeado e sua gestão foi assumida pelo FNDE; em 1988, a alimentação escolar tornou-se um direito



constitucional. O programa evoluiu significativamente com a descentralização dos recursos em 1994 e a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) em 2000, órgão essencial de fiscalização e deliberação. A qualidade nutricional foi reforçada em 2006 com a inclusão do Nutricionista como Responsável Técnico e a criação dos CECANES. Um marco importante ocorreu em 2009 com a Lei nº 11.947, que ampliou o público-alvo (incluindo creches, EJA, etc.) e estabeleceu a obrigatoriedade de destinar 30% das compras à agricultura familiar, medida aprimorada em 2023 pela Lei nº 14.660/23, que incluiu grupos formais e informais de mulheres como prioritários para essa aquisição.

O PNAE apresenta trajetória que revela ampliação das discussões sobre alimentação escolar, aprofundando os grupos de atendimento, incorporando faixas de compras de alimentos da agricultura familiar e com participação de mulheres como grupo prioritário de compra dos alimentos, além da participação de nutricionista como responsável técnico dos processos de controle do programa no que se refere as necessidades básicas de nutrição. Em contrapartida, a trajetória do programa não foi sempre linear:

Através da nota técnica ÓAÊ FIAN 02/2022, o Observatório revelou os impactos, para estados e municípios, causados pelo veto do Presidente Bolsonaro ao reajuste do PNAE previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023³, que previa um reajuste de 34%, elevando o valor do recurso de R\$3,96 bilhões para R\$ 5,53 bilhões. Isso ocorreu no momento em que o país registrava um aumento no número de pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar, segundo estudo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (2023), a fome chegou a atingir 29,2 milhões de brasileiros entre o quarto trimestre de 2021 e o primeiro trimestre de 2022, isto representava 10% da população do país e era uma consequência do alto custo dos alimentos. (PESSANHA, 2024)

Os valores investidos no programa passaram a ser recuperados após 2023, já durante o atual governo do presidente Lula, ainda que a LOA tenha sido aprovada durante o governo precedente. Ainda assim, a Nota Técnica 03/2025 do Observatório de Alimentação Escolar (ÓAÊ), propõe a criação uma regra permanente de reajuste anual dos valores *per capita* do PNAE, pois a falta de normas para a atualização desses valores torna a alimentação escolar vulnerável à variabilidade de preços e a coloca em uma situação de dependência da vontade política para ser reajustada. Comprometendo significativamente o poder de compra e a capacidade de fornecer refeições escolares que sejam suficientes, saudáveis e adequadas.

³ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com validade para o ano de 2023 foi sancionada em 9 de agosto de 2022 sob o nº 14.436 pelo Presidente Jair Messias Bolsonaro.



A Nota pretende mensurar o impacto financeiro da aplicação de reajustes anuais nos valores *per capita* do PNAE, no período de 2025 a 2035, tendo por base o aumento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no segmento de "Alimentação e Bebidas":

As estimativas deste estudo mostram que a adoção de um mecanismo de reajuste automático anual, com base no IPCA Alimentos e Bebidas exige crescimento contínuo do orçamento ao longo dos anos, partindo de R\$ 5,27 bilhões em 2025 para R\$ 8,64 bilhões em 2035, um aumento acumulado de aproximadamente 64%. Esse aumento indica apenas uma reposição inflacionária e não uma ampliação real de investimentos por estudantes matriculados. Em se tomando como base o orçamento destinado ao PNAE em 2024, seria necessário um investimento adicional de R\$ 3,37 bilhões, feito de forma progressiva a longo de 10 anos.

No sentido de pensar a alimentação escolar na especificidade da Baixada Fluminense, passamos na sequência ao estudo do tema em suas condições de funcionamento em Duque de Caxias, município da região metropolitana do Rio de Janeiro.

A merenda escolar e a Segurança Alimentar no município de Duque de Caxias

Duque de Caxias é um município do estado do Rio de Janeiro, localizado na Baixada Fluminense, com uma população de 808.161 pessoas, com 188.068 pessoas ocupadas, o que corresponde a apenas 23,27% da sua população. A renda média de seus trabalhadores formais fica em torno de 2,4 salários mínimos (IBGE, 2022).

A Prefeitura de Duque de Caxias, atualmente, administra 179 unidades escolares, sendo 7 Creches e Centros de Atendimentos à Infância Caxiense (CCAICs), 28 creches e 144 escolas municipais distribuídas em 4 Distritos conforme o quadro a seguir:

Tabela 1 - Número de Escolas por Distrito

	Unidades Escolares			
	Unidades escolares	CCAIC	Creches	Escolas/ CIEPs
1º Distrito	65	2	16	47
2º Distrito	56	2	6	48
3º Distrito	33	1	4	28
4º Distrito	25	2	2	21
TOTAL	179 unidades	7 unidades	28 unidades	144 unidades

Fonte: 2º PLAMsan de Duque de Caxias (2022).

A estrutura administrativa do município se organiza em quatro distritos, sendo classificados como 1º distrito Duque de Caxias, que abriga os bairros centrais e com população com maior faixa de renda; 2º distrito chamado Campos Elíssios, onde se



localiza uma das principais refinarias de petróleo, a Unidade de Refino de Petrólio Duque de Caxias da Petrobras (REDUC); o 3º distrito nomeado Imbariê; e, por fim, o quarto distrito chamado Xerém, onde se situa significativa parcela das escolas do campo do referido município. Notadamente, os municípios com maior malha escolar pública municipal são o 1º e 2º distritos.

Dentre as 179 unidades escolares administradas pelo município de Duque está a Escola Municipal Armando Álvaro Alberto, fundada em 1921 pela Professora Armando Álvaro Alberto. A escola recebia o nome de Escola Proletária Merity e, ficava às margens da Estação de Trem de Merity⁴. Ela tornou-se a primeira escola da América do Sul a servir merenda escolar gratuita.

Aluna de Maria Montessori, implementa na Escola Proletária de Merity os ensinamentos da Escola Nova, mas Armando não tem a mesma visibilidade de Anísio Teixeira ou Lourenço Filho, pois a mesma se preocupava mais com a prática e não com a “teorização” do método de ensino. Armando como os outros começa a sua “pequena reforma” na educação da Baixada Fluminense ao criar a Escola Proletária. Os mesmos que mais tarde virariam os signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932. (Frescurato, 2014)

A Escola Proletária de Merity era financiada pela fábrica de explosivos Venâncio & cia que pertencia ao irmão de Armando, além dos colaboradores que a escola mantinha. Em uma época que a educação não era vista como prioridade, pois o Estado não garantia o acesso à educação a todas classes sociais, tendo acesso a ela somente a elite, a escola surge com o objetivo primário de qualificar os trabalhadores da fábrica de explosivos, porém acabou expandido para os filhos dos trabalhadores e a comunidade em geral. Observando que a fome e a desnutrição atrapalhavam o desempenho escolar das crianças, Armando passa a oferecer merenda escolar gratuita para os alunos, merenda que era financiada por doações de amigos, moradores e pela horta cultivada na escola com a participação dos alunos no plantio e na colheita. E quando as doações não eram suficientes, era servido mate e angu feito de milho, pelos quais a escola ficou conhecida como Escola de Mate com Angu. (Frescurato, 2014).

Um programa que foi reconhecido por todos. Oferecer merenda gratuita, auxiliando também no ensino integral, visto que a criança iria passar um grande período na escola. Conta também o fato de existir pobreza na Vila Merity e, assim, a escola garantiria a alimentação de todas as crianças. A Escola criou um bem comum: a alimentação, pois sem essa, o desempenho dos/as alunos/as certamente cairia, pois é impossível um/a aluno/a ficar horas e horas em uma instituição sem uma alimentação adequada. O direito à alimentação é um direito do cidadão, portanto, dever do Estado e responsabilidade da sociedade de garantir esse direito (Ferreira, 2007 *apud* Frescurato, 2019), porém como as ações

⁴ Nome dado ao município de Duque de Caxias, que nessa época pertencia ao município de Nova Iguaçu

do Estado eram ineficientes nesse sentido, coube à Escola promover tal ação, fazendo além do papel educacional, o papel social. (Frescurato, 2019)

Ainda que Duque de Caxias ainda não tivesse sido emancipado de Nova Iguaçu quando da criação da escola “Mate com Angú”, notabiliza-se a iniciativa pioneira no oferecimento de merenda em horário escolar na época. O município também foi pioneiro no desenvolvimento de ações de Segurança Alimentar no Brasil, conforme afirma o 1º Plano Municipal de Segurança Alimentar (PLAMSAN). Essas ações estavam sob a liderança do bispo emérito Dom Mauro Morelli, que no início do século XXI, apontou a predominância de desnutrição infantil na cidade. Neste período, ocorreu a criação do Conselho Nacional de Segurança de Duque de Caxias (CONSEA-DC), visando garantir a participação da sociedade civil, e do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Duque de Caxias (DESANS-DC), para assessorar o prefeito e as secretarias municipais nas questões relativas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e garantir, junto à sociedade civil, o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Em 21 de dezembro de 2007, foi decretada e sancionada a Lei nº 2.100, composta de 1 capítulo e 4 artigos. Esta lei dispõe sobre a Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (PMSANS), cuja a finalidade é garantir o DHAA no município. Em seu artigo 1º a lei diz que a Administração Pública Municipal garantirá o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no município de Duque de Caxias, observando os princípios da universalidade, intersetorialidade, descentralização e não-residualidade, em consonância com as normas jurídicas estadual, federal e internacional. Além disso, em seus artigos 2º e 3º, ela cria o Cargo em Comissão de Diretor de Creche e, afirma que as despesas decorrentes da aplicação da Lei, serão arcadas por recursos próprios.

Apesar da promulgação da Lei nº 2.100/2007, a elaboração do 1º PLAMSAN se deu apenas no ano de 2017, com vigência até 2020. Nele, estão estabelecidas metas que buscam garantir a SAN e o DHAA aos moradores do município. Em 2020, o Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (DESANS), por causa da Pandemia de Covid, fez um primeiro monitoramento das ações de SAN realizadas durante a pandemia, e um segundo monitoramento em 2021, a fim de avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no 1º PLAMSAN e, de acordo com o 2º PLAMSAN, 51, 2% das metas estabelecidas no primeiro Plano não foram cumpridas. Este, também afirma que a educação é um determinante da SAN e IAN (Insegurança Alimentar e Nutricional).



Durante a elaboração do 1º PLAMsan-DC, foi constado que Duque de Caxias “estava marcado pela presença de desnutrição em crianças na fase pré-escolar, baixa renda familiar e distribuição não equânime de equipamentos públicos entre os distritos que são de extrema importância para atender as pessoas em vulnerabilidade social. Além disso, o município não contava com equipamentos públicos de SAN, tais como banco de alimentos, cozinhas comunitárias, restaurantes populares, institucionalizados em 2003 pela Estratégia Fome Zero”. (Duque de Caxias, 2022)

O Plano estabeleceu parcerias entre as Secretarias Municipais de Saúde (SMS), Educação (SME) e, Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH) para desenvolver alguns programas com objetivo de eliminar os índices de desnutrição infantil. Dentre os quais está, o Programa de Saúde na Escola (PSE), o Crescer Saudável e o Projeto Mão à Horta, desenvolvidos em algumas Unidades Escolares de Educação Infantil da rede.

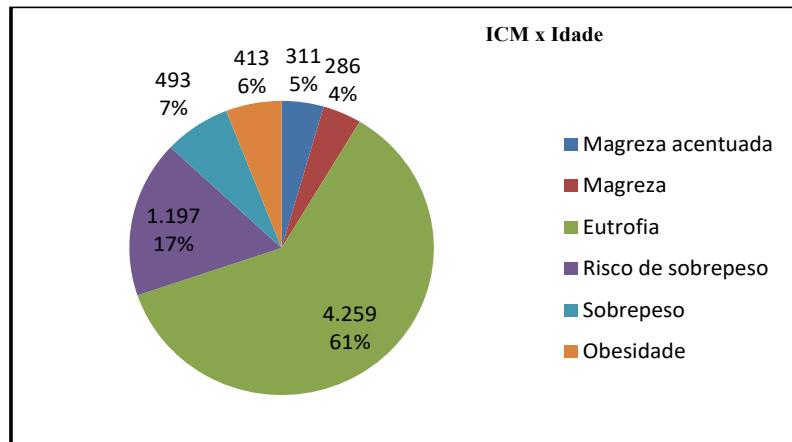
O município criou os Centros de Atendimento à Infância Caxiense (CCAIcs), espaços de extrema relevância para a educação infantil e para a garantia de SAN de crianças de 1 a 5 anos e 11 meses, matriculadas após avaliação antropométrica realizada por profissionais da SMS e da SME.

Feito o levantamento dos dados antropométricos das crianças matriculadas nessas unidades, foram revelados inúmeros problemas relacionados ao diagnóstico nutricional, tais como: comprometimento da estatura/comprimento devido a desnutrição crônica, e vulnerabilidade social que se estende ao longo dos anos como: falta de filtro d’água, falta de saneamento básico, não inserção das famílias nos programas do governo federal, entre outros. (Duque de Caxias, 2022, p. 18).

Segundo o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), em 2022 foram avaliadas 6.959 crianças na faixa etária de 0 a 5 anos em Duque de Caxias, e elas apresentavam os seguintes dados nutricionais: 311 com magreza acentuada, 286 com magreza, 4.259 em estado nutricional adequado (eutrofia), 1.197 com risco de sobrepeso, 493 com sobrepeso e 413 com obesidade. Podemos perceber através do gráfico 1 que 39% das crianças avaliadas encontra-se em situação de insegurança alimentar, quer seja pela falta ou pela alimentação inadequada (SISVAN, 2022).



Gráfico 1 - Estado Nutricional – Crianças de 0 a 5 anos em Duque de Caxias



Fonte: SISVAN (2022).

Como salientado no gráfico 1, parcela significativa das crianças de 0 a 5 anos residentes no município de Duque de Caxias encontra-se em situação de não-eutrofia.

A alimentação escolar nas unidades de Duque de Caxias é financiada pelo PNAE e por recursos próprios e é fornecida por empresas terceirizadas, que além de fornecer os gêneros alimentícios, insumos e equipamentos, também ficam responsáveis por fornecer a mão-de-obra e supervisionar as Unidades Escolares em que atuam. Essa terceirização tem sido contestada pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Duque de Caxias (CONSEA-DC). (Duque de Caxias, 2016)

A alimentação escolar é diferenciada nos CCAICs em relação as demais creches e escolas com alunos da mesma faixa etária, pois se faz necessário um aporte calórico maior nos cardápios dessas unidades. Nas creches e nas unidades CCAIC são servidas quatro refeições (desjejum, almoço, lanche e jantar). Nas escolas de Ensino Fundamental e Pré-escola são ofertadas duas refeições no 1º turno (desjejum e almoço) e apenas uma refeição no 2º turno (almoço) (Duque de Caxias, 2022). Pessanha afirma que:

Durante a elaboração deste Plano, Duque de Caxias, e os demais municípios do Estado do Rio de Janeiro, não apresentavam um diagnóstico da situação de Segurança Alimentar e Nutricional. Recentemente, a capital Fluminense foi a primeira a realizar esse diagnóstico onde foi constatado que quase meio milhão de pessoas se encontra em situação de Insegurança Alimentar e Nutricional no município. O 2º PLAMsan argumenta que mesmo não tendo sido realizado diagnóstico a nível municipal em Duque de Caxias, o DESANS elaborou inúmeros relatórios a fim de auxiliar as secretarias envolvidas nos programas e ações relacionadas à SAN (Pessanha, 2024).

Pessanha afirma que o planejamento dos cardápios das Unidades Escolares é feito por uma responsável técnica que compõem a Coordenadoria de Alimentação Escolar

(CAESC) da SME. O órgão é responsável por supervisionar a produção e a oferta da alimentação escolar, realizar a compra institucional dos gêneros alimentícios, fazer a avaliação antropométrica e realizar ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) bimestralmente nas escolas. A equipe técnica, fica encarregada de decidir os temas das ações, que estarão de acordo com as necessidades observadas nas unidades escolares, mas dentre os temas é imprescindível abordar o combate à obesidade e a promoção da alimentação adequada e saudável (Pessanha, 2024).

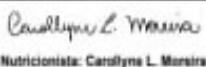
Em seus estudos sobre a alimentação escolar na Educação Infantil no município de Duque de Caxias, Pessanha analisou documentos e realizou entrevistas com educadores e responsáveis, com vistas a identificar a maneira como os alunos das unidades escolares estavam se alimentando, além de verificar quais ações são desenvolvidas para implementar as regras estabelecidas pela Lei nº 11.947/2009 que regulamenta o PNAE.

Ao analisar os cardápios das unidades escolares para o primeiro trimestre de 2024, Pessanha pôde perceber que neles estavam previstos a oferta de duas refeições no turno da tarde (almoço e lanche), diferentemente do que está previsto no 2^a PLAMsan, que afirma que no período da tarde é oferecido somente lanche. Porém, de acordo com os dados de sua pesquisa, educadores afirmam que na unidade escolar somente é oferecido o almoço no período da tarde. (Pessanha, 2024)

As figuras a seguir, mostram essa discrepância entre o que está previsto no PLAMsan e nos cardápios divulgados no site da Secretaria Municipal de Educação:



Figura1- Cardápio de merenda da pré-escola no primeiro trimestre de 2024.

 <p>ESTADO DO RIO DE JANEIRO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO SUBSECRETARIA PEDAGÓGICA COORDENADORIA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR</p>		FEVEREIRO 05/02 a 09/02 19/02 a 23/02	MARÇO 04/03 a 08/03 18/03 a 22/03	ABRIL 01/04 a 05/04 15/04 a 19/04 29/04 a 03/05	 <p>Cardiápolis Escola - 2024 Modalidade de Ensino: Pré-Escolar (4 a 5 anos)</p>
Cardápio Escola - 2024					
Modalidade de Ensino: Pré-Escolar (4 a 5 anos)					
1º TURNO					
Dia/Refeição/ Horário	Segunda-Feira	Terça-Feira	Quarta-Feira	Quinta-Feira	Sexta-Feira
Desjejum 7h	Leite enriquecido Biscoito	Smoothie de maracujá	Shake turbinado	Suco (sabores) Sanduíche de queijo	Mingau de milho
Refeição 10h	Torta de peixe com aipim Salada de tomate Arroz com cheiro verde Feijão	Galinhada com legumes (cenoura, cheiro-verde e chuchu)	Churrasquinho de panela Abobrinha ao forno	Chuchu Mimoso (Ovos, chuchu, cebola, tomate e cheiro verde)	Caçarola de frango, batata doce e abóbora
	Maçã	Banana	Mamão	Maçã	Salada de frutas (banana, papa, mamão)
2º TURNO					
Dia/Refeição/ Horário	Segunda-Feira	Terça-Feira	Quarta-Feira	Quinta-Feira	Sexta-Feira
Refeição 12h - 13h	Torta de peixe com aipim Salada de tomate Arroz com cheiro verde Feijão	Galinhada com legumes (cenoura, cheiro-verde e chuchu)	Churrasquinho de panela Abobrinha ao forno	Chuchu Mimoso (Ovos, chuchu, cebola, tomate e cheiro verde)	Caçarola de frango, batata doce e abóbora
Lanche 15h - 16h	Leite enriquecido Biscoito	Smoothie de maracujá	Shake turbinado	Suco (sabores) Sanduíche de queijo	Mingau de milho
COMPOSIÇÃO NUTRICIONAL (MÉDIA SEMANAL)	Energia (Kcal):	CHO (g)	PTN (g)	LPD (g)	
		55 a 65% do VET	10 a 15% do VET	25 a 35% do VET	
	616,38kcal	85g	57%	23g	15%
				20g	29%

Os cardápios podem sofrer alterações em razão da abastecimento e disponibilidade, sendo necessário autorização prévia da nutricionista da Secretaria Municipal de Educação responsável pela unidade.

Fonte: SME (2024 apud Pessanha 2024)



Figura 2- Cardápio de merenda da pré-escola para o segundo trimestre de 2024.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO SUBSECRETARIA PEDAGÓGICA COORDENADORIA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR			FEVEREIRO 12/02 a 16/02 26/02 a 01/03	MARÇO 11/03 a 15/03 25/03 a 29/03	ABRIL 08/04 a 12/04 22/04 a 26/04	Carollyne L. Moura Nutricionista: Carollyne L. Moura CRN: 13100083 Mat.: 382298
Cardápio Escola - 2024						
Modalidade de Ensino: Pré-Escolar (4 a 5 anos)						
1º TURNO						
Dia/Referência/ Horário	Segunda-Feira	Terça-Feira	Quarta-Feira	Quinta-Feira	Sexta-Feira	
Desjejum 7h	Frapé gelado Biscoito	Leite enriquecido com aveia	Frozen de mamão e banana	Leite caramelizado Pão com requeijão nutritivo	Vitamina de frutas	
Refeição 10h	Omelete Colorido(tomate e pimentão) Quibebe Arroz Feijão Salada de frutas com aveia (banana, maçã, melancia)	Iscas de carne ensopada com cenoura Abobrinha ao alho	Strogonoff de frango Salada de alface e tomate	Carne de pressão com alpim Arroz com cenoura	Macarrão ao molho sugo com frango e cheiro-verde Beterraba a campanha (tomate, pimentão e cebola)	Feijão Maçã
2º TURNO						
Dia/Referência/ Horário	Segunda-Feira	Terça-Feira	Quarta-Feira	Quinta-Feira	Sexta-Feira	
Refeição 12h - 13h	Omelete Colorido(tomate e pimentão) Quibebe Arroz Feijão Salada de frutas com aveia (banana, maçã, melancia)	Iscas de carne ensopada com cenoura Abobrinha ao alho	Strogonoff de frango Salada de alface e tomate	Carne de pressão com alpim Arroz com cenoura	Macarrão ao molho sugo com frango e cheiro-verde Beterraba a campanha (tomate, pimentão e cebola)	Feijão Maçã
Lanche 15h - 16h	Frapé gelado Biscoito	Leite enriquecido com aveia	Frozen de mamão e banana	Leite caramelizado Pão com requeijão nutritivo	Vitamina de frutas	
COMPOSIÇÃO NUTRICIONAL (MÉDIA SEMANAL)		Energia (Kcal):	CHO (g)	PTN (g)	LPD (g)	
		55 a 65% do VET	10 a 15% do VET	25 a 35% do VET		
		601,47kcal	97g	56%	29g	17%
					22g	29%

De cardápio poderão sofrer alterações em razão do abastecimento e sazonalidade, sem necessária autorização prévia da nutricionista da Secretaria Municipal de Educação responsável pela unidade.

Fonte: SME (2024) apud PESSANHA (2024)

Foi constatado através de formulários preenchidos pela comunidade escolar em sua pesquisa, Pessanha (2024) afirma que na unidade escolar não há a oferta do lanche no turno da tarde e, isso tem feito com que nesse horário, os alunos substituam alimentos saudáveis por alimentos ultraprocessados, pois de acordo com os pais, são práticos e mais baratos. Porém, o alto consumo de alimentos ultraprocessados pode causar danos à saúde como obesidade, falta de nutrientes, entre outros.

Em cumprimento ao estabelecido na Lei nº 11.947/2009, que prevê o emprego de 30% dos recursos do PNAE na aquisição de produtos da agricultura familiar, a Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias (SME-DC) criou a Comissão Especial de Agricultura Familiar, formada por membros da SME-DC, Secretaria Municipal de Agricultura (SMAG), do Departamento de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (DESANS) e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Ocorreu também a segunda chamada pública para habilitar agricultores familiares, habilitando a Cooperativa de Agricultores e Agricultoras de Rio Pardo (Cooprio) de Paracambi, e a Cooperativa dos Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais (Coopafer) de Sumidouro (Pessanha, 2024).

No que diz respeito à aquisição de produtos da agricultura familiar, a Lei 11.947/2009 foi alterada em 2023 pela Lei nº 14.660, que passa a priorizar a aquisição dos gêneros alimentícios de grupos formais e informais de mulheres, estabelecendo que a metade da venda seja feita em nome da mulher. (Brasil, 2023)

[...] a não valorização das atividades realizadas por mulheres no meio rural vem demonstrando uma evasão da população feminina jovem, do campo para a cidade. Em seu estudo, Menasche et al. sugerem que essas jovens estejam buscando no trabalho urbano o reconhecimento que suas mães não alcançaram enquanto agricultoras e, por consequência, essa desvalorização de seu trabalho corrobora para uma situação de insegurança alimentar. (Lima; Lima; Silva, 2016).

De acordo com entrevista elaborada por Pessanha (2024), em uma unidade escolar de Duque de Caxias, professores da Educação Infantil e merendeiros afirmam que não é servido lanche no período da tarde, conforme mostra os cardápios divulgados no site da SME (2024), isso faz com que haja o consumo de alimentos ultraprocessados no horário do lanche. Sua pesquisa também demonstra que os responsáveis admitem o consumo de alimentos ultraprocessados por seus filhos, mesmo que esporadicamente. Com isso, podemos perceber que esses pais não estão cientes dos malefícios causados por estes alimentos tanto na saúde como no rendimento escolar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Duque de Caxias, destacando os desafios e a relevância dessa política pública no contexto da segurança alimentar e do desenvolvimento educacional.

Nossas análises reforçam, primeiramente, o papel inquestionável da alimentação saudável como pilar para o bom desempenho dos alunos. Conforme demonstrado pela literatura, a nutrição adequada nos primeiros anos de vida está intrinsecamente ligada à plasticidade cerebral e à capacidade de aprendizado, sendo a carência de nutrientes um fator que agrava a vulnerabilidade social e compromete o desenvolvimento cognitivo.

O PNAE emerge, portanto, não apenas como um programa de suplementação, mas como uma política fundamental para amenizar as desigualdades sociais e combater a insegurança alimentar enfrentada por famílias em situação de vulnerabilidade. Ao fornecer refeições diárias, o programa contribui diretamente para a permanência e o sucesso escolar de milhões de crianças.



Entretanto, este trabalho revelou a fragilidade estrutural do financiamento do programa, que se torna altamente vulnerável à flutuação de preços. A ausência de uma lei que automatize o aumento do valor *per capita* do PNAE coloca a capacidade de compra do programa e a qualidade da oferta nutricional à mercê da vontade política e da volatilidade econômica. Essa instabilidade impacta diretamente a qualidade das refeições, dificultando a garantia de uma alimentação escolar que seja simultaneamente suficiente, saudável e adequada.

Especificamente em Duque de Caxias, apesar do reconhecido pioneirismo em ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), os resultados da pesquisa apontam para desafios persistentes. A inconsistência entre o planejamento oficial e a prática de oferta de refeições, aliada à vulnerabilidade social e aos índices de não-eutrofia infantil, indica que o município precisa de uma fiscalização mais rigorosa e de uma revisão urgente de suas práticas de execução do PNAE.

Em suma, este estudo conclui que a plena eficácia do PNAE depende da superação de dois grandes desafios: a garantia de um financiamento estável em nível federal e o aprimoramento rigoroso da execução em nível municipal. Pesquisas futuras devem se concentrar em investigar mecanismos de reajuste automático de valores do PNAE e analisar o impacto direto dessas falhas de execução no desempenho acadêmico dos alunos da rede pública.

Os resultados e discussões do estudo revelaram que a execução do PNAE em Duque de Caxias é permeada por controvérsias e desafios significativos. A alimentação escolar, financiada pelo PNAE e por recursos próprios municipais, é fornecida por empresas terceirizadas. Há uma notável inconsistência na oferta de refeições no período da tarde: enquanto o 2º Plano Municipal de Segurança Alimentar (PLAMsan) prevê apenas lanche, os cardápios divulgados pela Secretaria Municipal de Educação (SME) para o primeiro trimestre de 2024 indicam a oferta de almoço e lanche. Contudo, dados de pesquisa com educadores apontam que, na prática, apenas o almoço é servido, levando ao consumo de alimentos ultraprocessados no horário do lanche. Essa situação é agravada pelo fato de que os responsáveis pelos alunos admitam o consumo desses alimentos por seus filhos.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n.º 14.660/23.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023.

FERREIRA, G. S. **O Direito à Alimentação Adequada no Brasil.** In: 3.º Simpósio Internacional de Direitos Humanos. Recife, 2007.

FRESCURATO, R. R. **Uma nova proposta de educação para a Baixada Fluminense: a Escola Proletária de Merity, 1921-1932.** Rio de Janeiro, 2014.

FRESCURATO, R. R. **Os intelectuais da educação e a educação pública brasileira (1920-1940).** Rio de Janeiro: FGV, 2019.

IBGE. **Censo Demográfico.** 2022.

LIMA, J. P. A.; LIMA, G. J. F.; SILVA, A. M. **Insegurança alimentar e nutricional em comunidades rurais do semiárido nordestino: uma análise a partir do gênero e da segurança alimentar.** Revista de Nutrição, v. 29, n. 4, p. 555-564, 2016.

NERO, F.; GARCIA, M. A.; JUNIOR, L. B. **História da alimentação escolar no Brasil: do assistencialismo à segurança alimentar.** Revista Brasileira de Saúde Pública, v. 20, n. 2, p. 115-125, 2022.

PESSANHA, M. A. S. **Estudos sobre a alimentação escolar na Educação Infantil no município de Duque de Caxias.** 2024.

SANTOS, L. E. C.; COSTA, P. H. S.; BANDEIRA, D. J. F. **A Merenda Escolar no Brasil: um histórico da política de alimentação escolar.** Revista Interdisciplinar de Pesquisa e Extensão, v. 2, n. 2, p. 80-95, 2016.

SERFATY, S. J. M. **A fome e seus impactos no desenvolvimento humano.** Revista de Nutrição, v. 34, n. 1, p. 1-10, 2021.

SILVA, J. S. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e sua contribuição para a segurança alimentar e nutricional.** Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 9, n. 2, p. 187-200, 2019.

SISVAN. **Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional.** 2022.

STEFANINI, A. A. **A alimentação escolar no Brasil: um histórico da política.** São Paulo: Fundação Abrinq, 1998.

VASCONCELOS, A. D. et al. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Brasília: MEC/FNDE, 2012.

VASCONCELOS, A. D. **A fome e a política de segurança alimentar no Brasil: um histórico.** São Paulo: Cortez, 2005.

