

**FACULDADE AUTÔNOMA DE DIREITO – FADISP
PROGRAMA DE DOUTORADO EM DIREITO**

THAIS XAVIER FERREIRA DA COSTA

**O DIREITO FUNDAMENTAL À EFICÁCIA DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO
DESDOBRAMENTO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO
ADEQUADA E COMO MEIO DE REALIZAÇÃO DA DIGNIDADE DA
PESSOAL HUMANA - ASPECTOS LEGAIS E DOUTRINÁRIOS
SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DO ALIMENTO**

**SÃO PAULO-SP
2023**

THAIS XAVIER FERREIRA DA COSTA

**O DIREITO FUNDAMENTAL À EFICÁCIA DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO
DESDOBRAMENTO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO
ADEQUADA E COMO MEIO DE REALIZAÇÃO DA DIGNIDADE DA
PESSOAL HUMANA - ASPECTOS LEGAIS E DOUTRINÁRIOS
SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DO ALIMENTO**

Tese apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Doutor pelo Programa de
Doutorado em Direito da Faculdade Autônoma de
Direito – FADISP

**SÃO PAULO-SP
2023**

THAIS XAVIER FERREIRA DA COSTA

**O DIREITO FUNDAMENTAL À EFICÁCIA DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO
DESDOBRAMENTO DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO
ADEQUADA E COMO MEIO DE REALIZAÇÃO DA DIGNIDADE DA
PESSOAL HUMANA - ASPECTOS LEGAIS E DOUTRINÁRIOS
SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DO ALIMENTO**

Tese apresentada à Banca Examinadora da FADISP, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito na linha de pesquisa “*Ressignificação e Circulação de Direitos e Institutos*”, sob orientação do Prof. Dr. Francisco Pedro Jucá.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Pedro Jucá

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

São Paulo, _____ de _____ de 2023.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu pai, José Horácio Ferreira da Costa (*in memoriam*), que me inspirou com seu amor pelo Direito, e ensinou-me desde o início que só por meio da educação e do trabalho, eu poderia transformar a minha vida.

À minha mãe, Maria Amélia Xavier da Costa, pelo amor e cuidado que sempre dispensou a nossa família, pelo sacrifício que fez pela educação minha e do meu irmão. Sua força tornou essa jornada mais leve e divertida com sua constante presença e apoio.

Ao meu pequeno Davi, que com apenas quatro anos de idade, quando iniciei a jornada do mestrado, compreendeu minha ausência, e por ser meu maior incentivador, pois se muitas vezes pensei em não continuar, foi o seu olhar e a sua admiração que me davam força para prosseguir.

Ao meu noivo, André Luiz de Oliveira Costa, que além dos livros emprestados, dispensou sua atenção e seu tempo discutindo políticas públicas e contribuindo para a evolução dessa pesquisa. Seu carinho e amor incondicionais foram meu esteio e minha força nos momentos difíceis.

À minha irmã de alma e de coração, Soraya Saab, que sempre teve amor, conselhos, generosidade e bom humor para estar ao meu lado desde sempre e para sempre. Além disso, uma grande pesquisadora, de raciocínio jurídico ímpar e revisora da minha pesquisa.

Às minhas crianças, Cecília, Fabinho, Júlia e Léo, que me fizeram tia, renovaram minhas forças e em cada conversa me dão grandes lições de empatia e amor ao próximo.

AGRADECIMENTOS

Ser grata e entender que não evoluímos sem a contribuição daqueles que querem o nosso bem são sentimentos que carreguei durante todo o desenvolvimento do meu doutorado.

Nesta tão sonhada e desejada jornada acadêmica, que tive o privilégio de experimentar, não poderia deixar de externar os meus profundos agradecimentos a todos que contribuíram para que ela se materializasse.

Com muita fé e amor, agradeço primeiramente à Deus, pela vida, pela saúde, pelas oportunidades apresentadas e pela inesgotável vontade de superar todos os obstáculos surgidos ao longo da caminhada.

Ao Conselheiro Ronaldo Chadid, grande incentivador do meu ingresso no programa de Doutorado, e que durante todo o período prestou apoio e dedicou-se a compartilhar suas experiências acadêmicas, inspiração para a busca incessante pelo conhecimento.

Ao Prof. Dr. Francisco Pedro Jucá, “Mestre por excelência”, profundo conhecedor do Direito e exemplo de profissionalismo na docência, na pesquisa e na magistratura, registro minha admiração e apreço, pelo conhecimento auferido ao longo de todo o programa de doutorado, pelas lições de vida, e, principalmente, por aceitar a orientação da minha tese.

À Academia Sul-Matogrossense de Direito Público, à Sociedade Brasileira de Direito Financeiro, ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário (IBEDAFT), e aos organizadores do Congresso Internacional de Direito Financeiro, pelas oportunidades de pesquisa, conhecimento, publicações e participação nos editoriais e nas revisões.

À Faculdade Insted e aos Diretores Neca e Fernando Bumlai, pela confiança no meu trabalho acadêmico e pelo apoio incondicional que me prestaram na condução dos trabalhos.

Aos meus queridos amigos, Rodrigo Dalpiaz Dias, Fábio Theodoro de Faria, Luciene Ribeiro Rolon, e Terezinha Guimarães, pelos conhecimentos partilhados e pelas conversas nos momentos difíceis.

“A fome não é um fenômeno natural, mas um fenômeno social, produto de estruturas econômicas defeituosas.” (Josué de Castro)

RESUMO

A presente pesquisa aborda o direito à alimentação escolar sob as perspectiva do direito humano à alimentação adequada e realização da dignidade da pessoa humana, destacando o papel do controle como meio de contribuir para a eficácia da política pública em comento. Delimita-se o tema no estudo do controle social, do controle interno e externo, previstos no artigo 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 desses 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 humanos e 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. A pesquisa histórica foi empregada 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

ABSTRACT

This research addresses the right to school meals from the perspective of the human right to adequate food and the fulfillment of human dignity, highlighting the role of control as a means of contributing to the effectiveness of the public policy in question. The theme is limited to the study of social control, internal and external control, provided for in article 9 of the PNAE Law, in view of the problem of effectively guaranteeing the fundamental right to school meals. The objective is, from the contextualization of deficiencies in the execution of the National School Feeding Program, to demonstrate that the improvement of the actions of these control systems can result in the effectiveness of the public policy in question. The research was carried out through bibliographic surveys on the subject and the study of the legal diplomas that govern and guide the dealings with human and fundamental rights, the performance of control in the inspection of public policies and the specificities of the National School Feeding Program. The approach method used was the deductive one, starting from theoretical premises that can be concluded about the problem raised. Historical research was used to understand the institutes in current terms, 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 lunches in the national scenario.

Key-words: Control. National School Feeding Program. Effectiveness.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 01 – Quadro da desnutrição e insegurança alimentar no Brasil nos últimos 05 anos segundo dados divulgados pela FAO.....	p. 36
Tabela 02 - Quadro da desnutrição infantil no Brasil nos últimos 05 anos segundo dados divulgados pela FAO.....	p. 37

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

ATRICON – Associação dos Tribunais de Contas

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNA – Comissão Nacional de Alimentação Escolar

CGU – Controladoria Geral da União

CTN – Código Tributário Nacional

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU – Organização das Nações Unidas

Org. – Organização

PAT - Programa de Alimentação do Trabalhador

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PPA – Plano Plurianual

PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS	18
1.1 Do direito humano à alimentação adequada	28
1.2 Fome, desnutrição e o (in)sucesso escolar	33
2. DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	41
2.1 Do direito fundamental à educação	41
2.2. Educação como direito da pessoa humana e sua importância para a construção da dignidade.....	43
2.3 Aspectos históricos da política pública de alimentação escolar	47
2.4 Alimentação escolar no mundo – breves considerações.....	64
3. DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	68
3.1 Do repasse financeiro do programa nacional de alimentação escolar	71
3.2 Da terceirização da merenda escolar.....	73
4. DAS AÇÕES DO SISTEMA DE CONTROLE PARA EFETIVIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	77
4.1 Da fiscalização e do controle	79
4.1.1 Do controle interno.....	84
4.1.2 Do controle externo.....	86
4.1.3. Do controle social.....	90
4.2 Atuação com foco na efetividade.....	96
4.2.1. Eficiência pedagógica	97
4.2.2 A atuação concomitante	100
4.2.3 Termos de ajustamento de gestão.....	104

4.2.4 Rede de controle: parcerias em prol da efetividade	105
CONCLUSÃO.....	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111

INTRODUÇÃO

O direito à alimentação, preconizado no artigo 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 a promoção de políticas públicas que garantam a segurança alimentar e nutricional do indivíduo, conforme previsão do artigo 2º da Lei de Segurança Alimentar (Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006).

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

Insere-se nesse contexto, as políticas públicas voltadas para alimentação escolar, fundamentada no Programa Nacional de Alimentação Escolar, que é disciplinado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

Nesse cenário, se a fundamentalidade material e formal do direito à alimentação encontram-se presentes por toda Constituição Federal, e por consequência, por todo 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.

Ao lado do estudo acerca do sistema normativo e doutrinário do direito à alimentação escolar, caminham as questões sociais e políticas da fome e da desnutrição. Insere-se, nesse contexto, a função social do alimento como meio de realização da dignidade da pessoa humana e acesso à tão emblemática justiça social.

O presente estudo tem aderência à linha de pesquisa de *Ressignificação e Circulação de Direitos e Institutos*, em face do alinhamento à temática que parte eminentemente da interpretação constitucional.

Para a realização da presente pesquisa, adotar-se-á um instrumental prático-teórico de análise e coleta de dados na legislação, doutrina e jurisprudência através do método dedutivo

analisando o direito à alimentação, em decorrência da interpretação constitucional, compreendo-o como instrumento de acesso à justiça social, e implementação das Políticas Públicas e de efetividade do programa nacional de alimentação escolar.

Nos desdobramentos da pesquisa e dos fenômenos gerais, políticos e administrativos que envolvem a problemática, a pesquisa histórica também se revela necessária, na busca da origem e evolução dessa política pública.

A interpretação sistemática terá papel fundamental, ao analisar e avaliar os dispositivos constitucionais pertinentes e, destes, com as demais normas e fenômenos sociais e políticos que envolvem o assunto, dialogando com os outros ramos do Direito e com as diversas Ciências Sociais que buscam entender a real função do legislador e do administrador, enquanto gestor, ao regulamentar e implementar a matéria em estudo.

Justifica-se a escolha do tema no fato de que merenda escolar é uma questão social no Brasil, pois é realidade de muitas crianças frequentarem a escola na expectativa de fazer uma refeição, que em parte das vezes, é a única que elas têm no 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 e tangencia a universalidade que contempla o próprio direito à educação, que deve ser tudo que o aluno precisa para estar em sala de aula e ter o pleno desenvolvimento na parte pedagógica, social, de cidadania e de preparação para o mercado de trabalho.

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, não atendimento às diretrizes de alimentação adequada e o fato de que a literatura não esgotou o tema, evidenciam a relevância de estudar cientificamente a matéria, pesquisando suas deficiências e possíveis soluções.

Diante das deficiências e não condução satisfatória da política pública de alimentação direcionada aos estudantes em idade escolar, questiona-se: como o sistema de controle pode contribuir para o PNAE se transformar em uma política pública eficaz, com vistas ao cumprimento das diretrizes do Direito Humano à Alimentação Adequada?

Com efeito, propõe-se como objetivo geral analisar o direito à alimentação escolar como um desdobramento do direito humano à alimentação adequada, verificando os meios de atuação do sistema de controle com vistas à contribuir para eficácia e efetividade do programa

Para alcance do objetivo proposto, almeja-se especificamente, estudar a alimentação escolar como direito fundamental e identificar o papel do Estado; analisar a importância do programa nacional de alimentação escolar e a sua relevância enquanto política pública frente à

questões interrelacionadas como a fome, a desnutrição e o desempenho escolar; pesquisar teórica e normativamente o programa nacional de alimentação escolar; e aferir o papel do controle para a efetividade e eficácia da política pública em comento.

O método de abordagem será o dedutivo, partindo de premissas teóricas passíveis de identificar as possíveis soluções do problema apresentado. A pesquisa histórica foi empregada 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. A metodologia da pesquisa será a bibliográfica exploratória pautada em doutrinas e demais publicações científicas acerca do tema, estando o trabalho dividido em quatro partes.

Na primeira parte a fundamentação teórica tem como objeto o estudo sobre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, bem como, toda evolução histórica dos Diplomas Internacionais que abordam o Direito Humano à alimentação adequada, perpassando a integração de tais preceitos e diretrizes no ordenamento jurídico pátrio.

A partir do reconhecimento enquanto direito fundamental, identifica-se nas Políticas Públicas a sua importância no desenvolvimento de um país, servindo de instrumento para potenciais soluções que propiciem a garantia dos direitos sociais fundamentais, em que se insere o direito à alimentação escolar. Trata-se, assim, do significado das políticas públicas e seu caráter vinculativo aos preceitos, fundamentos, princípios e objetivos constitucionais, de observação obrigatória e que não se presta apenas de limitadora do agir dos poderes públicos, mas verdadeira diretriz governamental e interpretativa na formulação de políticas públicas, cujo princípio da dignidade humana localiza-se no centro de sua existência.

Dessa forma, as políticas públicas inserem-se nas políticas de Estado e de Governo e registram-se as diversas espécies de “políticas” que podem permear o universo de formas e tipos de políticas públicas baseadas em sua natureza, áreas de atuação, amplitude dos benefícios, custos etc., mas sempre com o olhar voltado para a eficácia e efetividade do direito tutelado. Falar de merenda escolar no contexto brasileiro implica em falar da fome, e reconhecer que o assunto é também uma questão social. É levado a cabo, para tanto, as estatísticas acerca da fome e da desnutrição no país, destacando como o programa de alimentação escolar pode impactar no desempenho escolar

Na segunda parte, encontra-se espaço para estudar os aspectos históricos, políticos, sociais e legais que permeiam a matéria, passando à tratativa da importância do direito à alimentação escolar para concreção do direito fundamental à educação, como desdobramento do direito humano à alimentação adequada, amparado no Princípio da Dignidade da Humana, ressaltando novamente a relevância do estudo do tema. Volta-se o estudo para a perspectiva

histórica das políticas públicas da merenda escolar no Brasil, desde a sua primeira concepção, na década de 1950, até os dias atuais, abordando suas deficiências e as novas medidas implementadas em alguns Estados com a terceirização dos serviços.

Na terceira parte, a par desses subsídios de cunho sociológicos, passa-se ao estudo do Programa Nacional de Alimentação escolar, verificando questões inerentes ao orçamento, repasse, diretrizes de sustentabilidade, e verificação de modelos adotados pelos municípios brasileiros, apresentando os resultados da política pública prestada de forma terceirizada.

Por fim, tem-se a abordagem do controle no sistema republicano brasileiro, identificando as modalidades, na busca de discernir suas atuações e então destacar o papel do controle interno, externo e social. A última parte, cuida especificamente do ponto existencial desta tese: as atuais perspectivas de atuação do controle em uma política pública que se volta para a alimentação de crianças e que impacta diretamente no desempenho escolar.

Destaca-se assim, a necessidade da atuação *a priori*, a eficiência pedagógica das ações que podem ser materializadas por meio da constituição e atuação efetiva dos Conselhos de Educação e de Alimentação Escolar, da participação dos pais e da sociedade na fiscalização, do manuseio de auditorias governamentais e auditorias concomitantes, monitoramento, e com o compartilhamento de informações com outros órgãos de controle.

Eis, portanto, a contribuição que a presente pesquisa procura trazer para que, de fato, possa transformar os órgãos de controle participativos e decisivos no desenvolvimento do país e na consolidação da política pública de merenda escolar, diante das possibilidades reais que o Orçamento pode proporcionar.

1. DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Georg Jellinek, ao analisar a posição de E. Boutny sobre a Declaração de Direitos do Homem, observa que conclusão geral de seu trabalho é ¹:

La Declaración de Derechos no proviene de Rousseau ni de Locke, de los Bills de derechos americanos, ni de la Declaración de Independencia: ella es el resultado de una causa indivisible: el gran movimiento de los espíritus de siglo XVIII.

Após a Revolução Francesa, desencadeou-se uma expansão na formação de novos Estados, ao longo dos séculos XVIII e XIX, com isso, uma rápida descentralização do ordenamento jurídico internacional. A ausência de legislador e de um órgão judiciário supranacionais acabaram por culminar com a chamada “intervenção humanitária”², ligada a um padrão que minimamente pudesse atender às situações absolutamente urgentes, não de sobrevivência, mas da própria existência humana em determinadas localidades.

Indivíduos ou grupos de pessoas passaram a atuar em conferências internacionais (1923), de codificação de Haia (1930), em razão da falta de um organismo internacional permanente³.

Por mais de um século, portanto, essa situação perdurou e a proteção dos direitos individuais se efetuiu basicamente pela relação interestatal, limitando as questões de direitos transacionais, apenas aos países em que as tratativas eram realizadas, normalmente com alguma troca ou vantagem entre si, imbuídos de resolver situações análogas, principalmente entre países econômico e ideologicamente aliados, como no caso de questões de migração, de refugiados e de extradição.

Paradoxalmente, foram exatamente os adventos das duas grandes guerras mundiais os quais transformaram o modo de internacionalização dos direitos humanos. Como bem observa Gregorio Peces-Barba⁴:

las ideas surgen siempre en momentos históricos precisos, se repiten, se transforman, y arraigan o desaparecen. Son como una semilla de razón que se formula por unos hombres, que otros leen, meditan y trabajan sobre ese germen, desde su propio punto de vista en su propio tempo y con su propia

¹ JELLINEK, Georg. (Tradução de Adolfo Posada) **La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano**. Granada: Editorial Comares, 2009. p. 25

² TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. v. 1. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2003. p. 53

³ Idem, ibidem.

⁴ PECES-BARBA, Gregorio. Los derechos económicos, sociales y culturales: apuntes para su formación histórica. In: **Historia de los derechos fundamentales**. tomo III, siglo XIX, volumen II, libro I. Madrid: Editorial Dykinson, 2007. p. 423

formación, y que reconstruyen, con otras aportaciones y otros bagages culturales.

O momento histórico preciso para o alcance de proteção dos direitos humanos, como domínio efetivo no plano internacional, foi desencadeado pela criação da Organização das Nações Unidas, (ONU) em 24 de outubro de 1945 e a partir de 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Havia, na época, uma preocupação com a restauração de um direito internacional o qual, viesse a reconhecer a capacidade processual dos indivíduos e grupos sociais os quais atingissem todos, ou ao menos, o maior número de países possível, ainda sob efeito traumático, desencadeado pelos horrores da Segunda Guerra Mundial. Portanto, a preocupação transcendia o amparo aos indivíduos, elevando-se a inquietude para proteção do ser humano⁵.

É neste cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como referencial ético e paradigma, o qual orienta a ordem internacional contemporânea⁶. Daí a passagem dos direitos humanos aos direitos fundamentais tem sua origem anterior ao seu reconhecimento por parte do Estado. O chamado mito da pré-estatalidade cronológica e axiológica dos direitos fundamentais, caracterizada nos atos das Declarações de Direitos na França e Estados Unidos, confirma apenas o que se considerava como direitos naturais, inalienáveis e sagrados.

Como ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁷:

O pacto social prescinde de um documento escrito. Entretanto, nada proíbe que seja reduzido a termo, tem texto solene. Isto, inclusive, tem a vantagem da clareza e da precisão, bem como um caráter educativo. Tal documento o século XVIII cuidou de formalizar. Não é ele a Constituição que já o presume existente. É a *declaração* de Direitos. No pensamento setecentista, a declaração de direitos, por um lado, explicita os direitos naturais, por outro, como já se apontou, enuncia as limitações destes, que são admitidas a bem da vida em sociedade.

A Declaração de Direitos pressupõe a sua preexistência, se declarados, derivam da natureza humana, cuja característica é a universalidade, conforme afirma Vicente Theotonio Cáceres:⁸

⁵ FARIA, José Eduardo. O futuro dos direitos humanos após a globalização econômica. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.) **O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem**. São Paulo: USP, 1999. p. 35

⁶ PIOVEZAN, Flavia. **Temas de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 68

⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 5

⁸ CÁCERES, Vicente Theotonio. **Los derechos humanos desde la filosofía de la realidad histórica**. In: THEOTONIO, Vicente; PIETRO, Fernando (Dirs.). Los derechos humanos: una reflexión interdisciplinar. Córdoba: ETEA, 1995. p. 163.

(....) la Declaración de los Derechos Humanos – dada su pretensión de universalidad – es el fenómeno social de máxima generalidad que haya tenido hasta ahora lugar en la historia humana. Formalmente proclamada por Naciones Unidas como suprema instancia jurídicamente institucionalizada en el ámbito internacional, materialmente afecta a todos y a cada uno de los individuos de la especie humana.

O Direito Internacional, a partir de então, estabeleceu-se em campo fértil para converter os direitos humanos em legítimo interesse global, permitindo a formação de um sistema normativo internacional de proteção, abandonando-se a fase clássica do Direito da Paz e da Guerra, para uma era mais contemporânea de sua evolução, como Direito Internacional da Cooperação e da Solidariedade⁹.

Essa construção normativa de proteção dos direitos humanos começou, portanto, a se descentralizar para fazer valer os instrumentos de âmbito global e regional, haja vista que os problemas ligados à violação de direitos humanos não são globais. Por exemplo, violações advindas de guerras devem ser tratadas diferentemente dos problemas de fome ou de violência sexual. A busca é de um pluralismo viável, afinal, nem todo ser humano é igual, pois a preservação de suas diferenças é fundamental para o que se entende por singularidade ou essência do ser humano.¹⁰

Assim, organismos como a Organização dos Estados Americanos, Conselho de Segurança da ONU, Organização Mundial do Comércio, Organização Internacional do Trabalho, Organização do Tratado do Atlântico Norte, FAO (*Food and Agriculture Organization*) foram algumas das descentralizações criadas no Direito Internacional.

Destaca-se, oportunamente, que no tocante ao caráter universal dos direitos humanos, discute-se um pretenso imperialismo em universalizar as crenças, dentro de um contexto de doutrinação ocidental, conforme explica Giuseppe Tosi:

Afirmar, portanto, que os direitos humanos são uma ‘ideologia’ que surgiu num determinado momento histórico, vinculada aos interesses de uma determinada classe social na sua luta contra o Antigo Regime, não significa negar que eles possam vir a ter uma validade, que supere aquelas determinações históricas e alcance um valor mais permanente e universal. De fato, apesar de ter surgido no Ocidente, a doutrina dos direitos humanos está se espalhando em nível planetário. Isso pode ser medido não somente pela assinatura dos documentos internacionais por parte de quase todos os governos do Mundo, mas igualmente pelo surgimento de um movimento não governamental de promoção dos direitos humanos, que constitui quase que

⁹ PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de direito internacional público**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1991. p. 611

¹⁰ FACHIN, Melina Girardi. **Fundamentos dos direitos humanos – teoria e práxis na cultura da tolerância**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

uma ‘sociedade civil’ organizada em escala mundial, desde bairro até as Nações Unidas.¹¹

Em oposição ao relativismo, entende Marcos Antônio Guimarães que *“aqueles que o defendem se tornam ‘idiotas úteis dos ditadores deste mundo que, a pretexto de autodefesa cultural, isolam seus regimes autocráticos contra a penetração de exigências de democracia e Estado de direito”*¹²

O caráter de universalidade dos direitos humanos é contradito sob o fundamento de que a sociedade é reconhecidamente marcada pelo pluralismo cultural, assentada na diversidade de sistema de pensamentos, costumes e valores, não sendo possível pensar no ser humano sem levar em consideração suas diferenças culturais.¹³

Entretanto, conforme pondera Antonio Enrique Perez-Luno¹⁴, o atributo da universalidade é uma característica decisiva para definição dos direitos humanos, sua formulação de categorias de seres humanos leva à limitação e à fragmentação da aplicação dos direitos, por isso se conclui:

Por eso, sigue siendo actual la dimensión de universalidad de los derechos humanos, que ha sido reafirmada en el Acta Final de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos de Viena, así como a la Resolución de la Asamblea General de la ONU que crea la figura del Alto Comisionado para la protección de los Derechos Humanos (Cfr . Carrillo Salcedo, 1996), en ambos textos, que datan de 1993, se reafirma el carácter «universal e indivisible» de los derechos humanos. Esta misma exigencia fue reconocida en el Seminario de Lund convocado por el Instituto Raoul Wallenberg celebrado en diciembre de 1997 sobre «Derechos Humanos y Derecho Humanitario», en el que se consideró que tal universalidad debería ser el fruto de un diálogo abierto entre las distintas culturas. También representa un reconocimiento de la universalidad de los derechos la creación en Julio del año en curso del Tribunal Penal Internacional, para sancionar los crímenes más graves contra los derechos humanos. Concluyo, los derechos humanos o son universales o no son. No son derechos humanos, podrán ser derechos de grupos, de entidades o de determinadas personas, pero no derechos que se atribuyan a la humanidad en su conjunto. La exigencia de universalidad, en definitiva, es una condición necesaria e indispensable para el reconocimiento de unos derechos inherentes a todos los seres humanos, más allá de cualquier exclusión y más allá de cualquier discriminación.

¹¹ TOSI, Giuseppe. Direitos Humanos: reflexões iniciais. In: TOSI, Giuseppe. (Org.). **Direitos Humanos**: história, teoria e prática. João Pessoa: Universitária, 2005, p. 37

¹² GUIMARÃES, Marcos Antônio. Fundamentação dos direitos humanos: relativismo ou universalismo? In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos humanos**. Curitiba: Juruá Editora, 2006. Vol. 1. pp. 55-66.

¹³ NUNES, João Arriscado. **Um novo Cosmopolitismo? Reconfigurando os Direitos Humanos**. In BALDI, César Augusto (Org.). Direitos humanos na sociedade cosmopolita. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 16

¹⁴ PEREZ-LUÑO, Antonio Henrique. **La universalidad de los derechos humanos y el Estado Constitucional**. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2002, p. 108.

Isso significa que não estamos no começo ou no fim de um processo, mas no meio de uma travessia no desenvolvimento dos direitos humanos, que apresentam hoje um perfil geral de formulação normativa aberta, por não serem estáticos, imutáveis ou absolutos, permitem que sejam aplicadas a técnica da ponderação, quando internalizados cujos paradigmas referenciais orientam os sistemas jurídicos dos Estados, pois tem como destinatários tanto os Estados como os cidadãos.

Até se chegar à condição de “humanos”, houve um longo percurso histórico, cujas premissas fornecem o referencial necessário, para que os direitos conquistados sejam de fato protegidos, mantendo-se nas fórmulas solenes dos Estados que os reconhecem, a afirmação de sua concretude, como direito fundamental.

Jean-Jacques Rousseau, em seu *Discurso: sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, faz em seu prefácio a seguinte indagação:

Considero, igualmente, o assunto deste discurso como uma das questões mais interessantes que a filosofia possa propor, e, desgrazadamente para nós, como uma das mais espinhosas que os filósofos possam resolver: com efeito, como conhecer a fonte da desigualdade entre os homens, se não se começar por conhecer os próprios homens?¹⁵

Conhecer a origem da desigualdade entre os homens é na essência, tratar da igualdade que se quer revelar nos direitos fundamentais. Assim, identificar as raízes dos direitos humanos, dos direitos fundamentais e sua evolução permitem que nos aproximemos, no nosso sentir, de respostas de *como se desenvolveram?*, em segundo, *do porquê dos Direitos Fundamentais?*¹⁶. Essa também foi uma das vertentes do pensamento de Rousseau¹⁷.

Sobre a constituição dos Direitos Fundamentais, explica José de Melo Alexandrino¹⁸:

Na apreciação da gênese dos direitos fundamentais podem considerar-se vários níveis de análise: o nível *filosófico-cultural* (ou seja, o do movimento das ideias), o *político-constitucional* (abrangendo tanto os movimentos políticos como a aprovação de documentos constitucionais) e o *nível técnico-jurídico* (o domínio da Ciência do Direito). Estes diversos planos definidos e calculados entre si, constituem um dos mais extensos e complexos capítulos

¹⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso:** sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Disponível em: C:/site/livros_gratis/origem_desigualdades.htm (8 of 64) [11/10/2022 19:05:32], p. 9.

¹⁶ GARCIA, Marcos Leite. **O processo de formação do ideal dos Direitos Fundamentais: alguns aspectos destacados da gênese do conceito.** p. 5. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/052.pdf, Acesso em 15 de março de 2022.

¹⁷ Jean-Jacques Rosseau em seu *Discurso* afirma que: “o estudo do homem original, de suas verdadeiras necessidades e dos princípios fundamentais dos seus deveres, é ainda o único bom meio que pode ser empregado para levantar essas multidões de dificuldades que se apresentam sobre a origem da desigualdade moral, sobre os verdadeiros fundamentos do corpo político, sobre os direitos recíprocos dos seus membros e sobre mil outras questões semelhantes, tão importantes quanto mal esclarecidas.” p. 9.

¹⁸ ALEXANDRINO, José de Melo. **Direitos Fundamentais introdução geral.** 2.ed. Parede: Principia, 2007, P. 13

da História da civilização ocidental, que só de modo muito imperfeito poderíamos descrever.

É certo, porém, que os Estados internalizaram em seu plexo jurídico direitos conquistados e reconhecidos pela humanidade no decorrer da história, conforme elucida Ingo Wolfgang Sarlet¹⁹:

Os direitos fundamentais constituem construção definitivamente integrada ao patrimônio comum da humanidade (...) Praticamente não há mais Estado, que não tenha aderido a algum dos principais pactos internacionais (ainda que regionais) sobre direitos humanos ou que não tenha reconhecido, ao menos, um núcleo de direitos fundamentais no âmbito de suas Constituições.

Como afirma Bobbio, *“os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – [...] – ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, permite novos remédios para as suas indigências”*²⁰, a busca dos motivos e desígnios da alma (religião), da mente (razão e filosofia) e do pensamento (ciência) é que determinaram os vários estágios de reflexões, aceitações, descrenças e legitimações dos direitos humanos.

Não podemos deixar de seguir o entendimento de Bobbio, quando afirma que a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, é quem dá início à terceira e mais importante fase dos Direitos Fundamentais, pois, além de sua universalidade, ela: *“Põe em movimento um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados, ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado”*²¹.

Não obstante, Bobbio lembra também que a Declaração de 1948 é apenas o início de um longo processo, pois não tem forças de norma jurídica. Surgida com o fim da Segunda Guerra Mundial, a fim de combater as atrocidades cometidas contra a dignidade humana, no entender de Bobbio, a Declaração é apenas um ideal a ser alcançado²².

Na historicidade dos direitos fundamentais, na concepção pós-Segunda Guerra, veio a se destacar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, reiterada na Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Ed – Livraria do advogado. Porto Alegre, 2012, p.21

²⁰ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992, p. 6.

²¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 19.

²² Idem, ibidem.

Assim, verifica-se o reencontro dos direitos humanos com o pensamento kantiano, onde os homens, que possuem o atributo da racionalidade, constituem um fim em si mesmo e, portanto, possuem um valor intrínseco absoluto, porque são insubstituíveis e únicos, o que os torna dotadas de dignidade. Dessa forma, Kant preconiza que o tratamento que se deve dar à humanidade precisa ser realizado, na pessoa de cada ser, sem como um fim, nunca como meio²³.

Para Bobbio, os direitos humanos positivados não derivam do estado de natureza, o qual foi utilizado, apenas como argumento para justificar racionalmente determinadas exigências do homem. Segundo ele, o real surgimento de alguns direitos deriva das lutas e movimentos travados pelos homens, cujas razões devem ser buscadas na realidade social da época, não no estado de natureza, pois este revela a hipótese abstrata de um estado simples, primitivo, onde o homem vive com poucos carecimentos essenciais, oposto ao mundo de onde derivou toda a gama de Direitos Fundamentais que hoje conhecemos²⁴.

O seu fundamento de validade não é um dado objetivo extraível da natureza humana, mas o consenso geral dos homens acerca da mesma, já que tais direitos são reconhecidos por todas as sociedades civilizadas e estampados em Declarações Universais.

Com efeito, a influência pré-estatal é fator decisivo para o reconhecimento dos direitos humanos e sua normatização em direitos fundamentais, ora com alguns retrocessos em razão de reprimendas oriundas de governos autoritários, ora com avanços significativos advindos das novas relações sociais, incorporadas ao longo da história pelos mais diversos povos.

Assim, os direitos fundamentais apresentam um perfil geral de característica não estrita, ou seja, de formulação normativa aberta, na medida em que é comum existir uma situação não suficientemente precisa ou única em que se possa achar uma consequência jurídica clara, como ocorre, por exemplo, no enunciado: *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza*.

As regras são aplicadas a partir da técnica da subsunção, onde o caso concreto se ajusta ou não ao pressuposto fático do enunciado jurídico.

Já os direitos fundamentais são apresentados sob o prisma de princípios (gerais), que são aplicados pela técnica da ponderação, que não ataca a lógica do “tudo ou nada” das regras; busca a otimização do valor ou bem jurídico nele contido, na medida das possibilidades do caso concreto.

²³ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 13.

²⁴ Idem. p. 15.

Sobre o convívio entre princípios e regras, ensina Humberto Ávila²⁵:

O modelo ora apresentado demonstra que um sistema não pode ser composto somente de princípios, ou só de regras. Um sistema de princípios seria demasiado flexível, pela ausência de guias claros de comportamento, ocasionando problemas de coordenação, conhecimento, custos e controle de poder. E um sistema só de regras, aplicadas de modo formalista, seria demasiado rígido, pela ausência de válvulas de abertura para o amoldamento das soluções às particularidades dos casos concretos.

Acerca dessa composição, considerar um sistema jurídico e pensar sua aplicabilidade sob uma vertente flexível e outra formalista, insere-se ainda, a discussão do valor subjetivista que se assume em determinados casos, como bem explica Autora Tomazini de Carvalho²⁶:

A dificuldade surge com o princípio como valor, que geralmente é utilizado como justificação jurídica para a aplicação ou interpretação de outras regras. (...) Não se afasta a aplicação de uma regra para se aplicar “princípio”, apenas aplica uma norma em detrimento de outra que, segundo sua valoração, se sobrepõe em razão do princípio (valor).

Devem ser considerados como paradigmas referenciais éticos que orientam o constitucionalismo contemporâneo, impondo limites ao Estado com base na ótica da humanidade.

De igual forma, os direitos fundamentais não são um conceito estático, imutável ou absoluto. Pelo contrário, trata-se de um fenômeno que acompanha a evolução da sociedade e das novas tecnologias, surgindo, assim, novas necessidades de positivação para proteger a dignidade humana, a liberdade, a igualdade e fazer da solidariedade uma realidade entre todos²⁷.

A quem são destinados, ou, quem deve respeitar os direitos fundamentais? Em princípio, a história demonstra que sua principal função foi a limitação do poder estatal, num efeito vertical de aplicação.

No entanto, após a Segunda Guerra Mundial, a doutrina e a jurisprudência alemã passaram a sustentar a produção de efeitos horizontais, conhecido por *Drittwirkung*, ou “efeitos para terceiros”, porque tem aplicação entre os particulares²⁸.

²⁵ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p.147-148.

²⁶ CARVALHO, Aurora Tomazini. **Curso de teoria geral do direito – o constructivismo lógico-semântico**. 6.ed. – São Paulo: Noeses, 2019, p. 523.

²⁷ GARCIA, Marcos Leite. **O processo de formação do ideal dos Direitos Fundamentais: alguns aspectos destacados da gênese do conceito**. p. 5. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/052.pdf>, Acesso em 15 de março de 2022.

²⁸ DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 3. ed. São Paulo: RT, 2011. p. 102.

Esse novo “olhar” ampliou significativamente o alcance dos direitos humanos, fez surgir novos deveres nas relações privadas, aumentou significativamente as possibilidades e vertentes jurídicas para implementação de sua proteção, ainda não definitivamente consolidadas, principalmente no que se refere aos chamados “direitos morais”.

Os fatores subjetivos muito presentes nas relações particulares fogem dos parâmetros herméticos dos direitos, os quais se concretizam pelos danos materiais, o que possibilita considerar uma série de situações, que podem atuar no limite e alcance dos direitos humanos. Além do mais, a evolução da sociedade e dos processos de produção que influenciam as relações entre os indivíduos, é que torna possível a exequibilidade de determinados direitos fundamentais e sua maior proteção contra violações²⁹.

Sobre os direitos fundamentais, merece atenção a lição de Robert Alexy³⁰ para quem, sob o ponto de vista constitucional, o direito é de posição tão relevante que o seu reconhecimento não pode ser deixado à livre disposição do legislador ordinário, já que constituem prerrogativas inerentes à subsistência da condição humana dos indivíduos.

Para Ingo Sarlet, compreende os direitos fundamentais

todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto constitucional e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do catálogo)³¹.

Sobre respeito dos direitos fundamentais sociais, destaca o autor:

são uma densificação do princípio da justiça social, sendo que correspondem invariavelmente a reivindicação das classes menos favorecidas, sobretudo operária, a título de compensação em decorrência da extrema desigualdade que caracteriza suas relações com a classe empregadora, detentora do maior poderio econômico³².

Esse é o cenário em que atualmente se apresentam os direitos humanos e fundamentais dispostos na Ordem Jurídica.

²⁹ BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992. p. 16.

³⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 407.

³¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 80.

³² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 57.

Mas a advertência, tanto para a doutrina quanto para os Estados, é que o fato destes reconhecerem o surgimento de outros direitos humanos, como fundamentais, não permitem que se descuidem das conquistas anteriores. Num mundo em crise, onde nem mesmo os direitos mais elementares como a vida e a liberdade têm sido plenamente respeitados, a ampliação desses novos direitos, chamados de terceira ou quarta geração, não podem vir desacompanhada da manutenção dos direitos de primeira e segunda geração, sob pena do desmoronamento da própria estrutura normativa e valorativa de que os seres humanos consideram verdadeiramente essenciais para sua própria existência, sobrevivência e perpetuação.

A garantia desses direitos fundamentais em sua relação vertical (Estado e sociedade), desenvolve-se por meio de políticas públicas. Nesse contexto, é imprescindível atentar para a constitucionalização dos diversos ramos do direito, ocasionada pela incidência no seu domínio dos princípios constitucionais, tanto os específicos como (e principalmente) os de caráter geral, que se irradiam por todo o sistema jurídico.³³

A descentralização dos serviços públicos deveria ser o reflexo das Políticas Públicas traçadas pelos governos, nas suas diversas esferas de Poder (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e que devem ser compatíveis e harmônicas com os fundamentos e objetivos preconizados pela Constituição Federal³⁴.

A Constituição Federal estabeleceu vários objetivos fundamentais a serem seguidos pelas autoridades constituídas, que servem de vetores de interpretação, de criação e de aplicação das leis. Não sendo os objetivos do art. 3º de natureza taxativa, os poderes públicos devem buscar os meios e instrumentos para promover condições de igualdade real e efetiva, devendo existir uma política legislativa e administrativa com a adoção de normas especiais tendentes a corrigir os efeitos de tratamento desigual, buscando a concretização da igualdade social.

Em última análise significa que as Políticas Públicas possuem natureza vinculativa e ao mesmo tempo, como preconiza parte da doutrina possui características de *abrangência* e *a não limitação a leis e regras*³⁵. O caráter vinculativo das Políticas Públicas relaciona-se com os preceitos, fundamentos, princípios e objetivos constitucionais, uma vez que a Lei Maior configura-se como Carta Política de observação obrigatória e que não se presta apenas como

³³ REIS, José Sávio dos. **Princípio da eficiência**: o que se espera das instituições. In: Revista do Ministério Público de Minas Gerais. ed. 22. 2011.

³⁴ Vide arts. 1º e 3º da Constituição Federal.

³⁵ SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 27 de março de 2022. p. 36.

limitadora do agir dos poderes públicos³⁶, mas como verdadeira diretriz governamental e interpretativa na formulação de Políticas Públicas.

Dentre esse rol de direitos que compõem o mínimo existencial, ganha força no cenário atual o Direito Humano à Alimentação Adequada e seus desdobramentos, cujos deslindes de interesse para a presente pesquisa busca demonstrar a importância na alimentação escolar para integração plena do ser humano em idade escolar.

1.1 Do direito humano à alimentação adequada

Como essência dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos temos a relação do Estado como titular de obrigações e as pessoas como titulares de direitos. É consabido que o primeiro documento a cristalizar esse pensamento jurídico internacional foi a Declaração Internacional de Direitos Humanos, que surge no cenário pós II Guerra Mundial.

Em que pese não ter a natureza jurídica de um tratado, a Declaração Universal constituiu-se em dois pactos, cuja ratificação por parte dos Estados torna seus termos vinculativos, distinguindo-se em duas categorias de direitos, os civis e políticos e os econômicos, sociais e culturais, inserindo-se o direito à alimentação nesta última categoria.

Em relação aos principais instrumentos internacionais vinculantes que contemplam o direito à alimentação, e, portanto, que devem ser assegurados de forma efetiva por parte dos Estados que os ratificaram, tem-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), a Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989); a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), a Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

Quanto aos mais relevantes instrumentos não vinculantes que versam sobre o direito à alimentação, destacam-se a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e da Desnutrição (1974), a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial (1996) e as Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional (2004).

³⁶ DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 13.

A consagração do direito à alimentação no PIDESC, na forma estabelecida no artigo 11 do referido instrumento,³⁷ apresenta-se sob duas perspectivas: o direito fundamental de estar ao abrigo da fome e o direito à uma alimentação adequada, cujas diferenças podem ser assim compreendidas:

(...) o direito de estar ao abrigo da fome é considerado uma norma absoluta, pois está diretamente ligado ao direito à vida e, assim, deve ser assegurado a todas as pessoas, independentemente do nível de desenvolvimento em que se encontra a nação. Já o direito a uma alimentação adequada é muito mais amplo, pois condiz com a necessidade de favorecer um ambiente econômico, político e social que seja capaz de permitir que as pessoas possam atingir a segurança alimentar pelos seus próprios meios (...).³⁸

A realização de um direito à alimentação adequada “*é realizado quando cada homem, cada mulher e cada criança, só ou em comunidade com outros, tem física e economicamente acesso a qualquer momento a uma alimentação suficiente ou meio para obtê-la*”³⁹. O conteúdo do referido direito abrange a disponibilidade⁴⁰, a estabilidade⁴¹, a acessibilidade⁴², a sustentabilidade⁴³ e a adequação⁴⁴.

Intrinsicamente ligado ao direito à alimentação, temos a segurança alimentar, cujo conceito evoluiu significativamente nas últimas décadas, agregando valores de relevância como

³⁷ PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÓMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, ART. 11: “1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a assegurar a realização deste direito reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação internacional livremente consentida. 2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias, incluindo programas concretos: a) Para melhorar os métodos de produção, de conservação e de distribuição dos produtos alimentares pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo desenvolvimento ou a reforma dos regimes agrários, de maneira a assegurar da melhor forma a valorização e a utilização dos recursos naturais; b) Para assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentares mundiais em relação às necessidades, tendo em conta os problemas que se põem tanto aos países importadores como aos países exportadores de produtos alimentares.”

³⁸ SANTOS, Karin Luise; *et al.* **Perdas e desperdícios de alimentos: reflexões sobre o atual cenário brasileiro**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bjft/a/yhXZXHzvzPTqRWJpLcVt9Bx/?lang=pt>. Acesso em 23.11.2022

³⁹ Disponível em. <https://www.fao.org/3/i34480/i34480.pdf>. Acesso em 23 de novembro de 2022.

⁴⁰ Compreende a possibilidade de alimentar-se diretamente a partir da terra ou de outros recursos naturais, ou através de um sistema eficaz de distribuição, processamento e comercialização que encaminhe os alimentos do local de produção até às pessoas que deles necessitam.

⁴¹ A disponibilidade de alimentos deve ser garantida de maneira estável ao longo do tempo em cada lugar.

⁴² Todas as pessoas devem ter acesso, tanto em termos económicos como físicos, a alimentos suficientes e adequados. Implica, portanto, que as despesas inerentes à aquisição dos alimentos necessários para uma dieta alimentar adequada sejam tais que não ponham em risco a satisfação de outras necessidades básicas.

⁴³ A gestão dos recursos naturais deve ser feita de forma a assegurar a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente não só para as gerações presentes, mas também para as gerações futuras.

⁴⁴ A alimentação disponível deve ser suficiente e nutritiva para satisfazer as necessidades alimentares das pessoas, livre de substâncias nocivas e aceitável para a cultura do grupo humano ao qual o indivíduo pertence.

os aspectos nutricionais e os valores culturais dos alimentos, revestindo-se de um caráter multidisciplinar, que pode ser conceituada como:

(...) a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.⁴⁵

Ainda sobre os elementos conceituais, destaca-se o que pontuou Jean Ziegler, primeiro Relator Especial do Direito à Alimentação designado pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas⁴⁶, ao proferir que se trata do:

(..) direito de ter acesso regular, permanente e gratuito, diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentação quantitativa e qualitativamente adequada e suficiente, correspondente às tradições culturais do povo ao qual pertence o consumidor, e que assegura um exame físico e mental, individual e coletivo, cumprindo e dignificando uma vida livre do medo.

Nessa perspectiva, o direito à alimentação apresenta em seu bojo a dicotomia Estado (como realizador) e Indivíduo (como sujeitos e beneficiários) na concreção desse direito, cujos termos alinhados às ações internacionais supracitadas são enfatizadas por Aline Batista Vicentim⁴⁷:

As “Diretrizes Voluntárias de Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada” marcam uma evolução concreta na realização do Direito à Alimentação. Pela primeira vez, os governos têm que concordar sobre o significado do Direito à Alimentação e sobre as ações a serem tomadas para a sua execução. A abordagem baseada nos Direitos Humanos, incluída nas Diretrizes sublinha a dimensão do direito que é crucial destacar, já que os indivíduos não só têm uma necessidade à alimentação, mas eles têm um direito legal a ela. As Diretrizes, construídas com base no Direito Internacional, agem como uma orientação à implementação às já existentes obrigações dos Direitos Humanos. Esta orientação tem como objetivo dar apoio aos Estados na criação de legislação, estratégias e políticas adequadas, bem como constituir uma estrutura para auxiliar o Judiciário ou qualquer tribunal relevante na definição deste direito. Estas Diretrizes são também uma ferramenta importante para as organizações da sociedade civil no monitoramento de programas de governo e às alterações de demanda nas

⁴⁵ Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). **II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 17-20 março, 2004**. Brasília: Consea; 2004.

⁴⁶ FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, adopted by the 127th session of the FAO Council in November 2004 (Right to Food Guidelines), p. 3.

⁴⁷ VICENTIM, Aline Batista. O Direito Internacional à alimentação no Brasil: uma perspectiva de Direitos Humanos. In: SOARES, Mário Lúcio Quintão; SOUZA, Mércia Cardoso de (Coord.). *A Interface dos Direitos Humanos Com O Direito Internacional*: Tomo I. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.77. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1338/1389/4053>. Acesso em: 29 nov. 2022.

políticas. O documento fornece um quadro prático para iniciara operacionalização do Direito à Alimentação e depende dos Estados fornecerem as configurações políticas, legais e institucionais para sua realização progressiva, como já menciona o artigo 2 do PIDESC.

Nos moldes estabelecidos pelo artigo 15 do Comentário Geral n. 12 do CDESC, instituiu-se três níveis de obrigações ao Estado no que tange ao Direito à Alimentação⁴⁸. Primeiramente, encontra-se delineado o dever de respeitar:

A obrigação de respeitar exige dos Estados não tomar quaisquer medidas que resultem em impedimento no acesso à alimentação adequada. É uma abordagem negativa do Direito. Significa que os Estados não devem tomar ações que impossibilitem o acesso à comida ou até mesmo tornar o indivíduo incapaz de ter este acesso. Esta disposição negativa é uma obrigação relativamente fácil de ser cumprida pelos governos, já que não demanda ações específicas para realização deste direito (...)

Em sequencia, tem-se obrigação de proteger, que nos moldes estabelecidos:

(...) requer medidas concretas a serem tomadas pelo Estado para garantir que empresas ou indivíduos não privem outros indivíduos de seu acesso à alimentação adequada. Para cumprir esta obrigação, os Estados são compelidos a realizar ações para impedir qualquer razão para a violação do Direito à Alimentação. Inclui-se à obrigação de proteger a regulação de atores domésticos que podem influenciar no acesso Direito à Alimentação, bem como instituir barreiras para a não discriminação do acesso.⁴⁹

Por fim, tem-se obrigação de cumprir, compreendida como uma obrigação positiva, sendo que o Estado deve adotar as medidas necessárias com vistas ao cumprimento de suas obrigações, e no que tange especificamente ao Direito à Alimentação *“essas medidas podem constituir o diferencial no acesso individual à alimentação. Por exemplo, nos países subdesenvolvidos, a maioria dessas ações positivas é responsável pela qualidade e quantidade adequadas do alimento da população”*.⁵⁰

No ordenamento jurídico pátrio, o direito à alimentação foi inserido pela Emenda Constitucional n. 64/2010, que alterou o artigo 6º⁵¹ da Constituição Federal de 1988, fazendo sua inclusão no rol dos direitos sociais, encontrando arrimo, ainda, no princípio da dignidade da pessoa humana, portanto, reconhecido no rol dos direitos inalienáveis e imprescritíveis dos direitos fundamentais, sendo dever do Estado o combate à fome e a promoção de políticas

⁴⁸ IBIDEM.

⁴⁹ IBIDEM

⁵⁰ IBIDEM

⁵¹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

públicas que garantam a segurança alimentar e nutricional do indivíduo, conforme previsão do artigo 2º da Lei de Segurança Alimentar (Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006), *in verbis*:

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.

A disciplina da questão da segurança alimentar na referida lei é abrangente, contemplando, nos moldes estabelecidos pelo artigo 4º, a disponibilidade, o acesso e a adequação alimentar, permeando questões como a sustentabilidade, biodiversidade e acesso à informação, decorrendo daí várias diretrizes de políticas públicas voltadas para a 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, como um desdobramento do direito humano à alimentação adequada, inserindo-se no ordenamento jurídico pátrio no artigo 208, inciso VII da Constituição Federal de 1988, participando de leis específicas sobre o tema, que serão abordadas oportunamente.

Então, a fundamentalidade material e formal do direito fundamental à alimentação escolar encontram-se presentes por toda Constituição Federal, e por consequência, por todo 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*⁵² de políticas públicas composta por tarefas, fins e programas.⁵³

Trata-se portanto, de uma concepção de administração pública moderna, voltada para os resultados, superando a mera apreciação burocrática para uma visão finalística. Para que se tenha tal alcance, passa-se aos estudos dos aspectos históricos da alimentação e consequente verificação dos dados da fome e da desnutrição no Brasil.

⁵² Sobre as fases a que se referem as políticas públicas, importante trazer à baila que: Nos anos 1990, Howlett e Ramesh condensaram as fases do processo da política pública em cinco etapas, apresentando o que denominaram '*Improved model*': (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação. Neste modelo, prevalece a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para enfim ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política. Esta é a ideia de ciclo da política que até os dias atuais é bastante divulgada e trabalhada nos estudos de política. **In** HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony (tradução de Francisco G. Heidemann). **Política pública**: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

⁵³ CASTRO, José Ricardo Parreira de. **Ativismo de contas**. Rio de Janeiro: JAM Jurídica, 2015. p. 101-102. Para melhor elucidação das fases a que se referem as políticas públicas, importante trazer à baila que: Nos anos

1.2 Fome, desnutrição e o (in)sucesso escolar

Abordar o programa nacional de alimentação escolar, remete o estudo a uma fase antecessora de relevante compreensão para o desenvolvimento da política pública em comento: a importância da alimentação para o ser humano. Para tanto, o estudo partirá de um breve delineamento da existência da alimentação na história da humanidade, dando sequência para a abordagem sociológica, ou seja, destacar que merenda escolar no Brasil, é antes de qualquer coisa, uma questão social.

A alimentação sempre esteve presente na vida da humanidade, desde o início dos tempos, “*por milênios, vagaram os predecessores do homem, o próprio homem e seus descendentes, perscrutando a face da terra, em busca de alimento*”⁵⁴. Foi na busca de alimentos que se fixou na história um legado filogenético de experiências, surgindo o cultivo de cereais e de condimentos, este último, com grande significado para a história alimentar, pois foi o sabor que desenvolveu a arte de comer e a de beber.

Enquanto na antiguidade clássica a disseminação do uso de diferentes tipos de alimentos entre os continentes se deve muito ao comércio e à introdução de plantas e animais domésticos em novas áreas; os séculos infaustos da Idade Média retrocederam às práticas primitivas, verificando-se apenas uma lenta evolução nos meios de produção dos alimentos, principalmente pelo fato de que os tempos foram marcados pela fome e propagação de pragas e doenças⁵⁵.

Na idade contemporânea a alimentação é marcada pelo domínio da natureza e pela evolução científica, destacando-se: o aparecimento de novos produtos; a renovação de técnicas agrícolas e industriais; as descobertas sobre fermentação; a produção do vinho, da cerveja e do queijo em escala industrial e o beneficiamento do leite; os avanços na genética permitiram sua aplicação no cultivo de plantas e criação de animais; a mecanização agrícola; e ainda o desenvolvimento dos processos técnicos para conservação de alimentos. O cenário estampado até o século XX é de que a oferta de alimentos é suficiente para alimentar a população mundial,

⁵⁴ ABREU, Edeli Simioni de; VIANA, Isabel Cristina; MORENO, Rosymaura Baena and TORRES, Elizabeth Aparecida Ferraz da Silva. **Alimentação mundial: uma reflexão sobre a história**. *Saúde soc.* [online]. 2001, vol.10, n.2, pp.3-14. ISSN 0104-1290. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902001000200002>. Acesso em 25 de agosto de 2022..

⁵⁵ GARCIA, R.W.D. Notas sobre a origem da culinária: uma abordagem evolutiva. Campinas. *Rev. Nutr. PUCCAMP* 8(2):231-44, 1995.

o que não ocorre, dentre outras razões, por ausência de políticas que possibilitem a melhor distribuição de renda⁵⁶.

Trata-se a alimentação de um fator primordial para a existência humana, e faz parte da rotina diária do ser humano desde o seu nascimento com o aleitamento materno. E se alimentação esteve presente, a fome acompanhou essa história:

A fome – eis um problema tão velho quanto a própria vida. Para os homens, tão velho quanto a humanidade. E um desses problemas que põem em jogo a própria sobrevivência da espécie humana, a qual, para garantir a sua perenidade, tem que lutar contra as doenças que a assaltam, abrigar-se das intempéries, defender-se dos seus inimigos. Antes de tudo, porém, precisa dia após dia, encontrar com que subsistir – comer. E esta necessidade, é a fome que se encarrega de lembrá-la.⁵⁷

O problema da fome e da desnutrição sempre foi assunto amplamente debatido⁵⁸, já que o Brasil destacou-se por décadas como um dos países onde a fome atinge de forma 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.⁵⁹

Mas não era só isso. Além da discussão da reforma agrária no país, primeiramente concebida para promover o desenvolvimento industrial sem sacrificar demasiadamente a economia, entrou em pauta a discussão de aspectos atrelados ao capitalismo, evidenciando as distorções do sistema, onde a fome é fruto da acumulação do capital, conforme observa Marilena Chauí⁶⁰.

O Brasil ocupa o terceiro lugar mundial em índice de desemprego, gasta por volta de 90 bilhões de reais por ano em instrumentos de segurança privada e pública, ocupa o segundo lugar mundial nos índices de concentração de renda e de má distribuição de riqueza, mas ocupa o oitavo lugar mundial em termos de Produto Interno Bruto. A desigualdade na distribuição de renda – 2% possuem 98% da renda nacional, enquanto 98% possuem 2% dessa renda....

⁵⁶ ABRAMOVAY, R.A.A. **Atualidade do método de Josué de Castro e a situação alimentar mundial**. In: CYRILLO, D.C. et al. *Delineamento da pesquisa na nutrição humana aplicada*. São Paulo, IPE/USP, 1996. p. 57-76.

⁵⁷ CASTRO, Josué de. **Geografia da fome – o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10ed. Rio de Janeiro:Edições Antares, 1984, p. 02

⁵⁸ “Medidas de combate à fome e à desnutrição foram estudadas por diversos autores, que se dedicaram a registrar a história das políticas nacionais na área de alimentação e nutrição (Musgrove, 1990; Vasconcelos, 2005) e o impacto de programas específicos, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Mazzilli, 1987; Spinelli & Canesqui, 2002; Ometto et al., 2003) ou o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) (Burlandy & Anjos, 2001; Veloso & Santana, 2002; Savio et al., 2005), entre outros de menor duração”. In DOMENE, Semíramis Martins e outros. **Experiências de políticas em alimentação e nutrição**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n60/a14v2160.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2022.

⁵⁹ CASTRO, Josué de. **Geografia da fome – o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10ed. Rio de Janeiro:Edições Antares, 1984, p.263-265

⁶⁰ CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. 29. ed. São Paulo:Brasiliense, 2003, p.93.

Em outras palavras, a sociedade brasileira está polarizada entre a carência absoluta das camadas populares e o privilégio absoluto das camadas dominantes e dirigentes.

E nesse sistema, o Brasil lutou ano pós ano para combater a fome e a desnutrição, e conseguiu resultados: segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO),⁶¹ 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%.”*⁶²

Nesse cenário, ganhou destaque o Programa Fome Zero, criado em 2003 pelo Governo Federal, que segundo o Diretor da FAO, José Graziano da Silva *“inspirou a criação de iniciativas de combate à fome na América Latina e no Caribe, a partir da constatação de que apenas o aumento da produção de alimentos não é suficiente para acabar com a fome”*⁶³. Dentre as políticas de atuação no combate a fome, foram ações implementadas pelo Governo Federal: Bolsa Família; Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE; Distribuição de Cestas de Alimentos para Grupos Populacionais Específicos; Promoção de Hábitos de Vida e de Alimentação Saudável; Rede de Equipamentos Públicos e Serviços de Alimentação e Nutrição – Redesan; Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT; Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan; Promoção de Aleitamento Materno e de Práticas Alimentares Adequadas na Infância; Programas Nacionais de Suplementação de Vitamina A e Ferro.⁶⁴

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é sem dúvida, um dos programas de representatividade no combate à fome, como enfatizou a então Ministra do Desenvolvimento

⁶¹ A constituição da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU), em 1946, foi um marco na discussão internacional sobre alimentação associada as áreas de tecnologias de produção de alimentos, educação alimentar e nutricional, programas aplicados no tempo de guerra, organizações nacionais dedicadas à nutrição dos trabalhadores, entre outros assuntos. Na década de 1940, a FAO recomendava programas de alimentação escolar para melhorar o estado nutricional das crianças, educar seus hábitos alimentares, influenciar a dieta doméstica, complementar a nutrição dos escolares com alimentos enriquecidos com vitaminas, minerais e outros nutrientes. O leite teve um papel preponderante nessa perspectiva de alimentação escolar. *In* AMARAL, Adriana do. **Alimentação escolar no Brasil e na Argentina: duas nações, diferentes políticas?** Disponível em AMARAL, Adriana do. **Alimentação escolar no Brasil e na Argentina: duas nações, diferentes políticas?** Disponível em

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download%3FcodigoArquivo%3D508283&ved=2ahUKEwia5cnyjLvAhULGbkGHd3kD-EQFnoECBsQAQ&usq=AOvVaw2UjH-RF-N6_Lj3olpSgA0u. Acesso em 07 de agosto de 2022.

⁶² Fonte: <http://www.dw.com/pt-br/n%C3%BAmero-de-desnutridos-no-brasil-caiu-pela-metade-diz-fao/a-17925687>. Acesso em 28 de agosto de 2022.

⁶³ Ibidem

⁶⁴ Fonte: <http://bolsa-familia.info/fome-zero.html>. Acesso em 28 de agosto de 2022.

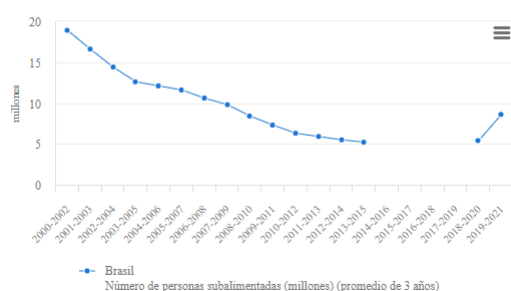
Social e Combate à Fome, Tereza Campello: “só com o programa de merenda escolar, o país oferece hoje refeições a 43 milhões de alunos da rede pública. Isso significa alimentar mais do que toda população da Argentina diariamente nas escolas e creches”⁶⁵

Não obstante o significativo progresso no que tange aos programas sociais voltados para concreção dos direitos à alimentação, os dados do Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19, indicam que há no Brasil 33,1 milhões de pessoas não têm garantido o que comer — o que representa 14 milhões de novos brasileiros em situação de fome. Conforme o estudo, mais da metade (58,7%) da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau: leve, moderado ou grave.⁶⁶

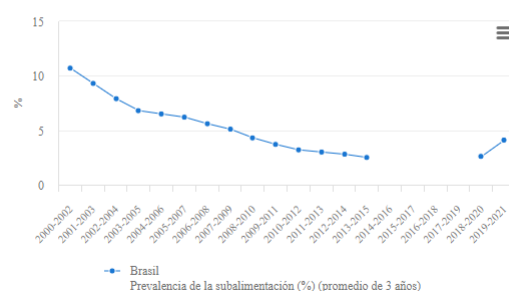
Segundo dados da FAO⁶⁷, depois de aproximadamente 5 anos voltou no cenário brasileiro a desnutrição e a insegurança alimentar:

Malnutrición

Número de personas subnutridas (millones) (promedio de 3 años)



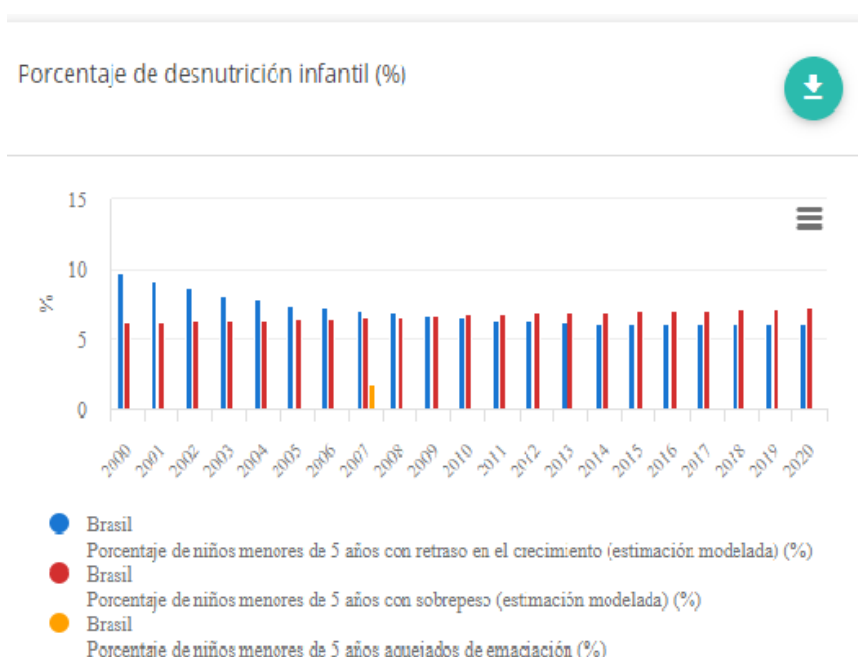
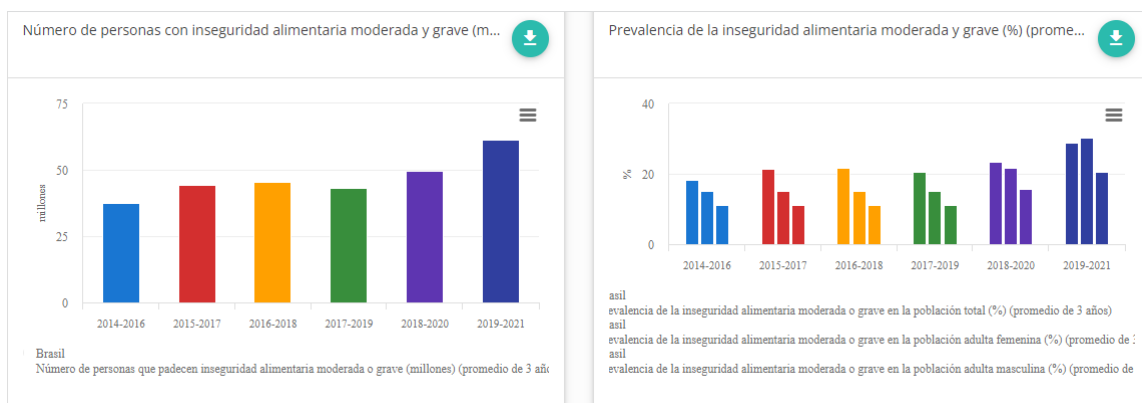
Prevalencia de la subalimentación (%) (promedio de 3 años)



⁶⁵ Fonte: <http://www.dw.com/pt-br/n%C3%BAmero-de-desnutridos-no-brasil-caiu-pela-metade-diz-fao/a-17925687>. Acesso em 28 de agosto de 2022.

⁶⁶ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos>. Acesso em 29 de novembro de 2022.

⁶⁷ Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/es/#country/21>. Acesso em 02 de dezembro de 2022.



Em que pese a falta de informações atualizadas disponíveis nos institutos oficiais de pesquisa e levantamento de dados no Brasil, historicamente, a região Nordeste despontou com o maior número de crianças com peso baixo e muito baixo para a idade. O mesmo ocorre na relação altura e idade, reflexos da desnutrição no desenvolvimento do ser humano como uma consequência primária: as crianças são mais baixas e magras por falta de alimentação, conforme explicou Josué de Castro⁶⁸

A desnutrição é responsável pela alta taxa de mortalidade infantil e pela evasão escolar: menos de 10% dos alunos matriculados no primeiro ano atingem a oitava série do ensino fundamental. A desnutrição é causada pela falta de alimentos, dificuldades econômicas e desconhecimento dos princípios de alimentação balanceada. Uma criança de quatro anos da classe A (isto é, das camadas ricas da população, lembro eu), diz a revista, é em geral, 9,19

⁶⁸ CASTRO. Josué de. **Geografia da fome**. 10ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984, p.13

centímetros mais altas que uma da classe B (isto é, das camadas populares, lembro eu) e seu peso é superior.

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 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”.⁶⁹

Após a interrupção do crescimento físico, sobrevivem 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 e não havendo o tratamento nutricional, o desequilíbrio aumenta e advém 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”⁷⁰.

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 com a 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 mielina⁷¹; d) alterações na concentração de algumas enzimas,”⁷²

A correlação desnutrição e fracasso escolar, possui duas perspectivas a serem avaliadas: no caso da desnutrição grave no início da vida, a criança raramente chega à fase escolar, 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 no

⁶⁹ SAWAYA, Ana Lydia. **Desnutrição: consequências em longo prazo e efeitos da recuperação nutricional**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n58/14.pdf>. Acesso em 28 de agosto de 2022.

⁷⁰ MOYSES, Aparecida Afonso. COLLARES, Cecília Azevedo Lima. **Aprofundando a discussão das relações entre desnutrição, fracasso escola e merenda**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000131&pid=S0103-6564199700010000500012&lng=pt. Acesso em 29 de agosto de 2022.

⁷¹ Mielina é uma substância rica em lípidos e que envolve, como uma bainha isolante, os axônios (ramificações do neurônio, que ligam uma célula a outra, através das sinapses), facilitando a transmissão dos impulsos nervosos.

⁷² MOYSES, Aparecida Afonso. COLLARES, Cecília Azevedo Lima. **Aprofundando a discussão das relações entre desnutrição, fracasso escola e merenda**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000131&pid=S0103-6564199700010000500012&lng=pt. Acesso em 29 de agosto de 2022.

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).⁷³

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. É fato que a merenda não pode erradicar a desnutrição, este é um problema que não será sanado enquanto persistirem as desigualdades sociais, mas pode, em um primeiro momento, matar a fome do dia:

O caso da desnutrição é ilustrativo: apontada durante décadas como a grande causadora desses índices, sabemos hoje que é preciso relativizá-la, não como fato inaceitável que atinge tantas crianças brasileiras, mas como obstáculo à sua escolaridade. Pesquisas médicas já comprovaram que as crianças atingidas com mais severidade pela falta de proteínas e calorias nos primeiros anos de idade não estão em número significativo dentro das escolas. Se aos dados sobre desnutrição juntarmos as estatísticas de mortalidade infantil nos anos pré-escolares, entenderemos que as crianças brasileiras pobres que atingem os sete anos de idade e ingressam na escola são sobreviventes, num sistema social perverso, que conseguiram se alimentar o suficiente para não ter seu sistema nervoso lesado. São muitas as estratégias usadas pelas famílias mais pobres para garantir o alimento necessário: o consumo da "barrigada", mencionado pelas mulheres da Vila Helena, ouvidas por Sylvia Leser de Mello (1988), é só um exemplo. O mito da desnutrição como principal causa das dificuldades escolares dessas crianças e a tentativa de revertê-la através da merenda escolar, além de porém em risco a identidade da escola como instituição de ensino, não tiveram (nem poderiam ter) o poder de diminuir as taxas de reprovação: depois da instituição da merenda, elas continuaram a crescer. **O que justifica a manutenção da merenda é a necessidade de sanar a fome momentânea dessas crianças, tanto mais presente na população escolar, quanto mais o país afunda na recessão e no desemprego**⁷⁴. (Grifo nosso)

Mas não é apenas isso. É necessário restaurar o respeito e a importância da escola. Afetivamente, deveria haver um vínculo com as escolas, especialmente nas fases da infância e

⁷³ MOYSES, Aparecida Afonso. COLLARES, Cecília Azevedo Lima. **Inteligência abstraída, crianças silenciadas: as avaliações de inteligência.** Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65641997000100005. Acesso em 29 de agosto de 2022.

⁷⁴ PATTO, Maria Helena Souza. **A família pobre e a escola pública: anotações sobre um desencontro.** Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-51771992000100011. Acesso em 29 de agosto de 2022.

da adolescência, mas não é o que ocorre. Evasão, violência e baixos índices de desempenho resumem o cenário atual. É necessário, portanto, resgatar e elevar o prestígio das escolas e as políticas públicas, mormente a de alimentação escolar, que fazem parte de uma importante estratégia para cumprimento do direito à educação e à alimentação adequada no país:

O fornecimento de refeições nas escolas ampara os alunos matriculados e promove a assiduidade. A alimentação legitima o aluno como membro da comunidade escolar e com o sentimento de pertencimento amplia sua motivação para comparecer todos os dias à escola. Programas de alimentação escolar buscam amenizar os efeitos negativos que a fome traz para o processo de aprendizagem. Crianças famintas têm menor energia e habilidades de pensamento são afetadas, gerando *deficit* de concentração. A fome impede que crianças pobres ou famintas tenham direito à educação e é um dos principais alvos de programa de alimentação escolar⁷⁵.

Denota-se, portanto, que a análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar, perpassa, necessariamente pelas breves considerações de questões sociais, aqui colocadas para reflexão de que a merenda escolar assume, dentre outros papeis, o de garantia da dignidade da pessoa humana em formação. A par de tais conhecimentos, passa-se ao estudo dos aspectos históricos da merenda escolar, com o escopo de conhecer sua origem, e reconhecer, que existe um contexto social, político e econômico que vai nortear a percepção dessa política pública.

⁷⁵ MAIELLARO, João Roberto. **Programas de alimentação escolar pelo mundo: preservação da saúde física e cognitiva das crianças e adolescentes**, p.45. In Vendramatto, Oduvaldo. **Os desperdícios da alimentação escolar dentro das escolas**. IN VENDRAMETTO, Oduvaldo (Org.). **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa**. Vol. 1. São Paulo: Blaucher, 2022.

2. DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A par dos conhecimentos teóricos acerca da questão social do direito à alimentação e os desdobramentos sob a vertente do Direito Humano à alimentação adequada, é salutar inserir o direito fundamental à educação como reforço dessa política pública, pois consoante já exposto, em que pese o caráter social a que se associa diante da realidade brasileira, o seu vínculo é com a educação.

2.1 Do direito fundamental à educação

Na CF/88 a educação fora apontada, de forma expressa, como direito fundamental social, logo, exige do Estado políticas públicas, ou seja, ações. Em relação a tal contexto, explica André Ramos Tavares:

Como típico direito social, o direito à educação obriga o Estado a oferecer o acesso a todos interessados, especialmente àqueles que não possam custear uma educação particular. Os direitos sociais ocupam-se, prioritariamente, dentro do universo de cidadãos do Estado, daqueles mais carentes⁷⁶.

Ocorre que, o constituinte originário fora mais longe: apontou o direito à educação, também, como direito público subjetivo, conforme explica Eliane Ferreira de Souza:

(...) a educação é pré-requisito para a concretização de outros direitos fundamentais. E isso fica mais latente quando se constata que a Carta de 1988 elevou o direito à educação ao *status* de direito público subjetivo. Nesse contexto, o sentido da realização desse direito é forte a ponto de afastar qualquer recusa do Estado em efetivá-lo. E não basta só a garantia do direito à educação, fazem-se necessárias ações paralelas que permitam à sociedade as condições de chegar até a escola e manter-se nela, bem como a assecuração de sua qualidade pelo Estado⁷⁷.

O intuito do legislador com referidas previsões fora dar plena e imediata eficácia às normas referentes à educação insculpidas na Constituição Federal de 1988. Isso porque,

A Constituição Federal dispõe que as normas definidoras dos direitos e das garantias fundamentais têm aplicação imediata. Isso mostra que o poder constituinte originário outorgou aos direitos fundamentais uma força

⁷⁶ TAVARES, André Ramos. **Direito Fundamental à Educação**. ANIMA – Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET. Curitiba-PR. Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima1/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf>. Acesso em 08 de agosto de 2022.

⁷⁷ SOUSA, Eliane Ferreira de. **Direito à Educação: requisito para o desenvolvimento do País**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 30.

normativa mais densa, de modo a não dispor a sua efetividade ao critério do legislador infraconstitucional⁷⁸.

Assim, é possível afirmar que o disposto no artigo 5º, §1º, da Constituição Federal, deve ser interpretado de forma ampliativa, ou seja, de modo a incidir sobre todas as espécies de direitos fundamentais, seja em relação aos direitos fundamentais localizados no rol específico, seja quanto aos direitos fundamentais dispersos na Constituição.

Desta feita, um dos princípios aplicáveis consiste no princípio do não-retrocesso, que, segundo Canotilho, pode assim ser considerado:

(...) o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estatais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios se traduzam na prática numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial⁷⁹.

Com efeito, busca-se impedir a frustração da efetividade constitucional, vez que, na hipótese de o legislador revogar o ato que deu concretude a uma norma programática ou que tornou o viável o exercício de determinado direito, estaria gerando um retorno à situação de omissão anterior⁸⁰.

Nesse contexto, a fim de proteger os direitos fundamentais, a Carta de 1988 consagrou dentre as cláusulas pétreas a cláusula de “direitos e garantias individuais”, como decorrência do princípio de proibição do retrocesso, devendo, ainda, ser respeitado o valor da dignidade humana⁸¹.

A educação, por conseguinte, uma vez admitido seu caráter de direito fundamental, assume função basilar na construção da cidadania, e, assumi-la como prioridade significa respeitar o princípio da dignidade da pessoa humana, pois, dá condições aos que a ela têm acesso de exercer demais direitos fundamentais, assim como, desfrutar melhores condições de vida⁸².

⁷⁸ Ibidem

⁷⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 321.

⁸⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **Segurança Social, Dignidade da Pessoa Humana e Proibição de Retrocesso: revisitando o problema da proteção dos direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 88-89.

⁸¹ PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos Direitos Sociais e Econômicos: desafios e perspectivas. In: Gomes, Canotilho J.; CORREIRA, Marcus Gonçalves; CORREIA, Érica Barcha. **Direitos Fundamentais Sociais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 54.

⁸² SILVA, Rogério Luiz Nery da; MASSON, Daiane Garcia. **O Plano de Desenvolvimento da Educação como Política Pública de Efetivação do Direito Fundamental Social à Educação**. XXIV Encontro Nacional do CONPEDI-UFS. Direito, Educação e Metodologias do Conhecimento. Florianópolis, 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/017e0bex>>. Acesso em 09 de agosto de 2022.

Tratando-se a educação de um direito fundamental, sendo considerada elemento necessário para a formação da personalidade humana, é preciso, como já dito, que esteja em consonância com o princípio da dignidade humana, pois somente com o respeito à dignidade humana há que se falar em desenvolvimento pleno da pessoa. Sobre o princípio da dignidade humana, Otero e Hille afirmam que:

O princípio da dignidade da pessoa humana é da maior relevância para preservação do Estado Democrático de Direito, e, portanto, deve ser protegido e amparado pelo Poder Público, seja por meio de políticas prestacionais, seja pelo seu amplo reconhecimento nas suas mais variadas facetas, permitindo, ainda, a sobrevivência e a vida digna do ser humano⁸³.

Ademais, como dito, o fundamento para se considerar o direito à educação como direito fundamental social, mas, não apenas, podendo ser considerada como direito subjetivo e como um direito da personalidade, reside na necessidade da superação de dimensões dos direitos fundamentais analisadas de forma estanque, fechada.

Isso porque, o elemento basilar para se considerar um determinado direito como fundamental, há de ser a dignidade da pessoa humana, elemento este presente no caso em comento, conforme já demonstrado. Com isso, resta demonstrado tratar-se a educação de um direito fundamental constitucionalmente tutelado.

2.2. Educação como direito da pessoa humana e sua importância para a construção da dignidade

A educação, conforme previsão expressa na Constituição Federal tem por escopo, entre outros, possibilitar o desenvolvimento pleno da pessoa humana, podendo dizer, ainda, que consiste em elemento necessário para a construção da dignidade humana. Tal afirmação se faz possível, vez que a educação é

o processo pelo qual o homem passa de uma mentalidade sensitivamente comum para uma mentalidade consciente, ou seja, sair de uma concepção fragmentária, incoerente, passiva e simplista, para assumir uma concepção unitária, coerente articulada, intencional, ativa e cultivada. Educar é evoluir, capacitar à dignidade⁸⁴.

⁸³ OTERO, Cleber Sanfelici; HILLE, Marcelo Luiz. **A dignidade da pessoa humana em face da escassez de recursos do Estado**. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, Maringá-PR, vol. 13, n. 2, p. 485-511, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/3098>>. Acesso em: 09 de agosto de 2022.

⁸⁴ ZENNI, Alessandro Severino Valler; FÉLIX, Diogo Valério. **Educação para construção de dignidade: tarefa eminente do direito**. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, Maringá-PR, vol. 11, n. 1, p. 169-192, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/1736>>. Acesso em: 09 de agosto de 2022.

A educação não é apenas uma atividade, mas, acima de tudo, é uma construção de um saber que ultrapassa o sentido escolar para se tornar uma construção permanente na vida do ser humano⁸⁵. As autoras Costa e Ritt também apontam a importância da educação na formação do homem:

A educação é sem dúvida alguma, a responsável pela garantia do desenvolvimento do homem nos seus mais variados aspectos, não apenas no cognitivo. Através dela, o ser humano desenvolve, integralmente, suas aptidões, suas habilidades, apropria-se dos saberes construídos historicamente, reconstruindo-os e ampliando-os através de processos críticos e de permanente busca e aprimoramento⁸⁶.

É possível afirmar, por conseguinte, que a educação está entre as atividades mais elementares e necessárias da sociedade humana, sendo que esta se renova continuamente⁸⁷. Isso porque, o “homem é aquilo que a educação dele faz”⁸⁸, sendo elemento imprescindível para o desenvolvimento de um Estado, além do papel relevante na vida do ser humano⁸⁹.

E não apenas. A educação representa papel importante no desenvolvimento da personalidade humana, na construção de sua dignidade, mas, conforme artigo 205, da Constituição Federal, deve assegurar o pleno desenvolvimento humano, prepará-lo para o exercício da cidadania e qualificá-lo para o trabalho.

Tal contexto denota outro aspecto da educação, este relacionado aos objetivos do estado democrático de direito, como, por exemplo, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, da Constituição Federal).

Nesse cenário, Zenni e Félix afirmam que:

Se no processo de educação é que a capacidade cognitiva do ser humano exprime-o como ente metafísico, que vislumbra fins e constrói a sua dignidade certamente tal fenômeno passa a exaurir criminalidade, estancar violência, canalizar energia para o bem e o ético, tornar a convivência uma união justa e

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ COSTA, Marli Marlene Moraes da; RITT, Caroline Fockinki. Educação como um direito fundamental e social, p. 54. In: GORCZEWSKI, Clovis; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.). **Direitos fundamentais sociais como paradigmas de uma sociedade fraterna: constitucionalismo contemporâneo**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2008.

⁸⁷ ARENDT, Hannah. **A crise na educação**. In: *Entre o Passado e o Futuro*. Trad. Mauro W. Barbosa. 6 ed. São Paulo: Perspectiva, 2007, p. 234.

⁸⁸ KANT, Emmanuel. **Sobre a pedagogia**. Piracicaba: Inimep, 1996, p. 15.

⁸⁹ GORCZEWSKI, Clovis; KONRAD, Letícia Regina. **A educação e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: efetivando os direitos fundamentais no Brasil**. *Revista do Direito UNISC*, Santa Cruz do Sul-SC, n. 39, p. 18-42, jan./jul. 2013. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/3550/2699>>. Acesso em: 09 agosto de 2022.

humana, dando sentido inclusive às promessas constitucionais de edificação de sociedade justa, fraterna e solidária⁹⁰.

Logo, é possível falar em uma tríplice função da educação: na própria formação humana e desenvolvimento do homem como indivíduo; na possibilidade do homem vir a ser um ator político em seu meio e; no desenvolvimento do país como um todo⁹¹. Em complemento, merece destaque o entendimento de Fabiana Cássia Dupim Souza, de que:

(...) a educação exsurge como poderoso instrumento de reforço de nossa vocação democrática. Urge que se viabilize através da escola a ampliação da compreensão do mundo. É preciso educar o povo (crianças, adultos e idosos aí incluídos), para que ele possa compreender seu papel na sociedade em que vive e exercer os direitos que decorrem da situação de peça ativa da realidade que o circunda. Precisamos que todos os cidadãos entendam-se como parte de uma história que já teve início, mas que depende dele para que tenha um fim⁹².

A educação representa, assim, fator importante na formação da pessoa humana, no seu desenvolvimento pleno, assim como, na formação e manutenção da dignidade humana, mas não apenas, vez que a educação vai além: representa aspecto relevante para a sociedade como um todo, seja em relação ao aspecto democrático, seja para a consecução da cidadania.

A autora acima apontada corrobora dizendo que:

Não há cidadania plena onde não há educação. É preciso, pois, puxar nosso povo da margem do processo decisório e trazê-lo para o centro. Povo sem educação, sem participação nos rumos de seu Estado, inconsciente de seu papel no mundo, alheio às discussões que o impulsionam, perde a condição de cidadão e passa a ser simplesmente mera massa disforme⁹³.

José Afonso da Silva, por sua vez, menciona que a educação consiste em um direito que possibilita melhores condições de vida aos mais fracos, que tendem a realizar a igualização das situações sociais desiguais⁹⁴, se aproximando, assim, dos objetivos insculpidos na Carta Magna como norteadores do Estado Democrático Brasileiro, já mencionados. Ainda, o direito à

⁹⁰ ZENNI, Alessandro Severino Valler; FÉLIX, Diogo Valério. **Educação para construção de dignidade: tarefa eminente do direito**. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, Maringá-PR, vol. 11, n. 1, p. 169-192, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/1736>>. Acesso em: 09 de agosto de 2022.

⁹¹ MOTTA, Ivan Dias da; KOEHLER, Rodrigo Oskar Leopoldino. **A Constituição Federal de 1988 e o Direito à Educação**. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, Maringá-PR, v. 12, n. 1, p. 49-74, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/2268/1641>>. Acesso em 03 de agosto de 2022..

⁹² SOUZA, Fabiana Cássia Dupim. **Educação e Dignidade: a Libertação como Direito**, p. 232. In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (coord.). *O Direito à vida Digna*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

⁹³ Idem.

⁹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 289.

educação visa conferir ao homem uma vida digna, o que denota seu aspecto de direito inerente à personalidade humana.

Segundo Fernanda Borghetti Cantali⁹⁵, “*não é possível falar em personalidade sem falar de pessoa humana e não é possível falar em pessoa humana sem falar de vida e dignidade*”, ressaltando, ainda, que “*o direito à vida é o mais essencial de todos, já que sem a vida não haveria sentido falar na existência e desfrute dos demais direitos fundamentais e até mesmo na dignidade humana*”.

Assim, em decorrência de todo o acima exposto, é possível afirmar que a educação visa à formação integral do ser humano, de forma a orientá-lo para que possa viver plenamente, de forma a exercer todos os direitos que lhe são assegurados, por isso, “a educação não é senão o próprio instrumento realizador do princípio da dignidade da pessoa humana”⁹⁶, já que:

Afirma-se constitucionalmente que o Estado deverá garantir uma existência digna a todos os seus cidadãos, vale dizer que a integridade, física, volitiva e intelectual deles, deverá ser assegurada. Implica dizer que ao povo brasileiro deverão ser assegurados direitos que desenvolvam justamente a sua condição de pessoa humana, permitindo com que a pessoa possa desenvolver sua personalidade na integralidade⁹⁷.

A educação, portanto, representa aspecto crucial na formação da personalidade humana, constituindo um instrumento para assegurar a dignidade da pessoa humana, aspecto que possibilita o exercício de uma vida digna.

Por isso, resta demonstrada a importância de tal direito constitucional. Pois, como pressuposto absoluto da dignidade da pessoa humana, elemento norteador e fundante do ordenamento jurídico e do estado de direito, o direito a educação de qualidade deve ser imperativamente assegurado a todos os cidadãos.

Com efeito, o direito fundamental à educação contempla uma universalidade de ações que permitam que o aluno tenha seu pleno desenvolvimento cognitivo, social, físico e que se desenvolva para o pleno exercício da cidadania, dentre outras perspectivas destacadas. Nesse cenário, em que pese o incontestável caráter social, a alimentação escolar insere-se no orçamento da educação e é um real e importante fator de cumprimento do direito à educação, reforçando, portanto, a importância da política pública em comento.

⁹⁵ CANTALI, Fernanda Borghetti. **Direitos da Personalidade**: disponibilidade relativa, autonomia privada e dignidade humana. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009, p. 173-174.

⁹⁶ SOUZA, Fabiana Cássia Dupim. Educação e Dignidade: a Libertação como Direito, p. 238. In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (coord.). **O Direito à vida Digna**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

⁹⁷ Idem.

2.3 Aspectos históricos da política pública de alimentação escolar

As políticas públicas voltadas para agenda da alimentação nem sempre se apresentaram nos moldes do formato atual, especialmente no que diz respeito à merenda escolar. Os primeiros programas de alimentação eram voltados para as áreas trabalhista e previdenciária, segundo elucida 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).⁹⁸

O Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social foi criado pelo Decreto-Lei n. 2.478, de 5 de agosto de 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 Comércio⁹⁹. 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 forma gradativa

⁹⁸ STURION, Gilma Lucazechi. **Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros** [tese]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2002. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/254938>. Acesso em 29 de agosto de 2022.

⁹⁹ Sobre o programa, comenta Francisco de Assis Guedes Vasconcelos: “No decorrer de sua vigência (1940 a 1967), foi responsável por uma infinidade de ações no campo da nutrição. Na área da assistência nutricional promoveu a instalação dos restaurantes populares no Rio de Janeiro, São Paulo e outras cidades, com o objetivo de oferecer aos trabalhadores urbanos uma alimentação equilibrada e por preço acessível. Na área de abastecimento alimentar promoveu a criação dos postos de subsistência destinados à comercialização de gêneros de primeira necessidade a preço de custo. A essas ações se acrescenta uma série de outras, tais como atividades de educação nutricional, tendo como objetivos a formação de hábitos alimentares saudáveis e a melhoria do estado nutricional da população; a criação de cursos de treinamento e formação de recursos humanos e a realização de estudos e pesquisas nesse campo”. in VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**. Ver. Nutr., Campinas, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v18n4/25843.pdf>. Acesso em 11 de setembro de 2022.

o encargo da merenda escolar.¹⁰⁰ Tais práticas passam a demonstrar que a existência de alimentação na escola garantia a permanência dos alunos.¹⁰¹

Trata-se de um período em que o país buscava reorganizar a economia, conforme explica Anita Kon¹⁰²:

No Brasil, as tentativas iniciais de organizar a economia datam da década de 40, resumidas no relatório Simonsen (1944-45), nos diagnósticos da Missão Cooke (1942-43), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil ~ EUA (1951-53) e no Plano Salte (1946).¹ Porém, não consistiram em práticas efetivas de coordenação global, restringindo-se a medidas setoriais ou de racionalização do processo orçamentário, como no último caso.

Com o aumento dos índices de desnutrição foi criada, em 1954, a Comissão Nacional de Alimentação Escolar (CNA), com o objetivo de reduzir a deficiência nutricional de estudantes carentes no Brasil, vinculando-se ao setor de Saúde Pública do Ministério da Saúde, e caracterizando-se como uma política de cunho assistencialista.

Posteriormente, foi lançada a Campanha da Merenda Escolar (CME), regulamentada pelo Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955, assinado por Juscelino Kubitschek de Oliveira. Sobre o desempenho do programa, enfatiza Lorena Gonçalves Chaves¹⁰³:

Sendo assim, desde a década de 1950, as crianças começaram a receber alimentação no período em que estavam estudando, claro que nem todas as crianças, pois o governo não estava organizado para alimentar todos os estudantes do Brasil devido ao fato de que, no início do programa, os alimentos eram oferecidos por organismos internacionais, sendo assim, o Governo Federal não comprava alimentos e, sim, recebia doações. Uma das doações ocorreu devido à uma grande produção de alimentos nos Estados Unidos, que então decidiu doar esses alimentos para alguns países, entre eles o Brasil. Essa doação foi destinada para ações do Governo Federal, como a alimentação escolar. Mas os alimentos não eram suficientes para todos, então o Governo optou em começar pelo Nordeste, onde grande parte dos estudantes eram desnutridos.

Subsistindo de doações provenientes do excedente agrícola dos E.U.A. e financiados pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (*United Nations International Children*

¹⁰⁰ SPINELLI, Maria Angélica dos Santos. **Alimentação escolar: da centralização à descentralização**. Campinas, 1997. 192p. Tese. (Doutor em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade de Campinas.

¹⁰¹ CHAVES, Lorena Gonçalves e 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 29 de agosto de 2022.

¹⁰² KON, Anita. **Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v34n3/a05v34n3.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2022.

¹⁰³ CHAVES, Lorena Gonçalves e 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 29 de agosto de 2022.

Emergency Fund – UNICEF), o programa distribuía¹⁰⁴ às unidades escolares priorizadas, principalmente o 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):

Os estados firmavam convênios com a superintendência e se responsabilizavam pelo custo dos gêneros alimentícios complementares aos enviados pelos organismos internacionais (leite em pó, trigo laminado e trigo bulbor), principalmente farinhas de cereais e leguminosas, adicionadas de minerais e vitaminas. Em 1959, 58% dos municípios eram conveniados, e atendiam 31% dos escolares do país. No que se refere à cobertura dos dias letivos, chegou a atingir 61,6% em 1956, decaindo para 17,7% em 1959. Nos primeiros anos da década de 60, devido ao término do convênio com o UNICEF e a CCC, houve uma redução para 30% dos municípios atendidos e caiu para 20% a cobertura dos dias letivos.¹⁰⁵

A década de 60¹⁰⁶ tem dois momentos distintos em virtude de questões políticas. A instabilidade de 1961 a 1964 impactou o programa, 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 Paz¹⁰⁷, pela *United Agency for*

¹⁰⁴ Nesse cenário, o Brasil recebia as doações, mas não havia um órgão ou departamento oficial que cuidasse do transporte dos alimentos, momento em que algumas agências, como a SESP (Serviço Especial de Saúde Pública) e a SPVEA (Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia), forneciam uma parte dos recursos, cabendo aos Estados e Municípios arcarem com a outra parte. Importa ressaltar que a SESP foi criada em 1942, tratava-se de uma agência com pessoal brasileiro e norte-americano, sua atuação era voltada para programas de saúde e saneamento de áreas voltadas para produção de matérias primas estratégicas para a economia de guerra americana, como a borracha e o quartzo. A SPVEA foi instituída pela Lei n. 1.806, de 06 de janeiro de 1953, com o objetivo de promover o desenvolvimento harmônico e sustentável da economia e o bem estar social da região amazônica, incorporando à Amazônia os Estados do Maranhão, Goiás e Mato Grosso. (in COIMBRA, Marcos Antônio e outros. **Comer a aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Brasília: INAE/MEC, 1982, 685 p)

¹⁰⁵ COIMBRA, Marcos Antônio e outros. **Comer a aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Brasília: INAE/MEC, 1982, 685 p

¹⁰⁶ Quanto aos programas na área da alimentação durante a década de 60, pontua Francisco de Assis Guedes de Vasconcelos: “Na sequência, entre o Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) de Gaspar Dutra (1946-1950), o retorno do populismo de Getúlio Vargas (1951-1954), o desenvolvimento rápido do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1955-1960) e as reformas de base de João Goulart (1961 - março de 1964), a questão da intervenção estatal em alimentação e nutrição materializou-se pela continuidade das ações do SAPS; da criação, em 1954, do embrião do atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do início dos programas de assistência nutricional às gestantes, nutrizes e crianças menores de cinco anos de idade desenvolvidos pela CNA” in VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**. Ver. Nutr., Campinas, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v18n4/25843.pdf>. Acesso em 11 de setembro de 2022.

¹⁰⁷ No mês de agosto de 1961, a cidade Uruguaia de Punta del Leste sediou uma reunião entre países americanos, onde firmou-se o compromisso Aliança do Progresso, que consistia em um programa de emergência nominado Alimentos para a Paz, com o escopo de criar reservas alimentares em áreas de secas recorrentes, fornecendo

International Development – USAID, que foi a única fornecedora de leite em pó para a merenda escolar. Após o golpe militar de 1964, as entregas passaram 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, foi constituída uma Superintendência, sob comando militar, incumbida de responder pelas negociações internacionais e demais articulações com o governo federal. A estrutura contava ainda com as Representações Estaduais, Assessorias e Setores Regionais.¹⁰⁸

Uma nova fase inaugura a década de 70, com a aquisição de mercadorias do mercado interno, o que exigiu 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 industrializados¹⁰⁹, 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 os grandes atacadistas e as indústrias. Ademais, a efetividade do programa ficava vinculada à condição de desenvolvimento do Estado, de forma 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.¹¹⁰

alimentação escolar para as crianças e grãos para o desenvolvimento rural. In COIMBRA, Marcos Antônio e outros. **C Comer a aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Brasília: INAE/MEC, 1982, 685 p

¹⁰⁸ 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.

p. 359-480. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28317/LCbrsL12_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 29 de agosto de 2022.

¹⁰⁹ Sobre os principais produtos servidos na merenda escolar, destacam Luciana Barbosa Dias e Fernando Luiz Santos Escuto: “Na década de 70, mesmo o Brasil assumindo a compra dos alimentos, as aquisições de produtos industrializados representavam cerca de 54% do total de gastos com alimentação escolar. Os principais produtos comprados nesse período foram: paçoca; farinha láctea; sopa industrializada (sopa de feijão com macarrão, sopa de creme de milho com proteína texturizada de soja, creme de cereais com legumes), entre outros.” In DIAS, Luciana Barbosa. ESCOUTO, Santos Fernando Luiz. **Um breve histórico sobre alimentação escolar no Brasil**. Disponível em: http://faip.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/o4JwjMco1wjDpkr_2016-10-10-18-1-0.pdf. Acesso em 29 de agosto de 2022.

¹¹⁰ VIANNA, Rodrigo Pinheiro de Toledo; TERESO, Mauro José Andrade. O programa de merenda escolar de Campinas: análise do alcance e limitações do abastecimento regional. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 1-11, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000141&pid=S0101-2061200700010002900026&lng=en. Acesso em 11 de setembro de 2022.

Entre 1970 e 1972 diminuem de forma 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 referido recurso natural; 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, *“o que denota o caráter perverso do processo de substituição de importações sob a dominância de um regime financeiro internacional cada vez mais controlado por instituições privadas de créditos e por regimes políticos domésticos autoritários”*¹¹¹.

Diante de todo o contexto acima relatado, o país endividou-se, mas 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, como explica Coimbra:

O programa de alimentação escolar, educando as crianças a comer certos produtos torna-as, portanto compradores potenciais. O programa de alimentação escolar é no momento, um mercado de possibilidades ilimitadas para produtos alimentícios e equipamentos. A alimentação escolar desenvolve e expande sua técnica, servindo maior variedade de alimentos.
[...] Ela (a empresa) se moderniza em termos tecnológicos, adquire um comportamento mais agressivo de mercado, lançando novos produtos e empregando estratégias de marketing mais refinadas, e se capitaliza celeremente.¹¹²

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 os valores nutritivos, sabores e custos, sendo este último o primeiro o de maior relevância. Até 1.980, aumentou o número de

¹¹¹ 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). Campinas, SP. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP, 2000. p. 112/115. 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 11 de setembro de 2022.

¹¹² COIMBRA, Marcos Antônio; MEIRA, João Francisco Pereira de; STARLING, Mônica Barros de Lima. **Come a aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil.** Brasília: INAE/MEC, 1982, p. 541

municípios com cobertura do programa (cerca de 89% das prefeituras). Via de consequência, cresceu o número de alunos atendidos e ampliou-se os dias letivos¹¹³.

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 (INAN¹¹⁴). O programa foi regulamentado pela Lei n. 6.229, de 17 de julho de 1975, e além do INAN, foi atribuído ao Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, a execução do programa, por meio do Decreto n. 77.116, de 06 de fevereiro de 1976.¹¹⁵

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 um novo modelo, novas políticas foram criadas para a alimentação escolar e a nutrição para o período de 1976 a 1979, centrando-se suas ações nas seguintes diretrizes, estabelecidas no artigo 2º do decreto n. 77.116/1976, *in verbis*:

Art. 2º São diretrizes gerais da ação do Governo na área de alimentação e nutrição:
 I - a racionalização da assistência e da educação na área da alimentação e da nutrição;
 II - o estímulo à produção, armazenagem, transporte e comercialização de alimentos básicos necessários aos programas oficiais de suplementação alimentar, mediante, especialmente, concessão de incentivos financeiros, fiscais e de mercado aos pequenos produtores cooperativados;
 III - o combate a carências nutricionais, sobretudo através de medidas preventivas;
 IV - o incentivo a estudos e pesquisas para melhoria dos padrões e das condições de alimentação e de nutrição;
 V - o apoio à capacitação de recursos humanos para os serviços técnicos referentes à alimentação e nutrição;
 VI - a expansão do sistema de alimentação do trabalhador, através de concessão de financiamentos e de incentivos às empresas e instituições civis de empregados e empregadores.
 VII - a organização de sistema integrado de aquisição, armazenamento e distribuição de alimentos destinados aos programas de suplementação alimentar.¹¹⁶

¹¹³ Idem. P. 685

¹¹⁴ Tratava-se de uma autarquia, inserida na pasta da do Ministério da Saúde, cujo escopo era da redução da pobreza por meio de uma política social integrada, conforme explica Alberto Carvalho da Silva: “*Um fato novo ocorreu em 1972, quando o Presidente da República aprovou a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) autarquia vinculada ao Ministério da Saúde com os encargos de: assistir o governo na formulação da política nacional de alimentação e nutrição; propor o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan), promover e fiscalizar a sua execução e avaliar os resultados; e estimular pesquisa científica de apoio*”. In SILVA, Alberto Carvalho. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007. Acesso em 11 de setembro de 2022.

¹¹⁵ A suplementação alimentar exercida por meio do programa deveria atender a pelo menos uma refeição, cujo valor deveria guardar equivalência de 15 a 30% das recomendações nutricionais diárias, durante 180 dias letivos. (INAN, 1976)

¹¹⁶ Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=123256>. Acesso em 21 de setembro de 2017.

Quanto ao financiamento, estabelecia o referido decreto¹¹⁷, que o programa seria custeado com verbas oriundas da União, dos Estados, dos Municípios, Territórios e 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. Denota-se, na tabela abaixo, que o maior dispêndio financeiro ficou a cargo da União:

Tabela 2: Brasil – Valores repassados pelas fontes de recursos para o PRONAN II, de 1976 a 1979.

Programa Nacional de Alimentação e Nutrição II - Fontes de Recursos - 1976/1979					
Valores correntes de 1975 - Em Cr\$ 1.000					
Fontes	1976	1977	1978	1979	Total
Orçamentários	1.217.658	2.012.956	2.350.672	2.830.779	8.412.065
Não Orçamentários	482.400	559.000	620.000	620.000	2.281.400
Recursos da União	1.700.058	2.571.956	2.970.672	3.450.779	10.693.465
Estados, DF, Territórios e Municípios	335.872	332.100	368.000	460.000	1.495.972
Empréstimos Externos	300.000	-	-	-	300.000
Outras Fontes	635.872	332.100	368.000	460.000	1.795.972
Total	2.335.930	2.904.056	3.338.672	3.910.779	12.489.437

Fonte: CONSELHO De Desenvolvimento Social. Programa Nacional de Alimentação e Nutrição II. Brasília: IBGE, 1979.

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,¹¹⁸ 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.¹¹⁹

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,

¹¹⁷ Art. 3º O PRONAN deverá contar no período 1976-1979 com recursos no valor de Cr\$12.490 milhões (a preços de 1975), dos quais Cr\$ 2.340 mil em 1976.

Parágrafo único. As fontes dos recursos para o exercício de 1976 e respectivos montantes são os seguintes:

I - Orçamento da União: Cr\$1.700 milhões;

II - sistema bancário federal, compreendendo a atuação conjunta do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo: Cr\$ 255 milhões;

III - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS: Cr\$ 200 milhões não restituíveis, com recursos da Loteria Esportiva e Federal, obedecido o que dispõe o item I do artigo 3º da Lei nº 6.100, de 9 de dezembro de 1974;

IV - Financiadora de Estudos e Projetos S.A - FINEP: Cr\$27 milhões, não restituíveis;

V - Estados, Municípios, Territórios e Distrito Federal; Cr\$336 milhões;

VI - Empréstimo externo de até o correspondente a Cr\$300 milhões.

¹¹⁸ Em relação ao tema, observa-se que a realidade foi diferente nos Estados de São e Rio de Janeiro, que implementaram projetos de processamentos de alimentos, expandindo o atendimento à merenda escolar com padarias, hortas, criação de pequenos animais, etc. Os Estados foram os primeiros a atuar de forma descentralizada. (CASTRO, Claudio de Moura. PELIANO, Anna M. Medeiros. A descentralização da Merenda Escolar: o modelo funcionou no Rio? Funcionará em outros Estados? IN: CASTRO, Cláudio de Moura; COIMBRA, Marcos. **O problema alimentar no Brasil**. 1ª ed., São Paulo: Unicamp: Almed, 1985, p. 162).

¹¹⁹ A destinação dos recursos correspondeu a 70,8% (1976), 42,9% (1977), 41,7% (1978) e 41,5% (1979) dos valores previstos no momento da aprovação. 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. p.15

mas que ainda não 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 n. 7091¹²⁰, que criou a Fundação de Assistência ao Estudante, que, 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). As finalidades de atuação, objetivos e regime jurídico da FAE, foram estabelecidos pelo artigo 2º da referida lei:

Art. 2º - O art. 3º da Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, alterado pelo Decreto-lei nº 979, de 20 de outubro de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º - A Fundação de Assistência ao Estudante, terá por finalidade assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º Graus, constituindo seus objetivos básicos:

I - a melhoria de qualidade, a diminuição dos custos e a criação de melhores condições de acesso dos usuários ao material escolar e didático, à alimentação escolar e às bolsas de estudo e manutenção;

II - a coordenação da política de assistência educacional, bem como o desenvolvimento de estudos visando a subsidiar a sua formulação;

III - o apoio à administração dos serviços de assistência educacional dos sistemas de ensino.

§ 1º - A Fundação de Assistência ao Estudante não terá fins lucrativos, sendo-lhe facultada, inclusive, a prestação de serviços e a distribuição de material escolar e didático e de alimentação a título gratuito.

§ 2º - Para a concretização de suas finalidades, a Fundação de Assistência ao Estudante atuará em harmonia com as Secretarias de Educação dos Estados e Territórios e do Distrito Federal.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito à educação¹²¹ passa a ser um alicerce para o programa de merenda escolar, responsabilizando Estado, família e sociedade na garantia de tal direito:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

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

¹²⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7091.htm. Acesso em 22 de setembro de 2022.

¹²¹ Para Helder Baruffi: “A educação é um direito complexo, porque é objeto de várias pretensões de direito: dos pais, dos governos, das religiões, dos educandos. A educação se apresenta como um interesse não apenas do sujeito individualmente considerado, mas como um direito coletivo, próprio da sociedade”. IN: BARUFFI, Helder. Educação como Direito Fundamental: um princípio a ser realizado. In: FACHIN, Zulmar (Coord.). **Direitos Fundamentais e Cidadania**. São Paulo: Método, 2008, p. 85.

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.

V - atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade.

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que: I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação.

Posteriormente, visando aumentar o atendimento do PNAE, a FAE criou o projeto “irmãozinho”, entre 1986 e 1988 com o objetivo de atender os irmãos dos escolares de 04 a 06 anos, o que aumentou substancialmente a demanda, conforme ilustra o quadro abaixo¹²²:

Quadro 1. Número de alunos beneficiados e dias de atendimento – 1978-1992.

Ano	Número de alunos atendidos (milhões)	Dias letivos de atendimento (no ano)
1978	14,0	125
1979	14,0	128
1980	15,0	132
1981	15,6	135
1982	18,7	-
1983	19,5	-
1984	20,8	140
1985	21,7	180
1986	31,7	270
1987	35,5	-
1988	31,5	-
1989	32,0	-
1990	29,7	58
1991	29,1	65
1992	30,6	35

Fonte: Adaptação de tabela apresentada pelo TCU (1993). Entre os anos de 1986 e 1989 inclui-se o “Projeto irmãozinho”.

Auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União, apontou que entre os anos de 1978 a 1992, o programa nunca cumpriu 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 baixa qualidade dos alimentados ofertados, não havendo aceitabilidade por parte dos alunos¹²³.

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 oferecem 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

¹²² TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar no Governo Federal. Brasília: TCU, 1993, 151p.

¹²³ TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar no Governo Federal. Brasília: TCU, 1993, 151p.

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%¹²⁴.

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 Escolar¹²⁵, em um primeiro momento, em 84 municípios, sendo que até 1989 chegou em 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 desperdício¹²⁶, e a otimização do processo de compra dos produtos alimentícios, conforme esclarecem Rodrigo Pinheiro de Toledo Vianna e Mauro José Andrade Tereso¹²⁷:

Com a municipalização pretendia-se corrigir problemas de logística do programa, bem como simplificar os procedimentos de aquisição dos produtos. As compras seriam executadas diretamente pelas Prefeituras, para atendimento de um contingente menor de escolares e existiria a possibilidade de utilizar mecanismos licitatórios mais simples, como convite ou compra direta. Esta forma de fazer as aquisições substituiria as compras centralizadas, de grandes quantidades, que requerem procedimentos de licitação mais complexos.

Apesar dos aspectos positivos, o programa foi desativado por atingir as indústrias de alimentos processados 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-

¹²⁴ Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/boletimSisvan/pnsn.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

¹²⁵ Acerca da descentralização, cumpre registrar que “O Estado de São Paulo pioneiramente implantou, no ano de 1983, um “Programa de Municipalização da Merenda Escolar”, e a partir desta experiência a Secretaria Estadual de Educação realizou uma avaliação onde constatou um ganho de qualidade do Programa, aumentando significativamente o volume de alimentos servidos aos escolares, havendo até a inclusão no cardápio de carne bovina, carne suína, frango, peixe, ovos, leite fresco e frutas. À esta política somavam-se projetos alternativos de produção de alimentos como hortas comunitárias, integração de pequenos produtores rurais, serviços municipais de apoio ao desenvolvimento rural, padarias municipais, cozinhas pilotos, produção de leite fluido, projetos de apicultura, piscicultura e cunicultura e mini-usinas de produção de extrato hidrossolúvel de soja.” IN: VIANNA, Rodrigo Pinheiro de Toledo. TERESO, Mauro José Andrade. **O programa de merenda escolar de campinas: análise e limitações do abastecimento regional**. Ver. Nutr., Campinas, 13 (1), jan/abr., 2000, p. 42. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v13n1/7922.pdf>. Acesso em 25 de setembro de 2022.

¹²⁶ São fatores que contribuem para o desperdício: a falta de local adequado para armazenamento, ausência de pesquisa sobre a previsão da demanda e a guerra pela comida (assim compreendida como forma de protestos que acabam com o alimento jogado ao chão). E ainda, aponta como sugestões mitigadoras o reaproveitamento e a tecnologia da informação para controlar deficiências apontas. MELÍCIO, Rose Kelly; Vendramatto, Oduvaldo. **Os desperdícios da alimentação escolar dentro das escolas**. IN VENDRAMETTO, Oduvaldo (Org.). **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa**. Vol. 1. São Paulo: Blaucher, 2022, pags 152-157.

¹²⁷ VIANNA, Rodrigo Pinheiro de Toledo. TERESO, Mauro José Andrade. **O programa de merenda escolar de campinas: análise e limitações do abastecimento regional**. Ver. Nutr., Campinas, 13 (1), jan/abr., 2000, p. 42. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v13n1/7922.pdf>. Acesso em 25 de setembro de 2022.

1990), cujas diretrizes eram a expansão dos programas de suplementação alimentar, a descentralização progressiva e o exercício do controle social.

A gestão da FAE perdurou centralizada até 1993. A descentralização ocorre oficialmente com a promulgação da Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994, que, dentre 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, nos termos dos seus artigos 1º e 2º *in verbis*:

Art. 1º Os recursos consignados no orçamento da União, destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino fundamental, serão repassados, em parcelas mensais, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 1º O montante dos recursos repassados a cada Estado, ao Distrito Federal e a cada Município será diretamente proporcional ao número de matrículas nos sistemas de ensino por eles mantidas.

§ 2º Os recursos destinados a programas de alimentação escolar em estabelecimentos mantidos pela União serão diretamente por ela administrados.

Art. 2º Os recursos só serão repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que tenham, em funcionamento, Conselhos de Alimentação Escolar, constituídos de representantes da administração pública local, responsável pela área da educação; dos professores; dos pais de alunos; e de trabalhadores rurais.

A obrigatoriedade dos Estados e Municípios assumirem a execução do programa ocorreu efetivamente em 1999, com a edição da Medida Provisória n. 1.784.¹²⁸ 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. Sobre o processo de descentralização no Brasil, elucida Maria Angélica Penatti Pipitone *et al*:

O movimento de descentralização baseia sua trajetória na busca de caminhos que aliem eficiência e eficácia das ações do Estado à participação popular. Desta forma, este processo pressupõe, alterações nos núcleos de poder, levando a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos. Este movimento prevê, também, o envolvimento das classes populares e a revitalização do poder legislativo como canais de expressão da

¹²⁸ Art. 1º Os recursos consignados no orçamento da União para execução do Programa Nacional de Alimentação serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observadas as disposições desta Medida Provisória.

(...)

§ 7º Os Estados poderão delegar a seus Municípios o atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas suas respectivas áreas de jurisdição, e, neste caso, autorizar o repasse direto ao Município, por parte do FNDE, da correspondente parcela de recursos calculados na forma do § 1º.

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1998/medidaprovisoria-1784-14-dezembro-1998-368872-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 25 de setembro de 2022.

população, quase sempre incapacitada de se adaptar às exigências "tecnificadas" e burocratizadas dos aparelhos do Estado.¹²⁹

No particular aspecto da descentralização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, além da participação popular e consequente 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 melhor operacionalização para aquisição e transporte dos alimentos.

A Lei n. 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 Escolar¹³⁰, a elaboração de cardápio por nutricionista e a priorização dos produtos regionais¹³¹, 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.

Segundo o INEP¹³², são modelos de descentralização:

1) A *estadualização*, situação na qual a Secretaria Estadual de Educação recebe os recursos federais e atua como conveniente e unidade executora (UEX), junto ao FNDE, realizando compras e distribuição de gêneros (ou refeições prontas) para as escolas estaduais e

¹²⁹ 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. Rev. Nutr. vol.16 n.2. Campinas. April/June 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732003000200001&lang=pt. Acesso em 25 de setembro de 2022.

¹³⁰ Sobre a criação do Conselho de Alimentação Escolar, comenta Adelina S. da Silva Andrade.: “O Conselho de Alimentação Escolar, foi criado com o objetivo de ser o instrumento fundamental da descentralização administrativa da merenda. Os CAE foram instituídos pelo Governo Federal em 1994 (Governo Federal, Lei no. 8.913, julho de 94), quando da gestão do presidente Itamar Franco. Com eles, o Governo finalmente encontrou, segundo o ponto de vista oficial, a solução mais adequada à gestão da merenda escolar, transferindo esta gestão para estados e municípios. O processo da descentralização da gestão da merenda escolar realiza-se, de forma concreta, com a criação destes conselhos”. IN: ANDRADE, Adelina S. da Silva. **A produção da merenda escolar no Brasil: descentralização da gestão e a alimentação da criança como função da escolar**. Anais. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas. 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 29 de agosto de 2022.

¹³¹ LEI N. 8913/1994

Art. 3º Cabe ao Conselho de Alimentação Escolar, entre outras, a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos destinados à merenda escolar, e a elaboração de seu regimento interno.

Art. 4º A elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados e Municípios, através de nutricionista capacitado, será desenvolvida em acordo com o Conselho de Alimentação Escolar, e respeitará os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos in natura.

Art. 5º Na aquisição de insumos, serão priorizados os produtos de cada região, visando a redução dos custos.

¹³² INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese dos resultados**. Brasília: INEP, p. 90. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002213.pdf>. Acesso em 25 de setembro de 2022.

municipais localizadas no estado e, estando incumbida da prestação de contas do gasto realizado;

2) A *municipalização*, cabendo à prefeitura municipal atuar como conveniente e unidade executora, assumindo a gestão do programa junto às escolas localizadas no município, sejam as municipais, as estaduais ou as municipalizadas, devendo receber os recursos federais, realizar as compras, distribuir às escolas os gêneros alimentícios ou, eventualmente, as refeições prontas e, finalmente, prestar contas do gasto junto ao FNDE;

3) A *autonomização da escola*, situação na qual a prefeitura ou a Secretaria Estadual da Educação, operando como convenientes junto ao MEC/FNDE, recebem os recursos federais e transferem-nos diretamente às unidades escolares, que assumem todas as operações do programa; os recursos podem chegar ao órgão colegiado da escola, que atua então como unidades executoras ou diretamente em conta bancária administrada pela direção escolar, sob a forma de Suprimento de Fundos. Tais modalidades são ainda subdivididas, conforme quadro abaixo:

Modalidades de Gestão Descentralizada		
Descentralização por Estadualização	Descentralização por Municipalização	Descentralização Federativa e Autonomização Escolar
1. Estadualização simples Conveniente: Estado Executor: Estado Atendimento: Escolas estaduais	1. Municipalista simples Conveniente: Prefeitura Executor: Prefeitura Atendimento: Escolas municipais	1. Estadualização funcional Conveniente: Estado Executor: Escolas Estaduais Atendimento: Escolas Estaduais
	2. Semi-municipalista Conveniente: Estado Executor: Prefeitura Atendimento: Escolas municipais	2. Estadualização Federativo Funcional Conveniente: Estado Executor: Escolas estaduais e municipais Atendimentos: Escolas estaduais e municipais
	3. Semi-municipalista Federativo Funcional Conveniente: Prefeitura Executor: Prefeitura Atendimento: Escolas Estaduais e Municipais	3. Municipalista Funcional Conveniente: Prefeitura Executor: Escolas municipais Atendimento: Escolas Municipais
		4. Municipalista Federativo Funcional Conveniente: Prefeitura Executor: Escolas estaduais e municipais Atendimento: Escolas estaduais e municipais

Quadro 2: Quadro adaptado das modalidades e submodalidades do processo de descentralização dos programas federais de educação.

Fonte: INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese dos resultados*. Brasília: INEP, 1998. p. 12.

Conforme levantamento do INEP¹³³, a política de descentralização do Brasil ocorreu da seguinte forma:

A primeira forma foi, inicialmente, a que predominou na política de descentralização do PNAE, embora convivendo com a municipalização - no caso dos municípios que aceitassem assim aderir ao programa. Até 1994, completou-se a estadualização do programa: seus recursos foram totalmente

¹³³ INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. *Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese dos resultados*. Brasília: INEP, ps. 90-91. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002213.pdf>. Acesso em 25 de setembro de 2022.

repassados aos estados, tendo sido sumariamente encerradas, no plano federal, todas as funções de compra e distribuição de alimentos para fins de merenda escolar. Atualmente, entretanto, a modalidade predominante é a municipalização do PNAE. Sob tal forma, o ritmo da descentralização do PNAE acelerou-se desde 1995 e, já ao final de 1996, os convênios firmados entre o FNDE e as prefeituras municipais abarcavam 3.257 municípios, quando eram apenas 310 em 1993. Expressão dessa forte municipalização, entre os anos 1995 e 1996 verificou-se também notável crescimento da participação dos municípios na gestão dos recursos totais do programa, passando de 52% a 73%, enquanto caía simetricamente a dos estados, de 48% a 27% (FAE, 1996). Em síntese, tal como registram os documentos oficiais do PNAE, a política de descentralização orientou-se, até 1995, pelos padrões de estadualização, no primeiro momento, e de municipalização, a seguir.

Em 1997, a Medida Provisória n. 1549-31, de 13 de maio de 1997¹³⁴ 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.

Acerca da estruturação, terminologia e financiamento dos programas voltados para a alimentação escolar no Brasil, o INEP¹³⁵ sintetiza sua evolução, no período compreendido entre sua criação na década de 50, até a descentralização no ano de 1994, conforme ilustra o quadro:

ANO	DENOMINAÇÃO	RESPONSÁVEL	FINANCIAMENTO	ALIMENTOS	
				DOADO	COMPRADO
1954	Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME)	Comissão Nacional de Alimentação (CNA)	Estados, Municípios e Superintendências	FISI*	-
1955	Campanha de Merenda Escolar (CME)	MEC	Estados, Municípios e Superintendências	FISI	-
1956-1960	Campanha Nacional de Merenda Escolar (CME)	MEC	Estados, Municípios e Superintendências	FISI	CCC
1961	Campanha Nacional de Merenda Escolar (CME)	MEC	Estados, Municípios e Superintendências	Programa Alimentos Para a Paz - USAID	-
1962-1964	Campanha Nacional de Merenda Escolar (CME)	MEC	Estados, Municípios e Superintendências	USAID: PMA - ONU	-
1965-1966	Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)	MEC	Estados, Municípios e Superintendências	USAID: PMA - ONU	-
1973-1978	Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)	INAN I e II PRONAN	Estados, Municípios e Superintendências	USAID: PMA - ONU	Indústrias de alimentos localizadas no Brasil
1979-1982	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	INAN I e II PRONAN	Estados, Municípios e Superintendências	USAID: PMA - ONU	Indústrias de alimentos localizadas no Brasil
1983-1993	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	FAE	FAE	-	Indústrias de alimentos localizadas no Brasil
1994...	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	FNDE	FNDE	-	Compra descentralizada de indústrias de alimentos, redes de supermercados e mercados locais.

¹³⁴ Art. 18. Ficam transferidas as competências:

(...)

c) da Fundação de Assistência ao Estudante - FAE, para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE;

¹³⁵ INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese dos resultados**. Brasília: INEP, ps. 90-91. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002213.pdf>. Acesso em 25 de setembro de 2022.

* FISI Fundo Internacional de Socorro à Infância (*United Nations International Children Emergency Fund – UNICEF*), *United Agency for International Development – USAID*

Em 2001, estabeleceu-se o teto mínimo para aquisição de produtos regionais, de forma que 30% dos recursos financeiros destinados ao programa devem ser utilizados em gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar¹³⁶, e os outros 70% para compras de produtos básicos.

A partir de 2003, o PNAE passa 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 forma adequada e satisfatória, conforme explica Maria Carmelita Yasbek¹³⁷:

O documento apresenta a alimentação como direito humano básico e 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.

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, conforme estabelece seus artigos 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.

¹³⁶ Para fins legais, a lei considera agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural, além de: i. não possuir área maior do que quatro módulos fiscais, cuja área varia de acordo com o município; ii. que prevaleça a utilização mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; iii. tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento. IN VENDRAMETTO, Oduvaldo (Org.). **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa**. Vol. 1. São Paulo: Blaucher, 2022, p. 168.

¹³⁷ YASBEK, Maria Carmelita. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras**. São Paulo Perspec. Vol.18 n.2 São Paulo APr/June 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011. Acesso em 29 de setembro de 2022.

Em 2009, por meio da emenda constitucional n.59, o direito à alimentação escolar passa a entregar o rol dos deveres do Estado com a educação¹³⁸. No mesmo ano, foi sancionada a Lei n. 11.947, que, dentre outras determinações, redefiniu as diretrizes do programa nacional de alimentação escolar¹³⁹ e ampliou o atendimento para todos os alunos da rede pública¹⁴⁰.

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 resguarda a dignidade da pessoa humana em um país de acentuadas desigualdades sociais e que garanta o exercício do controle no gasto do dinheiro público.

Em que pese não se tratar de um programa voltado para a assistência social e sim como mecanismo auxiliar na educação pública, o PNAE reforça seu caráter de política pública voltada para o combate a fome, como explica Oduvaldo Vendramatto¹⁴¹:

Em 2019, o programa de Alimentação Escolar público cooperou com 40 milhões de alunos dos cursos fundamental e médio, principalmente. Esse número representa um quinto da população brasileira e contém na prática quase a totalidade das crianças e adolescentes do país. Na essência, a extensão da Alimentação Escolar generalizada para todas as escolas públicas dos níveis citados é o reconhecimento tácito da pobreza do país. A aceitação dessa realidade por períodos tão longos é a indicação do fracasso de políticas

¹³⁸ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

¹³⁹ 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;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir 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 encontram em vulnerabilidade social.

¹⁴⁰ Em 2013 o programa estendeu-se ao Atendimento Educacional Especializado (AEE), à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e para as escolas de tempo integral.

¹⁴¹ VENDRAVATO, Oduvaldo. **A alimentação escolar: um caminho para o futuro**, p.37. *In* Alimentação escolar : vamos colocar os pratos à mesa – uma obrigação do Estado, um dever da sociedade / organizado por Oduvaldo Vendrametto. - São Paulo : Blucher, 2022.

públicas, econômicas e sociais, que não conseguiram dar ao cidadão renda e dignidade para suprir adequadamente a alimentação de seus filhos. Uma política social responsável de médio e longo prazos deveria promover as medidas de saneamento cabíveis, mitigando o tamanho dos problemas e reduzidos paulatinamente com o tempo essa situação degradante do Estado prover a criança e o adolescente com comida, perpetuando uma situação estranha como se fosse normal.

O que sempre se observou em relação à questão social, verificou-se de forma enfática quando o Brasil viveu o enfrentamento da pandemia do Coronavírus. Neste momento ficou evidente o que há muito já vinha sendo divulgado por estudiosos e pesquisadores: que a merenda escolar é a principal e por vezes, a única refeição que a criança tem no dia. Agrava isso, o aumento da fome e da pobreza diante do isolamento social, em que muitos perderam seus empregos ou simplesmente não podiam trabalhar:

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) mostrou que, em 2017/2018, 10,3 milhões de pessoas passavam fome no Brasil. O Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de Covid-19, realizado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan), registrou 19 milhões (9% da população) nessa condição no final de 2020. Na pesquisa “Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil”, realizada na mesma época, 15% dos domicílios aparecem em situação de insegurança alimentar grave. (...)A pandemia chega ao país em um cenário de terra arrasada, que já apresentava o crescimento exponencial da pobreza, da extrema pobreza e da fome. Para piorar o cenário, o governo federal extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), órgão fundamental no enfrentamento da fome, responsável pelo controle social e pela participação da sociedade na formulação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas da área.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) é uma das poucas políticas que resiste a esse cenário e se torna ainda mais relevante. Para muitos estudantes, a refeição fornecida pela escola é a única ou a principal do dia, representando, portanto, uma estratégia fundamental de promoção da segurança alimentar e nutricional e de combate à fome.¹⁴²

Considerando que as crianças não iam à escola, além de outros problemas que surgiram para educação pública, como famílias sem condições financeiras para ter acesso à internet em casa para os filhos acompanharem as aulas remotas, veio à tona a triste realidade das famílias que não tinham comida para dar aos filhos, cuja alimentação principal já vinha sendo a merenda escolar.

Diante dessa realidade, o Governo Federal editou ato normativo permitindo aos Estados, Municípios e Distrito Federal que destinassem os recursos do PNAE para distribuição

¹⁴² Disponível em: <https://diplomatieque.org.br/o-primeiro-direito-e-a-alimentacao-escolar/>. Acesso em 19 de março de 2022

de cestas de alimentos para os alunos. Elaborou-se um documento orientativo nominado “PNAE em tempos de pandemia”, e segundo divulgação das pesquisas realizadas pelo FNDE, 60% dos municípios e 70% das secretarias estaduais de educação garantiram alimentação escolar aos estudantes.¹⁴³

2.4 Alimentação escolar no mundo – breves considerações

Em pesquisa à existência de programas de alimentação escolar, verifica-se que é uma ação difundida em vários países no mundo, com diferentes formas e modelos. Não é possível fazer uma comparação ante as diferenças históricas, sociais e políticas de cada nação. Entretanto, é possível reforçar a sua importância com um breve percurso para destacar os dados e informações mais relevantes na matéria.

Mas já há na literatura, como consequência da globalização que afetou cadeias de fornecimento de alimentação, e por vezes a precariedade da alimentação adequada, a parametrização de programas de alimentação escolar que operam em número planejado de dias por ano, com alimentos predeterminados, provendo oportunidades para a agricultura local, gerando demanda estável e previsível, que forma a base conceitual dos programas *Home Grown School Feeding*, frequentemente referenciados pela sigla HGSF.

Destarte, programas de alimentação escolar, presentes em diferentes países, promovem a alimentação saudável por meio dessa perspectiva. Exemplos são vistos nos Estados Unidos, Gana, Indonésia, Brasil, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Níger, Senegal, Etiópia, Moçambique e Malawi.¹⁴⁴

Em termo de alcance, o *Indian Midday Meal Scheme* é considerado o maior programa de alimentação do planeta, atendendo mais de 100 milhões de crianças diariamente na Índia.

¹⁴³ Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/fnde-lanca-livro-201cpnae-em-tempos-de-pandemia-aco-es-inovadoras-do-programa-nacional-de-alimentacao-escolar201d>. Acesso em 19 de março de 2022. Antes da edição normativa do Governo Federal, alguns municípios já adotavam medidas para mitigar a insegurança alimentar e nutricional dos estudantes durante o período em que as escolas públicas permanecerem fechadas, como a **distribuição de cestas básicas e kits de alimentos (como Campo Grande e Niterói) e a transferência direta de renda às famílias (no Distrito Federal e em Florianópolis, por exemplo)**.

O contexto também levou a discussão sobre a alimentação escolar de volta à pauta no Congresso Nacional, que aprovou no final de março de 2020 alteração da Lei Federal nº 11.947/2009, passando a autorizar que, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE possa ser feita diretamente aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. A medida foi sancionada pelo Presidente da República e a Lei Federal Nº 13.987.

¹⁴⁴ SOARES, P. et al. *Using local family farm products for school feeding programmes: effect on school menus*. *British Food Journal*, v. 119, n. 6, p. 1289– 1300, 6 abr. 2017. Disponível em: <https://nuppre.paginas.ufsc.br/files/2021/02/soares2017.pdf>. Acesso em 15 de março de 2022.

Detentora de uma das maiores populações infantis, e com metade pertence a famílias economicamente empobrecidas, que não têm acesso a serviços de saúde e de educação privada. a Índia¹⁴⁵ iniciou o fornecimento da “refeição do meio-dia” na década de 1960, para garantir nutrição às crianças e universalização da educação.¹⁴⁶

Os países africanos, sem muitos destaques, e com extrema necessidade diante do quadro da fome e da miséria, têm procurado ampliar programas de alimentação escolar baseados na experiência do Brasil, que reduziu os impactos da pobreza por meio da alimentação escolar.¹⁴⁷

Na América Latina a questão da fome é um problema social latente, e os estudos sobre o tema revelam que a alimentação escolar não é um assunto recente para os países latino-americanos, assim como restou demonstrado no estudo histórico que se desenvolveu acerca dessa política pública no Brasil, países como Uruguai, Argentina e Chile também iniciaram seus programas de alimentação escolar no início das décadas de 1950 e 1960.¹⁴⁸

Sobre o assunto enfatiza¹⁴⁹:

Há longa tradição de programas de alimentação escolar na América Latina e Caribe (...). Todos os países da região implementaram programas nacionais de alimentação escolar, com exceção de Belize. Os programas mexicano, costarriquenho e colombiano estão entre os mais antigos do mundo. Outros, como os programas da Bolívia, do Chile, do Haiti, de Honduras e da Guatemala têm suas origens em meados do século XX. (...) O Paraguai iniciou o programa com pequena escala em 1995 e o novo programa nacional lançado em 2014 atingiu, segundo estimativas, 95% dos alunos da educação básica em 2016.

¹⁴⁵ De acordo com estudos, 42,55% das crianças menores de 5 anos estão abaixo do peso na Índia, país em que mais de 200 milhões de pessoas passam fome. É a maior população com insegurança alimentar do mundo. A desnutrição infantil da Índia é maior do que a maioria dos países da África Subsaariana. Relatório divulgado como parte do índice global de fome de 2017 classifica a Índia em 65º dentre 84 países no ranking da desnutrição (BAI, M. M. N.; SAVARIAIAH, P. G. *Mid- Day Meal Programme: Primary Education Issues In Andhra Pradesh. Journal of the Gujarat Research Society*, v. 21, n. 16, p. 2311–2316, 31 dez. 2019.

¹⁴⁶ MAIELLARO, João Roberto. **Programas de alimentação escolar pelo mundo: preservação da saúde física e cognitiva das crianças e adolescentes**, p. 48. In VENDRAMATTO, Oduvaldo. **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa**. Vol. 1. São Paulo: Blaucher, 2022.

¹⁴⁷ IDDRISU, I. et al. *School feeding as a social protection programme or a political largesse: a review. International Journal of Comparative Education and Development*, v. 21, n. 1, p. 16–30, 7 jan. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/330205843_School_feeding_as_a_social_protection_programme_or_a_political_largesse_a_review. Acesso em 15 de março de 2022.

¹⁴⁸ COHEN, E.; FRANCO, R. *Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados em alimentos em América Latina y el Caribe*. Disponível em: ntigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fSeguimiento_evaluacion_de_impacto_de_los. Acesso em: 10 de abril. 2022.

¹⁴⁹ MAIELLARO, João Roberto. **Programas de alimentação escolar pelo mundo: preservação da saúde física e cognitiva das crianças e adolescentes**, p. 46. In VENDRAMATTO, Oduvaldo. **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa**. Vol. 1. São Paulo: Blaucher, 2022.

Nesse cenário, o Brasil, juntamente com o Chile e o Panamá, ganhou destaque pela abrangência e efetividade do programa, após ser inserido como frente de combate à fome no Programa Fome Zero, e serviu de referência para outros países, como o México, que desenvolveu o Programa Aquisição de Alimentos (PAA), com vistas à garantia da segurança alimentar. Na América Latina, aproximadamente vinte países possuem políticas públicas voltadas para alimentação escolar que não demonstram efetividade ante a escassez de recursos destinados.¹⁵⁰

Sem a intenção de esgotar ou aprofundar a comparação do desenvolvimento da alimentação escolar nos países latino-americanos, a pesquisa buscar demonstrar que é uma realidade dos chamados países em desenvolvimento enfrentar a questão da fome, e nesse cenário:

No Brasil existe um programa nacional de alimentação escolar (PNAE) com mais de 60 anos, de caráter universal atendendo todos estudantes da Educação Básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas, tem a característica de articular com outras políticas públicas constituindo-se uma ação intersetorial. Na Argentina, as políticas públicas de alimentação escolar se constituem de forma dinâmica ao longo de mais de 100 anos de existência, com oferta de merendas e refeições, atividades de educação alimentar e hortas escolares. Atualmente a oferta de alimentos se configura de forma descentralizada e focalizada através de desjejum, merenda, almoço e/ou jantar. Compreendemos que a alimentação escolar pode contribuir e proporcionar importantes reflexões sobre a complexa rede político-econômica e social que envolve o ato de alimentar-se e sua importância para uma vida saudável e sustentável, repercutindo de forma permanente na vida das pessoas. (...) As PAE brasileira e argentina surgiram como complemento alimentar e nutricional dos estudantes, buscando reverter o quadro de carência alimentar (fome e desnutrição) e garantir o direito à educação.¹⁵¹

Não obstante as diferenças de realidade histórica, sociais e políticas dos países em análise, verifica-se em todos os casos a convergência de finalidade do programa como meio de combate à fome e à desnutrição, bem como, atenção às diretrizes de sustentabilidade e à alimentação adequada. Por fim, como já enfatizado anteriormente em relação ao Brasil, também na Argentina representa meio de efetivação do direito à educação.

¹⁵⁰ BELIK, W.; SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. Planejamento e políticas públicas. (33), pp. 103-123, 2009.

¹⁵¹ AMARAL, Adriana do. **Alimentação escolar no Brasil e na Argentina: duas nações, diferentes políticas?** Disponível em https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://repositorio.unicamp.br/Busca/Download%3FcodigoArquivo%3D508283&ved=2ahUKEwia5cnyjLvAhULGbkGHd3kD-EQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw2UIH-RF-N6_Lj3olpSgA0u. Acesso em 07 de agosto de 2022.

Com efeito, dada a envergadura e o protagonismo do PNAE no combate à fome para crianças e jovens em idade escolar¹⁵², é salutar para a presente pesquisa verticalizar o estudo 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.

¹⁵² Em 2019 foram repassados R\$ 3,97 bilhões a estados e municípios, que representam cerca de 50 milhões de refeições diárias, totalizando mais de 10 bilhões de refeições no ano.

3. 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 de junho de 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 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências, materializando, em nível nacional, 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 mantidos 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 artigo 5º da Lei do PNAE.

Conforme disposição do artigo 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 artigo 2º estabelece as diretrizes da alimentação escolar, a saber:

- 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;
- 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;
- a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- 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;
- 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;
- o direito à alimentação escolar, visando a garantir 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 encontram em vulnerabilidade social.

São objetivos do programa, na forma do artigo 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 os 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 aos empreendedores rurais, e depois as comunidades tradicionais indígenas e remanescentes de quilombos. A efetividade da diretriz de sustentabilidade fica evidenciada pelo disposto no artigo 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, que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado, e por fim, que guardem obediência aos princípios constitucionais insculpidos no artigo 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 conjuntamente com a inclusão, agregam a educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, garantindo o acesso igualitário pelos beneficiários (extensivo aos elencados no artigo 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 artigo 12 da Lei do PNAE:

Art. 12. Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada.

(...)

§ 2º Para os alunos que necessitem de atenção nutricional individualizada em virtude de estado ou de condição de saúde específica, será elaborado cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais, avaliação nutricional e demandas nutricionais diferenciadas, conforme regulamento. (*Acréscitado pela [Lei Ordinária 12982/2014](#)*).

Conforme já explanado, ficou evidenciado no relatório da Controladoria Geral da União, referente à aplicação dos recursos no ano de 2016, que além dos prejuízos causados ao erário, o programa nacional de merenda escolar não conseguiu cumprir com as diretrizes e objetivos determinados na lei.

Vale lembrar que o programa tem como escopo prestar apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica tem como finalidade contribuir para o crescimento e para o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos em todas as etapas da educação básica, além disso, tem por escopo promover a acessibilidade, a sustentabilidade socioambiental, as populações do campo, afrodescendentes e indígenas

Nesse contexto, é possível considerar o PNAE como uma política de alimentação escolar sustentável, a qual exprime, concomitantemente, o cuidado com a geração atual e futura, beneficiando tanto os escolares, como a agricultura familiar. Esta, por sua vez, pode usufruir de um canal de comercialização e incremento de renda garantido, culminando na inclusão social desses agricultores.

Sobre os novos valores advindos com a edição da lei em comento, elucida Dirceu Pereira Siqueira:¹⁵³

¹⁵³ SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria geral do direito à alimentação**. 1. ed. Birigui: Boreal, 2015, p. 57

Nota-se que o diploma legal consagra oficialmente a dimensão cultural do direito à alimentação, sendo que desta forma, é possível observar a preocupação do legislador (federal) – pois especifica claramente o dever de respeito da administração pública no momento da aquisição de alimentos, com a cultura alimentar dos alunos - com a questão da inclusão social, pois ao fixar tal previsão, agiu com zelo em relação à inclusão ou ao menos à não exclusão social de pessoas ou grupos em razão de suas culturas alimentares.

Destarte, considerando o que preconiza os comandos normativos em apreço, insere-se a discussão da aquisição de gêneros alimentícios orgânicos e/ou agroecológicos certificados como pressuposto da qualidade dos alimentos, a promoção da saúde e o cuidado com o meio ambiente.

Ademais infere-se a necessidade de incluir de modo efetivo populações e comunidades tradicionais nesta política pública, não apenas como beneficiários do programa, mas, sobretudo, como fornecedores de alimentos para as escolas, as que ficam em seus territórios e também outras. Para que isso aconteça, faz-se necessário dedicação e atenção do poder público local com vistas a sanar ou mitigar obstáculos que possam promover o distanciamento dos indígenas e quilombolas desta política pública.

Há que se considerar também que é urgente o reconhecimento por parte do poder público do caráter prioritário destes povos no fornecimento para o PNAE, sendo que esse reconhecimento passa ainda pela valorização destes no município e também pelo reconhecimento de seu potencial produtivo.

3.1 Do repasse financeiro do programa nacional de alimentação escolar

O repasse financeiro do Governo Federal para os Estados, Municípios e Escolas Federais ocorre por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em cumprimento ao que determina o artigo 208 da Constituição Federal.

Todavia, à critério do próprio FNDE poderão tais recursos serem destinados às creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio, desde que qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, incluindo-se neste contexto as instituições voltadas para a educação especial. E ainda, a critério do mesmo órgão, podem ser incluídas as creches, pré-escolas e escolas comunitárias do ensino fundamental, desde que conveniadas com os entes da federação.

O pagamento tem caráter suplementar e a verba deve ser incluída nos orçamentos dos entes receptores dos recursos, devendo obrigatoriamente ser utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios, através dos diversos meios de contratações públicas realizadas pela Administração.

Já o repasse é feito de forma direta, ou seja, dispensa a confecção de convênios, ajustes, contratos ou semelhantes instrumentos, bastando o depósito em conta corrente, aberta exclusivamente para esse fim, nos exatos termos da lei (parágrafo 1º do artigo 5º da referida lei).

O pagamento é feito em parcelas mensais, dez ao todo, no período de fevereiro a novembro, correspondendo a 200 (duzentos) dias letivos e contemplando todos os matriculados, sendo que o cálculo é efetuado com base no censo escolar do ano anterior. O FNDE fixa previamente um valor para cada aluno por dia letivo, conforme a etapa e modalidade de ensino:¹⁵⁴

A movimentação financeira também tem regulamentação legal, em diploma diverso, qual seja: o Decreto 7507, de 27 de junho de 2011 e é nessa norma que encontramos a determinação de que a conta para movimentação dos recursos do PNAE seja aberta junto à instituição financeira oficial federal.

Para receber a verba do PNAE a entidade ou ente da federação deve estar com o cadastro atualizado junto ao Censo Escolar, elaborado pelo INEP/MEC. No caso de entidades sem fins lucrativos devem ser também observados os critérios estabelecidos pela Resolução FNDE nº 26/13.

No caso dos Estados e Municípios, esse recurso federal, que tem caráter vinculativo, pode ser desenvolvido com contrapartida de recursos próprios, para atendimento das necessidades locais. A alocação de tais recursos para destinação à aquisição de gêneros alimentícios para merenda escolar deve estar prevista nas peças orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Não se pode olvidar, que assim como demais setores de serviços públicos, a terceirização tem sido o meio encontrado para garantir o cumprimento do direito à alimentação escolar com maior eficiência. Para melhor compreensão da matéria passa-se ao estudo da

¹⁵⁴ Creches: R\$ 1,07; Pré-escola: R\$ 0,53; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64; Ensino fundamental e médio: R\$ 0,36; Educação de jovens e adultos: R\$ 0,32; Ensino integral: R\$ 1,07; Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral: R\$ 2,00; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53. Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em 23 de abril de 20220

terceirização do serviço público, apresentando resultados de entes que já buscaram oferecer a merenda escolar por meio de empresa contratada para esse fim.

3.2 Da terceirização da merenda escolar

A terceirização da merenda escolar, insere-se em um novo debate de terceirização de serviços públicos, devido às peculiaridades de execução do programa de alimentação, apresentando maior eficiência nos critérios de higiene, qualidade e armazenamento, mas comportando críticas e ponderações quanto ao cumprimento das diretrizes de sustentabilidade e regionalização.

Antes de analisar as vantagens de desvantagens dessa terceirização, cumpre destacar que a terceirização das atividades consideradas “meios” tem caminhado em passos largos no Brasil, pois a burocratização das atividades administrativas tem colocado fardos pesados aos gestores, que nem sempre desempenham sua atividade “fim” com a eficiência requerida.

Dentre as modalidades estabelecidas, a descentralizada é a usual, como explica Paulo da Silva Rodrigues¹⁵⁵:

A modalidade de gestão do PNAE desenvolvida antes da terceirização era a escolarizada, nesta modalidade de gestão do Programa, o município, estado ou Distrito Federal repassa diretamente às suas escolas, os recursos recebidos do FNDE. Nesse caso, são as próprias escolas que administram os recursos a partir de um planejamento com o órgão colegiado, conhecido como Conselho Escolar, que juntamente com o gestor da unidade de ensino se encarregam da aquisição dos produtos alimentícios; da organização do preparo e da oferta dos alimentos aos escolares e; ainda, da fiscalização e prestação de contas de todo o processo que envolve a merenda escolar.

Segundo o autor, dentre os vários motivos para a terceirização no Estado do Espírito Santo, destacou-se a intenção de desonerar o diretor escolar das tarefas relacionadas à alimentação, que demandam tempo e esforços em razão da sua complexidade, e direcionar sua atenção para as questões relacionadas diretamente ao aspecto pedagógico, reputado como o principal objetivo da escola. Destacou-se, ainda, que a Secretaria Estadual de Educação do Espírito Santo apresentou outras vantagens como a geração de empregos, escritórios centrais regionalizados, treinamento e qualificação profissionais.

¹⁵⁵ Rodrigues, Paulo da Silva. **A terceirização da merenda escolar: a experiência do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0439.pdf>> Acesso em 20 de junho de 2022.

Por outro lado, conforme aponta a pesquisa de campo realizada “*nada do que é consumido pelos alunos é comprado no município*”, exemplificando que em uma escola localizada no município de Baixo Guandu somente o gás de cozinha é adquirido na região, o restante todo vem de fora. Ficando assim, em desacordo com o disposto no art. 2º, inc.V da Lei 11.947/2016.¹⁵⁶ De igual forma, não houve o cumprimento do art. 14 da referida lei, que disciplina que 30% do valor repassado pelo PNAE deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

No estado catarinense mais de 60% da merenda é terceirizada, segundo o Sindicato das Empresas de Refeições Coletivas de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul- SIERC¹⁵⁷, visando à otimização de recursos, maior agilidade nas tomadas de decisões e aquisição de gêneros, contratação de recursos humanos e capacitação de pessoal, manutenção da estrutura física das cozinhas e equipamentos, crianças mais saudáveis e bem alimentadas.

Outra vantagem apresentada com a experiência da terceirização em Curitiba, foi o estrito cumprimento com a diretriz de cardápio especial para alunos com restrições alimentares ou deficiências nutricionais, conforme se observa na descrição da matéria a seguir:¹⁵⁸

Patricia Woellner de Souza, diretora da Escola Regular Leonel Brizola em Curitiba (PR), conta que na unidade – que tem a merenda terceirizada – duas crianças precisam deste serviço diferenciado, recebendo diariamente uma dieta 100% personalizada, seguindo orientações médicas. “*Este serviço é fundamental para garantir a saúde dos alunos de Curitiba. Mesmo que seja um caso especial, as dietas são muito semelhantes à dos demais alunos. Na maioria das vezes, é servida a mesma receita, com ingredientes alternativos*”, diz.

Apesar das vantagens da terceirização existe um lado que deve ser considerado, o do aproveitamento financeiro das empresas, que visando apenas o lucro podem fornecer um serviço em desacordo com as normas da PNAE, conforme elucida Duciran Farena:¹⁵⁹

Com efeito, nas capitais e municípios com maior renda, onde não costuma faltar merenda, é cada vez mais visível o avanço da terceirização, que lesa irremediavelmente os cofres públicos e o Direito à Alimentação Adequada, pela uniformização e pela baixa qualidade da alimentação servida, causada

¹⁵⁶ Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar: [...]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;(grifou-se)

¹⁵⁷ Disponível em: <http://direcionalescolas.com.br/2015/03/18/terceirizacao-da-alimentacao-escolar-representa-economia-acima-de-20-nos-custos-dos-municipios-contratantes/>> acesso em 20 de junho de 2022.

¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ FARENA, Duciram. **Terceirização da merenda escolar**. Disponível em: <http://www.prpb.mpf.mp.br/artigos/artigos-procuradores/terceirizacao-da-merenda-escolar>> acesso em 20 de junho de 2022.

pelo paradoxo de que quanto menos gasta, mais o terceirizado lucra. A terceirização é um grande negócio, onde todos os envolvidos lucram – o gestor, que se livra dos incômodos causados pela obrigação de fornecer de forma eficiente a alimentação, a empresa terceirizada e seus proprietários, e os fornecedores de gêneros, que encontram bom mercado para a desova de gêneros de baixa qualidade e com data de vencimento próxima. Só as crianças e os cofres públicos perdem.

Observa-se que para o sucesso da terceirização da merenda escolar, deve-se ponderar as diferenças sociais e as peculiaridades regionais, não podendo a empresa contratada apenas padronizar a alimentação, pois faz-se necessário o atendimento às diretrizes do PNAE, dentre as quais destaca-se a sustentabilidade, o desenvolvimento regional e 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, consoante o art. 2º, I da Lei 11.947/2009.

Obviamente, os problemas descritos com a experiência da terceirização ocorrem primeiro, por omissão do Poder Público, e depois, pelas falhas dos mecanismos de controle. Portanto torna-se relevante e essencial o papel da fiscalização na prestação dos serviços destinados à alimentação escolar, seja ele terceirizado ou executado diretamente pela Administração Pública.

Em ambos os casos, visando o total controle do cumprimento das diretrizes normativas do PNAE, o terceiro setor ainda pode atuar por meio da tecnologia da informação na gestão:

Empresas no terceiro setor e grupos de pesquisas desenvolvem soluções para atender as necessidades de controle nas entregas e recebimentos de cestas básicas, redução de desperdícios, planejamento de compras junto aos fornecedores, monitoramento de consumo, qualidade do alimento, e até mesmo exercitando boas práticas na alimentação saudável, melhorando a gestão em órgãos públicos no âmbito da alimentação escolar. Dentro dessa gestão com melhores práticas permitem-se desenvolver indicadores *Key Performance Indicator (KPI)* sociais, consumo por habitantes. Um dos objetivos da alimentação escolar é levar alimentos mais saudáveis aos alunos, porém essa tarefa pode esbarrar no fato de que tais alimentos não são muito atrativos ao paladar, logo precisa-se criar uma cultura de educação e incentivo ao consumo.¹⁶⁰

Com efeito, a tecnologia da informação pode atuar gerando indicadores de gestão, desenvolvendo programas que controlam e geram relatórios em questões essenciais para a

¹⁶⁰ MARTINEZ, Angel Antônio Gonzales, *et al.* **Sistemas de Controle na Alimentação Escolar.** In VENDRAMETTO, Osvaldo (Org.). **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa.** Vol. 1. São Paulo: Blaucher, 2022., p. 281.

efetividade do programa como planejamento de compras, fornecedores, entrega e recebimento de alimentos, desperdício, qualidade, monitoramento de consumo e meios de educação alimentar. Em que pese a possibilidade desse tipo de atuação, a matéria é ainda incipiente no Brasil e não há dados concretos de sua aplicação, mas se trata de uma boa prática de gestão e aprimoramento do programa que pode ser realizado pela contratação de empresas especializadas.

Superadas as possibilidades de gestão do PNAE, para as deficiências apresentadas, (que podem ser vislumbradas pelo levantamento da Controladoria Geral da União), o constituinte instituiu o sistema de freios e contrapesos, consubstanciados na fiscalização pelos Órgãos de Controle. A Lei do PNAE destaca o papel do controle interno, externo e social, que devem cuidar para que a oferta da merenda escolar seja 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.

4. DAS AÇÕES DO SISTEMA DE CONTROLE PARA EFETIVIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A alimentação escolar apresenta-se, como visto, em uma importante política pública sob o aspecto político, legal e sobretudo, social, representando a garantia do direito fundamental à alimentação, cujos preceitos amoldam-se em um desdobramento do direito humano à alimentação adequada, resguardando a dignidade da pessoa humana. O programa encontra-se amparado na legislação, alinhando-se à importantes diretrizes, com destinação de verba específica, sem possibilidade de reversão para outro fim.

Em que pese todo amparo legal, a efetividade do programa encontra-se comprometida, conforme levantamento da Controladoria Geral da União, apresentando graves falhas, como falta de alimentos, ausência de cardápio desenvolvido por nutricionistas, mau manuseio e higienização dos alimentos, até o desvio da verba destinada, com fraude nas licitações e na execução financeira dos contratos.

Vislumbra-se, portanto, a necessidade de aprimoramento da fiscalização e do controle da verba, pois tratando-se de dinheiro público, o seu gasto está submetido ao crivo de um complexo sistema de controle, capaz de coibir os desvios e garantir a qualidade em sua prestação.

Nos moldes do artigo 5º da Lei do PNAE, a verba é de natureza federal, ou seja, será repassada pela União, de forma complementar, e parceladamente ao orçamento do Estado, do Distrito Federal, dos Municípios e das Escolas Federais, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A transferência será automática, prescindindo de convênios, contrato, ajuste, acordos ou congêneres, mediante depósito em conta corrente específica, levando-se em conta o número de alunos matriculados na educação básica de cada ente público.

Apesar do repasse direto, as regras são rígidas quanto aos gastos: a reversão é específica, ou seja, a verba só pode ser dispendida na aquisição de gêneros alimentícios, com estrita obediência aos termos disciplinados pelo conselho deliberativo do FNDE ¹⁶¹. Em

¹⁶¹ Art. 6º É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino, observando o disposto nesta Lei, no que couber.

Parágrafo único. O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas a critérios de alocação de recursos e valores per capita, bem como para organização e funcionamento das unidades executoras e demais orientações e instruções necessárias à execução do PNAE.

observância ao sistema de descentralização, que evoluiu e amoldou-se ao sistema de financiamento da merenda escolar ao longo das décadas:

Os Estados poderão transferir a seus Municípios a responsabilidade pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas respectivas áreas de jurisdição e, nesse caso, autorizar expressamente o repasse direto ao Município por parte do FNDE da correspondente parcela de recursos calculado. (artigo 7º).

Outrossim, o artigo 6º da lei em comento faculta o repasse da verba às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino. Havendo saldo ao final do exercício financeiro (31 de dezembro), a verba deverá ser reprogramada para o exercício subsequente.

Todos os entes envolvidos na transição da verba (Estado, Distrito Federal e Municípios) deverão prestar contas do total dos recursos recebidos, com importantes regras estabelecidas no artigo 8º¹⁶² da competente lei, responsabilizando-se as autoridades por falsificação ou adulteração dos documentos pertinentes à comprovação das contas; incumbindo-se aos entes a obrigação de manter arquivo das prestações de contas dos últimos 5 anos; estabelecendo obrigação de auditoria do FNDE, por amostragem, na aplicação dos recursos financeiros transferidos; e determinando a disponibilização de documentos aos demais órgãos responsáveis pelo controle.

Na sequência, fica evidenciada a natureza peculiar do sistema de financiamento da merenda escolar ao determinar a criação pelos órgãos de controle externo e interno federal, estadual e municipal, segundo suas competências próprias ou na forma de rede integrada, a adoção de mecanismos adequados à fiscalização e ao monitoramento da execução do PNAE, sugerindo em seu parágrafo único que para tanto, “os órgãos de que trata este artigo poderão

¹⁶² Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios apresentarão ao FNDE a prestação de contas do total dos recursos recebidos.

§ 1º A autoridade responsável pela prestação de contas que inserir ou fizer inserir documentos ou declaração falsa ou diversa da que deveria ser inscrita, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, será responsabilizada na forma da lei.

§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios manterão em seus arquivos, em boa guarda e organização, pelo prazo de 5 (cinco) anos, contados da data de aprovação da prestação de contas do concedente, os documentos a que se refere o caput, juntamente com todos os comprovantes de pagamentos efetuados com os recursos financeiros transferidos na forma desta Lei, ainda que a execução esteja a cargo das respectivas escolas, e estarão obrigados a disponibilizá-los, sempre que solicitado, ao Tribunal de Contas da União, ao FNDE, ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e ao Conselho de Alimentação Escolar - CAE.

§ 3º O FNDE realizará auditoria da aplicação dos recursos nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a cada exercício financeiro, por sistema de amostragem, podendo requisitar o encaminhamento de documentos e demais elementos necessários para tanto, ou, ainda, delegar competência a outro órgão ou entidade estatal para fazê-lo.

celebrar convênios ou acordos, em regime de cooperação, para auxiliar e otimizar o controle do programa.”

A não prestação de contas, além das consequências estabelecidas em sede constitucional e infraconstitucional (intervenção, inelegibilidade, ato de improbidade administrativa, dentre outros), acarreta na suspensão dos repasses dos recursos financeiros (artigo 20, II), cabendo neste caso, para manutenção da prestação de alimentação escolar, o repasse direto às unidades executoras, na forma do artigo 21:

Art. 21. Ocorrendo a suspensão prevista no art. 20, fica o FNDE autorizado a realizar, em conta específica, o repasse dos recursos equivalentes, pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, diretamente às unidades executoras, conforme previsto no art. 6º desta Lei, correspondentes às escolas atingidas, para fornecimento da alimentação escolar, dispensando-se o procedimento licitatório para aquisição emergencial dos gêneros alimentícios, mantidas as demais regras estabelecidas para execução do PNAE, inclusive quanto à prestação de contas.

Estabelecidas as regras de financiamento e de prestação de contas das verbas do PNAE, passa-se ao estudo das competências dos órgãos incumbidos do controle e da fiscalização desse dinheiro.

4.1 Da fiscalização e do controle

Embora as palavras “controle” e “fiscalização” possam ser consideradas sinônimos, o alcance de cada uma delas pode ter repercussões diferenciadas. Enquanto que fiscalização se aproxima mais da capacidade de vigilância, de verificação, de policiamento, de exame; o controle vai além. Engloba a ideia de fiscalização, de monitoramento, e se estende para capacidade de domínio, de administração, de comando, de direção, de autoridade, de gestão, de correção.

A existência de controle é inerente em qualquer forma de organização, pública ou privada, pois qualquer estrutura que se dispõe a obter resultados de maneira disciplinada e baseada em técnicas que exigem uma certa distribuição e harmonização de tarefas e funções necessita de constante verificação, fiscalização e correção, para evitar oscilações não desejadas no curso de suas ações. O controle exercido pela Administração Pública e sobre ela, são temas consagrados no campo do Direito Administrativo.

Sendo um dos pilares da Revolução Francesa, o controle sobre os atos de Estado constitui-se um dos mais consagrados valores político-administrativos, e representa, sobretudo, a característica de transparência do Estado de Direito e do direito do cidadão e da sociedade exigir que as ações do homem público sejam revertidas em prol do bem comum.

Da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789¹⁶³, extraem-se ao menos 4 (quatro) dispositivos em que se reconhece o direito e a participação popular no exercício do controle da Administração Pública.

Artigo 12º- A garantia dos direitos do Homem e do Cidadão carece de uma força pública; esta força é, pois, instituída para vantagem de todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada.

Artigo 13º- Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum, que deve ser repartida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades.

Artigo 14º- Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.

Artigo 15º- A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração.

Conjuntamente com os ideais acima, o artigo 16 da Declaração dispunha que: *“qualquer sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição. ”*

A ideia de separação de poderes, onde cada qual controla apenas a si, deu lugar à separação relativa, consagrada pelo Sistema de Freios e Contrapesos onde cada Poder controla a atuação do outro, sem que disso possa afetar a respectiva independência no exercício de suas funções.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, instituída pós-regime militar, evoca a Separação de Poderes, de maneira independente e harmônica, e preceitua o Sistema de Freios e Contrapesos, por meio do controle da, e sobre, a Administração Pública com o poder fiscalizador e corretivo exercido por Órgãos do Legislativo, Executivo e Judiciário e, em se tratando da Constituição Cidadã, diversos dispositivos garantem ao cidadão a possibilidade de

¹⁶³ Após a tomada da Bastilha, a [Assembleia Nacional Constituinte](#) francesa aprovou em [26 de agosto](#) de [1789](#) e votou definitivamente a [2 de outubro](#) os dezessete artigos da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que sintetizou para toda humanidade os ideais libertários e [liberais](#) da primeira fase da [Revolução Francesa](#) (1789-1799).

exigir do Estado a legal conduta imposta pelo Ordenamento Jurídico, inclusive com sua participação direta como integrante de Órgãos e Poderes¹⁶⁴.

Trata-se o controle, da essência do modelo democrático, conforme elucida Luiz Bernardo Dias Costa:

A ideia de Estado de Direito, desde os seus primórdios, é inseparável da ideia de controle. Para que haja Estado de Direito é indispensável que haja instituições e mecanismos hábeis para garantir a submissão à lei. A finalidade, portanto, do controle, é de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como, por exemplo, os princípios da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, economicidade, razoabilidade, legitimidade.¹⁶⁵

Acerca da importância do controle, explica Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

A função de controle tem sido tema subjacente aos mais expressivos fatos da atualidade. Desde a corrupção, no regular emprego de recursos públicos, até a adoção de políticas de globalização, com restrições ao trânsito internacional de capitais especulativos, todos os fatos passam, necessariamente, pela formação de modelos organizacionais que possam estabelecer parâmetros adequados do controle da ação administrativa e, quando pertinente ao interesse público, da ação de particulares.¹⁶⁶

É certo que o avançar da democracia, com o ápice na Constituição Cidadã alargou as competências dos órgãos incumbidos do controle. Como já destacado e será abordado em tópico pertinente, eficiência e efetividade são de observância fundamental no controle dos recursos públicos, em uma ótica que vai além da mera legalidade. Nesse contexto, emerge também a questão da legitimidade, que como bem explica o Dr. José Maurício Conti¹⁶⁷:

(...) também evidencia a complexidade na delimitação do conceito, mostrando que é um fenômeno multidisciplinar, sendo a um só tempo jurídico, político, administrativo e sociológico, estando seu conceito relacionado à ideia de justificativa, aceitabilidade, plausibilidade ou mesmo procedência. Tem a dimensão material (ou substancial) e a formal (ou procedimental), sendo a dimensão material de caráter ético-moral (implica valores, fins, objetivos e propósitos) e tem vinculação com o conteúdo, a destinação e o objeto da alocação dos recursos públicos, sobre o qual repousa a *legitimidade* do gasto público. Nesse sentido, a legitimidade do gasto público sustenta-se na pretensão de promover a equidade (ou justiça social) entre os membros da sociedade (...)

¹⁶⁴ Art. 5º, inc. LXXIII; art. 61, *caput*; art. 74, §2º; art. 89, inc. VII; art. 101 *caput* etc.

¹⁶⁵ COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas – evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2006, p. 37.

¹⁶⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2012, p. 136

¹⁶⁷ CONTI, José Maurício. **A luta pelo Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher, 2022, pags. 72-73

Dentro do sistema de controle preconizado pela ordem constitucional e legal vigentes, vastas são as categorizações doutrinárias para os tipos de controle existentes. Em conformidade com os critérios levados a cabo para classificação das formas de controle, em uma primeira cisão estrutural, tem-se o controle *político* e o *administrativo*. De onde decorrem as concepções de controle interno, externo, jurisdicional e social.

É certo que o Poder Judiciário, como pacificador de conflitos, exerce mediante provocação importante, mas não direto e constante controle dos recursos do PNAE. Verificou-se na jurisprudência, que no período da pandemia do Coronavírus, com a suspensão das aulas presenciais, houve importante atuação do Poder Judiciário, a exemplo dos Acórdãos que se colaciona na oportunidade:

APELAÇÃO. KIT ALIMENTAÇÃO DEVIDOS AOS ALUNOS REGULARMENTE MATRICULADOS NA REDE PÚBLICA DE ENSINO DURANTE A SUSPENSÃO DAS AULAS PRESENCIAIS. PANDEMIA CO CORONAVÍRUS. CABIMENTO. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. PNAE. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 208 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Comprovado nos autos a regular matrícula da infante na rede pública de ensino, bem como o não cumprimento da norma que determinou a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos nos termos do PNAE, imperiosa a manutenção da obrigação de fazer imposta na sentença, durante a suspensão das aulas presenciais. Sentença mantida. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJSP; AC 1002589-59.2020.8.26.0191; Ac. 16500095; Ferraz de Vasconcelos; Décima Segunda Câmara de Direito Público; Rel. Des. Souza Nery; Julg. 28/02/2023; DJESP 15/03/2023; Pág. 2843)

Verifica-se que no momento da suspensão das aulas, o programa de alimentação escolar foi paralisado em muitos Estados e Municípios, pois toda estrutura do programa é para atender os alunos que estão em sala de aula. Contudo, a realidade da fome, e o que há tempos vinha sendo debatido em trabalhos científicos, especialmente na área da nutrição e da sociologia, restou confirmados: o PNAE é responsável pela principal refeição de muitas crianças e adolescente em situação de vulnerabilidade social.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELA DEFENSORIA PÚBLICA. DECISÃO QUE DEFERIU A TUTELA DE URGÊNCIA DETERMINANDO QUE O MUNICÍPIO DE MENDES PROVIDENCIASSE, EM CINCO DIAS ÚTEIS, ALIMENTAÇÃO AOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL, DURANTE O PERÍODO DE SUSPENSÃO DAS AULAS, EM VIRTUDE DE PANDEMIA, SOB PENA DE MULTA NO VALOR DE R\$ 20.000,00 (VINTE MIL REAIS) POR DIA DE DESCUMPRIMENTO, ATÉ O LIMITE DE R\$ 500.000,00

(QUINHENTOS MIL REAIS). Pressupostos da tutela de urgência que se encontram presentes. E-mails encaminhados para a defensoria pública por parte dos responsáveis pelos alunos da rede pública de ensino, relatando que o município de Mendes, durante o período de suspensão das aulas, em virtude da pandemia, não estava ofertando alimentação aos estudantes. Dever da municipalidade em garantir o direito à alimentação, aos alunos da rede pública municipal. Programa nacional de alimentação escolar (pnae) destina verba federal, que é repassada para estados e municípios, para a alimentação escolar e para ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública, sendo que os referidos recursos, mesmo com as aulas suspensas, continuam sendo repassados para custear a alimentação escolar, nos termos da Lei nº 13.987 de 07.04.2020 que acrescentou o art. 21-a à Lei nº 11.947/09. Alegação do município no sentido de que já teria sido criada uma política pública específica tratando do mesmo objeto da demanda e estaria em fase de execução, que demanda dilação probatória. *Periculum in mora* que restou demonstrado, diante da situação de vulnerabilidade social em que se encontram os alunos, em face da suspensão do fornecimento de alimentação. Multa fixada em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por dia de descumprimento, até o limite de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), que se revela razoável e proporcional, por conta da relevância do bem jurídico tutelado, qual seja o direito à alimentação. Prazo de 05 (cinco) dias para a implementação da obrigação estabelecida pelo juízo *a quo*, que se mostra exíguo, impondo-se a sua dilação para 15 (quinze) dias. Recurso a que se dá parcial provimento. (TJRJ; AI 0039254-77.2020.8.19.0000; Mendes; Décima Nona Câmara Cível; Relª Desª Lúcia Regina Esteves de Magalhães; DORJ 19/10/2022; Pág. 370)

O julgado acima, além da questão social, trouxe à baila outra importante vertente do programa: a destinação dos recursos públicos federais, de forma que não se considerou outros programas sociais desenvolvidos no período para atender a questão da vulnerabilidade social, ante a existência de um recurso público específico para os alunos matriculados na rede pública de ensino.

Como enfatizado, o Poder Judiciário, quando provocado pelos legitimados, inclusive por meio da Defensoria Pública e do Ministério Público, pode agir em favor da tutela dos direitos da criança e do adolescente, como explica Henrique da Rosa Ziesemer¹⁶⁸:

A proteção dos direitos das crianças e adolescentes se dá pelo seu exercício ou respeito, seja pelo poder público, seja pela sociedade. As controvérsias existentes podem ser solucionadas por sua própria efetivação objetiva, ou então, por seu reconhecimento e concessão, que se dá pelo Poder Judiciário. Pode haver também a efetivação dos direitos em questão por meio da atuação extrajudicial, realizada, sobretudo pelo Ministério Público, sendo o ECA um campo riquíssimo para tanto. No campo pertinente ao Poder Judiciário, é necessário que este seja acionado pelas partes, seja a título individual, ou

¹⁶⁸ ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Interesses e Direitos Difusos e Coletivos**. 3. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021, pags. 797-798

coletivo. Tanto a Defensoria como advogados particulares podem atuar na representação judicial da criança e do adolescente, na forma permitida em lei.

Em que pese a importante e necessária atuação do Poder Judiciário, a política pública em comento, dada a sua importância social e educacional, pode ter maior efetividade com a atuação dos órgãos responsáveis pelo controle social (representada especialmente pelos CAE), interno e externo (especialmente por meios dos instrumentos de fiscalização de que dispõe os Tribunais de Contas.

Sendo, portanto, o propósito do presente estudo a atuação dos controles capazes de garantir o cumprimento das diretrizes propostas no Programa Nacional de Alimentação Escolar, mormente sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada, sem a existência de demanda judicial, evidencia-se a atuação do controle interno, externo (exercido pelos Tribunais de Contas) e social (exercido pela sociedade e pelos conselhos).

4.1.1 Do controle interno

O controle político, traduz-se, como já abordado, no controle exercido entre os poderes (artigos 44 a 126 da CF/88) e instituições (artigos 127 a 130 da CF/88), decorrentes do sistema de freios e contrapesos, que atuam com independência e harmonia, especialmente na proteção dos direitos fundamentais, estabelecendo-se um sistema de controle recíprocos entre os poderes, de tal forma que um poder controle os demais e ao mesmo tempo, seja por eles controlado.¹⁶⁹

Quanto ao controle administrativo, com previsão no artigo 74 da Carta Republicana¹⁷⁰, também denominado autocontrole, controle interno, controle intra-orgânico e controle intra-administrativo: *“é o exercido pelo Executivo e por órgãos da administração do Legislativo e do Judiciário sobre suas próprias atividades administrativas, visando confirma-las ou desfazê-las.”*¹⁷¹

¹⁶⁹ MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada**. 8ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2011, p. 70

¹⁷⁰ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

¹⁷¹ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1019.

Fundamenta-se o controle administrativo no poder-dever¹⁷² de autotutela que a Administração Pública tem sobre suas atividades, cuja finalidade, nas precisas lições de Benjamin Zymler consiste em “*estimular a ação dos órgãos, verificar a proporção custo-benefício na realização das atividades e verificar a eficácia das medidas na solução dos problemas*”.¹⁷³

Para tanto, podem ser utilizados os seguintes mecanismos: recursos administrativos; autocontrole; controle hierárquico; controle de gestão; inspeção, auditoria e correição; supervisão; pareceres vinculantes; ouvidor; controle financeiro e controle da administração indireta.

As falhas advindas do exercício do controle interno podem acarretar na deficiência da atuação das outras formas de controle, como explica Vanderlei Siraque:

As falhas do sistema de *controle institucional interno*, certamente vão gerar deficiência na atividade administrativa do Estado, na prestação de contas, na legalidade dos atos administrativos, na prestação dos serviços públicos, na preservação do patrimônio público e, também, no *controle institucional externo* e no *controle social*. Um sistema eficiente de *controle institucional interno* da atividade administrativa do Estado, gera transparência dos atos e eficiência administrativa, promove o profissionalismo nas relações internas à Administração, garante a igualdade na prestação dos serviços públicos, combate o tráfico de influências, o clientelismo público e, portanto, contribui com a participação popular e o *controle social*.

Impende registrar, como exemplo de atuação, o levantamento da Controladoria Geral da União¹⁷⁴, as falhas encontradas pelo Ministério da Transparência comprometem a finalidade do Pnae, e ao lado da corrupção, caminha a má gestão. Entre as principais irregularidades, destacam-se: licitações irregulares, descumprimento contratual pelos fornecedores, despesas irregulares, superfaturamento, armazenagem irregular, alunos sem merenda, falta de cardápio, higiene e nutricionista, dificuldade de exercício do controle social e controle frágil, concluindo que o FNDE ainda não estruturou completamente um mecanismo de controle que permita a detecção tempestiva de inconsistências da gestão do programa, o que fragiliza o controle e o monitoramento da política, além da detecção de irregularidades nas prestações de contas dos recursos já liberados.

¹⁷² O poder-dever de autotutela da Administração Pública é evidenciado na Súmula nº. 473 do STF, segundo o qual: “*A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos a apreciação judicial*”.

¹⁷³ ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2006, p. 261

¹⁷⁴ Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/02/ministerio-da-transparencia-avalia-oferta-e-qualidade-da-merenda-escolar-no-pais>. Acesso em 29 de agosto de 2022.

É então, o controle interno, desempenhado no caso do PNAE pela Controladoria Geral da União, o primeiro órgão de controle a fiscalizar desde a implementação dos atos necessários para consecução da política pública de merenda escolar, devendo garantir ainda, mecanismos que possibilitem e auxiliem o desempenho do controle externo e do controle social, como é o caso de fiscalizar a transparência para que todos tenham acesso a documentos e informações.

Em âmbito estadual e municipal, os respectivos controles internos cumprem a mesma missão, e desde a fase interna do certame, pode aferir por meio do estudo técnico preliminar e do respectivo termo de referência que embasa a abertura de certame para aquisição dos gêneros, se houve o planejamento consoante cardápio nutricional, atendimento às diretrizes de sustentabilidade e respeito às questões de etnias, perpassando as questões técnicas e legais do Edital, do Contrato e da respectiva execução financeira, contribuindo assim, para a correta aplicação dos recursos públicos e consequente efetividade do PNAE.

4.1.2 Do controle externo

Quanto ao controle externo, sua missão encontra-se descrita no *caput* do artigo 70¹⁷⁵ da CF/88, cabendo-lhe a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, será exercida pelo Congresso Nacional, o que, pelo Princípio da Simetria, conduz ao Poder Legislativo de cada ente. Entretanto, no artigo seguinte¹⁷⁶, determinou o poder constituinte originário, que o controle externo será de incumbência do Congresso Nacional, mas com o auxílio do Tribunal de Contas de União, passando a discriminar a atuação e a competência de cada um.

As atuações dos órgãos são distintas, conforme elucida Benjamin Zymler:

O controle externo exercido pelo Poder Legislativo desdobra-se em duas vertentes: o *controle político*, realizado pelas Casas Legislativas, e o *controle técnico*, que abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

¹⁷⁶ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete : (...)

¹⁷⁷ ZYMLER. Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2006, p. 264

Evidente, portanto, que o auxílio¹⁷⁸ prestado pelos Tribunais de Contas não conduz à ideia de dependência e vinculação ao poder legislativo, ao reverso, os dispositivos constitucionais acerca da matéria, reafirmam a posição independente das cortes de contas, como elucida Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

A Constituição Federal, em artigo algum utiliza a expressão de “órgão auxiliar”; dispõe que o Controle Externo do Congresso Nacional será exercido com o *auxílio* do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. Tendo em vista que a própria constituição assegura ao Tribunal de Contas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, impossível considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a função é de atuar em auxílio ao legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da constituição é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes. A nosso ver, por conseguinte, o Tribunal de Contas configura *instituição estatal independente*.¹⁷⁹

Acerca do caráter ímpar das Cortes de Contas no Estado Democrático de Direito, e reforçando a autonomia, imprescindibilidade e a posição constitucional das Cortes de Contas, manifesta-se a doutrina de José Ricardo Parreira de Castro¹⁸⁰:

Trata-se, pois, de órgãos autônomos, de extração constitucional, cuja missão é o exercício do controle externo, através do desempenho das competências constantes no rol dos incisos I a IX do art. 71 da CRFB. Em determinados casos, como por exemplo, os casos dos incisos I (contas do Chefe do Poder Executivo), IV (realização de auditorias, por iniciativa própria ou por provocação do Poder Legislativo), VII (prestação de informações ao Poder Legislativo), X (sustação da execução de ato administrativo impugnado), XI (representação à Poder), e §1º (sustação de execução de ato impugnado) a função de “*auxílio*” pode ser percebida com maior vigor, posto que o desenrolar destas competências pode ocorrer por provocação do Poder Legislativo ou, ainda, o desfecho da atuação do Tribunal de Contas se dará no âmbito do Poder Legislativo. Nos demais casos, porém, se avulta a atuação autônoma dos Tribunais de Contas, na medida em que o exercício de competência será deflagrado pela própria Corte de Contas e, mais do que isso, o seu esgotamento também ocorrerá na internalidade da Corte. (...) Em outros termos: há uma finalidade própria aos processos de contas (e no próprio controle externo), incapaz de ser atendida por outros meios de atuação estatal,

¹⁷⁸ Como bem enfatiza Evandro Martins Guerra: “O Tribunal de Contas não possui natureza de órgão auxiliar pelo fato de possuir atribuições de cooperação com o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, pois auxiliar é aquele que apenas auxilia, ajuda, subsidia, acode, socorre. Trata-se de adjetivo dito à pessoa associada a outra, para ajuda-la em suas funções, possuindo, portanto, papel secundário de menor relevância naquela atividade. Trata-se de uma falácia, uma contumélia irremissível, um sofisma repetido por aqueles que desconhecem o papel institucional das Cortes de Contas. Definitivamente, o termo auxílio, como prescrito no dispositivo constitucional, deve ser interpretado no sentido de fortalecimento do pretório, i.e., o exercício do controle é realizado por meio da execução de competências próprias, exclusivas, isto é, não se admite implementação do controle em a sua devida participação. In GUERRA, Evandro Martins. **Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal**. 3. ed. Belo Horizonte:Fórum, 2012, p. 148-149.

¹⁷⁹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. Belo Horizonte: Editora Forum. 2012, p. 168

¹⁸⁰ CASTRO, José Ricardo Parreira de. **Ativismo de Contas**. Rio de Janeiro: JAM Jurídica, 2015, p. 54-55

como a atuação judicial e/ou parlamentar. Tal constatação nos leva a concluir pela imprescindibilidade das Cortes de Contas, já que, inexistente o sistema brasileiro de controle externo, os demais órgãos existentes não seriam capazes de atender às finalidades públicas que se associam à atividade de controle externo da Administração Pública.

Consoante depreende-se os ensinamentos aqui esposados, o sistema de controle externo brasileiro encontra-se perfeitamente delineado na Carta Republicana de 1988, e esse mister é atribuído ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro exerce o controle político e o segundo, o controle técnico. São as Cortes de Contas, portanto, órgãos de extração constitucional com autonomia administrativa e financeira, cujas atividades são imprescindíveis para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

Tratando-se de composição e estruturação dos Tribunais de Contas, é imperioso destacar que a Carta Magna de 1988 aborda as disposições gerais para o Tribunal de Contas da União, que deverá ser composto por nove ministros. Entretanto, deixa explícita a aplicação do Princípio da Simetria, conforme esclarece Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

No Brasil, encontra-se implícita, na Constituição Federal, a ideia de *estruturação sistêmica* da atividade de controle. (...) O Tribunal de Contas da União constitui o paradigma federal de controle, devendo as normas constitucionais pertinentes serem aplicadas, *no que couber*, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal. Duas regras foram compulsoriamente definidas para os Tribunais de Contas das unidades federadas: compete à constituição estadual dispor sobre os Tribunais de Contas, os quais adiantou o constituinte, devem ser integrados, necessariamente, por sete conselheiros.¹⁸¹

A escolha dos Ministros dos Tribunais de Contas deve atender a requisitos mínimos, sendo-lhes garantidas as mesmas prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do STJ, como bem explica Celso Antônio Bandeira de Mello:

O Tribunal de Contas, órgão cujo poder de administração própria é análogo ao dos Tribunais de Justiça (órgãos do Poder Judiciário), é integrado por nove membros, denominados Ministros. São requisitos de investidura nestes cargos ter mais de 35 e menos de 65 anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, dispor de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública e contar com mais de dez anos de exercício de função ou efetiva atividade profissional exigente da espécie de conhecimentos referidos (art. 73 e § 1º). Aos titulares destes cargos são conferidas ou irrogadas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (§3º do art. 73). Portanto, gozam de vitaliciedade.¹⁸²

¹⁸¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. Belo Horizonte: Editora Forum. 2012, p.777

¹⁸² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012, pg. 960.

Em apertada síntese, pode-se atestar a existência de um Tribunal de Contas da União (responsável pelo controle dos bens, dinheiros, e valores da esfera federal e sobre territórios federais, se houver); vinte e seis Tribunais de Contas de Estado; quatro Tribunais de Contas de Municípios (encarregados de fiscalizar as contas de todos os municípios dos estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará); dois Tribunais de Contas de Município, encarregados de fiscalizar as contas do Município de São Paulo e Rio de Janeiro; um Tribunal de Contas do Distrito Federal.¹⁸³

Sendo detentor de garantias de autonomia funcional, administrativa e financeira, idênticas a dos demais Tribunais do Judiciário, foram-lhe incumbidas funções que o identificam e o distinguem como uma *estrutura política da soberania*, no desempenho de diversas atribuições de proteção de direitos fundamentais¹⁸⁴.

Acerca das características das competências dos Tribunais de Contas, emprestemo-nos das lições de Helio Saul Mileski, que as classifica em próprias, exclusivas e indelegáveis:

1ºPróprias: porque são peculiares aos procedimentos de controle. Trata-se de competências que envolvem atividades autênticas de controle, com a finalidade de vigiar, acompanhar e julgar a regularidade dos atos e atividades financeira controlados.

2ºExclusivas: porque são competências constitucionais destinadas tão-somente para o Tribunal de Contas e não podem ser exercidas por nenhum outro órgão ou Poder, mesmo o Poder Legislativo.

3º Indelegáveis: porque são competências que envolvem atividade de controle da atividade financeira do Estado, sendo por isso de exercício privativo do Poder Público, cuja execução também é privativa do Tribunal de Contas, não podendo ser delegada a qualquer dos Poderes ou a outra organização, pública ou privada.¹⁸⁵

Acerca das funções e competências, com respaldo na norma constitucional, a doutrina de Benjamin Zymler, assim as classifica:¹⁸⁶:

- a) função fiscalizadora com a competência de realizar auditorias e inspeções nos órgãos e entidades;
- b) função judicante, na medida em que efetivamente realiza o julgamento de contas da atividade do Poder Público¹⁸⁷;

¹⁸³ Idem, ibidem.

¹⁸⁴ Idem, p. 104.

¹⁸⁵ MILESKI, Helio Saul. **O Controle da gestão pública**. In Costa, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2006, p. 100

¹⁸⁶ ZYMLER, Benjamin, ALMEIDA, Guilherme Henrique De La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 143-144.

¹⁸⁷ Sobre as controvérsias existentes no tocante à função judicante dos Tribunais Contas, pontua Rogério Roberto Gonçalves de Abreu, que: “Neste caso, não estamos perquirindo elementos de ordem política, mas de ordem exclusivamente técnica, torna-se o Tribunal de Contas o órgão constitucionalmente competente, agora nos termos do artigo 71, II, da Constituição Federal, para julgar tais contas prestadas e, constatando tecnicamente a ocorrência de prejuízo ao erário, assume o TC a função de responsabilizá-lo pela devida recomposição do patrimônio público lesado pelo ato administrativo praticado. (...) Diante das considerações acima formuladas, e

- c) função sancionadora, multando os responsáveis pela prática de atos irregulares ou ilegais e determinando o ressarcimento dos prejuízos ao erário;
- d) função pedagógica, no exercício da competência de emitir comunicações, recomendações e orientações;
- e) função consultiva, quando lhe compete emitir pareceres;
- f) função informativa, no envio de informações ao Poder Legislativo, expedir alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e divulgar dados sobre a atividade da Administração;
- g) função normativa, ao editar normas de sua competência;
- h) função ouvidora, no recebimento de denúncias;
- i) função corretiva, quando fixa prazos para correção de irregularidades ou que sustem os atos impugnados.

Com efeito, não pode o controle externo político prescindir de sua vertente técnica, sendo-lhe estreitamente vinculado. Daí a concepção de uma instância de controle independente, o controle externo dito técnico, personificado pelos Tribunais de Contas, dedicando-se à fiscalização contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, auxiliando o controle político empreendido pelo Poder Legislativo.

Destarte, são as Cortes de Contas instituições que detém todo aparato técnico e documental para fiscalizar o dinheiro gasto nas contratações para atendimento da merenda escolar.

4.1.3. Do controle social

Por fim, ainda sob o prisma da classificação do controle, tem-se aquele que é exercido pelo detentor da *res pública*: o povo. Evidente que apenas em países que conquistaram a democracia que tal participação é possível, resultando o *status* atual de um longo percurso histórico, superando-se um estado ditatorial, com a centralização das decisões, o tecnicismo e o autoritarismo. As principais transformações ocorreram durante a década de 80, onde os

considerando-se que o controle judicial dos atos administrativos se limita à apreciação da legalidade e formalidade, não sendo permitido ao Poder Judiciário, no exercício de tal controle, adentrar no mérito do ato para pesquisar-lhe a chamada justiça da decisão, fácil visualizar-se estarem completamente excluídas, por absoluta incompetência constitucional do poder judicante (consagrando-se a competência constitucional dos Tribunais de Contas), quaisquer ataques ao mérito de julgamento realizado pelo Tribunal de Contas, ou seja, ao mérito do ato administrativo decisório". IN ABREU, Roberto Gonçalves de. **Limites ao controle judicial dos atos dos Tribunais de Contas.** in FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil.** Belo Horizonte: Editora Forum. 2012, p.179.

movimentos sociais buscavam uma abertura democrática para ampliação da participação popular nas decisões políticas.¹⁸⁸

Nesse contexto, tem-se o *controle social* fundamentado no modelo republicano¹⁸⁹, fortalecido com a aprovação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual entrou em vigor em maio de 2012, regulamentando o direito de livre acesso às informações sob tutela do poder público, previsto no artigo 5º da Constituição Federal, consolidando o regime democrático do país, ampliando a participação cidadã e aprimorando os instrumentos de controle da gestão pública, sendo certo que o controle social não é Estado ou da sociedade civil, mas das classes sociais, pois:

(...)a sociedade civil enquanto momento do Estado é um espaço de luta de classes pela disputa de poder. É a partir desta concepção de Estado – com a função de manter o consenso além da sua função coercitiva –, quando incorpora as demandas das classes subalternas, que se abre a possibilidade de o Estado ser controlado por essas classes, a depender da correlação de forças existente entre os segmentos sociais organizados na sociedade civil¹⁹⁰.

Identifica a doutrina elementos limitadores e facilitadores do exercício do controle social. Dentre os fatores limitadores (que podem ser de ordem política, cultural e judicial), destacam-se: o clientelismo político, tráfico de influências, assistencialismo político e falta de cultura participativa e de fiscalização. Quanto aos fatores que promovem o controle social destacam-se a educação política do povo para a organização e participação nos negócios do Estado, cujos mecanismos principais são: o orçamento e o planejamento participativos, as organizações não governamentais, os meios de comunicação social, os conselhos de políticas públicas e as ouvidorias.¹⁹¹

Exemplo clássico de atuação do controle social por meio de organizações não governamentais são os observatórios sociais, que surgem no Brasil na década de 90, após a

¹⁸⁸ ROLIM, Barbosa Leonardo; CRUZ, Rachel de Sá Barreto Luna Callou; SAMPAIO, Karla Jimena Araújo de Jesus. **Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma visão narrativa**. Saúde em Debate. Rio de Janeiro, v. 37, N. 96, p.141. jan/mar 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v37n96/16.pdf>. Acesso em 02 de outubro de 2022.

¹⁸⁹ Segundo Vanderlei Siraque: “O controle social da função administrativa do Estado é consequência necessária, imediata e inafastável do princípio republicano, o qual alicerça nosso sistema constitucional. E, mais do que isso, advém da própria ideia de soberania popular, que determina que o administrador deve responder por seus atos e omissões perante o Legislativo, o Judiciário e o Executivo, mas, sobretudo, perante o próprio povo, verdadeiro titular da res publica.”

¹⁹⁰ ROLIM, Barbosa Leonardo; CRUZ, Rachel de Sá Barreto Luna Callou; SAMPAIO, Karla Jimena Araújo de Jesus. **Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma visão narrativa**. Saúde em Debate. Rio de Janeiro, v. 37, N. 96, p.141. jan/mar 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v37n96/16.pdf>. Acesso em 02 de outubro de 2022.

¹⁹¹ SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado – Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 115

consolidação desse sistema pela CF/88, e foram fortalecidos pelas leis de acesso à informação, criação de conselhos gestores de políticas públicas e mecanismos de participação nos planos direitos nacionais.¹⁹² Sobre o assunto, traz-se à baila as referências acerca do Observatório Social de Maringá, que ganhou destaque no cenário nacional nos últimos anos¹⁹³:

No ano de 2000, na cidade de Maringá-PR foi descoberto um desvio de R\$ 100 milhões (SER, 2010) dos cofres públicos, por parte do gestor público, iniciando um processo de descontentamento da população, que culminou na formação de um grupo de discussão que estendeu-se por três anos. Em julho de 2003 esse grupo formado por lideranças locais, percebendo que o dinheiro desviado não retornou aos cofres públicos e o processo contra o gestor se estendia na burocracia do poder judiciário, iniciou um processo de formação de uma nova organização que teria o papel de modificar o quadro de corrupção local. Em 10 de agosto de 2006, durante a Assembleia Geral Extraordinária da SER, se oficializou a criação do projeto Observatório Social de Maringá como uma Vice-Presidência, regido pelo seu próprio regimento interno, subordinado à SER, com a seguinte função: “O OSM atuará como instrumento na busca da transparência na administração dos recursos públicos sejam eles municipais, estaduais ou federais, através do monitoramento das contas dos poderes Executivo e Legislativo no município de Maringá” (SER, 2006). Nesse mesmo dia aprova-se o Regimento Interno do Observatório, com diversos objetivos.

Importa destacar que é diretriz do programa nacional de alimentação escolar o fortalecimento do controle social, por intermédio da participação da comunidade. Cabe lembrar que os pais, o Estado e a sociedade já são coobrigados nos moldes constitucionais à garantia do direito fundamental à educação, sendo tal dispositivo um reforço à participação no controle exercido pelos detentores da *res publica*, que além da representatividade dos Conselhos (Conselho Municipal de Educação e Conselho de Alimentação Escolar), deve contar com a efetiva participação da comunidade.

Evidenciando a importância do exercício do controle social, a lei traz à baila a Denúncia aos órgãos incumbidos do controle:

Art. 10. Qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União, ao Ministério Público e ao CAE as irregularidades eventualmente identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PNAE.

¹⁹² PÉREZ, Lisandra Guerrero. NASSIF, Mônica Erichsen. **Fatores de influência na avaliação dos observatórios sociais do Brasil entendidos como sistema de vigilância informacional**. XVIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação. Disponível em: <http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/enancib2016/enancib2016/paper/view/3681/2412>. Acesso em 02 de outubro de 2022.

¹⁹³ ASSIS, Paloma Carpena de; GODOY, Amália Maria Goldeberg. **A governança formal do observatório social de Maringá**. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hY8BPJGIUU0J:periodicos.uem.br/ojs/index.php/ArqMudi/article/download/20968/11179+&cd=6&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 02 de outubro de 2022.

Destaca-se quanto ao sistema de controle, que além de reforçar e enfatizar a necessidade de adoção de mecanismos próprios para fiscalização da verba destinada à merenda escolar por parte dos controles social, interno e externo, a lei criou a fiscalização por meio de conselho que tem a possibilidade de atuar diariamente e verificar o cumprimento de pressupostos necessários no gasto do dinheiro público: legalidade, economicidade e eficiência. Está a se falar do Conselho de Alimentação Escolar, cuja formação e responsabilidades são assim definidas pela Lei da PNAE:

Art. 18. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;

II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;

III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, a seu critério, ampliar a composição dos membros do CAE, desde que obedecida a proporcionalidade definida nos incisos deste artigo.

§ 2º Cada membro titular do CAE terá 1 (um) suplente do mesmo segmento representado.

§ 3º Os membros terão mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser reconduzidos de acordo com a indicação dos seus respectivos segmentos.

§ 4º A presidência e a vice-presidência do CAE somente poderão ser exercidas pelos representantes indicados nos incisos II, III e IV deste artigo.

§ 5º O exercício do mandato de conselheiros do CAE é considerado serviço público relevante, não remunerado.

§ 6º Caberá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios informar ao FNDE a composição do seu respectivo CAE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

Conforme depreende-se do artigo em apreço, a composição é mista, na forma estabelecida em lei, com representatividade do Poder Executivo, das entidades de educação e do corpo discente, dos pais de alunos e de representantes das entidades civis organizadas. As competências, vão desde a fiscalização e acompanhamento das diretrizes definidas na lei, até o zelo pela qualidade dos alimentos e emissão de parecer conclusivo no relatório de gestão anual, aprovando ou reprovando a execução do programa. Trata-se de um serviço público relevante e não remunerado.

Além de fiscalizar e monitorar os recursos destinados à alimentação escolar, os Conselheiros são responsáveis, dentre outras, pelas seguintes tarefas previstas na Resolução-FNDE 26/2013¹⁹⁴:

Analisar o Relatório de acompanhamento de gestão do PNAE antes da elaboração e do envio do parecer conclusivo; analisar a prestação de contas do gestor; fornecer e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE; e comunicar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle responsáveis quaisquer irregularidades identificadas na execução do PNAE.

São os Conselheiros que devem fiscalizar diariamente, em todas as suas fases, a consecução dessa política pública:¹⁹⁵

Os Conselheiros, cuja atuação está regulamentada pela Lei 11.947/2009 e pela Resolução FNDE 26/2013, são importantes agentes no controle desse programa, sendo muitas vezes a principal fonte de informação em relação à ineficiência e/ou irregularidades na utilização dos recursos destinados à alimentação escolar. Tão importante é a importância dos Conselhos que o recurso do PNAE somente pode ser repassado às Entidades Executoras que possuem Conselho de Alimentação Escolar em funcionamento.

Sobre a importância do Conselho, e em uma interpretação teleológica é reconhecido que o a imposição legal da fiscalização do CAE é uma estratégia para contribuir para a efetividade do PNAE:

Se, por um lado, o sistema acumula conhecimento em condições de apontar dificuldades, fragilidades, falhas, fraudes, do outro, evolui tão lentamente que os aspectos positivos acabam sendo consumidos e superados pelos negativos. A Alimentação Escolar, sob a orientação do PNAE, propôs e conseguiu promover importantes mudanças. Através do repasse de recursos federais ao

¹⁹⁴Disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A8182A25B4A7A25015B5E1770516ECC&previewItemId=8A8182A25B4A7A25015B5E21D1AA2BB0&lumItemId=8A8182A25B4A7A25015B5E21D1CD2BB4>. Acesso em 12 de novembro de 2022.

¹⁹⁵Disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumPageId=8A8182A25B4A7A25015B5E1770516ECC&previewItemId=8A8182A25B4A7A25015B5E21D1AA2BB0&lumItemId=8A8182A25B4A7A25015B5E21D1CD2BB4>. Acesso em 12 de novembro de 2022.

atendimento de requisitos, que se funcionassem adequadamente levariam o Programa de Alimentação a patamares revolucionários, não só para atração das crianças e jovens às escolas como de atendimento às responsabilidades sociais de desenvolvimento humano. Ao exigir para os beneficiários, prefeituras, instituições, estados, a criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e dar a ele poderes de supervisão, acompanhamento e intervenção por meio de aconselhamento aos gestores locais, até de denúncia ao FNDE ou Ministério Público, transferiu a esse órgão a responsabilidade da fiscalização, e por extensão, a supervisão do serviço que pode levá-lo ao sucesso ou não da aplicação do Programa.¹⁹⁶

Denota-se, portanto, o importante papel desempenhado pelos Conselheiros, cujas atribuições são decisivas para garantia da efetividade do programa, uma vez que o acompanhamento é permanente e rotineiro, e uma vez realizado com estrita observância às diretrizes normativas e analisado por meio de critérios objetivos os resultados do programa, pode contribuir não apenas para a sua efetividade, mas desenvolver modelos referenciais para aprimoramentos que se façam necessários na política pública em comento.

Destarte, considerando sua relevância e o fato de ser uma atribuição desenvolvida diariamente, a forma de escolha dos Conselhos (indicação e não deliberação), a ausência de critérios técnicos e programas permanentes de capacitação e qualificação e ainda, o fato de ser um serviço sem contraprestação pecuniária, são fatores apontados como elementos que podem prejudicar o correto exercício de tão importante controle.¹⁹⁷

Não obstante tratar-se de regras impostas pela ordem legal, a dinâmica social e as necessidades de mudanças são fatores essenciais da atividade legiferante.¹⁹⁸ Portanto, uma alteração legislativa que mudasse a forma de composição e conferisse ao CAE critérios técnicos de atuação e remuneração são medidas que certamente iriam contribuir para a melhoria dessa

¹⁹⁶ VENDRAMETTO, Oduvaldo (Org.). **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa**. Vol. 1. São Paulo: Blaucher, 2022, p.25.

¹⁹⁷ SIQUEIRA, Renata Lopes de. *Et al.* Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do PNAE. pags. 307-308. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v19n1/1413-8123-csc-19-01-00301.pdf. Acesso em 15 de março de 2023.

¹⁹⁸ O CAE na sua concepção representa um avanço significativo na forma de controle social de políticas públicas pela população. Entretanto, encontra dificuldades quase insuperáveis para se constituir formal e legitimamente. Aos membros são dadas tantas atribuições, que ficam inibidas de realização sem o necessário apoio e estrutura. Muitas das atribuições têm especificidades para as quais o participante do CAE não está preparado ou não tem conhecimento. A carga de atividades para os membros do CAE, quando tem sua constituição mínima de sete membros, é absolutamente impossível de ser realizada com regularidade. As normas permitem que o número de membros seja aumentado em determinadas condições. Mas quando há dificuldade de se constituir com o número mínimo, tal providência fica inviabilizada. *In* VENDRAMETTO, Oduvaldo (Org.). **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa**. Vol. 1. São Paulo: Blaucher, 2022, p.28

atividade fiscalizatória¹⁹⁹, e via de consequência garantir a qualidade e efetividade de uma política pública de significativa relevância para o país.

4.2 Atuação com foco na eficácia e na efetividade

A aplicação das normas de direitos fundamentais, de eficácia imediata, deve externar no meio social a realização do seu conteúdo, ou seja, devem ser dotadas de efetividade, que nas lições de Luiz Roberto Barroso, *“simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”*²⁰⁰,

A efetividade do programa nacional de alimentação escolar deve partir, em um primeiro momento, da atividade desenvolvida pela Administração Pública, já que na gestão dos recursos públicos o ordenador de despesas está submetido aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e no particular aspecto da merenda escolar, ao cumprimento das metas e objetivos estabelecidos na Lei n. 11.947/2009.

Entretanto, diante da ineficiência da prestação estatal, seja por ela mesma ou recorrendo-se à terceirização, está nas mãos dos órgãos de controle primados na própria lei²⁰¹, serem protagonistas da transformação e consolidação de sua verdadeira função social, utilizando-se de instrumentos de ação e inovação voltados para a detecção de problemas e irregularidades na Administração Pública, na compreensão dos mecanismos e ciclos dessa política pública, com vistas à melhoria da qualidade de vida da população e para o desenvolvimento do País, na orientação para a correção dos rumos da implementação do programa de alimentação escolar e que devem dar respostas aos anseios de uma sociedade que necessita ter o devido e satisfatório amparo do Poder Público.

É certo que a observância de aspectos relacionados exclusivamente à legalidade não supre as deficiências da atividade administrativa na concretização dessa política pública, uma vez que a análise da eficácia e da efetividade, leva em consideração a relação entre a ação e o

¹⁹⁹ De uma forma resumida, pode-se levantar que são muitos os desafios provenientes no desenvolvimento das ações do CAE, tais como: falta de conhecimento dos conselheiros, falta de ajuda financeira das EEx, falta de interesse da sociedade civil em participar do CAE, e não deixar que as decisões do conselho sofram influência político-partidária. São inúmeros os desafios a serem contornados, mas todos passíveis de serem solucionados, pois só dependem da iniciativa da vigilância da sociedade e boa vontade da gestão pública. **In VENDRAMETTO, Oduvaldo (Org.). Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa.** Vol. 1. São Paulo: Blaucher, 2022, p..106.

²⁰⁰ BARROSO, Luiz Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira.** 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, P.83

²⁰¹ Art. 9º O FNDE, os entes responsáveis pelos sistemas de ensino e os órgãos de controle externo e interno federal, estadual e municipal criarão, segundo suas competências próprias ou na forma de rede integrada, mecanismos adequados à fiscalização e ao monitoramento da execução do PNAE.

resultado, ou seja, o alcance ou não do objetivo desejado, importando ainda, a noção de eficiência, ou seja, se os meios para fazê-lo conduzem à análise do custo benefício. Sobre o alcance do controle dos gastos públicos, leciona Francisco Pedro Jucá²⁰²:

(...) o controle tem uma finalidade técnico-técnico-legal relativa à regularidade dos atos de gestão e manejo dos recursos públicos, mas também outro mais amplo, de natureza política, que se volta à apreciação da orientação e ação do governo, seus custos e eficiência e a adequação e eficiência dos planos econômicos e sociais, atentando assim, para os resultados.

O foco, portanto, precisa ser urgentemente invertido na atuação do controle. Deve-se abandonar a mera análise da legalidade e partir para aferição de valores ligados à qualidade da merenda escolar ofertada, o cumprimento das diretrizes de sustentabilidade, dentre outros aspectos estabelecidos pela lei.

4.2.1. Eficiência pedagógica

Ao contrário do que se possa imaginar, a missão mais importante para os controles aqui abordados, é cumprir sua função pedagógica.

A realidade brasileira, permeada pelas escolhas políticas baseadas apenas num bem-querer, onde se discute exclusivamente a plataforma de intenções dos candidatos, sem que se exija deles uma sólida formação humanística, de conhecimento da realidade e da administração pública, tem como consequência a quase completa in experiência em lidar com procedimentos básicos que uma gerência requer.

Como desdobramento dessa consequência temos as escolhas dos cargos técnicos atribuídas a políticos, que muito tem de discurso, e pouco de experiência na gestão governamental.

Resultado de tudo isso é que frequentemente a sociedade depara-se, a cada 4(quatro) anos, como uma realidade diferente por conta da troca da Administração Pública que, sem a manutenção da continuidade de procedimentos, implementa uma outra forma de governar.

Muitas das vezes, essa nova forma de administração deixa de observar até mesmo as regras elementares que se encontram nas formalidades exigidas, por exemplo, em licitações (Lei 8.666/93 e 10.520/2002), e na observância de outras leis, como a Lei Complementar n. 123/2006 que trata do dever de fomentar a inserção das microempresas no mercado gerado

²⁰² JUCÁ, Francisco Pedro. **Finanças Públicas e democracia**. São Paulo: Atlas, 2013, p.112.

pelas contratações públicas, ou da Lei 12.527/2011 que trata do dever do administrador público em dar transparência às contas públicas, além da própria lei do PNAE.

Daí que, a eficiência pedagógica deve ser rápida e constante, principalmente a cada início de mandato, para alertar os administradores e gestores públicos dos seus diversos deveres, em especial, o de prestar contas à população e os Tribunais de Contas.

Essa função pedagógica consegue diminuir sensivelmente a ineficiência na implantação do programa de merenda escolar. Dentro de suas competências, podem as formas de controle abordadas desenvolver esse papel, que acima de tudo, é preventivo.

Como exemplo, tem-se a prática desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, que no exercício de sua função pedagógica, e diante das constantes irregularidades encontradas na execução do programa de alimentação escolar no município de Sidrolândia²⁰³, promoveu audiência pública, reunindo Prefeito, Vereadores, Conselhos de Educação e Alimentação Escolar, Associação de Pais e Mestres, Diretores das escolas, com convite extensivo à toda sociedade, para apresentar as falhas e conscientizar o papel de todos na fiscalização do programa. Conforme notícia divulgada no *site* institucional:

(...). “Nosso objetivo com esse trabalho não é punir, mas trabalhar de forma preventiva e pedagógica junto aos municípios para que os recursos arrecadados sejam investidos com eficiência, e revertam em benefício para a sociedade”. (...) O Prefeito de Sidrolândia, Marcelo Ascoli, elogiou a iniciativa do TCE-MS em realizar a auditoria e ainda auxiliar na resolução dos problemas. “*Estamos fazendo um plano de trabalho a médio e longo prazo, juntamente com a Corte de Contas, que de forma aberta e democrática nos ofereceu a oportunidade de estar corrigindo os problemas encontrados*”. O prefeito ainda acrescentou que “*essa iniciativa inédita do Tribunal vai auxiliar os prefeitos de todos os municípios do Mato Grosso do Sul e também servirá de exemplo para outros Estados do Brasil*”.²⁰⁴

Atuando de forma antecipada, os Tribunais de Contas também dispõem do instrumento do controle prévio, que até a constituição de 1967:

²⁰³ Segundo matéria divulgada: “Na inspeção realizada no mês passado, a equipe de auditores identificou que a cozinha piloto estava elaborando como merenda, apenas um engrossado de fubá para ser distribuído para as escolas do perímetro urbano. Além da carência nutricional, em muitos casos ela chega imprópria para o consumo. Por conta do transporte inadequado, o engrossado de fubá resseca e o único recurso para alimentar os alunos é improvisar um reprocessamento com leite e até água, para que essa mistura volte a ter a consistência de sopa. Os auditores, que de imediato fizeram um alerta à Prefeitura, também estiveram em escolas da área rural e encontraram a mesma precariedade. Na Escola Municipal Ariano Suassuna a merenda servida tinha apenas macarrão com salsicha. Na Escola Municipal Indígena Cacique Armando Gabriel, o cardápio também estava completamente fora das recomendações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); no dia foi servido às crianças um prato com arroz e farinha de mandioca. Em todos os casos a justificativa dos responsáveis pela merenda no Município foi de que os ingredientes não foram entregues.” Disponível em: http://www.tce.ms.gov.br/lista_noticias/detalhes/195993. Acesso em 12 de novembro de 2022.

²⁰⁴ Disponível em: http://www.tce.ms.gov.br/lista_noticias/detalhes/195993. Acesso em 12 de novembro de 2022.

(...) correspondeu ao núcleo do sistema de fiscalização dos atos e contratos. Este se baseava no chamado sistema de registro prévio, com base no qual a administração, antes de celebrar atos e contratos, os submetia ao Tribunal de Contas, para que este apreciasse sua legalidade, com especial ênfase na verificação de sua adequação com a lei orçamentária. Como desdobramento desse controle, o ato/contrato poderia ser simplesmente registrado, vetado de forma absoluta, ou registrado sob protesto²⁰⁵

Durante o regime militar, com a mitigação dos sistemas de controle, os atos passam a ser submetidos apenas de forma posterior. Com o advento CF/88, o TCU voltou à sua posição de órgão constitucional de relevância para a democracia e para a boa gestão pública. Foram aumentados o rol de atribuições e o escopo de suas fiscalizações, bem como seus deveres-poderes. O controle preventivo voltou a constar no bojo dessas atribuições, permitindo uma atuação mais incisiva por parte da Corte de Contas frente a Administração Pública.

Destaca-se, hodiernamente, como instrumento de controle *a priori* o nominado controle prévio. Como não há uma legislação unificada para os processos que tramitam perante as Cortes de Contas, os requisitos e prazos estão disciplinados nas respectivas leis orgânicas e regimentos internos, mas em todos os casos, representam a submissão dos editais de contratações antes da sua realização, de forma que pode haver intervenção e correções por parte dos Tribunais de Contas antes da conclusão do certame, consoante destaca-se na decisão abaixo:

CONTROLE PRÉVIO – PREGÃO – AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS PARA MERENDA ESCOLAR – IRREGULARIDADES APONTADAS PELA DIVISÃO ESPECIALIZADA – INTIMAÇÃO DO JURISDICIONADO.

Quanto aos questionamentos levantados pela equipe técnica, merecem esclarecimentos por parte dos responsáveis. Foram apontadas as seguintes irregularidades no item 2 da análise: 1 - Exigência de entrega dos produtos, indistintamente, no prazo de 24 horas que pode ser considerado exíguo; 2 - Exigência de apresentação de amostras no ato do pregão; (...) A Divisão de Fiscalização também faz algumas recomendações, no sentido de o jurisdicionado aperfeiçoar a licitação. A par disso, considero necessária a oitiva inicial do jurisdicionado antes de analisar a possível concessão de medida cautelar. Portanto, há que se instar o jurisdicionado a apresentar justificativas, oportunizando-lhe até mesmo a possibilidade de promover medidas próprias em sede de autotutela. Diante do exposto, considerando a necessidade de o jurisdicionado esclarecer os pontos levantados pela Divisão de Fiscalização e a fim de garantir maior efetividade de decisão que porventura venha a ser proferida por esta Corte de Contas, DETERMINO que no prazo de 5 (cinco) dias contados a partir da intimação deste Despacho o responsável se manifeste sobre as irregularidades apontadas na Análise de Controle Prévio feita pela equipe técnica, nos termos do art. 202, IV, do RITC/MS. INTIME-SE o responsável para que, em garantia aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, se manifeste, devendo ser juntadas à

²⁰⁵ DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Gonçalves. As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito. Tese (Mestrado) –Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Orientadora: Maria Garcia. São Paulo, 2008. Pags.55-56

intimação cópias deste Despacho e da Manifestação da Divisão Especializada (peça 12). É a decisão. (TCE/MS. TC/4043/2023. Cons. Subs. Célio Lima de Oliveira. DOTCE Ed Extra 3394 de 10 de abril de 2023.)²⁰⁶

Verifica-se, que ao exercer o controle prévio, além da possibilidade de editar cautelar e suspender o certame antes da sua realização em caso de flagrantes irregularidades (cláusulas de restrição de caráter competitivo, desatendimento às diretrizes do PNAE, superfaturamento nos orçamentos e nas cotações, etc.), os Tribunais de Contas podem indicar correções no edital para que a contratação seja realizada com a mais estrita observância à legalidade, eficácia, eficiência e efetividade no destinação dos recursos públicos.

Destarte, o controle interno, papel desenvolvido pela Controladoria Geral da União, o controle externo, realizado pelos Tribunais de Contas, e o controle social, exercido pelos Conselhos de Educação e de Alimentação Escolar, e ainda, pela sociedade como um todo, podem promover encontros, palestras, audiências públicas e treinamentos com vistas à orientação do cumprimento das diretrizes estabelecidas na Lei do PNAE.

4.2.2 A atuação concomitante

O controle voltado para análise da prestação de contas, normalmente ocorre apenas em momento posterior à ação desenvolvida. Essa forma de atuação em nada previne os dispêndios desnecessários e os desvios de verbas protagonizados pela Administração Pública, uma vez que já superada a fase da execução orçamentário, que como bem explica o Mestre Francisco Pedro Jucá²⁰⁷ é:

(...) a terceira fase do ciclo, correspondente à sua execução, como se aferiu antes, a prática normal e corrente dos atos administrativos e financeiros, da realização dos gastos previstos e autorizados, é o ato típico e essencial dos gestores financeiros – ordenadores de despesas e auxiliares - suficientemente controlados pela ordem jurídica estabelecida através das normas de Direito Público.

A atuação *a posteriori*, embora importante, apenas faz constatar que o recurso foi mal gerido, que a gestão foi ineficiente, que o gasto foi excessivo ou que houve superfaturamento ou sobrepreço. A consequência desse tipo de fiscalização desemboca na possibilidade de

²⁰⁶ Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portal-services.tce.ms.gov.br/portal-services/diario-oficiais/download?id=22629>, Acesso em 11 de abril de 2023.

²⁰⁷ JUCÁ, Francisco Pedro. **Finanças Públicas e democracia**. São Paulo: Atlas, 2013, p.112.

ressarcimento pelos prejuízos causados ao erário. Porém, na grande maioria das vezes, aqueles que causaram o desfalque não conseguirão ressarcir integralmente os cofres públicos

Nesse ponto é que a atuação dos controles deve tornar efetiva a realização das Políticas Públicas, voltando seu olhar para o momento em que a atividade administrativa acontece, e não depois do fato já consumado, onde o remediamento da situação não conseguirá retornar ao *status quo ante*.

Deve haver a absoluta consciência do papel de cada um em dar proteção efetiva o erário, e por consequência, à sociedade e à concretização do PNAE, dando respostas mais rápidas aos anseios da sociedade.

A competência de acompanhamento e fiscalização atribuída aos Conselhos de Alimentação Escola²⁰⁸, já pressupõe uma atuação em tempo real na execução do programa de merenda escolar. A atuação é vinculada, devendo os conselheiros preencherem minuciosa ficha disponibilizada pelo Fundo Nacional de Educação.

Por sua vez, o controle externo concomitante, que pode coibir no início o indevido dispêndio público, ou no momento da realização da atividade, garantir a verificação instantânea da irregularidade, exigindo a correção da ação administrativa no momento em que esta se desenvolve, evitando práticas ilegais, ilícitas e desvios na gestão dos recursos públicos. Contribui, com uma fiscalização efetiva para a melhoria da gestão pública e assegurar a eficiência na aplicação dos recursos.

A Atricon – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas no Brasil, no Projeto Qualidade/Agilidade do Controle Externo realizado em 2013, já tem diagnosticado que a atuação concomitante não é prática consolidada no âmbito dos Tribunais de Contas. Para tanto, já estabeleceu como prioridade estratégica a definição de diretrizes relativas à temática, tendo em vista a definição de parâmetros nacionais uniformes e suficientes a sua implementação pelos Tribunais de Contas.

Tais diretrizes encontram-se na Resolução n. 02/2014 de 06 de agosto de 2014²⁰⁹ tendo como objetivos disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas aprimorem seus regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas de controle externo concomitante, de

²⁰⁸ Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2º desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

²⁰⁹ <http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-022014-controle-externo-concomitante/>

forma a possibilitar resposta célere, preventiva, tempestiva e efetiva às demandas crescentes e contínuas da sociedade.

Foram fixados os principais conceitos a serem adotados como referência para a aplicação das diretrizes fixadas:

a. Controle Concomitante – todo aquele que fiscaliza de forma tempestiva a realização de atos e/ou procedimentos, no curso de sua formação e execução, para verificar a sua compatibilidade constitucional e legal, tendo como resultados: alertas, medidas cautelares, recomendações, determinações, termos de ajustamento de gestão e sanções, entre outros, diante de fatos que possam comprometer a boa gestão.

Em assim sendo, foram apresentadas emendas à Resolução n. 02/2014, tendo sido acolhidas algumas, totais ou parcialmente, como outras diretrizes a serem seguidas pelos Tribunais de Contas, destacando-se, na oportunidade, a adoção do controle concomitante, com independência e autonomia: *“Os Tribunais de Contas do Brasil, no cumprimento de suas competências constitucionais, adotarão o controle externo concomitante como instrumento de efetividade de suas atribuições(...)”*

O foco deve ser atuar preventivamente, mas sem constituir-se em consultoria, confundir-se com controle interno ou ofender ao mérito administrativo:

Ter caráter preventivo e pedagógico, no sentido de evitar falhas e promover correções dos atos e procedimentos, sem, porém, configurar a prestação de consultoria;

Ser praticado com respeito ao poder discricionário que o direito concede à Administração para a prática de atos administrativos, incluindo a liberdade na escolha segundo os critérios de conveniência e oportunidade, próprios da autoridade, observando sempre os limites estabelecidos em lei e os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e economicidade;

Não se constituir como condição para a validade do ato, nem como substituto do sistema de controle interno dos jurisdicionados;

Abranger especialmente atos e procedimentos relacionados à instituição, arrecadação e renúncia das receitas; o acompanhamento dos indicadores da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a realização das despesas, incluindo licitações, contratos, convênios, concursos públicos, obras, processos seletivos simplificados e atos de pessoal;

Ainda sobre o controle externo concomitante, destaca-se seu foco e meios de atuação:

Consolidar a cultura institucional de que: a) o controle externo concomitante compreende a adoção de procedimentos de acompanhamento e controle da gestão dos jurisdicionados ainda durante o exercício em que são praticados os atos, com o julgamento dos processos dele decorrentes durante ou até no máximo o final do exercício seguinte ao que se referem; b) são instrumentos do controle externo concomitante, entre outros: auditoria, inspeção, diligência, exame de editais e atos sujeitos a registro, acompanhamento; c) são resultantes do controle externo concomitante: alertas, medidas cautelares,

recomendações, determinações, termos de ajustamento de gestão e sanções aos jurisdicionados; d) integram o controle externo concomitante, além dos mecanismos de controle regulamentados, a análise de denúncias e representações;

- Viabilizar o controle externo concomitante, com a implementação das seguintes medidas estruturantes: a) Definir metas de médio prazo, incluindo prazos para o julgamento de processos dele decorrentes, bem como de denúncias e representações; b) Definir regras de transição para a implementação gradual das metas e medidas de médio prazo e dos correspondentes planos de ação; c) Definir, em matriz de competência das unidades, as responsabilidades pelas atividades do controle externo concomitante (...)

Portanto, em um novo marco para os Tribunais de Contas e na busca pelo controle da eficiência das Políticas Públicas, a mudança de paradigma para uma fiscalização concomitante é absolutamente essencial para o reconhecimento e afirmação de sua existência e para cumprimento de sua função social para a sociedade e para o país.

A ação do controle no curso da execução financeira dos contratos para aquisição de merenda escolar permite a detecção dos problemas em tempo de possibilitar a correção e o efetivo cumprimento do direito fundamental à alimentação escolar.

Foi esse o resultado da auditoria concomitante realizada pela equipe técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Su²¹⁰:

Os auditores, que de imediato fizeram um alerta à Prefeitura, também estiveram em escolas da área rural e encontraram a mesma precariedade. Na Escola Municipal Ariano Suassuna a merenda servida tinha apenas macarrão com salsicha. Na Escola Municipal Indígena Cacique Armando Gabriel, o cardápio também estava completamente fora das recomendações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); no dia foi servido às crianças um prato com arroz e farinha de mandioca. Em todos os casos a justificativa dos responsáveis pela merenda no Município foi de que os ingredientes não foram entregues.

Nota-se, com efeito, que estamos diante de outro modelo de controle, o que não se restringe à mera análise de conformidade documental, e vai *in loco* acompanhar a execução física e financeira do contrato, verificando a eficácia e efetividade. Registra-se, por oportuno, que ao visitar os colégios e registrar o que estava sendo oferecido de merenda escolar, os técnicos confrontam essa realidade com o que foi previsto de aquisição no edital e no contrato, verificam a obrigatoria elaboração do cardápio nutricional elaborado pela nutricionista e analisam os empenhos, ordens de pagamentos e Notas Fiscais que forma emitidas no período inspecionado.

²¹⁰ Disponível em: http://www.tce.ms.gov.br/lista_noticias/detalhes/195993. Acesso em 12 de novembro de 2022.

4.2.3 Termos de ajustamento de gestão

Conforme verificou-se no estudo, as fiscalizações concomitantes produzem relatórios que detectam, no momento da aplicação do recurso, as irregularidades porventura praticadas pelo administrador público.

Algumas dessas situações de anormalidade ou ilegalidade, muitas das vezes, não são possíveis de saneamento instantâneo, demandando orçamento e tempo que a Administração Pública talvez não disponha imediatamente. Para esses casos, em que a regularização da situação perdure por algum período, normalmente de mais de 3(três) meses, podem os Tribunais de Contas valerem-se do chamado Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

Esse instrumento tem origem nos termos de ajustamento de conduta (TAC), que é um meio excepcional de transação, cujo intuito é o de fazer com que eventuais transgressores da lei a ela se adequem.

O Ministério Público, por força do art. 127 da Constituição Federal tem utilizado largamente o instituto, com uma atuação positiva na defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O termo de ajustamento de conduta foi primeiramente criado pelo art. 211 do Estatuto da Criança ou do Adolescente – ECA (Lei 8.069/1990) e depois pelo art. 113 do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei 8.078/1990), que acrescentou o §6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985). Também nas fiscalizações realizadas pelo Ministério Público do Trabalho é possível a realização de TAC, fixando tempo para que as empresas se adequem ao cumprimento das leis trabalhistas violadas.

Nos Tribunais de Contas, em razão do foco das irregularidades envolverem necessariamente a gestão da Administração Pública, o termo de ajustamento de gestão tem sido meio encontrado para transacionar com o gestor, comprometendo-se este a cumprir o acordo firmado e as metas e objetivos formalmente estabelecidos, sob pena de aplicação de sanções que podem culminar em atos considerados de improbidade administrativa.

Nessa perspectiva, a correção de possíveis irregularidades e desvios na condução da política pública contribui para a efetividade do programa de alimentação escolar, uma vez que são estabelecidas cláusulas de cumprimento obrigatório por parte de gestor, sob pena das sanções pertinentes.

4.2.4 Rede de controle: parcerias em prol da efetividade

Existem no Brasil diversos Órgãos de Controle, cada qual com seu banco de dados e que, de maneira geral, não são compartilhados. No entanto, é cediço que, parte das fiscalizações por eles realizadas necessitam de informações dos demais Órgãos de Controle.

No Brasil, informes sobre o cadastro de pessoas jurídicas encontram-se nos Cartórios e nas Juntas Comerciais. Dados sobre notas fiscais emitidas são de competência das Receitas Estaduais. Relatórios de Conselhos Municipais normalmente não estão disponibilizados em meio eletrônico, mas em atas confeccionadas em meio físico. Ações judiciais e inquéritos, embora públicos (com exceção daqueles em segredo de justiça), encontram-se restritos às partes e aos respectivos procuradores.

Todos esses Órgãos precisam abrir seus acessos aos demais. No caso dos Tribunais de Contas, em razão de sua fiscalização englobar aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, operacionais e patrimoniais, de toda aplicação de dinheiro, bens e valores públicos, a extensão de sua atuação exige o conhecimento e informação de outras áreas, em especial àquelas ligadas à realização da despesa.

Não se pode olvidar, que no exercício do controle posterior, os Tribunais de Contas dispõem de funções sancionatórias, cujas consequências vão desde aplicação de multas até ressarcimento de valores ao erário, conforme explicitado no capítulo em que se abordou as funções dos tribunais de contas e se infere das decisões abaixo colacionadas:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). Desvio de verbas e de merendas. Não comprovação da boa e regular utilização de recursos públicos. Fraude licitatória. Citação. Audiência. Oitiva. Revelia de algumas das empresas envolvidas no esquema de fraude. Rejeição dos argumentos de defesa trazidos aos autos pelos demais responsáveis. Irregularidade das contas do então prefeito, com imputação de débito e aplicação de multa. Multa aos dois pregoeiros. Inabilitação dos três agentes públicos para exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública. Declaração de inidoneidade das empresas para participarem de licitação na administração pública federal. Embargos de declaração. Inexistência de qualquer vício de omissão, contradição ou obscuridade na deliberação embargada. Mera tentativa de rediscussão de mérito. Via recursal inapropriada. Aclaratórios conhecidos e rejeitados. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Negativa de provimento. Embargos de declaração. Ausência de contradição, obscuridade ou omissão. Conhecimento e rejeição. (TCU; TCE 017.579/2016-3; Ac. 396/2023; Plenário; Rel. Min. Augusto Sherman; Julg. 08/03/2023).

Conforme abordado ao trata-se do alcance das funções constitucionais dos Tribunais de Contas, o julgado em análise ilustra uma série de medidas adotadas no controle posterior nas prestações de contas da destinação dos recursos do PNAE, com detecção de sérias irregularidades. Além da responsabilização do ordenador de despesas e dos servidores que participaram da contratação, o ressarcimento dos recursos públicos empregados foi medida imposta para estancar o dano ao erário.

Destaca-se, oportunamente, que a aferição do controle, nos moldes abordados pela norma constitucional, além da legalidade, alcança a eficiência dos gastos públicos, conforme se infere dos julgados abaixo elencados, que além da mera conferição contábil e orçamentária, observou-se a ausência de demonstração da boa aplicação dos recursos do PNAE:

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). NÃO DEMONSTRAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DE DOS RECURSOS REPASSADOS. Contas irregulares. Débito. Multa. (TCU; TCE 036.188/2021-2; Ac. 2780/2022; Plenário; Rel. Min. Benjamin Zymler; Julg. 13/12/2022).

Verifica-se, com efeito, que não se trata de desvio de recursos, pois não há imputação de ressarcimento ao erário, mas sim de aplicação sem eficiência e efetividade finalística da política pública em comento:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RECURSOS DO PNAE. Não demonstração da boa e regular aplicação dos recursos repassados ao município. Citação. Rejeição das alegações de defesa. Contas irregulares. Débito. Multa. (TCU; TCE 008.631/2021-2; Ac. 9202/2022; Primeira Câmara; Rel. Min. Jorge Oliveira; Julg. 29/11/2022).

Por fim, cabe lembrar que os Tribunais de Contas também podem atuar por meio das Consultas, cujas decisões possuem caráter vinculativo aos jurisdicionados, como o julgado abaixo, que orienta a forma de cumprimento de importante diretriz de sustentabilidade da Lei do PNAE:

LICITAÇÃO. DISPENSA DE PROCESSO LICITATÓRIO. CHAMADA PÚBLICA. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO PNAE. 1) Para as aquisições de gêneros alimentícios fornecidos pela Agricultura Familiar e/ou de Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, no âmbito do PNAE, poderá ser adotada pelas Unidades ou Entidades Executoras do programa a opção pela dispensa de procedimento licitatório, mediante a aplicação do procedimento administrativo denominado chamada pública. 2) A regulamentação do procedimento de chamada pública, para efeito do item anterior, encontra-se estabelecida na Resolução CD/FNDE nº 26/2013, ou outra que a substitua. (TCEMT; Cons12/2014; Proc. 119601/2014; Tribunal Pleno; Rel. Cons. Valter Albano; Julg. 19/08/2014).

Em todos os casos destacados nos julgados de controle posterior, os Tribunais de Contas, detentores dos estudos técnicos e de todos os documentos que formalizaram a contratação e os respectivos dispêndios dos recursos públicos, podem adotar o procedimento de encaminhar para autoridade competente averiguar a possível ocorrência de ato de improbidade administrativa ou crime contra a administração pública, representando assim, mais uma forma de integração entre os órgão incumbidos do controle para evitar que ocorrências dessa natureza se repitam, e ainda, alertar o respectivo controle interno e conselho de alimentação escolar acerca do desempenho de suas funções.

Conforme demonstrado, além das várias formas e momentos de atuação dos Tribunais de Contas no ciclo técnico da política pública de merenda escolar, a medida de intensificar as parcerias com demais Órgão de Controle é o caminho para aprimoramento e consolidação de suas competências em prol da efetividade das ações governamentais, voltadas para o PNAE.

A ação do controle para garantia do direito à alimentação escolar como desdobramento do direito humano à alimentação adequada (respeitando a segurança alimentar), e como elemento integrante para concreção do direito à educação e realização da dignidade da pessoa humana, inquestionavelmente vai refletir como meio de promoção à saúde (compreendida como a saúde pública preventiva na idade adulta pela educação sobre alimentação saudável e nutrição Prevenção de patologias, como obesidade e diabetes na infância); ao desenvolvimento humano (segurança alimentar, combate à fome, à desnutrição e à redução da pobreza); desenvolvimento econômico e regional (distribuição de renda, fomento à agricultura familiar e fortalecimento de economias locais); atendimento à cultura e cidadania (consolidação da identidade e cultura pela valorização dos alimentos locais e engajamento e participação social); e melhoria dos indicadores escolares (assiduidade discente, indicadores de desempenho educacionais e melhoria cognitiva)

CONCLUSÃO

Com o surgimento dos Estados modernos ocidentais, houve a adoção do modelo constitucionalista como garantidor da própria governabilidade e autonomia entre os Poderes. Além da estruturação interna do Estado e das regras gerais de seu funcionamento, o Constituinte de 1988 optou por reconhecer diversos direitos e atribuir deveres e competências a fim de garanti-los.

Nessa perspectiva, o direito à alimentação escolar encontra-se inserido nos arts. 6º e 208, inciso VII da CF/88, estando amparado, ainda, na teoria geral do direito da personalidade e na essencialidade dos direitos fundamentais consagrado na redação do inciso III do art. 1º, a *dignidade da pessoa humana*.

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 matar a fome do dia, já que para muitas crianças a merenda escolar é a única refeição do dia.

Tal fato restou comprovado no período da pandemia da Coronavírus, que com a suspensão das aulas, os municípios que não viabilizaram a destinação do PNAE com a entrega de alimentos na casa dos alunos matriculados na rede municipal de ensino (até edição de orientação do Governo Federal), foram compelidos judicialmente a fazê-lo. Em que pese não se tratar de um programa da pasta de assistência social, os julgados reconheceram que a alimentação escolar é fundamental para a sobrevivência de muitas crianças e adolescentes em estado de vulnerabilidade social.

A presença dessa política pública, a disponibilidade de alimentos de alta qualidade nutricional consumido e recursos no ambiente alimentar são fatores que incentivam a adesão e a frequência às aulas e ainda, combater a fome e a desnutrição nos Brasil, ofertando alimentação adequada que atenda aos critérios culturais e de saúde. Esses achados destacam a importância de implementação de políticas e programas de educação e saúde com ênfase em mudança no ambiente alimentar e comportamental, assim como o monitoramento dos resultados, que poderão apoiar os formuladores de programas de políticas públicas e intervenções brasileiras para a instalação de ambientes que apoiem a promoção de hábitos alimentares escolares mais saudáveis.

Nesse cenário a gestão e a criação de indicadores acerca do fornecimento, armazenamento, cardápio, preparação dos alimentos e atendimento às diretrizes de

sustentabilidade são de particular importância para o PNAE, sendo que a pesquisa revela que a terceirização e a utilização da tecnologia da informação são recursos que podem promover a eficiência na condução da política pública em comento, e vida de consequência, concretizando o direito fundamental à alimentação escolar, como um desdobramento do direito humano à alimentação adequada e como integrante da universalidade de ações para promover o direito à fundamental à educação, assim compreendido dentro das ações necessárias para que o aluno esteja em sala da aula, sob a perspectiva física, pedagógica e emocional, com vistas ao pleno desenvolvimento do ser humano em formação e a promoção da dignidade da pessoa humana.

A forma de dar substância e realização a esse direito fundamental, passa pela análise de contextos políticos e sociais que impedem que tais direitos sejam efetivos e possam cumprir com seu papel junto à sociedade. Por meio de diagnósticos precisos é possível tratar das diversas problemáticas que envolvem a gestão pública e a insatisfação da sociedade com a elevação dessas temáticas em Políticas Públicas.

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 sua função social, em grande parte pela falta de gestão administrativa que não consegue dar tratamento adequado aos recursos disponíveis.

Por outro, o próprio Estado instituiu mecanismos para auxiliá-lo nessa tarefa por meio dos Órgãos de Controle, sendo que a Lei do PNAE destaca o papel do controle interno, externo e social, que devem preconizar a oferta da merenda escolar nos moldes estabelecidos pelas diretrizes do programa, por meio de mecanismos de combate ao desperdício e a 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.

Destarte, as formas e o momento do controle evidenciam que a efetividade é assegurada com o exercício do controle preventivo e concomitante. No caso dos Tribunais de Contas, por meio do controle prévio, de ações pedagógicas, respostas à Consultas com força vinculativa aos jurisdicionados, auditorias de conformidade e operacionais, inspeções, e celebração dos Termos de Ajustamento de Gestão. Para os controles internos e o controle social, em especial o exercido pelo Conselho de Alimentação Escolar, a rotina já é de um controle concomitante, podendo desenvolver-se mecanismos de ações de para atuação preventiva, especialmente por meio de cursos e capacitações dos agentes responsáveis pela contratação e sua execução.

O controle posterior não deixa de mostrar sua importância em um cenário de irregularidades, desvios e má aplicação dos recursos públicos destinados ao PNAE. O poder sancionatório vai desde aplicação de multa e determinação de ressarcimento ao erário, perpassando a responsabilização do ordenador de despesas, dos agentes responsáveis e da empresa contratada, neste último caso declarando a idoneidade para contratar com a administração pública.

Analizando cada perspectiva de controle, as possibilidades de atuação e o acesso às informações, verificou-se que a integração entre os controles (que já é até previsto em lei), remete ao aumento do alcance desses órgãos contribuírem para uma fiscalização voltada diretamente para a efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

E trazer para a realidade desses estudantes o cumprimento de todas diretrizes legais, a correta aplicação dos recursos públicos, a garantia da segurança alimentar e da alimentação adequada significa muito além do que se pode pensar dogmaticamente de uma política pública enquanto um ciclo composto de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e controle. Significa garantir que toda criança e adolescente que estão na escola terão ao menos uma refeição digna, capaz de suprir suas necessidades nutricionais, e assim contribuir para o cumprimento da dignidade da pessoa humana e para a plena realização do direito à educação em suas dimensões cognitivas, físicas e de cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R.A.A. **Atualidade do método de Josué de Castro e a situação alimentar mundial.** In: CYRILLO, D.C. et al. *Delineamento da pesquisa na nutrição humana aplicada*. São Paulo, IPE/USP, 1996.

ABREU, Edeli Simioni de; VIANA, Isabel Cristina; MORENO, Rosymaura Baena and TORRES, Elizabeth Aparecida Ferraz da Silva. **Alimentação mundial: uma reflexão sobre a história.** *Saúde soc.* [online]. 2001, vol.10, n.2, pp.3-14. ISSN 0104-1290. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902001000200002>. Acesso em 25 de agosto de 2022.

ALEXANDRINO, José de Melo. **Direitos Fundamentais introdução geral.** 2.ed. Parede: Principia, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

AMARAL, Adriana do. **Alimentação escolar no Brasil e na Argentina: duas nações, diferentes políticas?** Disponível em https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://repositorio.unicamp.br/Bu sca/Download%3FcodigoArquivo%3D508283&ved=2ahUKEwia5cnyjLvAhULGbkGHd3kD -EQFnoECBsQAQ&usg=AOvVaw2UIH-RF-N6_Lj3olpSgA0u. Acesso em 07 de agosto de 2022.

ANDRADE, Adelina S. da Silva. **A produção da merenda escolar no Brasil: descentralização da gestão e a alimentação da criança como função da escolar.** Anais. IV Jornada Internacional de Políticas Públicas. 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 29 de agosto de 2022.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

ARENDT, Hannah. **A crise na educação.** In: *Entre o Passado e o Futuro*. Trad. Mauro W. Barbosa. 6 ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

ASSIS, Paloma Carpena de; GODOY, Amália Maria Goldeberg. **A governança formal do observatório social de Maringá.** Disponível em:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:hY8BPJGlUU0J:periodicos.uem.br/ojs/index.php/ArqMudi/article/download/20968/11179+&cd=6&hl=ptBR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 02 de outubro de 2022.

BARROSO, Luiz Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996

BARUFFI, Helder. Educação como Direito Fundamental: um princípio a ser realizado. In: FACHIN, Zulmar (Coord.). **Direitos Fundamentais e Cidadania**. São Paulo: Método, 2008.

BELIK, W.; SOUZA, L. R. **Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. Planejamento e políticas públicas**. pp. 103-123, 2009.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BUCKINGHAM, Will et all (ZIEGELMAIER, Rosemarie (trad.) **O livro da filosofia**. São Paulo: Globo, 2011.

CÁCERES, Vicente Theotonio. **Los derechos humanos desde la filosofia de la realidad histórica**. In: THEOTONIO, Vicente; PIETRO, Fernando (Dirs.). **Los derechos humanos: uma reflexión interdisciplinar**. Córdoba: ETEA, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CANTALI, Fernanda Borghetti. **Direitos da Personalidade: disponibilidade relativa, autonomia privada e dignidade humana**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

CARVALHO, Aurora Tomazini. **Curso de teoria geral do direito – o constructivismo lógico-semântico**. 6.ed. – São Paulo: Noeses, 2019.

CASTRO, Cláudio de Moura; COIMBRA, Marcos. **O problema alimentar no Brasil**. 1ª ed., São Paulo: Unicamp: Almed, 1985

CASTRO, José Ricardo Pereira de. **Ativismo de contas**. Rio de Janeiro: JAM Jurídica, 2015.

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

CHAVES, Lorena Gonçalves e 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 29 de agosto de 2022.

CHAUÍ, Marilena. **O que é ideologia**. 29. ed. São Paulo:Brasiliense, 2003.

COHEN, E.; FRANCO, R. *Seguimiento y evaluación de impacto de los programas de protección social basados em alimentos em América Latina y el Caribe*. Disponível em: ntigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fSeguimiento_evaluacion_de_impacto_de_los. Acesso em: 10 de abril. 2022.

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). Campinas, SP. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP, 2000. p. 112/115. 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 11 de setembro de 2022.

COIMBRA, Marcos Antônio e outros. **Comer a aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Brasília: INAE/MEC, 1982

COMPARATO, Fábio Konder. **Afirmção histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CONTI, José Maurício. **A luta pelo Direito Financeiro**. São Paulo: Blucher, 2022.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas – evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Editora Forum.

COSTA, Marli Marlene Moraes da; RITT, Caroline Fockinki. Educação como um direito fundamental e social, p. 54. In: GORCZEWSKI, Clovis; REIS, Jorge Renato dos (Orgs.). **Direitos fundamentais sociais como paradigmas de uma sociedade fraterna: constitucionalismo contemporâneo**. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2008.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Gonçalves. As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito. Tese (Mestrado) –Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Orientadora: Maria Garcia. São Paulo, 2008.

DIAS, Luciana Barbosa. ESCOUTO, Santos Fernando Luiz. **Um breve histórico sobre alimentação escolar no Brasil.** Disponível em: http://faip.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/o4JwjMco1wjDpkr_2016-10-10-18-1-0.pdf. Acesso em 29 de agosto de 2022.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais.** 3. ed. São Paulo: RT, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos.** 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DOMENE, Semíramis Martins e outros. **Experiências de políticas em alimentação e nutrição.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v21n60/a14v2160.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2022.

FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, adopted by the 127^o session of the FAO Council in November 2004 (Right to Food Guidelines)

FACHIN, Melina Girardi. **Fundamentos dos direitos humanos – teoria e práxis na cultura da tolerância.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

FARIA, José Eduardo. O futuro dos direitos humanos após a globalização econômica. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Org.) **O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem.** São Paulo: USP, 1999.

FARENA, Duciram. **Terceirização da merenda escolar.** Disponível em: <http://www.prpb.mpf.mp.br/artigos/artigos-procuradores/terceirizacao-da-merenda-escolar>> acesso em 20 de junho de 2022.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil.** Belo Horizonte: Editora Forum. 2012

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

GADAMER, Hans-Georg. **A ideia do Bem entre Platão e Aristóteles.** (tradução de Tito Lívio Cruz Romão) São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GARCIA, Bruna Pinotti; DE LAZARI, Rafael. **Manual de direitos humanos**. Salvador: Juspodium, 2014.

GARCIA, Marcos Leite. **O processo de formação do ideal dos Direitos Fundamentais: alguns aspectos destacados da gênese do conceito**. p. 5. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.publicadireito.com.br/conpedi/maus/arquivos/anais/XIVCongresso/052.pdf>, Acesso em 15 de março de 2022.

GARCIA, R.W.D. **Notas sobre a origem da culinária: uma abordagem evolutiva. Campinas. Rev. Nutr. PUCCAMP** 8(2):231-44, 1995.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

GORCZEWSKI, Clovis; KONRAD, Letícia Regina. **A educação e o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos: efetivando os direitos fundamentais no Brasil**. *Revista do Direito UNISC*, Santa Cruz do Sul-SC, n. 39, p. 18-42, jan./jul. 2013. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/3550/2699>. Acesso em: 09 agosto de 2022.

GUIMARÃES, Marcos Antônio. Fundamentação dos direitos humanos: relativismo ou universalismo? In: PIOVESAN, Flávia (Coord.). **Direitos humanos**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony (tradução de Francisco G. Heidemann). **Política pública: seus ciclos e subsistemas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. (Tradução: Rosaura Eichenberg).

IDDRISU, I. et al. *School feeding as a social protection programme or a political largesse: a review*. *International Journal of Comparative Education and Development*, v. 21, n. 1, p. 16–30, 7 jan. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/330205843_School_feeding_as_a_social_protection_programme_or_a_political_largesse_a_review. Acesso em 15 de março de 2022.

INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese dos resultados**. Brasília: INEP, p. 90. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002213.pdf>. Acesso em 25 de setembro de 2022.

JELLINEK, Georg. (Tradução de Adolfo Posada) **La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano**. Granada: Editorial Comares, 2009.

JUCÁ, Francisco Pedro. **Finanças Públicas e democracia**. São Paulo: Atlas, 2013.

KANT, Emmanuel. **Sobre a pedagogia**. Piracicaba: Inimep, 1996.

KON, Anita. **Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v34n3/a05v34n3.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2022.

MAIELLARO, João Roberto. **Programas de alimentação escolar pelo mundo: preservação da saúde física e cognitiva das crianças e adolescentes**, In VENDRAMATTO, Oduvaldo. **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa**. Vol. 1. São Paulo: Blucher, 2022.

MARTINEZ, Angel Antônio Gonzales, *et al.* **Sistemas de Controle na Alimentação Escolar**. In VENDRAMETTO, Osvaldo (Org.). **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa**. Vol. 1. São Paulo: Blucher, 2022.

MELÍCIO, Rose Kelly; VENDRAMATTO, Oduvaldo. **Os desperdícios da alimentação escolar dentro das escolas**. IN VENDRAMETTO, Oduvaldo (Org.). **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa**. Vol. 1. São Paulo: Blucher, 2022.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da gestão pública**. In Costa, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2006

MONTESQUIEU. (Tradução de Cristina Murachco) **O espírito das leis**. Livro 1, capítulo 1. São Paulo: Martin Fontes, 2000.

MORESCHINI, Claudio. **História da filosofia patrística**. São Paulo: Loyola, 2008.

MOTTA, Ivan Dias da; KOEHLER, Rodrigo Oskar Leopoldino. **A Constituição Federal de 1988 e o Direito à Educação**. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, Maringá-PR, v. 12, n. 1, p. 49-74, jan/jun. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/2268/1641>>. Acesso em 03 de agosto de 2022.

MOYSES, Aparecida Afonso. COLLARES, Cecília Azevedo Lima. **Aprofundando a discussão das relações entre desnutrição, fracasso escola e merenda**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000131&pid=S0103656419970001000500012&lng=pt. Acesso em 29 de agosto de 2022.

NUNES, João Arriscado. **Um novo Cosmopolitismo? Reconfigurando os Direitos Humanos**. In BALDI, César Augusto (Org.). *Direitos humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

OTERO, Cleber Sanfelici; HILLE, Marcelo Luiz. **A dignidade da pessoa humana em face da escassez de recursos do Estado**. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, Maringá-PR, vol. 13, n. 2, p. 485-511, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/3098>>. Acesso em: 09 de agosto de 2022.

PATTO, Maria Helena Souza. **A família pobre e a escola pública: anotações sobre um desencontro**. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1678-51771992000100011. Acesso em 29 de agosto de 2022.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça Internacional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos Direitos Sociais e Econômicos: desafios e perspectivas. In: Gomes, Canotilho J.; CORREIRA, Marcus Gonçalves; CORREIA, Érica Barcha. **Direitos Fundamentais Sociais**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015,

PECES-BARBA. Gregorio. Los derechos económicos, sociales y culturales: apuntes para su formación histórica. In: **Historia de los derechos fundamentales**. tomo III, siglo XIX, volumen II, libro I. Madrid: Editorial Dykinson, 2007.

PEREIRA, André Gonçalves; QUADROS, Fausto de. **Manual de direito internacional público**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1991.

PÉREZ, Lisandra Guerrero. NASSIF, Mônica Erichsen. **Fatores de influência na avaliação dos observatórios sociais do Brasil entendidos como sistema de vigilância informacional**. XVIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação. Disponível em: <http://www.ufpb.br/evento/lti/ocs/index.php/enancib2016/enancib2016/paper/view/3681/2412>. Acesso em 02 de outubro de 2022.

PEREZ-LUÑO, Antonio Henrique. **La universalidade de los derechos humanos y el Estado Constitucional**. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2002.

PIOVEZAN, Flavia. **Temas de direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

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. Rev. Nutr. vol.16 n.2. Campinas. April/June2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141552732003000200001&lang=pt. Acesso em 25 de setembro de 2022.

PRADO, Antonio Orlando de Almeida (org.). **Código de Hamurabi, Lei das XII Tábuas, Manual dos Inquisidores, Lei do Talião**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

REIS, José Sávio dos. **Princípio da eficiência**: o que se espera das instituições. In: Revista do Ministério Público de Minas Gerais. ed. 22. 2011.

RODRIGUES, Paulo da Silva. **A terceirização da merenda escolar: a experiência do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0439.pdf>> Acesso em 20 de junho de 2022.

ROLIM, Barbosa Leonardo; CRUZ, Rachel de Sá Barreto Luna Callou; SAMPAIO, Karla Jimena Araújo de Jesus. **Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma visão narrativa**. Saúde em Debate. Rio de Janeiro, v. 37, N. 96, p.141. jan/mar 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v37n96/16.pdf>. Acesso em 02 de outubro de 2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso**: sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. C:/site/livros_grátis/origem_desigualdades.htm (8 of 64) [11/10/2001 19:05:32].

SANTOS, Karin Luise; *et al.* **Perdas e desperdícios de alimentos: reflexões sobre o atual cenário brasileiro**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bjft/a/yhXZXHzvzPTqRWJpLcVt9Bx/?lang=pt>. Acesso em 23.11.2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. Ed – Livraria do advogado. Porto Alegre, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Segurança Social, Dignidade da Pessoa Humana e Proibição de Retrocesso: revisitando o problema da proteção dos direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2015

SAWAYA, Ana Lydia. **Desnutrição: consequências em longo prazo e efeitos da recuperação nutricional**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n58/14.pdf>. Acesso em 28 de agosto de 2022.

SILVA, Alberto Carvalho. **De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição**. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007. Acesso em 11 de setembro de 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 1998

SILVA, Rogério Luiz Nery da; MASSON, Daiane Garcia. **O Plano de Desenvolvimento da Educação como Política Pública de Efetivação do Direito Fundamental Social à Educação**. *XXIV Encontro Nacional do CONPEDI-UFS*. Direito, Educação e Metodologias do Conhecimento. Florianópolis, 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/017e0bex>>. Acesso em 09 de agosto de 2022.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria geral do direito à alimentação**. 1. ed. Birigui: Boreal, 2015.

SIQUEIRA, Renata Lopes de. *Et al.* **Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do PNAE**. pags. 307-308. Disponível em: chromeextension://efaidnbmninnibpcapjpcglclefindmkaj/https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v19n1/1413-8123-csc-19-01-00301.pdf. Acesso em 15 de março de 2023.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado – Possibilidades e Limites na Constituição de 1988**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOARES, P. et al. *Using local family farm products for school feeding programmes: effect on school menus*. *British Food Journal*, v. 119, n. 6, p. 1289– 1300, 6 abr. 2017. Disponível em: <https://nuppre.paginas.ufsc.br/files/2021/02/soares2017.pdf>. Acesso em 15 de março de 2022.

SOUSA, Eliane Ferreira de. **Direito à Educação: requisito para o desenvolvimento do País**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Fabiana Cássia Dupim. **Educação e Dignidade: a Libertação como Direito**, p. 232. In: ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (coord.). *O Direito à vida Digna*. Belo Horizonte: Fórum, 2004

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 27 de março de 2022.

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

STURION, Gilma Lucazechi. **Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros** [tese]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2002. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/254938>. Acesso em 29 de agosto de 2022.

TAVARES, André Ramos. **Direito Fundamental à Educação**. *ANIMA – Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET*. Curitiba-PR. Disponível em: <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima1/artigo_Andre_Ramos_Tavares_direito_fund.pdf>. Acesso em 08 de agosto de 2022.

TOSI, Giuseppe. Direitos Humanos: reflexões iniciais. In: TOSI, Giuseppe. (Org.). **Direitos Humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: Universitária, 2005.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. v. 1. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2003.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. **Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula**. Ver. Nutr., Campinas, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rn/v18n4/25843.pdf>. Acesso em 11 de setembro de 2022.

VENDRAMATTO, Oduvaldo. **Alimentação escolar: vamos colocar o prato na mesa**. Vol. 1. São Paulo: Blaucher, 2022.

VIANNA, Rodrigo Pinheiro de Toledo; TERESO, Mauro José Andrade. O programa de merenda escolar de Campinas: análise do alcance e limitações do abastecimento regional. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 1-11, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000141&pid=S0101-2061200700010002900026&lng=en. Acesso em 11 de setembro de 2022.

VICENTIM, Aline Batista. O Direito Internacional à alimentação no Brasil: uma perspectiva de Direitos Humanos. In: SOARES, Mário Lúcio Quintão; SOUZA, Mércia Cardoso de (Coord.). *A Interface dos Direitos Humanos Com O Direito Internacional*: Tomo I. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.77. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1338/1389/4053>. Acesso em: 29 nov. 2022.

YASBEK, Maria Carmelita. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras**. São Paulo Perspec. Vol.18 n.2 São Paulo APr/June 2004. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011. Acesso em 29 de setembro de 2022.

ZENNI, Alessandro Severino Valler; FÉLIX, Diogo Valério. **Educação para construção de dignidade: tarefa eminente do direito**. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, Maringá-PR, vol. 11, n. 1, p. 169-192, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/1736>>. Acesso em: 09 de agosto de 2022.

ZIESEMER, Henrique da Rosa. **Interesses e Direitos Difusos e Coletivos**. 3. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2021.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Editora Forum, 2006.

ZYMLER, Benjamin, ALMEIDA, Guilherme Henrique De La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

