

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

ARIANE FULLER

**MERENDA ESCOLAR E OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO  
DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DE CRIANÇAS E  
ADOLESCENTES**

São Paulo

2019

ARIANE FULLER

**MERENDA ESCOLAR E OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO  
À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Presbiteriana Mackenzie como  
requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel  
em Direito.

ORIENTADORA: Prof<sup>ª</sup>. Carolina Mota Mourão

São Paulo

2019

À todas a pesquisadoras que vieram antes de mim,  
e abriram meu horizonte e caminho, e a todas que  
ainda estão por vir para ampliar esse estudo.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, responsável por toda minha inspiração, educação e desenvolvimento. Minha maior crítica e incentivadora. Sem você nem um passo da minha vida teria sido dado.

Às minhas eternas companheiras de estudos e agora de profissão: Bia, Bárbara, Gabi e Maressa, e nosso estimado amigo Geovanne. Que nossa amizade possa perdurar e ultrapassar os muros da faculdade.

A todos os professores e professoras que contribuíram para minha formação, especialmente à Bruna Angotti, que me apresentou a pesquisa acadêmica; à Ana Torezan, que me inspirou e ensinou a pesquisar; à Michelle Asato, que despertou minha paixão pelo direito constitucional e pela docência, e à minha orientadora neste trabalho Carolina Mourão, que despertou minha paixão pelo direito administrativo e me guiou ao longo desta monografia.

Aos meus amigos e companheiros de vida Anna e Rafael, obrigada pelo apoio imensurável nessa fase e por segurarem minha mão nos momentos mais difíceis.

Quando vejo uma criança, ela inspira-me dois sentimentos: ternura, pelo que é, e respeito pelo que pode vir a ser (Louis Pasteur).

ARIANE FULLER

**MERENDA ESCOLAR E OS DESAFIOS PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO  
À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Presbiteriana Mackenzie como  
requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel  
em Direito.

Aprovada em

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup>. Carolina Mota Mourão  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof<sup>ª</sup>. Ana Cláudia Pompeu Torezan Andreucci  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof<sup>ª</sup>. Clarice Seixas Duarte  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

## RESUMO

Este trabalho busca estudar a fundo o direito fundamental, social e humano à alimentação adequada, especialmente à alimentação infantil prestada nas escolas da rede pública por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Para que se análise a questão foram estudados tantos os aspectos quanto a natureza do direito à alimentação, sua caracterização como direito fundamental implícito na Constituição Federal, passando para direito social positivado pelo art. 6º da Constituição Federal, até sua concepção de direito humano trazida pelo direito internacional, misturando as concepções de direito fundamental e misto de modo a torná-lo um direito humano, que necessita da prestação estatal para sua efetivação. Vinculando o direito à alimentação ao direito da criança e do adolescente temos uma ampliação ainda maior da essencialidade desse direito com relação a estes sujeitos. Os princípios fundamentais da prioridade absoluta, principal interesse e da proteção integral, tornam as crianças e adolescentes prioritários na efetivação do direito à alimentação e das políticas públicas voltadas à sua efetivação. Assim, passa a analisar-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar, suas funções, diretrizes, formas de execução e gestão com a descentralização adotada pelo dos meados dos anos 90 até o momento, buscando analisar os avanços da política pública voltada à alimentação escolar infantil e seus desafios para melhor efetivar os direitos da criança e do adolescente envolvidos.

Palavras-chave: Direito à alimentação. Direito da criança e do adolescente. Políticas Públicas. Programa de Nacional de Alimentação Escolar.

## **ABSTRACT**

This work seeks to study the background of the fundamental, social and human right to adequate food, especially to children which eat food in public schools through the National School Feeding Program (“PNAE”). In order to analyze the question, many aspects were studied, as well as the nature of the right to food, its characterization as a fundamental right implicit in the Federal Constitution, passing to social law positivized by art. 6th of the Federal Constitution, until its conception of human right brought by international law, blending the conceptions of fundamental and mixed law in order to make it a human right, which requires the state provision for its effectuation. Linking the right to food to the right of the child and adolescent we have an even greater enlargement of the essentiality of this right with respect to these subjects. The fundamental principles of absolute priority, main interest and integral protection, make children and adolescents a priority in effecting the right to food and public policies aimed at their effectiveness. Thus, the National School Food Program, its functions, guidelines, forms of execution and management with the decentralization adopted by the mid-90 years to date, is analyzed, seeking to analyze the advances in public policy aimed at Children's school feeding and their challenges to better enforce the rights of the child and adolescent involved.

**Keywords:** Right to food. Child and adolescent law. Public policies. National School Food Program in Brazil.



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2. DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO E SUA PRIORIDADE DE EFETIVAÇÃO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES</b> .....	13
2.1. DIREITO À ALIMENTAÇÃO: DIREITO FUNDAMENTAL MATERIAL IMPLÍCITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	13
2.2. CONCEPÇÕES SOBRE O DIREITO À VIDA E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.....	16
2.3. A DIGNIDADE HUMANA E A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DO SER.....	17
2.4. A CONCEPÇÃO MISTA ENTRE DIREITO FUNDAMENTAL E SOCIAL À ALIMENTAÇÃO.....	19
2.5. DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À ALIMENTAÇÃO.....	21
2.6. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.....	23
2.7. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: PRIORIDADE ABSOLUTA, DO SUPERIOR INTERESSE E DA DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL.....	26
2.8. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO INFANTIL.....	29
<b>3. A EFETIVAÇÃO DO DIRETO À ALIMENTAÇÃO: O DEVER DE ALIMENTAR E A IMPLANTAÇÃO POR POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	33
3.1. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO: DIREITO DA PESSOA E DEVER DO ESTADO.....	33
3.2. A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS POR MEIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	36
3.3. ALIMENTAÇÃO INFANTIL: PRIORIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	41
3.4. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	44
3.5. O FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)...	46
3.6. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE).....	47
<b>4. A EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E OS DESAFIOS DE GESTÃO</b> .....	53
4.1. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	54
4.2. FORMAS DE GESTÃO MUNICIPAL DO PROGRAMA: AUTOGESTÃO, AUTONOMIZAÇÃO E GESTÃO COMPARTILHADA DO SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	60
4.3. A GESTÃO TERCEIRIZADA E SUAS PECULIARIDADES NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	64
4.4. O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS ESCOLARES.....	69
4.5. A LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA TERCEIRIZADA.....	72
4.6. A LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DIRETA DE ALIMENTOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MODALIDADE PREGÃO.....	75

4.7. DESAFIOS ENFRENTADOS COM A MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	78
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>90</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O direito à alimentação esteve na maior parte da história do Estado brasileiro fora dos atos normativos. Todavia, em face de sua natureza, mesmo que fora do texto constitucional expresso, o direito à alimentação sempre esteve atrelado a outros direitos fundamentais como à vida, à educação, à saúde e a dignidade humana. Sabendo que sem a alimentação adequada, nenhum dos direitos previamente citados poderia ter efetividade concreta.

Assim, antes mesmo de sua introdução no artigo 6º da Constituição Federal, o direito à alimentação já estava atrelado ao nosso ordenamento jurídico, seja por sua natureza implícita, seja pela sua previsão em tratados e convenções dos quais o Brasil é signatário.

Com relação aos sujeitos de direitos estudados, as crianças e adolescentes, a relação do Estado brasileiro no tratamento desses sujeitos modificou-se intensamente ao longo dos anos. Se antes tínhamos a visão de crianças e adolescentes como objetos de direito, hoje já é consolidado no nosso ordenamento jurídico e nas próprias políticas adotadas pelo Estado, a ideia de crianças e adolescentes como sujeitos de direito, dignos de tutela especial em razão dos princípios da prioridade absoluta, superior interesse e proteção integral.

A tutela especial atribuída às crianças e adolescentes lhes confere prioridade na execução de políticas públicas voltadas à efetivação de seus direitos fundamentais. Neste sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que repassa aos Estados, Municípios e Distrito Federal verbas da União para aquisição de alimentos escolares mostra-se como importante instrumento para a efetivação e proteção do direito fundamental das crianças e adolescentes à alimentação.

Sabe-se que o Brasil é país com alta taxa de desigualdade populacional, e que muitas famílias vivem com rendas inferiores necessárias ao próprio sustento. Neste sentido, o PNAE mostra-se como uma chance não apenas de efetivar o direito da criança e do adolescente à alimentação enquanto estão na escola, mas também é importante ferramenta no combate à desnutrição da população, eis que para muitos alunos, a refeição escolar é a única que terão.

Ocorre que, conforme muitos programas e políticas sociais, o PNAE enfrenta problemas com relação a gestão, organização, planejamento, verbas e repasse.

Com a reforma administrativa e privatizações dos anos 90, a gestão do programa passou pelo processo de descentralização, transferindo a responsabilidade pela gestão do programa para os Municípios, que passaram a enfrentar seus próprios problemas com a gestão e orçamento necessários para o programa.

As verbas recebidas por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar só podem ser usadas na aquisição de gêneros alimentícios. Todavia, todo o processo necessário para a execução do programa compreende gastos que vão além da mera aquisição de alimentos, vinculados ao transporte de alimentos, armazenamento, preparo e distribuição, gastos não suportados pelo repasse de orçamento.

Assim, busca-se analisar quais as alternativas e possíveis soluções que vêm sendo adotadas pelas gestões municipais para melhor efetivar o direito da criança e do adolescente à alimentação nas escolas da rede pública.

## **2. DIREITO FUNDAMENTAL À ALIMENTAÇÃO E SUA PRIORIDADE DE EFETIVAÇÃO PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

O direito à alimentação, conforme se discorrerá neste capítulo, se destaca por sua natureza especial, de direito fundamental e social; sendo facilmente enquadrado tanto como um direito fundamental, necessário à manutenção da vida humana; e também amoldando-se perfeitamente às definições de direito social, eis que para sua eficácia exige uma prestação estatal, ou seja, uma ação positiva.

Independente da natureza em que se enquadra, o direito à alimentação está incluso tanto em nossa Constituição Federal, quanto em normas e tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, além de ter sido abordado em diversas normas e resoluções infraconstitucionais que preveem o dever de alimentar e o direito de ser alimentado.

### **2.1. DIREITO À ALIMENTAÇÃO: DIREITO FUNDAMENTAL MATERIAL IMPLÍCITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, estabelece um rol de direitos e garantias fundamentais inerentes ao ser humano. São as conhecidas “cláusulas pétreas”, ou direitos fundamentais, tão essenciais para o Estado Democrático de Direito quanto as disposições sobre separação dos poderes e organização do Estado.

Por mais extenso que se mostre o rol de garantias e direitos fundamentais, nem mesmo nossa extensa Constituição seria capaz de abranger todos os direitos tidos pela doutrina, leis esparsas, e tratados internacionais como “fundamentais”. É neste sentido que a própria Constituição Federal, ciente de sua limitação, prevê no § 2º do artigo 5º que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, positivando a não taxatividade destes direitos.

Uma das questões quanto a este rol de direitos previsto na Constituição Federal, ocorre nos casos em que temos direitos não expressamente previstos, e se seria possível enquadrar esses direitos como fundamentais.

O entendimento majoritário da doutrina é no sentido de que sim. Mesmo não estando expressamente previstos no rol de direitos fundamentais da Constituição Federal,

há direitos que por sua relevância devem ser a estes equiparados. Assim explica o doutrinador Ingo Wolfgang Sarlet em texto sobre a eficácia dos direitos fundamentais sob a perspectiva constitucional:

Neste sentido, é lição pacífica da doutrina que a regra citada implica a impossibilidade de aplicar-se o tradicional princípio hermenêutico do *inclusio unius alterius et exclusius*, o que, em outras palavras, significa que na Constituição também está incluído o que não está expressamente previsto, mas que implícita e indiretamente pode ser deduzido [...]<sup>1</sup>

Luís Roberto Barroso ressalta que “direitos fundamentais *implícitos* alcança situações abrigadas no espírito da Constituição e que podem ser razoavelmente dos seus múltiplos princípios ou regras”.<sup>2</sup>

Na conceitualização destes direitos fundamentais não previstos no rol do artigo 5º, a doutrina faz a distinção técnica entre direitos fundamentais materiais e formais. Estabelecendo como direitos fundamentais formais, aqueles que estão expressamente previstos no texto constituição, discriminados pelo artigo 5º da Constituição Federal. Quanto aos direitos fundamentais materiais, a conceitualização é de que seriam justamente aqueles não expressamente previsto pelo rol, mas que substância e importância possam ser a eles equiparados.<sup>3</sup>

Neste sentido, Ingo Wolfgang Sarlet conceitua que “direitos fundamentais em sentido material são aqueles que, apesar de se encontrarem fora do catálogo, por seu conteúdo e por sua importância podem ser equiparados a direitos aos direitos formalmente (e materialmente) fundamentais”<sup>4</sup>, lembrando conceito aberto de direitos fundamentais adotado pelo § 2º, do artigo 5º, da Constituição Federal.

Para alguns autores, como Paulo Gustavo Gonet Branco, a caracterização dos direitos como fundamentais materiais estaria intimamente ligada ao valor da dignidade humana, modificando-se de acordo com o próprio momento histórico no qual o conceito está sendo inserido<sup>5</sup>. Neste mesmo sentido, o autor menciona precedentes do Supremo

---

<sup>1</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 80.

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 504.

<sup>3</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 92.

<sup>4</sup> Ibid. p. 81.

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 140.

Tribunal Federal (ADI-MC 939) no qual houve a valoração do critério histórico com especial vínculo à dignidade humana, para a identificação de norma fora do catálogo dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

Os direitos fundamentais materiais ainda podem ser distinguidos entre direito implícitos e decorrentes. Os primeiros seriam aqueles que, embora não expressamente previstos no texto constitucional, fariam parte dos direitos fundamentais por meio de princípios e normas, sendo adotados pela incorporação de outras estruturas normativas. Como bem conceitua Sarlet, citando os ensinamentos de José Afonso da Silva, estes direitos “seriam aqueles subentendidos nas regras das garantias fundamentais dos direitos individuais decorrentes do regime e dos constantes nos tratados internacionais e que (ao contrário dos implícitos) não se encontram expressa ou implicitamente enumerados”.<sup>6</sup>

Quanto aos direitos fundamentais materiais decorrentes, Sarlet compreende que são direitos não expressamente previstos, mas que podem ser deduzidos por ato interpretativo com base nos mesmos direitos previstos no “catálogo”, ou seja, o rol constitucionalmente previsto.<sup>7</sup>

O direito à alimentação, na forma que conhecemos hoje, introduzido em nossa Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 04 de fevereiro de 2010, é recente. Todavia, sua introdução implícita na nossa Constituição Federal deve ser considerada desde sua promulgação, já que mesmo que ausente a previsão expressa, o direito à alimentação é pressuposto para a efetivação de outros direitos como à vida, à saúde e à educação, além de estar em consonância com princípios e regras adotados por nossa constituinte.

Passaremos primeiro a delinear a relevância desse direito, ainda que implícito, e sua conexão com os demais direitos humanos, fundamentais e sociais, para no fim concluirmos a significância da inclusão do direito à alimentação no rol de direitos sociais de nossa Constituição Federal.

---

<sup>6</sup> SARLET. Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 86 *apud* José Afonso da Silva.

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 86.

## 2.2. CONCEPÇÕES SOBRE O DIREITO À VIDA E SUA RELAÇÃO COM O DIREITO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

O direito à vida é um dos preceitos da formação do próprio Estado e da sociedade. Não há possibilidade se garantir uma sociedade estável ou um Estado Democrático de Direito sem a garantia do direito à vida, de modo que a dimensão desse direito ultrapassa mera esfera individual, todos os indivíduos que compõe a sociedade devem se sentir seguros quanto a garantia desse direito para que se legitime o Estado.

De modo que, não à toa, “o constituinte brasileiro, coerentemente, proclama o direito à vida, mencionando-o como o primeiro dos cinco valores básicos que inspiram a lista dos direitos fundamentais enumerados no art. 5º do texto constitucional [...]”.<sup>8</sup>

Trata-se do mais básico dos direitos fundamentais, que *a priori*, impõe uma efetivada ação negativa do Estado, ou seja, pressupõe um não fazer estatal, o Estado deveria não intervir para a concretização deste direito. Todavia, com o passar dos anos e as diferentes concepções de atual estatal, passando de um Estado mais autoritário para um Estado prestador e garantidor de direitos, o direito à vida passou se dissociar da concepção de atuação meramente negativa do Estado. Neste sentido, preceitua Paulo Gustavo Gonet Branco:

O preceito enfatiza a importância do direito à vida e o dever do Estado de agir para preservá-la em si mesma e com determinado grau de qualidade. Dada a capital importância desse direito e em reconhecimento de que deve ser protegido sobretudo nos casos em que seu titular se acha mais vulnerável, a Constituição, no art. 227, dispõe ser “dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade direito à vida”.<sup>9</sup>

O autor enfatiza que o direito à vida já assumiu esferas muito mais sociais e que pressupunham uma atuação efetiva do Estado: “em outros contextos, o direito à vida aparece vinculado aos direitos a integridade física, a alimentação adequada, a se vestir com dignidade, a moradia, a serviços médicos, ao descanso e aos serviços sociais indispensáveis”.<sup>10</sup>

Marcelo Novelino, em seu manual de direito constitucional, destaca que o direito à vida possui duas acepções, a negativa, que pressupõe o direito da pessoa em

---

<sup>8</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 255.

<sup>9</sup> Ibid. p. 255

<sup>10</sup> Ibid. p. 256



“permanecer viva”; e a acepção positiva, que está diretamente ligada à ideia de “existência digna”. Ressalta o autor que esta garantia “não se limita ao mínimo existencial, atuando também no sentido de assegurar ao indivíduo pretensões de caráter material e jurídico”.<sup>11</sup>

Ocorre que, do século XX em diante, passou-se a analisar o direito à vida com enfoque cada vez maior na reprodução humana, deixando a análise sobre os outros aspectos que constituem esse direito – como o direito à alimentação adequada – de lado<sup>12</sup>. De modo que o direito à vida, em sua concepção de garantir “o mínimo existencial” passou a ser cada vez menos colocado no mundo jurídico.

O direito à vida, para ser efetivamente positivado em sua forma mais ampla, exige que seja garantido ao indivíduo alguns direitos essenciais, sem os quais o direito à vida não se concretizaria.

A contínua atividade do organismo vivo exige determinadas condições para existir plenamente. O metabolismo, o crescimento, a reprodução e a adaptação ao meio são funções orgânicas decorrentes da capacidade de autocriação dos sistemas vivos ou, em outras palavras, a capacidade de se criar, de se autoproduzir (cada componente do todo participa na formação de outros componentes; o todo cria e é criado por seus componentes) é o padrão que se pode encontrar nos sistemas vivos.<sup>13</sup>

Assim, tão fundamental quanto garantir que o direito à vida não seja infringido é garantir que este seja preservado. Sendo que a plena efetivação deste direito só pode se dar com a efetivação do direito à alimentação, que garante não apenas uma vida adequada, mas a própria vida em si.

### 2.3. A DIGNIDADE HUMANA E A ALIMENTAÇÃO ADEQUADA DO SER

Como bem preceitua Marcelo Novelino “a dignidade, em si, não é um direito, mas uma qualidade intrínseca a todo ser humano”<sup>14</sup>. Todavia, como reconhecido por este autor, e por demais outros juristas, a maior dificuldade relativa a este direito encontra-se

---

<sup>11</sup> NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 461.

<sup>12</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 256.

<sup>13</sup> NUNES, Mérces da Silva. **O direito fundamental à alimentação: e o princípio da segurança**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 1.

<sup>14</sup> NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 362.

na sua definição. Trata-se de conceito que não possui unanimidade doutrinária em sua definição, de modo que estará usualmente ligado a situação casuística.

Ao tentar conceituar a questão, Novelino estabelece três deveres mínimos impostos ao Poder Público que configurariam um preceito de dignidade: (i) o dever de respeito; (ii) o dever de proteção; e (iii) o dever de promoção.<sup>15</sup>

O dever de promoção estatal “impõe a adoção de medidas que possibilitem o acesso aos bens e utilidades indispensáveis a vida digna”<sup>16</sup>. Como destaca o autor, é um conceito intimamente ligado à ideia de igualdade material, do fornecimento pelo Estado de prestações materiais e jurídicas que visam garantir direitos básicos como, saúde, educação, previdência, etc.

Neste sentido, já se preceituou no decorrer deste texto a íntima ligação entre o direito à vida, direito à saúde e o direito à alimentação adequada. Da mesma forma, pelos fundamentos acima, não restam dúvidas de que a efetivação da dignidade da pessoa humana exige que ela obtenha uma alimentação adequada, capaz de nutrir a pessoa, somente assim efetivando esse direito por completo.

O enquadramento do direito à alimentação como direito fundamental, já discutido anteriormente, faz surgir uma íntima e mútua dependência deste direito com a dignidade da pessoa humana. Essa relação de dependência entre os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana é preceituada por Marcelo Novelino da seguinte forma:

Existe uma relação de mútua dependência entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais, pois, ao mesmo tempo em que estes surgiram como uma exigência da dignidade de proporcionar o pleno desenvolvimento da pessoa humana, somente por meio da existência desses direitos a dignidade poderá ser respeitada, protegida e promovida.<sup>17</sup>

Assim, entende-se que o direito à alimentação não é essencial para a dignidade humana apenas por promover o mínimo existencial necessário para o ser humano, mas sim, porque sem o direito fundamental à alimentação não há existência de dignidade. Não há dignidade humana sem o respeito e a eficácia dos direitos fundamentais.

---

<sup>15</sup> NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 364.

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 364.

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 365.

Neste mesmo sentido, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (CESCR), por meio do documento denominado Comentário Geral 12, estabeleceu que “o direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana, e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta Internacional dos Direitos Humanos”<sup>18</sup>, consagrando a interligação do direito à alimentação com a dignidade humana e o enquadrando como direito humano.

#### 2.4. A CONCEPÇÃO MISTA ENTRE DIREITO FUNDAMENTAL E SOCIAL À ALIMENTAÇÃO

Nas concepções de diversos juristas, há uma diferenciação entre direitos fundamentais e direitos sociais, pautada na ideia de que os direitos fundamentais exigem uma atuação negativa do Estado, um “não fazer”, enquanto que os direitos sociais, exigem uma atuação positiva do Estado, uma prestação.<sup>19</sup>

Ocorre que, a antiga concepção dada aos direitos fundamentais e sociais separando-os de acordo com o modo de atuação estatal frente a eles, tem sido superada pela doutrina moderna, admitindo-se cada vez mais que a eficácia de certos direitos fundamentais também pressupõe uma atuação positiva do Estado. Neste sentido, preceitua Gilmar Mendes:

A moderna dogmática dos direitos fundamentais discute a possibilidade de o Estado vir a ser obrigado a criar os pressupostos fáticos e / ou jurídicos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados e sobre a possibilidade de eventual titular do direito dispor de pretensão a prestações por parte do Estado.<sup>20</sup>

Assim, ainda que se possa estabelecer uma distinção técnica entre os direitos fundamentais e sociais, esta não deve mais ser feita com base na prestação estatal. Como já destacado, o próprio direito a vida, conhecidamente um dos direitos fundamentais mais reconhecidos, possui concepções que exigem a promoção de ações que garantam o mínimo existencial para aquela vida.

---

<sup>18</sup> NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos (CESCR). **Comentário Geral 12**: o direito à alimentação adequada. 20ª. sessão. Genebra, 26 abr.-14 mai. 1999. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrazil/doc/Direito%20humano%20C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>>. Acessado em: 16 de abril de 2019

<sup>19</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 635.

<sup>20</sup> Ibid. p. 638.

Para garantir o direito à vida e à dignidade humana, não basta que o Estado se abstenha de violar esses direitos, é preciso que o Estado atue de forma positiva para garanti-los, a título de exemplo, não há vida sem segurança, sem proteção, da mesma forma que não há vida sem saúde, sem a devida alimentação e cumprimento de necessidades básicas do ser humano.

Nessa mesma linha Gilmar Mendes preceitua a necessidade de ações positivas do Estado para garantir e efetivar os direitos fundamentais:

A jurisprudência da Corte Constitucional alemã acabou por consolidar entendimento no sentido de que o significado objetivo dos direitos fundamentais resulta o dever de o Estado não apenas se abster de intervir no âmbito de proteção desses direitos mas também de proteger esses direitos contra a agressão ensejada por ato de terceiros.

[...]

Assim, ainda que não se reconheça, em todos os casos, uma pretensão subjetiva contra o Estado, tem-se, inequivocadamente, a identificação de um dever deste de tomar todas as providências para a realização ou concretização dos direitos fundamentais.<sup>21</sup>

O entendimento mais moderno sobre o tema parte do princípio que não há forma de se distinguir autonomamente direitos fundamentais e sociais da maneira clássica adotada, pressupondo uma ação negativa do Estado com relação aos primeiros, e uma atuação positiva com relação ao segundo. O que se tem compreendido é que “direitos negativos” também exigem um “sistema de prestações” sendo diretamente relacionados com os “direitos positivos” tidos como prestacionais<sup>22</sup>. Assim são os ensinamentos de Sarlet ao tratar sobre a dupla dimensão dos direitos fundamentais:

[...] Assim, a classificação adotada refuta qualquer compreensão dicotômica a respeito dos direitos fundamentais como direitos de defesa (negativos) e a prestações (positivos), já que ambas se complementam e, a despeito de eventualmente entrarem em conflito (como, de resto, há conflitos dos direitos negativos entre si, como dá conta o clássico embate entre liberdade de expressão e a proteção da vida imagem e da honra), acabam por se reforçar mutuamente. O que não se deve esquecer é que, em matéria de direitos fundamentais como direitos subjetivos, em verdade o que temos é um complexo heterogêneo de posições jurídico-subjetivas fundamentais, que, no âmbito das diversas funções exercidas pelos direitos fundamentais, podem assumir tanto uma dimensão positiva quanto negativa.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 642.

<sup>22</sup> SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 359.

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 359.

Neste sentido, Sarlet usa como exemplo prático de seus ensinamentos o direito à saúde, que para ter sua eficácia concretizada, dependerá tanto de uma ausência de atuação estatal, mas muitas vezes necessitará da prestação por parte do Estado, não sendo mais viável nas concepções modernas de Estado enquadrá-lo em uma regra rígida de direito social ou fundamental, temos uma concepção mista.<sup>24</sup>

O direito à alimentação, seguindo o mesmo entendimento, dependerá tanto da prestação do Estado, quanto de uma atuação negativa, deixando ao indivíduo que tome suas próprias escolhas quanto ao alimento que irá consumir. Além disso, a própria natureza do direito à alimentação o consagra como direito fundamental, pela sua intrínseca relação com outros direitos fundamentais como à vida e dignidade humana.

## 2.5. DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À ALIMENTAÇÃO

O direito à alimentação foi introduzido no rol de direitos sociais da nossa Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Ou seja, trata-se efetivamente de uma incorporação recente, ainda mais considerando a relevância deste direito para o ser humano, e o tempo de promulgação da nossa Constituição Federal, tida como “garantidora”.

A introdução desse direito no rol do artigo 6º só foi possível após “forte campanha liderada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”, como bem ressalta Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>25</sup>. Segundo o explicita o autor, a inclusão visava propagar e fortalecer o conjunto de políticas públicas voltadas à alimentação, além de “estar em consonância com vários tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário”.<sup>26</sup>

Na visão de Sarlet, a incorporação desse direito no rol previsto pelo art. 6º da Constituição Federal “sedimentou o reconhecimento do direito à alimentação como direito fundamental social integrante do nosso sistema constitucional”<sup>27</sup>. Todavia, o autor ressalta que mesmo antes de incorporado, o direito à alimentação já era reconhecido como

---

<sup>24</sup> SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 359/360.

<sup>25</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 656.

<sup>26</sup> Ibid. p. 656.

<sup>27</sup> SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 656.

direito fundamental social, seja em razão da abertura concedida ao §2º, do art. 5º, da Constituição Federal, seja pela incorporação do nosso ordenamento de tratados internacionais que positivavam a alimentação como direito fundamental:

Do ponto de vista material, mesmo antes da positivação formal do direito à alimentação no art. 6.o da CF, já seria adequado o seu reconhecimento como integrante do nosso catálogo de direitos fundamentais, por força da indivisibilidade dos direitos fundamentais, da abertura material do catálogo de direitos prevista no art. 5.o, § 2.o, da CF, na condição de direito humano consagrado em tratado internacional ratificado pelo Brasil (é o caso do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966).<sup>28</sup>

O direito à alimentação se integra ao rol de direitos fundamentais por constituir uma das “necessidades vitais básicas”<sup>29</sup>, sem as quais o ser humano não conseguiria usufruir de outros direitos garantidos na Constituição, desde os mais básicos até os mais complexos. Não haveria possibilidade de uma pessoa votar, ou trabalhar, ou mesmo de dar continuidade a sua vida, sem que lhe fosse garantido o alimento e sustento necessário à sua subsistência.

Para José Afonso da Silva, tratando-se o direito à alimentação de um bem “inerente à pessoa humana” que necessita de proteção jurídica é surpreendente que o direito à alimentação esteja sendo implementado apenas agora no texto constitucional, e que sua incorporação se deu em razão da luta para a implementação de políticas públicas na área:

Sempre que um bem inerente à pessoa humana se encontre oprimido ou ameaçado surge a necessidade de sua proteção jurídica. E, então esse bem adquire contornos de um direito fundamental, a requerer reconhecimento constitucional. A alimentação adequada está nesse caso. O espantoso é que só agora está sendo reconhecida pela Constituição como um direito fundamental social. Sua formação, como tal, começou com a luta pela implementação de políticas públicas de combate à insegurança alimentar.<sup>30</sup>

Ao exemplificar a relevância do direito à alimentação, e sua condição de direito garantidos do “mínimo existencial”, Sarlet usa como exemplo justamente o direito à

---

<sup>28</sup> SARLET, Ingo Wolfgang et al. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 656.

<sup>29</sup> Ibid. p. 656.

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014. p. 188.

merenda escolar, e o papel da boa alimentação para garantir os direitos fundamentais da criança e do adolescente:

Talvez o exemplo mais elucidativo do que se está a afirmar esteja na merenda escolar servida às crianças e adolescentes nos estabelecimentos de ensino público. Sem uma refeição nutritiva, o aprendizado delas resultará sobremaneira limitado, senão mesmo inviabilizado, e, por consequência, toda a cadeia de direitos fundamentais restará comprometida e violada.<sup>31</sup>

Dando continuidade a sua fundamentação, o autor ainda ressalta, como também já foi colocado anteriormente nesse texto, que o direito à alimentação é estritamente ligado a própria efetividade do direito à vida. Ainda mais considerando as concepções do Estado moderno como garantidor e prestador, tornando o direito à alimentação um “pré-requisito” para a efetivação do direito à vida:

O mesmo ocorreria em questões envolvendo situações de subnutrição – e mesmo casos de implicando violação do direito à saúde e do direito à integridade física. Em casos mais extremos, a ausência ou precariedade da alimentação coloca em risco o próprio direito à vida. Por tal razão, o acesso à alimentação adequada – como direito do indivíduo e da coletividade e dever do Estado – conforma, de forma bastante expressiva, a ideia em torno da interdependência e indivisibilidade dos direitos fundamentais – e humanos –, sendo pré-requisito para o desfrute de uma vida digna e saudável.<sup>32</sup>

Conclui-se que o direito à alimentação é então um direito fundamental, pela sua necessidade essencial à vida e dignidade da pessoa humana, mas também se enquadra como direito social, visto que implica uma atuação positiva do Estado para sua eficácia. Todas essas denominações, por mais formais que sejam, explicitam a essencialidade deste direito, que facilmente se enquadra em diversas dimensões sempre mantendo a essencialidade.

## 2.6. DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, o Estado brasileiro passou a adotar e incorporar em seu ordenamento jurídico os direitos e garantias ali previstos.

---

<sup>31</sup> SARLET. Ingo Wolfgang et al. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 656.

<sup>32</sup> Ibid. p. 656/657.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) prevê em seu art. XXV, item 1, o direito da pessoa humana a um padrão de vida digno capaz de assegurar para si e para sua família alimentação, vestuário, habilitação, cuidados médicos e sociais indispensáveis, resguardando que o direito à vida assegurado vai além do mero direito de manter-se vivo:

Artigo XXV 1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.<sup>33</sup>

Mesmo que o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) não tenha sido especificamente trazido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, a garantia a uma condição mínima de padrão de vida, com alimentação, já havia sido introduzida pelo ordenamento brasileiro desde 1948.

O uso do termo “Direito Humano à Alimentação Adequada” (DHAA) surge com o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>34</sup>, de 1966, incorporado por nosso ordenamento jurídico pelo Decreto nº 591, de 6 de junho de 1992. O pacto possui como diretrizes o combate à miséria e instituiu o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado, inclusive à alimentação, vejamos:

#### Artigo 11

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se

---

<sup>33</sup> NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 16 de abril de 2019.

<sup>34</sup> BRASIL. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013. p. 27.



assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;

b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.<sup>35</sup>

Em 2013, no âmbito de pesquisa realizada com financiamento da SESAN/MDS por meio do Termo de Parceria nº 006/2010 firmado entre a ABRANDH e o MDS, classificou-se o direito humano à alimentação adequada como indispensável à sobrevivência, sendo estabelecido pelos pactos internacionais o direito de toda pessoa de estar livre de fome:

O Direito Humano à Alimentação Adequada é indispensável para a sobrevivência. As normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome como pré-requisitos para a realização de outros direitos humanos.<sup>36</sup>

Sobre o direito humano à alimentação adequada dispõe a Conselheira da Sociedade Civil no Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), Marília Leão:

A saúde e a alimentação adequada são direitos assegurados pela Constituição Federal Brasileira. Estes dois direitos são fortemente interdependentes. Um não se realiza sem a existência do outro. O ser humano que não tem saúde e nem acesso aos serviços de saúde, terá suas funções vitais e sociais comprometidas, o que repercutirá em toda a cadeia de eventos que garantem uma vida saudável e digna.<sup>37</sup>

Para a conselheira Marília Leão, o direito humano à alimentação adequada contém duas dimensões indivisíveis para sua compreensão:

[...] O direito humano à alimentação adequada (DDHA) possui duas dimensões indivisíveis: (1) o direito de estar livre da fome e da má-nutrição e (2) o direito a uma alimentação adequada e saudável. Isso significa que não basta livramos a população da fome, mas que precisamos ir mais adiante: é necessário, além de garantir o acesso continuado aos alimentos adequados e saudáveis, assegurar todos os

---

<sup>35</sup> NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em: 16 de abril de 2019.

<sup>36</sup> BRASIL. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** /organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013. p. 26.

<sup>37</sup> CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Brasília: CONSEA, 2010. p. 187.

demais direitos humanos que consistem na pré-condição para exercício da cidadania e da dignidade.<sup>38</sup>

No âmbito da pesquisa realizada pela ABRANDH e o MDS, destaca-se que “o direito à alimentação adequada se realiza quando todo homem, mulher e criança, sozinho ou em comunidade, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para sua obtenção”<sup>39</sup>, enfatizando a dimensão prestativa do Estado para efetivação desse direito.

No mesmo sentido, conforme já trazido, o Comentário Geral 12 da Organização das Nações Unidas entende que o conceito de dignidade humana deve abranger também o direito à alimentação adequada.

Conforme se discorrerá adiante, os direitos fundamentais e humanos são de prestação obrigatória pelo Estado, e o modo de efetivar esses direitos é por meio de implementação de políticas públicas que visem garantir esses direitos.

## 2.7. DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: PRIORIDADE ABSOLUTA, DO SUPERIOR INTERESSE E DA DOUTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

Uma vez compreendida a relevância do direito à alimentação, passando aos sujeitos do direito estudados neste trabalho, importante consignar que o tratamento jurídico conferido às crianças e aos adolescentes passou por grande mudança ao longo dos anos.

Inicialmente tínhamos o modelo da “situação irregular”, a Constituição Federal de 1988, junto com a Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente, incorporada em nosso ordenamento jurídico por meio do Decreto nº 28/1990, e a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, inauguram no Brasil a chamada “doutrina da prioridade absoluta”<sup>40</sup>, e as crianças e adolescentes, antes vistos como objetos de direito, passaram

---

<sup>38</sup> CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Brasília: CONSEA, 2010. p. 187.

<sup>39</sup> BRASIL. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013. p. 27.

<sup>40</sup> NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 1057.

a tornar-se sujeitos de direitos, dignos não apenas de proteção, mas de absoluta prioridade, devidos a sua condição especial de ser humano em desenvolvimento.

Os menores em situação de carência eram tratados de maneira assistencial pela sociedade civil, abstendo-se o Estado do cumprimento de deveres de proteção o que era, à evidência, inócuo. Por isso, diversos partidos elegeram a temática da criança e do adolescente como relevante e a população menor de idade foi objeto de um grande movimento social que englobou toda a sociedade civil: a Emenda Popular “Criança e Constituinte” recebeu número recorde de assinaturas.<sup>41</sup>

Sobre a condição especial da criança e do adolescente como seres em desenvolvimento, disciplina Maria Berenice Dias que “a maior vulnerabilidade e fragilidade dos cidadãos até os 18 anos, como pessoas em desenvolvimento, os faz destinatários de tratamento especial”<sup>42</sup>. O reconhecimento da condição peculiar da ser humano em desenvolvimento é fundamento para a instituição da doutrina da proteção integral e do princípio do superior interesse da criança, pois ao se reconhecer a criança como diferente pelo seu estágio de desenvolvimento, reconhece-se que o tratamento dado a ela também deve ser especial.

A mudança de visão a respeito dos direitos da criança e do adolescente deu-se em grande parte em razão da mudança introduzida pela própria Constituição, que introduziu em nosso ordenamento jurídicos a chamada “doutrina da proteção integral”, conforme disciplina Valter Kenji Ishida:

O art. 2º, item 2 da Convenção dos Direitos da Criança, cita o termo “proteção”. Segundo os estudiosos da matéria, o Estatuto da Criança e do Adolescente perfilha a “doutrina da proteção integral”, baseada no reconhecimento de direitos especiais e específicos da criança e adolescente (v. art. 3º). Foi anteriormente prevista no texto constitucional, no art. 227, instituindo a chamada “prioridade absoluta”<sup>43</sup>.

José Afonso da Silva ressalta que “assegurar os direitos da criança e do adolescente é dever da família, da sociedade e do Estado, com absoluta prioridade”<sup>44</sup>, conforme restou estabelecido pela introdução do artigo 227 na Constituição Federal, no qual o legislador estabeleceu a garantia de que o Estado, a sociedade e a família zelariam

---

<sup>41</sup> CANOTILHO, J.J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 2124.

<sup>42</sup> DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 50.

<sup>43</sup> ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da criança e do adolescente: doutrina e jurisprudência**. 16. Ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 2.

<sup>44</sup> SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014. p. 877.

pelos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Estabelecido nesse rol o direito à alimentação:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O princípio do superior interesse da criança, mesmo já estando implicitamente colocado por meio da adoção pelo Estado brasileiro da doutrina da proteção integral, foi explicitamente incorporado em nosso ordenamento jurídico pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que em seu art. 100, inciso IV, colocou que na aplicação das medidas de proteção às crianças e adolescentes será levado em conta o “interesse superior da criança e do adolescente”, e que essa intervenção “deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto”.

Nesta mesma linha, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257 de 2016), que dispõe sobre políticas públicas para a primeira infância, estabelece que as políticas públicas voltadas às crianças na primeira infância devem atender seu superior interesse e a sua condição de sujeito de direito e cidadã (art. 4º, inciso I, da Lei nº 13.257/2016), ressaltando o posicionamento adotado pelo Estado de dar prevalência ao direito das crianças e dos adolescentes.

O Marco Legal da Primeira Infância, na realidade, segue disposição já trazida pela Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente, que prevê em seu artigo 3, item 1, que “todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança.”

A doutrina da proteção integral e o princípio do melhor interesse são duas regras basilares do direito da infância e da juventude que devem permear todo tipo de interpretação dos casos envolvendo criança e adolescente.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> ISHIDA, Válder Kenji. **Estatuto da criança e do adolescente**: doutrina e jurisprudência. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 2.

Temos então, três princípios norteadores fundamentais no que se refere ao tratamento das crianças e adolescentes: (i) a doutrina da prioridade absoluta; (ii) o superior interesse da criança e do adolescente; e (iii) a doutrina da proteção integral. Juntos, os três princípios basilares estabelecem que a criança e o adolescente devem possuir tutela especial em todos os aspectos, especialmente quanto ao tratamento que lhes é conferido pelo Estado.

## 2.8. O DIREITO À ALIMENTAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO INFANTIL

À criança e ao adolescente são conferidos direitos especiais em função de sua condição peculiar de ser humano em desenvolvimento, como a prioridade absoluta, superior interesse e proteção integral, cabendo ao Estado, à família, e a sociedade como um todo, a responsabilidade solidária pela proteção e garantia desses direitos.

Tendo em vista a condição peculiar da criança e do adolescente de ser humano em desenvolvimento, bem como os demais princípios elencados, o desenvolvimento pleno e sadio desses sujeitos deve ser prioritário.

A alimentação e nutrição, são elementos que alteram a qualidade de vida e a saúde de qualquer indivíduo. Todavia, especialmente quanto às crianças e adolescentes, ressalta-se que a alimentação possui papel essencial, constituindo ao lado de outros fatores como o meio de convivência e as relações afetivas, fator determinante em seu desenvolvimento, principalmente o físico.

A carência de alimentos durante a infância pode repercutir em efeitos pelo resto da vida adulta e, em larga escala, a carência massificada de um determinado elemento nutricional por um grande grupo de crianças pode gerar a uma carência regional que abranja por anos a população.

Maria Lucia Rosa Stefanni, em sua tese de doutorado apresentada perante à Faculdade de Saúde Pública de São Paulo, em que apresentou um estudo aprofundado sobre o histórico de alimentação escolar e os efeitos da desnutrição, ressalta que:

Pode-se dizer que o estado nutricional da população reflete o atendimento das necessidades o ser humano que incluem não só a disponibilidade e o acesso aos alimentos, como a diversificação e adequação nutricional da dieta, condições de saneamento, saúde e moradia. A situação alimentar e nutricional da população é pois,

exemplo dos mais ilustrativos das desigualdades existentes no nosso meio. A desnutrição energético-proteica representa, de fato, importante problema de saúde entre as crianças brasileiras menores de 5 anos, associando-se como causa ou consequência ao elevado risco de morrer.<sup>46</sup>

Não bastassem os pontos trazidos, Maria Lucia R. Stefanni ressalta que os períodos prolongados de desnutrição podem afetar o desenvolvimento deixando efeitos como atraso no crescimento físico, desenvolvimento e até mesmo no sistema nervoso central.<sup>47</sup>

No bojo de sua pesquisa, Maria Lucia R. Stefanni menciona a carência de elementos e nutrientes específicos da alimentação, como o ferro. Aponta, ainda, que o grupo mais afetado por essa anemia endêmica são crianças menores de 5 anos<sup>48</sup>, devido ao crescimento intenso nessa fase que leva a maior necessidade de nutrição.

Assim, podemos estabelecer como consenso que alimentação adequada é fundamental para a saúde de qualquer ser humano, tratando-se de crianças e adolescentes, em condição peculiar de desenvolvimento, a alimentação possui papel ainda mais relevante, já que a necessidade nutricional nessa fase é mais elevada, justamente pela fase de crescimento, além de poder determinar como será a saúde daquele indivíduo pelo resto de sua vida. A carência de determinados nutrientes na infância pode levar à má formação, doenças ou condições irreversíveis.

A alimentação é um dos fatores que contribui para o aparecimento de doenças crônico-degenerativas no ser humano, que são hoje a principal causa de mortalidade no adulto. É consenso que modificações no comportamento alimentar se impõem para prevenir doenças relacionadas à alimentação e promover a saúde do indivíduo.<sup>49</sup>

Para além das questões fisiológicas, a relação da criança com o alimento poderá determinar seu padrão de consumo pelo resto da vida. É na infância que desenvolvemos grande parte dos nossos padrões alimentares, que reproduziremos ao longo da vida. Nesse sentido, explicam Maurem Ramos e Lilian M. Stein em artigo publicado no *Jornal de Pediatria* sobre o “desenvolvimento do comportamento alimentar infantil”:

---

<sup>46</sup> STEFANINI, Maria Lúcia Rosa. **Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança**. São Paulo, 1997. p. 06/07.

<sup>47</sup> Ibid. p. 7.

<sup>48</sup> Ibid. p. 11.

<sup>49</sup> RAMOS, Maurem; STEIN, Lilian M. **Desenvolvimento do comportamento alimentar infantil**. *Jornal de Pediatria*. vol. 76. supl. 3, 2000. p. 229

Uma vez que é na infância que o hábito alimentar se forma, é necessário o entendimento dos seus fatores determinantes, para que seja possível propor processos educativos efetivos para a mudança do padrão alimentar da criança.<sup>50</sup>

Os autores destacam que os padrões de alimentação no período pré-escolar são mais influenciados pelos pais. Todavia, uma vez inserida no ambiente educacional, a criança tem a oportunidade de aprender sobre novos e diversos padrões alimentares.

Reconhece-se hoje que uma alimentação saudável durante a infância é duplamente benéfica, pois se por um lado facilita o desenvolvimento intelectual e crescimento adequado para a idade, por outro, previne uma série de patologias relacionadas com uma alimentação incorreta e desequilibrada, como a anemia, obesidade, desnutrição, cárie dentária, atraso de crescimento, entre outras [...].<sup>51</sup>

O desenvolvimento de padrões saudáveis, como a maior parte dos hábitos adquiridos pelo ser humano, desenvolve-se na infância, e dependerá do alimento ingerido, das orientações dadas a criança, e da vinculação que aquele alimento terá para ela, se será fonte de prazer, de comportamento compulsivo ou de repulsa.

O primeiro contato com a alimentação será, em regra, conferido pela família da criança. Todavia, uma vez que a criança é introduzida no ambiente escolar, a introdução alimentar passa a ser também responsabilidade do Estado, que fornecerá alimentos por meio da merenda escolar. Assim, nesta segunda fase, caberá ao Estado, solidariamente com a família, o fornecimento de alimentação adequada e a responsabilidade pela formação de hábitos alimentares saudáveis.

A importância da alimentação na infância e do desenvolvimento de hábito alimentares foi destacada pela própria Secretária de Direitos Humanos da Presidência da República, em cartilha sobre a alimentação adequada, publicada em 2013. Entendeu-se que sem uma educação alimentar desde a infância, o processo torna-se mais difícil com o passar dos anos.

Quando se fala de educação alimentar, está-se de alguma forma tratando da construção de um processo de educação, ou seja, um comportamento aprendido, que deve começar na infância, dando-se a devida

---

<sup>50</sup> RAMOS, Maurem; STEIN, Lilian M. **Desenvolvimento do comportamento alimentar infantil**. *Jornal de Pediatria*. Vol. 76. Supl. 3, 2000. p. 229

<sup>51</sup> COSTA, Maria da Graça ferreira Aparício; NUNES, Maria Madalena de Jesus Cunha; DUARTE, João Carvalho e PEREIRA, Anabela Maria Sousa. **Conhecimento dos pais sobre alimentação**: construção e validação de um questionário de alimentação infantil. *Rev. Enf. Ref.* [online]. 2012, vol.ser III, n.6, pp.55-68. ISSN 0874-0283. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S0874-02832012000100006&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S0874-02832012000100006&script=sci_arttext&tlng=es)>. Acesso em: 24 de abril de 2019.

importância à ingestão de frutas e vegetais, às formas adequadas de se alimentar, ao espaçamento entre as refeições etc. – tudo isso deve começar em casa e na escola. Porém, sem esse aprendizado, todo o processo se torna mais difícil, porque vai ser preciso maior força de vontade para se modificar os hábitos antigos e aprender novos, ainda desconhecidos.<sup>52</sup>

Portanto, entende-se que a educação alimentar caminha lado a lado com a própria alimentação adequada em si, é impossível garantir uma alimentação saudável e balanceada sem que haja uma educação desde o início da vida sobre os alimentos.

O reconhecimento da importância da educação alimentar foi dado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que a introduziu como um de seus principais objetivos, visando incentivar a formação de hábitos saudáveis.

Educação Alimentar é um dos objetivos importantes do Programa de Alimentação Escolar, principalmente pela possibilidade de formação de hábitos alimentares saudáveis, mas também pela possibilidade de que os alunos compreendam que as condições de alimentação ocorrem dentro de um sistema sócio-econômico determinado, onde as relações de classes, que tem diferentes conteúdos culturais e sociais, determinam condições diferentes de alimentação.<sup>53</sup>

Ao incorporar a educação alimentar como um dos objetivos principais do PNAE, o Estado reconhece sua relevância e seu dever de garantir que a educação alimentar seja prestada, garantindo à criança e ao adolescente a prestação integral ao direito à alimentação adequada.

---

<sup>52</sup> Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à alimentação adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 32

<sup>53</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 132.



### 3. A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO: O DEVER DE ALIMENTAR E A IMPLEMENTAÇÃO POR POLÍTICAS PÚBLICAS

O direito à alimentação, conforme tratado no primeiro capítulo deste trabalho, possui características especiais que o mesclam entre um direito social e fundamental, além de humano. Dentre os elementos que o caracterizam como direito social está, principalmente, a natureza positiva deste direito.

Este direito, como muitos outros, exige do Estado medidas que busquem efetivá-lo. Não bastando que o Estado pratique uma ação negativa, um não fazer, para que o direito se efetive. É evidente que o Estado deve permitir e respeitar os desejos e culturas alimentares de cada povo na medida do possível, mas sabe-se que a efetivação deste direito exige mais do que um “não interferir”. Para que haja a concreta efetivação deste direito o Estado precisará promover a alimentação aos setores que necessitem na medida de suas condições orçamentárias.

A obrigatoriedade de dar eficácia a este direito será tratada adiante, constatando-se que o direito à alimentação não se trata de mera ação complementar ou de um assistencialismo estatal, e sim, de um dever, garantido tanto constitucionalmente, como por meio de normas infraconstitucionais.

#### 3.1. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO: DIREITO DA PESSOA E DEVER DO ESTADO

A necessidade de se institucionalizar estas questões, trazendo a para o Estado a obrigação de garantir a nutrição da população por meio de políticas e programas com o objetivo de “garantir o consumo adequado de alimentos e o aproveitamento biológico de nutrientes”<sup>54</sup>, é evidente.

Neste sentido, Maria Lucia R. Stefanni menciona que a nutrição deve fazer partes dos “objetivos e estratégias das políticas públicas nacionais de desenvolvimento econômico e social”.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> STEFANINI, Maria Lúcia Rosa. **Merenda escolar**: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. São Paulo, 1997. p. 12.

<sup>55</sup> *Ibid.* p. 12.

O direito à alimentação adequada, mais do que um mero direito fundamental ou social, enquadra-se como direito humano básico ao desenvolvimento e manutenção da vida do ser. Neste sentido, compreendemos que todo direito possui um titular e uma obrigação de prestar assumida, os titulares dos direitos humanos são as pessoas e a própria comunidade, já o portador da obrigação de prestar esse direito é sempre o Estado, detentor do poder de controle dos poderes executivo, legislativo e judiciário, bem como a guarda do orçamento público.<sup>56</sup>

Tratando especificamente do direito à alimentação escolar, a Constituição Federal positiva em seu artigo 208, inciso VII, dispõe que o dever do Estado com a educação será efetivado também mediante o atendimento do aluno em todas as etapas, inclusive na prestação de alimentação:

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.

Em consonância e reafirmação do dispositivo constitucional, o artigo 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente prevê como dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente o atendimento no ensino fundamental através de programas suplementares de material didático, transporte e, novamente, de alimentação:

Art. 54. É **dever do Estado** assegurar à criança e ao adolescente:

VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde.

Os dispositivos mencionados deixam algumas premissas básicas evidentes: (i) os direitos da criança e do adolescente devem ser solidariamente preservados pelo Estado, sociedade e família; e (ii) para além do mero dever de preservação dos direitos da criança, o dever de alimentação, intimamente ligado ao dever do Estado com a educação, é previsto pela Constituição Federal e por Lei Federal.

Para além do que já foi exposto, a alimentação escolar não encontra respaldo apenas em dispositivos mais abrangentes de nossa Constituição Federal e do ECA, mas

---

<sup>56</sup> CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Brasília: CONSEA, 2010. p. 222.

possui fundamentação e regulamentação específica dada pela Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, estabelecendo em seu art. 2º as diretrizes da alimentação escolar e dando disposições sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

A Lei confere base e enfatiza o direito humano à alimentação adequada e saudável, voltada ao desenvolvimento dos alunos para a melhoria do rendimento escolar, considerando diversos aspectos que vão desde o nível individual do aluno, contemplando alunos que possuem necessidade de alimentação especial, até aspectos gerais de direitos difusos como o apoio ao desenvolvimento sustentável e incentivos aos produtos rurais locais e preservação da cultura alimentar de cada região.

Em seu artigo 3º, a Lei nº 11.947/2009, deixa expresso que a alimentação escolar é direito dos alunos e dever do Estado, em consonância com o disposto pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, nos termos já expostos:

Art. 3º A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas ao atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ao tratar sobre as obrigações do Estado em relação ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DDHA), estabelece os seguintes níveis de obrigação:

- Respeitar: A obrigação de respeitar os direitos humanos requer que os Estados não tomem quaisquer medidas que resultem no bloqueio à realização desses direitos. O Estado não pode, por meio de leis, políticas públicas ou ações, ferir a realização dos direitos humanos e, quando o fizer, tem que criar mecanismos de reparação;
- Proteger: o Estado tem que proteger os habitantes de seu território contra ações de empresas ou indivíduos que violem os direitos humanos;
- Promover: A obrigação de promover/facilitar significa que o Estado deve envolver-se pró-ativamente em atividades destinadas a fortalecer o acesso de pessoas e recursos e meios e a sua utilização por elas para garantia de seus direitos humanos. Deve ainda promover/facilitar políticas públicas que aumentem a capacidade das famílias de alimentarem a si próprias;
- Prover: O Estado tem também a obrigação, em situação de emergência e/ou individuais ou familiares que, por condições estruturais ou conjunturais, não se tenha condições de garantir para si mesmo alimentação e a nutrição com dignidade a famílias que passam fome ou estão desnutridas por condições que fogem ao seu controle. O Estado deve também buscar garantir que essas famílias/pessoas

recuperem a capacidade de se alimentar, quando forem capazes de fazê-lo.<sup>57</sup>

O dever de alimentar é inerente ao modelo de Estado Social adotado pela nossa Constituição Federal, e especialmente tratando-se de crianças e adolescentes, o direito à alimentação é essencial não apenas em respeito ao direito fundamental à vida, mas em especial respeito à sua condição peculiar de ser humano em desenvolvimento, que impõe uma característica de essencialidade a este direito para estes sujeitos específicos, visto que sem uma alimentação adequada, não é possível efetivar-se o desenvolvimento adequado.

### 3.2. A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS POR MEIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentre os papéis assumidos pelo Estado, está o de garantir e efetivar direitos. Como já discutido, ao Estado cabe o papel de efetivar direitos pelo “não agir” garantindo as liberdades individuais dos cidadãos, como também há direitos que necessitarão a prestação estatal para sua efetivação.

O dever de garantir esses direitos pertence ao Estado, esta é uma das funções que garante sua própria legitimidade, nas palavras de Fernando Aith “o Estado nada mais é, portanto, do que a organização dada pela sociedade política nacional para que os direitos sejam promovidos e protegidos”.<sup>58</sup>

Complementando, o mesmo autor destaca que “a promoção e proteção dos direitos humanos e demais direitos reconhecidos em um ordenamento jurídico são realizadas pelo Estado, através da execução de políticas públicas [...]”.<sup>59</sup>

O surgimento das políticas públicas na virada do século nasce com a noção de inaplicabilidade imediata de certos direitos e garantias fundamentais. Assim, a partir do momento que a Constituição Federal estabelece direitos e garantias que presumem a prestação estatal, de nada serve a previsão dessa prestação sem uma atuação efetiva do Estado com o objetivo de efetivar esses direitos.

---

<sup>57</sup>CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Brasília: CONSEA, 2010, p. 222.

<sup>58</sup>BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 218.

<sup>59</sup>Ibid. p. 218/219.

Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas podem ser conceituadas da seguinte forma:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas e conscientes” e, como tais, um problema de direito público em sentido lato.<sup>60</sup>

Os direitos sociais, representam a demanda da sociedade por prestações positivas do Estado e, uma das formas pelas quais o Estado efetiva esses direitos, é por meio da implementação de políticas públicas.

Neste sentido, Rosana Maria Nogueira, que desenvolveu sua tese de mestrado e doutorado com base no Programa Nacional de Alimentação Escolar, ambas defendidas perante a Universidade Estadual de Campinas, sustenta que as políticas públicas são em si fruto de uma demanda sociais:

Uma política pública surge da confluência das agendas política e social, quando uma demanda da sociedade – ou de grupos dentro da sociedade -, é abordada por meio da intervenção do Estado, que então sumariamente, cria leis específicas e mecanismos para seu cumprimento.<sup>61</sup>

Sobre o tema, Gianpaolo Poggio Smanio sustenta que o surgimento das políticas públicas é resultado da “percepção de que não bastava a Constituição Federal dispor de enorme gama de direitos sociais e tratar dos instrumentos para a sua realização”. Para Smanio, a concretização desses direitos depende da “atuação eficaz dos Poderes e órgãos do Estado, bem como de um trabalho eficiente do Governo”.<sup>62</sup>

Para Smanio, os “Direitos Fundamentais e o Estado de Direito devem ser percebidos como realidades que estão interligadas”<sup>63</sup>, tendo em vista que sem a cidadania

---

<sup>60</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

<sup>61</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na interpretação dos gestores da Região Metropolitana de Campinas-SP**. Dissertação (Doutorado em Alimentos e Nutrição). Faculdade de Engenharia de Alimentos. Universidade Estadual de Campinas, 2016. p.29.

<sup>62</sup> SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 3.

<sup>63</sup> Ibid. p. 12.

não há participação política da sociedade, e que esta se dá através do exercício dos direitos fundamentais.<sup>64</sup>

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em cartilha elaborada sobre a segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada, em 2010, classifica políticas públicas da seguinte forma:

As políticas públicas constituem-se em mecanismos do Estado para garantir a realização dos direitos humanos. O mesmo detém o poder e a autoridade para alterar ou formulá-las em prol da população – ou seus segmentos – que vive em determinado território. São os gestores públicos – servidores e dirigentes de órgãos públicos – os responsáveis pela tomada de decisões sobre as políticas públicas, as quais, por sua vez, atendem aos diversos interesses, necessidades e demandas da sociedade.<sup>65</sup>

Para o conselho, a implementação dessas políticas públicas adequadas não deve ser vista como favores de governos <sup>66</sup>, tratando-se de um dever de prestação do Estado.

Assim, temos o entendimento de que ao Estado compete o dever de efetivar os direitos fundamentais, e as políticas públicas, têm como definição, o conjunto de ações voltadas a dar concretude a estes direitos fundamentais <sup>67</sup>. Neste sentido, Marcelo Novelino reitera a necessidade de efetivação de direitos fundamentais por meio de políticas públicas implementadas pelo Estado:

O atendimento a direitos sociais como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e a à infância e a assistência aos desamparados (CF, art. 6º) exige dos poderes públicos, na maior parte dos casos, prestações positivas (*direitos de promoção* ou *direitos prestacionais*). A implementação de tais direitos ocorre mediante políticas públicas concretizadoras de certas prerrogativas individuais e/ou coletivas, destinadas a reduzir as desigualdades sociais existentes e a garantir uma existência humana digna. <sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Smanio ainda ressalta que o Estado de Direito se submete ao império do Princípio da Legalidade, que “garante os Direitos Fundamentais só cidadãos”, de modo que haveria uma relação direta entre a legitimidade da própria constituição do Estado e a efetivação desses direitos fundamentais, quase como se a existência do primeiro, fosse subordinada a efetivação do segundo. (SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 12).

<sup>65</sup> CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Brasília: CONSEA, 2010, p. 214.

<sup>66</sup> Ibid. p. 218.

<sup>67</sup> Em seu artigo sobre “o ciclo de políticas públicas” a professora Clarice Seixas Duarte ressalta que as políticas públicas são “definidas como programas de ação governamental voltadas à concretização dos direitos fundamentais” (SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 17).

<sup>68</sup> NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 620.

O direito também possuiu papel fundamental na instrumentalização destas políticas, não apenas ao colocar os direitos fundamentais e sociais que devem ser efetivados por estas políticas, mas também ao instrumentalizar e indicar as metas das políticas públicas, conforme explica Diogo R. Coutinho:

Assim, enxergar o Direito como objetivo de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tenha a característica de formalizar metas e indicar os ‘pontos de chegada’ de tais políticas. O Direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia dos meios, o que *deve ser* perseguido em termos de ação governamental. Ele é, nessa acepção, a bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica.<sup>69</sup>

Ou seja, o direito, ao tratar sobre políticas públicas, precisa necessariamente se interligar com as políticas do Estado, assumindo um papel mais interligado à realidade social e as políticas estatais. Nas palavras de Maria Paula Dallari “adotar a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política [...]”.<sup>70</sup>

Assim, temos que o direito, em conjunto com a política, exerce papel fundamental na elaboração, execução e planejamento das políticas públicas. Neste contexto, o direito administrativo, com seu papel instrumental para o Estado, deve articular e desenvolver essas políticas, possuindo papel fundamental, nas palavras de Maria Paula Dallari:

O direito administrativo incumbe-se da racionalização formal do exercício do poder no interior do aparelho de Estado, isto é, na Administração Pública, em sua relação com os cidadãos. Ou, numa perspectiva, como disse García Enterría, “o direito administrativo é o direito constitucional concretizado, levado à sua aplicação última”. O direito administrativo é a área do direito que se ocupa do estudo da instituição estatal, em sua vertente executiva, enquanto o direito constitucional trata da organização do poder e dos direitos dos cidadãos, estes são balizas negativas e positivas para o exercício do poder estatal.<sup>71</sup>

Para que se possa elaborar uma política pública da melhor forma possível é necessário que se utilize do direito administrativo como instrumento de organização

---

<sup>69</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (Org.). **Contratos públicos e direito administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p. 446.

<sup>70</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

<sup>71</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 247/248 *apud* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La constitución como norma y el tribunal constitucional*. 3. ed. Madrid: Ed. Civitas, 1991. p. 20.

estatal, devendo ser conhecidas as normas do direito administrativo que organizam e moldam o Estado:

Conhecer, portanto, os princípios jurídicos da Administração Pública, os condicionamentos legais à contratação de funcionários ou serviços, as formas de organização jurídica da Administração direta e indireta, além dos materiais geridos pela Administração em seu cotidiano, são operações que necessariamente fazem parte de formulação de políticas públicas.<sup>72</sup>

O direito constitucional e administrativo são, portanto, fundamentais na instrumentalização das políticas públicas, sendo que o primeiro, confere embasamento e sustentação, enquanto que o segundo, instrumentaliza e dita as regras de atuação estatal.

Tão importante quanto a compreensão do surgimento e relevância da política pública é a noção de sua instrumentalização no sistema. Neste sentido destacamos os ensinamentos de Elisabette Recine, Doutora em Saúde Pública, quanto aos princípios orientadores das políticas públicas, ressalta que devem ser observados: (i) o atendimento prioritário aos mais vulnerabilizados para promoção da equidade e inclusão social; (ii) o empoderamento dos titulares dos direitos por meio da participação ativa e informada; (iii) as decisões e processos não discriminatórios; (iv) a eficiência; (v) a transparência e publicidade das decisões e processos; (vi) prestação de contas e definição das responsabilidades; (vii) a disponibilidade de mecanismos de monitoramento; (viii) disponibilidade de instrumentos de cobrança de direitos (exigibilidade).<sup>73</sup>

Maria Paula Dallari também ressalta a necessidade de “articulação entre os poderes e agentes públicos”<sup>74</sup> para a efetividade de um programa de política pública”. Assim, além de (i) conhecer a política estatal; (ii) conhecer ordenamento jurídico brasileiro e compreender suas formas de aplicação; e (iii) dispor de todo o planejamento necessário para a formulação das políticas públicas; é necessário que os agentes se articulem para que todas essa engrenagem possa funcionar dando efetividade a política pública.

---

<sup>72</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 250.

<sup>73</sup> CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Brasília: CONSEA, 2010, p. 219.

<sup>74</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 249.



Para Clarice Seixas Duarte, o conceito de políticas públicas está voltado à “realização de direitos por meio de arranjos institucionais que se expressam em programas de ação governamental complexos”<sup>75</sup>, e que a legitimidade da política pública está condicionada a “obrigações juridicamente vinculantes” previstas tanto na Constituição Federal, quanto em outros documentos vinculantes, ou até mesmo em leis infraconstitucionais. Clarice Duarte destaca a obrigatoriedade de dispositivos legais voltados a dar maior concretude às normas constitucionais, destacando dentre estes o Estatuto da Criança e do Adolescente:

Vale destacar, ainda, a obrigatoriedade de uma série de dispositivos legais que disciplinam as condições de fruição dos direitos fundamentais, dando maior concretude às normas constitucionais sobre a matéria, **como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente**, do Estatuto do Idoso, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, dentre outros.<sup>76</sup>

Ou seja, dentre todos os autores citados, vemos um consenso quanto à ideia de que as políticas públicas devem efetivar direitos, este deve ser o norte de sua implementação, diretrizes e objetivos.

Desta forma, subentende-se que os direitos da criança e do adolescente, para além de direitos previstos em uma norma infraconstitucional, constituem direitos suplementares aos constitucionalmente previstos. O Estatuto da Criança e do Adolescente, age de forma a dar concretude ao artigo 227 da Constituição Federal, podendo chegar à compreensão de que toda a matéria ali disposta deve ter, para fins de políticas públicas, a mesma legitimidade que qualquer norma constitucional.

### 3.3. ALIMENTAÇÃO INFANTIL: PRIORIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uma vez superada a questão da finalidade das políticas públicas como meio de efetivação de direitos fundamentais, bem como consagrada a legitimidade dos direitos da criança e do adolescente para integrarem políticas públicas, estando em grau hierárquico de subsidiariedade às normas constitucionalmente previstas, nos resta discorrer sobre a prioridade, conferida à formulação e execução de políticas públicas voltadas às crianças

---

<sup>75</sup> SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 18.

<sup>76</sup> Ibid. p. 19/20.

e adolescentes, bem como a prioridade conferida pelo Marco Legal da Primeira Infância, as políticas públicas voltadas à alimentação e nutrição.

O artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, em perfeita simetria com o artigo 227 da Constituição Federal, estabelece como dever solidário da família, comunidade, sociedade e Estado, a efetivação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, colocados dentre eles o direito à alimentação.

O dispositivo mencionado traz em seu parágrafo único as formas pelas quais se efetivará a prioridade absoluta conferida aos direitos da criança e do adolescente, estabelecendo que a prioridade se configurará também na “preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas”:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas.

Assim, para além da defesa da legitimidade das políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes, o próprio texto normativo do Estatuto da Criança e do Adolescente, em complementação ao artigo 227 da Constituição Federal, introduz a ideia de prioridade na formulação de políticas públicas voltadas a estes sujeitos.

O direito à alimentação, tanto no artigo 227 da Constituição Federal, quanto no artigo 4º supracitado, é sempre posicionado junto ao direito à vida e à saúde, o que se pode entender como uma maneira de configurar um entendimento de que esses direitos estão diretamente relacionados. De fato, não há como se garantir a plena eficácia de nenhum desses direitos sem a presença do outro, e a relevância dada aos três deve ser igualitária.

Ainda tratando sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, o artigo 7º da Lei, que inaugura o capítulo de direitos fundamentais da criança e do adolescente, dispõe que a efetivação do direito a proteção à vida e à saúde se dará por meio da efetivação de políticas públicas, que devem garantir o desenvolvimento sadio e harmonioso:

Art. 7º A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

Entende-se que no âmbito do direito à vida e à saúde engloba-se também o direito à alimentação, visto que essencial para a garantia dos dois primeiros. Ademais, não há possibilidade de se garantir um “desenvolvimento sadio e harmonioso” em “condições dignas de existência” sem uma alimentação adequada.

Assim, assume-se que o artigo 7º do Estatuto da Criança e do Adolescente prevê diretamente a efetivação de políticas públicas para a adequação da alimentação infantil, devendo ser área prioritária na elaboração de políticas públicas pelo princípio da prioridade absoluta.

Quanto ao Marco Legal da Primeira Infância, Lei paradigma no que se refere aos direitos da criança e do adolescente, foram introduzidas áreas prioritárias para a formulação de políticas públicas voltadas à primeira infância, dentre estas áreas estão à alimentação e nutrição infantil, reconhecendo a relevância da alimentação adequada para o desenvolvimento de crianças na primeira infância:

Art. 5º Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

O Marco Legal da Primeira Infância introduz uma maior preocupação com a forma de elaboração das políticas públicas priorizadas por sua promulgação, estabelecendo em seu artigo 4º os quesitos que devem ser observados quanto à elaboração execução destas:

Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a:

- I - atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadã;
- II - incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;
- III - respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais;
- IV - reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento

público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança;

V - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;

VI - adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços;

VII - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado;

VIII - descentralizar as ações entre os entes da Federação;

IX - promover a formação da cultura de proteção e promoção da criança, com apoio dos meios de comunicação social.

Diante da priorização dada as políticas públicas voltadas à efetivação do direito das crianças e dos adolescentes, principalmente no que diz respeito ao direito fundamental à alimentação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) surge como política pública principal para garantir “padrões mínimos diários de alimentação infantil”, nas palavras de Rosana Maria Nogueira:

[...] o Programa de Alimentação Escolar, caracteriza-se como política pública de caráter compensatório, de grande abrangência, e que se constitui, atualmente, no cenário sócio-político-econômico como garantia universal de padrões mínimos diários de alimentação infantil, sendo uma das mais antigas e duradouras, se não a única.<sup>77</sup>

A alimentação escolar deve constituir prioridade nas políticas públicas, seja porque trata de direitos da criança e do adolescente, seja porque busca efetivar um direito social, fundamental e humano, e também porque é essencial para o desenvolvimento das crianças, e portanto da população brasileira como um todo, já que visa garantir um percentual mínimo de alimentos essenciais à vida.

### 3.4. POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Como já mencionado, em comparação com outros direitos sociais e fundamentais introduzidos em nosso ordenamento jurídico, o direito à alimentação foi tardiamente apresentado em âmbito constitucional, por mais que já estivesse intimamente ligado ao direito como direito à vida, saúde e educação.

---

<sup>77</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 1.

Todavia, como brevemente citado na introdução, as políticas públicas voltadas à alimentação escolar estão presentes desde os anos 50. Em que pese a mudança de nome, de diretrizes e de regulamentação jurídica, o programa de merenda escolar é uma das políticas públicas mais antigas do Estado brasileiro.

Analisando o período de 1988 aos dias atuais, percebe-se que, apesar da alimentação ter se tornado um direito social constitucional apenas em 2010, houve grandes avanços na forma de se operar políticas públicas voltas para a oferta de alimentos.<sup>78</sup>

A natureza e extensão dos programas de merenda escolar, como qualquer política pública desenvolvida, acompanhou de forma substancial cada governo que a geriu, passando de uma política mais mercantilista que priorizava a importação de alimentos e barateamento dos produtos, para uma política de caráter assistencialista e sustentável, que prioriza a universalização de atendimento, ampla nutrição e incentivo aos produtos orgânicos e obtidos por produtores locais.

Na década de 80, os programas de suplementação alimentar ainda apresentavam forte viés assistencialista e clientelista, eram centralizados e apresentavam descontinuidade da oferta. No decorrer das décadas, houve aprimoramento da gestão, descentralização para Estados e Municípios, criação de espaços para participação e controle social, aprimoramento dos mecanismos de repasses financeiros e maior transparência das ações.<sup>79</sup>

Assim, uma política que inicialmente era vista como um “favor” prestado pelo Estado, passou a adquirir moldes, no senso comum da população, de “dever”. Hoje, não se questiona o direito dos alunos da rede pública à merenda escolar, tendo sido garantido e reconhecido como dever do Estado e direito inerente a todos os alunos atendidos pelo sistema.

Neste sentido, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das principais políticas públicas voltadas à alimentação, garantindo a crianças e adolescentes a efetividade do direito à alimentação, ainda que apenas no âmbito escolar.

---

<sup>78</sup> CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Brasília: CONSEA, 2010, p. 136.

<sup>79</sup> *Ibid.* p. 136.

### 3.5. O FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)

No âmbito do financiamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), temos que o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) é responsável pelo repasse inicial das verbas da União, executando papel fundamental nos recursos do programa.

Em 21 de novembro de 1968, em meio ao regime militar, foi promulgada a Lei nº 5.537/1968 que criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP). Em seu artigo 1º a Lei cria o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), personalidade jurídica de natureza autárquica vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, responsável pela execução de políticas educacionais.<sup>80</sup>

A Lei dispõe que para a prestação de assistência técnica o FNDE disponibilizará “bens, materiais pedagógicos e capacitação aos sistemas de ensino e de gestão dos programas educacionais” além de instrumentos administrativos que promovam a “eficiência na execução das ações e projetos educacionais, inclusive em procedimentos licitatórios”<sup>81</sup>. Em suma, o papel desta autarquia é basicamente o auxílio técnico aos Estados.

Para a manutenção financeira do Fundo, a Lei prevê que o FNDE disporá: (i) recursos orçamentários que lhe forem consignados; (ii) recursos provenientes de incentivos fiscais; (iii) vinte por cento do Fundo Especial da Loteria Federal; (iv) trinta por cento da receita líquida da Loteria Esportiva Federal; (v) recursos provenientes do salário-educação; (vi) quantias transferidas pelo Banco do Brasil S.A., mediante ordem dos Governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, como contrapartida da assistência financeira da União; (vii) quantias recolhidas pela Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS; (viii) recursos decorrentes de restituições relativas as execuções do programa e projetos financeiros sob a condição de reembolso; (ix) receitas patrimoniais; (x) doações e legados; (xi) juros bancários de suas contas; e (xii) recursos de outras fontes.

---

<sup>80</sup> Portal eletrônico do Ministério da Educação e Cultura – MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/par/455-governo-1745665505/ogaos-vinculados-627285149/20519-fnde-fundo-nacional-de-desenvolvimento-da-educacao>>. Acesso em: 09 de abril de 2019.

<sup>81</sup> Redação do art. 3º, § 5º, da Lei nº 5.537/1968. (BRASIL. Lei nº 5.537/1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa - INDEP, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de novembro de 1968).

Os recursos previstos pela Lei são diretamente transferidos ao FNDE que será responsável pela sua administração. Quanto à divisão dos recursos, a Lei prevê que o FNDE deverá manter subcontas destinadas ao desenvolvimento de ensino superior, médio e primário.<sup>82</sup>

### 3.6. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

Após 40 anos da criação do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 16 de junho de 2009, foi promulgada a Lei nº 11.947/2009, que dava resoluções sobre o atendimento da alimentação escolar, instituindo o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC) tem como objetivo principal contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.<sup>83</sup>

O PNAE, aparentemente introduzido recentemente em nosso ordenamento jurídico, possui como base histórica programas de alimentação escolar há muito tempo introduzidos no Estado brasileiro:

[...] Trata-se de uma intervenção cujo marco legal se deu em 1955 como Campanha Nacional de alimentação escolar. É, portanto, o Programa Social da área de alimentação e nutrição e com objetivos no campo da segurança alimentar e nutricional com mais longa história no Brasil.<sup>84</sup>

Em realidade, falando-se em políticas nacionais, o programa de merenda escolar é um dos mais antigos, apesar da abrangência e estrutura ter se modificado com os anos, foi a partir de 1954 que a política de alimentação escolar passou a ser introduzida com a Campanha de Merenda Escolar (CME):

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é um dos mais antigos no que se refere a suplementação alimentar do País e o mais antigo programa social do Governo Federal na área de educação.

---

<sup>82</sup> Art. 4º, §§ 2º e 3º da Lei nº 5.537/1968 (BRASIL. Lei nº 5.537/1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de novembro de 1968).

<sup>83</sup> CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Brasília: CONSEA, 2010, p. 136.

<sup>84</sup> *Ibid.* p. 136.

Desenvolvido a partir de 1954 com o estabelecimento da Campanha da Merenda Escolar (CME), atendia algumas escolas de estados do Nordeste. Esta política foi ganhando abrangência nacional, e sua operacionalização, durante todos esses anos, se deu sob diferentes denominações. Em 1988, a alimentação escolar passou a ser um direito constitucional.<sup>85</sup>

As políticas de alimentação escolar têm seu marco inicial com a promulgação do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar. A campanha, inicialmente, não visava a prestação universal de alimentação escolar aos estudantes, mas sim, incentivar os empreendimentos públicos e particulares que se destinavam a proporcionar ou facilitar à alimentação escolar, por meio de assistência técnica e financeira.

Seguindo a política governamental da época, o programa incentivava o barateamento dos produtos de alimentação e a busca de “fontes produtoras mediante convênios com entidades internacionais”<sup>86</sup>, enquanto hoje temos o maior incentivo à busca por produtores locais e incentivo a produção nacional, priorizando-se o consumo de orgânicos e pequenos produtores.

Mesmo antes da promulgação da Lei nº 11.947/2009 que fixou as diretrizes do PNAE em âmbito normativo federal, a Resolução nº 38/2004 do FNDE já dava diretrizes de execução ao programa, que não se distanciam das introduzidas em nosso ordenamento pela posterior edição da Lei Federal.

Além de instituir os programas mencionados, a Lei nº 11.947/2009 dá diretrizes para a alimentação escolar, priorizando a alimentação saudável, a inclusão de educação escolar, a universalidade de atendimento aos alunos matriculados na rede pública, a participação da comunidade na execução e fiscalização do programa, o apoio ao desenvolvimento sustentável e, por fim, o direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos.

Complementando a Legislação Federal, a Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, do FNDE dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. A resolução fixa de forma mais ampla e complementar as diretrizes do PNAE, bem como seus objetivos, além de delinear os

---

<sup>85</sup> WEIS, Bruno; CHAIM, Nuria Abrahão; BELIK, Walter. **Manual de gestão eficiente da merenda escolar**. 2. ed. São Paulo: Apoio Fome Zero - Associação de Apoio a Políticas de Segurança Alimentar, 2005. p. 11

<sup>86</sup> Art. 2º do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955 (BRASIL. Institui a companhia da Merenda Escolar. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 31 de março 1955).



usuários do programa, os participantes do programa, formas de gestão, ações de educação alimentar, a forma de aquisição de gêneros alimentícios, disposições sobre o Conselho de Alimentação Escolar, a execução dos recursos financeiros do programa, a prestação de contas e as formas de fiscalização e monitoramento do programa.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) visa “contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar” (art. 4º, Lei nº 11.947/2009).

O PNAE possuiu como diretrizes básicas de estímulo a hábitos alimentares saudáveis, desenvolvimento da agricultura local e desenvolvimento sustentável, oferta de alimentos saudáveis e adequados, e, na medida do possível orgânicos, responsabilidade solidária entre os entes federativos de todos níveis, além de princípios como universalidade, continuidade, equanimidade, descentralização e participação social<sup>87</sup>.

Os objetivos do programa abarcam não apenas direitos dos alunos, mas direitos difusos da sociedade, como o desenvolvimento sustentável e da economia local, segundo coloca Rosana Maria Nogueira ao esclarecer a mudança dos objetivos do programa de alimentação escolar:

Os objetivos pretendidos anteriormente pelo Programa, como a contribuição para o crescimento e desenvolvimento, para o processo ensino-aprendizagem e, portanto, rendimento escolar, e para formação hábitos alimentares saudáveis mantiveram-se, com exceção de ser a alimentação o estímulo à permanência do aluno na escola, bem como fator de diminuição da evasão e da repetência do aluno, os quais devem ser objetivos do projeto pedagógico da escola como um todo e não específico do Programa de Alimentação Escolar. Tem ainda como objetivo, dinamizar a economia local e gerar emprego e renda.<sup>88</sup>

Os usuários do programa são os alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal; e os alunos de entidades filantrópicas e comunitárias, conveniadas com o Poder Público.

A Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, do FNDE, divide os agentes do programa em:

---

<sup>87</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 35.

<sup>88</sup> Ibid. p. 36.

- (i) Fundo Nacional de Desenvolvimento na Educação (FNDE): autarquia vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), responsável pela coordenação do FNDE;
- (ii) Entidade executora: entes responsáveis pela execução do programa, ou seja, Estados, Municípios, Distrito Federal e escolas federais;
- (iii) Conselho de Alimentação Escolar (CAE): órgão colegiado responsável por fiscalizar, deliberar e assessorar o programa;
- (iv) Unidade executora: entidade privada sem fins lucrativos, representando a comunidade escolar, que recebe recursos financeiros transferidos pelas entidades executoras, em favor da escola que apresenta.

Para a execução do programa, serão repassados recursos financeiros da União, por meio do FNDE, ao PNAE, que os distribuirá em parcelas para os Estados, Distrito Federal e Municípios, e às escolas federais. Os recursos financeiros recebidos serão incluídos no orçamento dos entes federativos e usados apenas para a aquisição de gêneros alimentícios.

O cálculo do valor a ser repassado é feito com base nos alunos devidamente matriculados na rede pública em cada um dos entes governamentais, sendo consideradas parte da rede as escolas de ensino fundamental e médio, creches, pré-escolas de entidades filantrópicas e comunitárias (art. 5º, § 5º, incisos I e II, da Lei nº 11.947/2009).

A Lei ainda dispõe de algumas faculdades conferidas aos entes governamentais sobre o modo de execução do programa, como: (i) a faculdade dos entes federativos em repassar seus recursos financeiros diretamente às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino; e (ii) a possibilidade de transferência da responsabilidade pelo atendimento dos alunos do Estado aos Municípios pelos alunos de estabelecimentos estaduais localizados na respectiva jurisdição municipal.

Quanto à fiscalização do programa, a Lei nº 11.947/2009 prevê a prestação de contas anual dos entes federativos ao FNDE, bem como o arquivamento pelo prazo de 5 anos de todos os documentos referentes à prestação de contas, inclusive os comprovantes de pagamento.

O FNDE será responsável pela conferência de contas, juntos com os Tribunais de Contas, Sistemas de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE). As auditorias da aplicação dos recursos, por sua vez, serão realizadas apenas pelo FNDE.

Tratando-se de uma norma que busca dar participação efetiva da comunidade no controle da alimentação escolar, a Lei prevê que “qualquer pessoa física ou jurídica poderá denunciar” irregularidade identificadas na aplicação de recursos destinadas ao PNAE (art. 10, Lei nº 11.947/2009).

No que diz respeito à elaboração dos cardápios e responsabilidade técnica pela alimentação escolar, a Lei prevê que caberá à um nutricionista a elaboração dos cardápios, devendo respeitar as diretrizes da alimentação escolar previstas na Lei nº 11.947/2009, no que for possível. A Lei também prevê que na elaboração dos cardápios devem ser utilizados gêneros alimentícios básicos, descritos como aqueles que são indispensáveis à promoção de alimentação saudável, respeitando-se as necessidades individuais e hábitos alimentares das crianças e adolescentes.

Visando incentivar o desenvolvimento sustentável e a economia cooperativa, a Lei nº 11.947/2009 dispõe que um mínimo de 30% dos recursos repassados pelo FNDE devem 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” (art. 14, da Lei nº 11.947/2009). Para facilitar o cumprimento deste dispositivo, a Lei facilita a aquisição dessa fonte de alimento ao dispensar o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com o mercado local.

Além de instituir o programa, a Lei nº 11.947/2009 dispõe sobre a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), órgão colegiado permanente de caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento que deverá ser instituído pelos Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito de sua jurisdição administrativa (art. 18, Lei nº 11.947/2009).

O CAE constitui principal órgão de fiscalização, criado exclusivamente com essa finalidade e possui papel fundamental na efetivação do PNAE, representando o respeito de princípio de participação da sociedade introduzido no programa, conforme bem explicado pelas palavras de Rosana Maria Nogueira:

O principal objetivo do CAE consiste em zelar pela qualidade dos produtos, desde a compra até a distribuição nas escolas, prestando sempre atenção às boas práticas de higiene e sanitárias, além de fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos. Essas ações são técnicas e a grande maioria dos membros dos Conselhos são pessoas leigas, o que dificulta a principal ação proposta pelo Conselho. Além disso, os membros são trabalhadores, sem carga horária disponível para o

segmento de todas essas etapas de operacionalização do Programa, fazendo com que cada município tenha sua atuação diferenciada, embora os objetivos estejam estabelecidos.<sup>89</sup>

A Lei nº 11.947/2009 estabelece competências específicas ao FNDE e aos entes governamentais na execução do programa, estabelecendo como competências do FNDE: (i) o estabelecimento de normas gerais de planejamento, execução e controle; (ii) a realização de transferência de recursos financeiros; (iii) a promoção da articulação interinstitucional entre as entidades federais envolvidas no programa; (iv) a promoção e adoção de diretrizes e metas estabelecidas em pactos e acordos internacionais; (v) a prestação de informações técnicas gerais aos entes federativos; (vi) a cooperação no processo de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do programa; e (vii) a promoção do desenvolvimento de estudos e pesquisas objetivando avaliações na execução do PNAE.

Quanto às competências específicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a Lei nº 11.947/2009 dispõe que estes são competentes pela: (i) garantia de oferta de alimentação escolar em conformidade com as necessidades nutricionais dos alunos; (ii) promoção de estudos e pesquisas que permitam avaliar as ações voltadas à alimentação escola; (iii) promoção da educação alimentar e sanitária, com o intuito de desenvolver hábitos alimentares aos alunos atendidos; (iv) realizar, junto ao FNDE, a capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do programa; (v) fornecer informações sempre que solicitados aos órgãos fiscalizadores do programa; (vi) fornecer instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); (vii) promoção e execução de ações de saneamento básico nos ambientes escolares sob sua responsabilidade; (viii) divulgação em locais públicos dos recursos financeiros recebidos por meio do programa; (ix) prestar contas dos recursos financeiros; e (x) apresentar ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) o relatório anual de gestão.

---

<sup>89</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 39.

#### **4. A EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E OS DESAFIOS DE GESTÃO**

Historicamente, o PNAE assumiu duas formas de gestão: a centralizada e a descentralizada. A gestão centralizada concentrava a execução do programa no âmbito federal, passando por diversos problemas quanto à dificuldade de regionalização, execução em território tão vasto e questões envolvendo corrupção. Com a descentralização administrativa ocorrida ao longo dos anos, a gestão do programa também foi afetada, passando a ser exercida pelos Estados e Municípios.

No âmbito da descentralização, os Estados ou Municípios podiam optar pela autogestão do programa, mantendo a execução sob a responsabilidade do Estado (estadualização) ou do Município (municipalização). Podendo ainda, dentro dessas duas formas de gestão optar pelos sistemas de terceirização, escolarização (ou autonomização) ou pela gestão compartilhada.<sup>90</sup>

A resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, do FNDE prevê nos artigos 6º ao 11º as formas de gestão do programa, deixando claro que a possibilidade de delegação da execução e transferência da responsabilidade pela gestão do programa dos Estados aos Municípios:

Art. 6º Entende-se como delegação de rede a transferência da responsabilidade do Estado aos Municípios pelo atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino localizados nas suas respectivas áreas de jurisdição no âmbito do PNAE. No caso dessa delegação, o Estado autoriza expressamente o repasse direto ao Município, por parte do FNDE, da correspondente parcela de recursos financeiros para a oferta de alimentação nas escolas

Embora os Estados ainda possam exercer a gestão do PNAE de forma autônoma, o que se nota pelos trabalhos acadêmicos desenvolvidos, é uma universalização do modelo de municipalização. Assim, a responsabilidade pela execução e gestão do programa é do Município, que poderá optar pela execução do programa por meio da autogestão, da terceirização, da autonomização ou pela gestão compartilhada.

Conforme se verá adiante, o procedimento licitatório para a aquisição de gêneros alimentícios varia de acordo com a forma de gestão adotada por cada Município, de forma

---

<sup>90</sup> RODRIGUES, Paulo. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 29, n. 1, 2013. p. 144.

há uma ampla variação nas formas de execução do PNAE, de acordo com a gestão adotada e o procedimento licitatório, deixando à gestão municipal, papel fundamental na execução com ampla possibilidade de escolha.

#### 4.1. O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Os programas de alimentação escolar desenvolvidos estão dentre os programas mais antigos do Estado brasileiro, e na medida que as formas de gestão do nosso Estado foram mudando, as formas de gestão dos programas também.

O Estado brasileiro passou por longos períodos de centralização do poder na União. O processo de descentralização ocorreu de forma lenta e gradual à medida que se tornou evidente a impossibilidade de concentração da gerência de um país tão grande quanto o Brasil nas mãos de um único ente federativo.

A gestão centralizada, como forma de execução do Programa, prevaleceu desde sua criação em 1954 até 1983. Nesta forma de gestão o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional.<sup>91</sup>

O que ocorreu foi que, assim como em diversas áreas gerências pela Administração Pública, notou-se que a centralização a gestão do programa de alimentação escolar era ineficaz. Considerando a extensão do território brasileiro, a quantidade diversidade de sua população, a variação de costumes alimentares de cada região, a variação de disponibilidade de gêneros alimentícios de cada região, que variam de acordo com a vegetação, cultura, condições climáticas e econômicas, é quase impossível imaginar que um ente federativo único, sobrecarregado e com suas próprias limitações de gasto, tempo e espaço, consiga lidar com todas as variáveis descritas acima.

Maria Sylvia Zanella descreve esse processo gradual de descentralização da seguinte forma:

À proporção e que o Estado foi assumindo outros encargos nos campos social e econômico, sentiu-se a necessidade de encontrar novas formas de gestão do serviço público e da atividade provada exercida pela Administração. De um lado, a ideia de especialização, com vistas à

---

<sup>91</sup> RODRIGUES, Paulo. **O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 29, n. 1, 2013. p.144

obtenção de melhores resultados, e que justificou e ainda justifica a existência de autarquias; de outro lado, e com o mesmo objetivo, a utilização de métodos de gestão privada, mais flexíveis e mais adaptáveis ao novo tipo de atividade assumida pelo Estado, em especial a de natureza comercial e industrial; em alguns países, como a Alemanha, isso foi feito com fins de socialização e, em outros, especialmente nos subdesenvolvidos, com vistas ao desenvolvimento econômico.<sup>92</sup>

O fato é que a centralização acaba por acarretar em diversas questões práticas devido à extensão do território brasileiro, suas regionalidades e peculiaridades. O problema da centralização foi abordado por diversos estudiosos que destacaram os problemas envolvendo a ineficiência deste sistema de gestão, como Paulo Rodrigues:

Conforme as análises de Arretche (2000), o PNAE ficou caracterizado como um dos programas mais centralizados da área social. E, segundo esta mesma autora, dentre os principais pontos negativos deste modelo podem ser destacados: a) a grande quantidade de alimentos formulados e desidratados em virtude da sua superioridade em relação aos alimentos in natura, no que se refere aos prazos de validade; b) os altos gastos com transporte devido às longas viagens para a entrega dos produtos alimentícios em todo o país; c) a falta de controle por parte do órgão gerenciador; d) a inadequação dos alimentos oferecidos, tendo em vista os hábitos alimentares das crianças; e) a existência de (quase) um monopólio na oferta de alimentos por parte de um pequeno número de fornecedores de formulados que se concentravam no sul do país.<sup>93</sup>

A inicial gestão centralizada mostrou-se insuficiente para atender a extensão do território nacional e as particularidades de cada região, Estado e Município, levando o Governo a adotar uma forma descentralizada de gerência da execução do programa.

Segundo Paulo Rodrigues, em artigo sobre as modalidades de gestão do PNAE, a “descentralização é a passagem, pelo poder central, de responsabilidade da gestão para estados e municípios”<sup>94</sup>. Assim, a descentralização pode se dar em dois níveis distintos, no âmbito estadual ou municipal. O mesmo autor destaca que “na modalidade municipalização a prefeitura faz um convênio direto com a FAE/FNDE e recebe os recursos para comprar merenda escolar e atender a rede municipal”<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 521.

<sup>93</sup> RODRIGUES, Paulo. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 29, n. 1, 2013. p. 144 *apud* ARRETCHÉ, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAVESP, 2000.

<sup>94</sup> *Ibid.* p. 144.

<sup>95</sup> *Ibid.* p. 144.

Rosana Maria Nogueira<sup>96</sup> explica que a descentralização do programa de alimentação escolar ocorreu por algumas razões estruturais como: (i) a “tendência de privilégio para regiões mais urbanizadas em detrimento das mais carentes”; (ii) a “falta de planejamento adequado dos órgãos executores” que fazia com que os alimentos chegassem aos Municípios com prazo mínimo de validade, ou até após a finalização do ano letivo, o que acarretava em situações de perda e deterioração; e (iii) o “jogo de pressões e interesses entre o governo e as indústrias de alimentos”, já que a indústria de alimentos desidratados e formulados teve forte envolvimento com os programas de alimentação escolar.

Para além dos problemas enfrentados com a centralização, a descentralização mostrava-se como medida adequada para reduzir custos excessivos com o transporte e armazenamento de alimentos, agentes de compra e testes de controle de qualidade <sup>97</sup>. Além disso, ao descentralizar a compra de alimentos possibilita-se maior respeito aos costumes alimentares de cada local, além de incentivar e possibilitar a compra e consumo de alimentos orgânicos ou desenvolvidos por agricultores locais, incentivando o desenvolvimento sustentável e economia local.

Assim, conforme destaca Paulo Rodrigues tentou-se implementar a descentralização a partir de 1983 nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, por meio da gestão do PNAE pelos Estados <sup>98</sup>, através da Lei Estadual nº 573/83. Todavia, em razão das forças políticas contrárias a descentralização, a experiência não foi duradora, voltando-se ao estado de centralização que perdurou até 1993, ocasião em que se implementou uma política de descentralização para o programa. <sup>99</sup>

Foi na década de 90 que a descentralização se instituiu em nível nacional, transferindo a responsabilidade pela operação do programa de alimentação.

Com todas essas constatações, a pauta no nível Federal, na década de 90, era a descentralização do Programa, visando à garantia da regularidade do envio dos alimentos, melhoria da qualidade dos mesmos, respeito e valorização dos hábitos alimentares locais,

---

<sup>96</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 29.

<sup>97</sup>Ibid. p. 30.

<sup>98</sup> RODRIGUES, Paulo. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 29, n. 1, 2013. p. 146.

<sup>99</sup> Ibid. p. 146.



diversificação na oferta de alimentos, incentivo à produção regional e diminuição dos custos operacionais desse Programa. O que significava, de fato, a transferência das responsabilidades que viabilizavam a operacionalização do Programa: elaboração de cardápios, aquisição de gêneros, contratação de mão-de-obra técnica e operacional, instalação e manutenção da infra-estrutura de cozinha necessária, para os níveis estadual e, principalmente, municipal.<sup>100</sup>

A descentralização da gestão do programa de alimentação escolar se deu fundamentalmente por dois marcos legislativos: a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994 e a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998.

A Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, que dispunha sobre a municipalização da merenda escolar, foi posteriormente revogada pela Lei nº 11.947, de 2009, que instituiu o PNAE nos moldes que conhecemos hoje. A Lei previa que 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”, e que esses recursos seriam repassados de forma diretamente proporcional ao número de alunos matriculados na rede pública.

Para a implementação do sistema de gerenciamento descentralizados do programa, a Lei nº 8.913/1994 estabeleceu algumas diretrizes gerais a serem respeitadas pelos Municípios.

As diretrizes básicas traçadas para a descentralização foram o respeito ao princípio federativo, reconhecendo o município; adesão voluntária do município, com comprovação de estrutura compatível com a implantação do Programa; atendimento ao pré-escolar, ao ensino fundamental (municipal, estadual e federal) e às escolas filantrópicas particulares cadastradas na Secretaria de Estado da Educação; repasse antecipado de recursos financeiros aos estados e municípios para aquisição de gêneros; atendimento à legislação vigente quanto aos gêneros alimentícios destinados ao Programa e acompanhamento e avaliação da descentralização sob a responsabilidade da FAE e Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.<sup>101</sup>

Assim, para a transferência de controle sobre o programa de alimentação para os Municípios, era necessário que estes entes se adequassem às diretrizes mencionadas, além de se obrigarem a observar o disposto pela Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações) no processo de aquisição dos gêneros alimentícios.

---

<sup>100</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 30.

<sup>101</sup> Ibid. p. 31.

Após 4 anos da promulgação da Lei nº 8.913/1994, a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, instituiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Dinheiro Direto na Escola, mantendo a descentralização já introduzida pela Lei anterior, introduzindo novos parâmetros de descentralização, como a possibilidade do município gerir os recursos financeiros de estabelecimentos mantidos pelo Governo Federal:

§ 4º Os recursos financeiros destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar em estabelecimentos de ensino mantidos pelo Governo Federal poderão ser administrados pelos municípios em que esses estabelecimentos se encontram localizados.<sup>102</sup>

A Medida Provisória ainda previu a possibilidades de os entes governamentais repassarem os recursos recebidos pelo programa diretamente às escolas de sua rede (art. 1º, §6º), e a possibilidade de os Estado delegarem aos Municípios o atendimento aos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais localizados em sua jurisdição (art. 1º, § 7º).

Por fim, a Medida Provisória destaca seu caráter descentralizador ao prever a desnecessidade de convênio, ajuste ou contrato para a transferência dos recursos financeiros pelo FNDE aos entes federados:

Art. 2º A transferência de recursos financeiros **objetivando a execução descentralizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar** será efetivada automaticamente pela Secretaria Executiva do FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta-corrente específica, não se aplicando o disposto no art. 27 da Lei no 9.692, de 27 de julho de 1998.

Apesar da revogação, a Lei nº 11.947/2009 manteve a introdução trazida pela Lei de 1994, que descentralizou o sistema, prevendo em seu artigo 5º que os “recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE”.

---

<sup>102</sup> Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, art. 1º, §4º. (BRASIL. Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 de dezembro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1784.htm)>. Acessado em: 04 de abril de 2019.

Ou seja, o processo de descentralização já havia se iniciado em 1994, a inovação trazida pela legislação de 2009 foi a estruturação do processo, prevendo que os recursos do orçamento da União seriam repassados pelo FNDE.

A descentralização do programa de alimentação escolar trouxe diversas vantagens para sua execução, superando diversos desafios que eram enfrentados com a gestão centralizada do programa.

O fortalecimento da autonomia dos municípios através da descentralização possibilitou a integração do PNAE à escola, sendo uma conquista na história do Programa, embora ainda com várias dificuldades de operacionalização, pois objetivos como: respeito aos hábitos alimentares de cada região, estímulo à produção e à comercialização local, garantia de uma alimentação de melhor qualidade não foram observados na maioria dos municípios, principalmente nos de grande porte.<sup>103</sup>

José Barros Bezerra, Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará, em estudo sobre a regionalização de cardápios, concluiu que a descentralização teve papel fundamental na credibilidade do programa, e destaca as vantagens alcançadas pela descentralização:

Existem significativos avanços na descentralização da merenda, sendo que Bezerra (1998) percebe esses ganhos como uma forma possível de resgate da credibilidade do PNAE, que sempre foi instrumento de práticas clientelistas e de corrupção quando era centralizado. Esse autor acredita que o processo, se bem conduzido, pode proporcionar: estímulo ao desenvolvimento de programas voltados para a produção agrícola local; estimulação ao produtor local, criando um mercado institucional, formado por setores e/ou programas do município voltados para o atendimento da suplementação alimentar da população carente; maior possibilidade e adequação entre as necessidades energético-protéicas da clientela-alvo e a alimentação adquirida pela escola; elaboração de um cardápio que observe as preferências, os hábitos e os costumes locais, considerando o valor e as carências nutricionais necessárias à clientela; economia proveniente da diminuição dos gastos como transporte dos produtos alimentícios; substituição de produtos industrializados por alimentos naturais existentes na localidade; possibilidade de evitar a dependência dos oligopólios dos fabricantes de alimentos, quando da diversificação dos fornecedores; possibilidade de um atendimento mais ágil e imediato às necessidades da escola; melhor controle de armazenagem; possibilidade de o município desenvolver com a população de baixa renda projetos estimulados pela municipalização da

---

<sup>103</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 33/34.

merenda escolar nas áreas de produção e processamento de alimentos.<sup>104</sup>

Outro avanço trazido pela descentralização do programa foi a melhor adequação do cardápio à regionalização e características culturais de cada Município:

Em se tratando de regionalização dos cardápios, pode-se afirmar que houve avanços no sentido de maior utilização de alimentos *in natura* e de aproximação entre os cardápios e os hábitos alimentares dos alunos.<sup>105</sup>

Uma vez que a gestão do programa é municipalizada, a possibilidade de aquisição de elaboração de cardápio com os costumes e hábitos alimentares locais é maior, além de introduzir maior facilidade na compra de alimentos regionais por meio de agricultores locais, facilitando não apenas a regionalização dos cardápios, mas também a aquisição de alimentos *in natura*.

No aspecto de gestão descentralizada da merenda escolar, são explícitos os avanços que podem advir da aproximação dos usuários. Para o controle e a fiscalização da aplicação dos recursos, a proposta de descentralização determina um papel fundamental aos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), cuja constituição é indispensável ao repasse dos recursos pelo FNDE.<sup>106</sup>

Ainda, que a descentralização do programa seja futuro objeto de críticas neste, há de se reconhecer os avanços dessa nova forma de gestão, especialmente nos aspectos trazidos acima.

#### 4.2. FORMAS DE GESTÃO MUNICIPAL DO PROGRAMA: AUTOGESTÃO, AUTONOMIZAÇÃO E GESTÃO COMPARTILHADA DO SERVIÇO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Conforme se explicará neste capítulo a gestão municipalizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) pode ser executada de quatro formas distintas:

---

<sup>104</sup> BEZERRA, José Arimatea Barros. **Regionalização de cardápios, fortalecimento das economias locais e participação da população na gestão descentralizada da merenda escolar**. Educ Debate, v. 28, n. 1, p. 86-93, 2006. p. 89 *apud* BEZERRA, F. M. A descentralização da merenda escolar no Rio Grande do Norte: problemas emergentes. Cadernos de Pesquisa n. 1 - Base de Pesquisa Estado e Políticas Públicas IMestrado em Ciências Sociais. Natal: UFRN, 1998.

<sup>105</sup> BEZERRA, José Arimatea Barros. **Regionalização de cardápios, fortalecimento das economias locais e participação da população na gestão descentralizada da merenda escolar**. Educ Debate, v. 28, n. 1, p. 86-93, 2006. p. 89.

<sup>106</sup> *Ibid.* p. 91.

(i) a autogestão; (ii) a autonomização; (iii) a gestão compartilhada; e a (iv) gestão terceirizada.

A autogestão do programa, ou gestão “comum”, mantém a responsabilidade pela execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é repassada ao Município, que decide executá-lo sem optar pelos sistemas de autonomização, terceirização, ou pela gestão compartilhada.

Neste primeiro caso, o próprio Município se responsabiliza pela aquisição de alimentos, transporte, armazenamento, distribuição, elaboração das refeições e entrega aos alunos, mantendo toda a gestão sobre o processo.

Ao adotar a modalidade de autonomização, o Município opta pela transferência da responsabilidade pela gestão do programa de alimentação escolar diretamente para as escolas, ou para unidades executoras, unidades sem fins lucrativos que representam a unidade escolar.

A autonomização nas palavras de Rosana Maria Nogueira pode ser explicada como:

A modalidade de autonomização, mais radical e de simultânea descentralização e desconcentração das atividades pertinentes ao Programa, dá-se quando os recursos financeiros, para a execução desse Programa, os Estados e/ou Municípios são transferidos para as escolas adquirirem seus gêneros alimentícios. Quando se estabelece a autonomização, estabelece-se, na verdade, a desconcentração da política pública.<sup>107</sup>

A gestão pela forma da autonomização é autorizada tanto pela Lei nº 11.947/2009 quanto pela Resolução nº 26/2013 do FNDE, que dispõe sobre a faculdade dos entes federados em repassar os recursos financeiros as unidades executoras das escolas de educação básica:

Art. 8º É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios repassar os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE, no valor per capita fixado no art. 38, inciso II desta Resolução, às UEx. das escolas de educação básica pertencente à sua rede de ensino, observado o disposto nesta Resolução.

Da mesma forma é disciplinado pela Lei nº 11.947/2009, que em seu artigo 6º também faculta aos Estados, Distrito Federal e Municípios a faculdade de repassar seus

---

<sup>107</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 32/33.

recursos financeiros às unidades executoras das escolas de educação básica pertencentes à sua rede de ensino.

A Resolução nº 26/2013 do FNDE deixa claro que mesmo nos casos em se ocorra a autonomização os entes federados não isentos de sua responsabilidade, devendo assegurar: (i) a realização do devido processo licitatório e de aquisição de alimentos pela agricultura família, nas formas da Lei; (ii) a ordenação de despesas, gestão e execução dos gêneros alimentícios; (iii) o controle de estoque e armazenamento dos gêneros alimentícios; (iv) a prestação de contas e demais atos relacionados à correta utilização dos recursos financeiros.

A operacionalização do programa pela forma de autonomização também não isenta os entes federativos de sua responsabilidade de regular a aplicação dos recursos financeiros e prestar contas, conforme dispõe o art. 10 da Resolução nº 23/2013 do FNDE.

Outra diferenciação com relação à esta forma de gestão é a necessidade de formalização de termo de convênio entre o ente federado e a unidade executora para o repasse de verba <sup>108</sup>, lembrando que a transferência de recursos objetivando a execução do PNAE é feita de forma direta pelo FNDE aos entes federados, sem a necessidade de convênio, conforme art. 5º da Lei nº 11.947/2009.

No modelo de gestão compartilhada, o Município divide a responsabilidade de operacionalização do sistema. Como exemplo de adoção dessa modalidade de gestão, temos o Município de Campinas/SP, objeto frequente de estudos por pesquisadores da área jurídica, de ciências sociais ou nutrição, justamente em razão da peculiaridade de seu sistema de gestão frente aos demais.

[...] No estudo desenvolvido por Nogueira (2005) a gestão acontecia a partir de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Educação e a Central de Abastecimento de Campinas S.A. (CEASA). Nesta modalidade, compete à Secretaria Municipal de Educação/Coordenadoria de Nutrição estabelecer ações voltadas à construção de parâmetros para o Programa de Educação Alimentar e, também, o controle financeiro, a manutenção das cozinhas escolares, a análise da prestação de contas e o repasse dos recursos financeiros. A CEASA tem como responsabilidade a implementação da Política de Abastecimento do Programa Municipal de Alimentação Escolar,

---

<sup>108</sup> Conforme disposto pelo parágrafo único, do art. 9º da Resolução nº 26/2013 do FNDE. ( FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução Nº 32, de 10 de agosto de 2006.** Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2019).

operacionalizando as licitações para aquisição, armazenamento e distribuição dos gêneros alimentícios, bens e serviços.<sup>109</sup>

O caso do Município de Campinas é usado em diversos estudos em razão da peculiaridade de seu sistema. Conforme se explicará melhor adiante, após diversos problemas enfrentados pelo Município com a terceirização do sistema, a partir de 2002, implementou-se um modelo de gestão compartilhada em que a responsabilidade era dividida entre CEASA, empresa de capital misto com 99,9% das ações da prefeitura, e a Secretaria Municipal de Educação Coordenadoria de Nutrição.

A Secretaria Municipal de Educação Coordenadoria de Nutrição era responsável por “estabelecer parâmetros para desenvolvimento do Programa de Educação Alimentar, manter a infra-estrutura das cozinhas escolares, com equipamentos e utensílios, analisar a prestação de contas do Convênio e repassar os recursos financeiros necessários para a CEASA”.<sup>110</sup>

Nesse novo modelo, a CEASA era responsável pela operacionalização, elaborando cardápios e adquirindo, armazenando e distribuindo os alimentos adquiridos com os valores repassados pela Secretaria Municipal.

Assim, podemos resumir e esquematizar os modelos de gestão municipal do programa da seguinte forma:

Modelos de gestão municipal do PNAE			
Autogestão	Autonomização	Compartilhada	Terceirização
A autogestão do programa ocorre quando o Município opta por gerenciar a execução de forma autônoma.	A autonomização ocorre quando o Município repassa a obrigação pela execução do programa às unidades executoras.	A gestão compartilhada do programa ocorre quando o Município divide a execução do programa.	A terceirização ocorre quando o Município contrata empresa privada por meio de um processo de terceirização para executar o programa.

<sup>109</sup> RODRIGUES, Paulo. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 29, n. 1, 2013. p. 145.

<sup>110</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 137.

Apresentados os modelos de gestão inicial, passaremos a discorrer sobre a gestão terceirizada do programa e os desafios enfrentados pelo Município.

#### 4.3. A GESTÃO TERCEIRIZADA E SUAS PECULIARIDADES NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No âmbito da descentralização, passando a gestão do programa ao Municípios, muitos passaram a adotar o sistema de terceirização para facilitar o gerenciamento do programa.

A terceirização é um instituto oriundo da Ciência da Administração que visa a redução de custos de bem como à especialização das atividades empresariais, na medida em que permite maior concentração da empresa em sua atividade-fim, para a qual foi estabelecida, trespassando a outras empresas a outras empresas normalmente a atividades-meio, que não constituem o foco principal de sua existência.<sup>111</sup>

Ao definir o termo “terceirização” Rosana Maria Nogueira, citando Giosa destaca explica que a terceirização constitui:

[...] tendência de transferir, para terceiros, atividades que não fazem parte da atividade principal da instituição; ou tendência moderna que consiste na concentração de esforços nas atividades essenciais, delegando a terceiros, as complementares; ou ainda como processo de gestão pelo qual se repassam algumas atividades para terceiros – com os quais se estabelece uma relação de parceria –, ficando a instituição concentrada apenas em tarefas essencialmente ligadas a sua ação.<sup>112</sup>

A terceirização traz consigo a ideia de maior eficiência do serviço prestado, já que este passaria a ser desenvolvido por uma empresa do setor privado, e tendo em vista que todo nosso sistema público carrega uma imagem de burocratização e incapacidade na prestação de serviços.

A terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública foi introduzida em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto-lei nº 200/1967, que estabelece em seu artigo 10, § 7º, a execução amplamente descentralizada dos serviços da Administração

---

<sup>111</sup> ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da terceirização na administração pública**. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 22

<sup>112</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 65/66 *apud* GIOSA, L. A. **Terceirização: uma abordagem estratégica**. 5. ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1997.



Pública, que para melhor executar suas tarefas poderá desobrigar-se de sua realização material, admitindo-se à execução indireta:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

O Decreto, em si, não se utiliza da nomenclatura da “terceirização”. Todavia, fica claro pela leitura textual as intenções do legislador.

Após o marco inicial introduzido pelo Decreto, a Lei nº 5.645/1970, que fixou diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais, previa em seu artigo 3º, parágrafo único, a execução indireta de atividades relacionadas com o transporte, conservação, custódia, operação de elevadores, limpeza e outros semelhantes.

Todavia, embora o Decreto-lei permitisse a execução indireta e não limitasse de acordo com o serviço prestado, o movimento de terceirização só passou a ser expressivo com as privatizações nos anos 80 e 90 <sup>113</sup>. Sendo o grande marco para a terceirização no Brasil o “Plano de Reforma do Aparelho Estatal”, que passou a retirar da gestão da Administração Pública setores ligados à cidadania e a segurança do país. <sup>114</sup>

A ideia era de que a terceirização se apresenta inicialmente como solução para problemas de efetivação de serviços públicos, à medida que repassa a responsabilidade de um serviço para o terceiro, buscando mais eficiência econômica. Segundo Carolina Zancaner Zokun a terceirização pautava-se na ideia de que “menos é mais”, de “quanto menor for o Estado, mais eficiente ele será”. <sup>115</sup>

A terceirização no Estado poderia objetivar o aprimoramento da máquina administrativa através da revisão de uma série de atividades, à

---

<sup>113</sup> ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da terceirização na administração pública**. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 32/33

<sup>114</sup> Ibid. p. 34.

<sup>115</sup> Ibid. p. 34.

luz de planejamento estratégico, imprimindo como princípio a filosofia da qualidade dos serviços prestados.<sup>116</sup>

Ocorre que, por mais benéfico que aparente ser o sistema de terceirização, o sistema foi sempre alvo de críticas, seja no setor privado, em razão da falta de responsabilização com as violações trabalhistas, seja no setor público, em razão da desvirtuação da função da Administração Pública, e da possível queda na qualidade de serviços essenciais.

Ao tratar sobre o tema, Carolina Zancaner Zokun, ressalta que em sua posição, o “Estado brasileiro é um Estado social de direito, com caráter intervencionista”<sup>117</sup>, devendo cumprir com seus deveres constitucionais e “não podendo se despedir das atividades que lhe são inerentes”.<sup>118</sup>

Além da questão teórica por trás da crítica à terceirização na Administração Pública, há questões práticas que são enfrentadas.

Ao destacar os desafios enfrentados pela terceirização de serviços públicos, José Anacleto Abduch Santos destaca que há alguns critérios que devem ser observados para que se defina a viabilidade ou não da terceirização dos serviços públicos: (i) inicialmente, teria que se avaliar a “capacidade de gestão dos contratos de terceirização”; (ii) também seria igualmente necessário se avaliar os “aspectos técnicos da terceirização”, pois a depender do serviço a solução técnica mais adequada seria a de caráter permanente, sabendo que terceirização possui caráter eminentemente temporário; e (iii) por fim, deve-se avaliar a “vantagem econômico-financeira” oferecida pela terceirização dos serviços.

Assim, dentre as análises prévias necessárias, destacadas por José Anacleto, temos a análise da capacidade de gestão, que constituiu a avaliação dos efeitos que serão produzidos pela terceirização e a certificação de que o ente da Administração pública possuiu os recursos humanos necessários para gerenciar o processo.

É fundamental que a Administração Pública proceda **exame prévio da demanda gerencial** (especialmente no que diz com o controle da execução dos encargos contratuais) que a terceirização pretendida

---

<sup>116</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 66.

<sup>117</sup> ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da terceirização na administração pública**. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 34.

<sup>118</sup> Ibid. p. 35.

produzirá efeitos e certifique-se de que o órgão ou entidade pública dispõe de recursos humanos e materiais para o gerenciamento eficiente e eficaz.<sup>119</sup>

Outro aspecto a se considerar na opção pela terceirização dos serviços é a vantagem econômica que esta opção trará para a Administração Pública. É necessário que se tenha uma avaliação prévia dos impactos financeiros da terceirização em comparação com os gastos atuais com a gestão do programa para que se avalie a vantagem dessa opção.

A decisão pela terceirização envolve também juízo consistente sobre a vantajosidade econômico-financeira. É preciso realizar um orçamento preliminar dos custos integrais – diretos e indiretos – da terceirização, ponderando inclusive sobre se a locação de equipamentos é mais vantajosa do que a aquisição, em vista de todos os custos e despesas envolvidos em cada uma das alternativas sob análise.<sup>120</sup>

Um aspecto essencial a se considerar na avaliação da eficácia da terceirização do serviço público é a natureza do serviço prestado, especialmente quanto ao serviço de alimentação escolar.

Os contratos de prestação de serviço contínuo na Administração Pública, podem ser celebrados apenas pelo prazo de 60 meses, o que limita as possibilidades de terceirização do serviço a depender de sua natureza. Tratando-se de um serviço que demande mais de 5 (cinco) anos para sua execução, é necessário que se faça uma nova avaliação das vantagens oferecidas pela terceirização.

[...] A depender da **natureza dos serviços**, a solução técnica mais indicada é a que envolve mão de obra permanente, e não aquela transitória gerada pelo sistema de terceirização. Os contratos de prestação de serviços contínuos somente podem ser celebrados por prazo de até 60 meses. Assim, a cada cinco anos a Administração Pública se deparará com a realidade de substituição (ao menos potencial) da pessoa jurídica contratada para a prestação de serviços e dos recursos humanos a ela vinculados. Essa transitoriedade de pessoal pode constituir um problema importante, a demandar prevenção pela via da contratação permanente de servidores públicos, pena de prejuízo para o interesse público objetivado com a prestação de serviços.<sup>121</sup>

A natureza do serviço de alimentação infantil prestada através do fornecimento de merenda, difere-se dos demais serviços prestados pela Administração Pública. Isto porque

---

<sup>119</sup> SANTOS, José Anacleto Abduch. **Contratos administrativos: formação e controle interno da execução: com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos de obras e serviços de engenharia.** Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 308.

<sup>120</sup> Ibid. p. 309.

<sup>121</sup> Ibid. p. 308.

há diversos fatores que devem ser considerados na prestação do serviço, como a fase de desenvolvimento em que se encontram as crianças e adolescentes, as restrições e preferências alimentares de cada criança que devem ser respeitadas no preparo das refeições, e as preferências, adotadas pelas diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, por alimentos *in natura*, e adquirido preferencialmente por produtores locais, de modo a incentivar o comércio e desenvolvimento local.

Rosana Maria Nogueira também destaca que a natureza do serviço de alimentação infantil exige cuidados especiais que devem ser observados:

A natureza de gerenciamento da terceirização de um restaurante industrial, mesmo os de grande porte, difere sobremaneira do gerenciamento de várias cozinhas escolares públicas, atendendo a crianças em fase de desenvolvimento humano de maior vulnerabilidade; infância e adolescência, localizadas em todas as regiões da cidade, com diferenças estruturais gerais importantes, produzindo, ao mesmo tempo, milhares de refeições em vários turnos.<sup>122</sup>

A natureza fundamental do direito à alimentação infantil, faz com que a natureza do serviço prestado vá além de um mero serviço público rotineiro. Apesar de não classificado como serviço essencial, subtendesse pela natureza do direito à alimentação, que não se trata também de um mero atendimento, e sim, da efetivação concreta de um direito fundamental e humano, fator que deve ser considerado no momento da escolha pela terceirização do serviço.

É necessário que se garanta que a empresa privada que será responsável pelo serviço mantenha os padrões necessários para que se garanta uma alimentação adequada, que promova o melhor desenvolvimento infantil, ainda mais diante da prioridade absoluta que possuem às crianças e adolescentes perante o atendimento de serviços e formulação de políticas públicas.

Se o ente federativo não tiver meios de garantir e fiscalizar minuciosamente o serviço prestado, não se pode recomendar a terceirização, correndo o risco de violar um direito fundamental constitucionalmente previsto.

---

<sup>122</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 68.

#### 4.4. O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS ESCOLARES

Independentemente do sistema adota pelo Município, seja a terceirização dos serviços de merenda escolar, ou seja, a autogestão, este terá sempre que usar-se do procedimento de licitação seja para contratação de terceirizada, seja para aquisição direta dos insumos, em razão do dever de licitar.

Constituição Federal de 1988 reafirmou o dever de licitar da Administração Pública<sup>123</sup>. O procedimento de licitação é descrito por Celso Antônio Bandeira de Mello como:

Licitação – em suma síntese - é um certame em que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de *competição*, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõe a assumir.<sup>124</sup>

A Constituição Federal trouxe a obrigação de licitar em seu artigo 37, inciso XXI, que dispõe que, salvo os casos ressalvado em Lei, as obras, serviços e compras serão contratados mediante processos de licitação pública, que assegure igualdade de condições entre todos os concorrentes.

A mesma exigência de procedimento licitatório foi feita pela Constituição Federal em seu artigo 175, que prevê a obrigatoriedade do procedimento licitatório nos casos de regime concessão ou permissão para prestação de serviços públicos<sup>125</sup>.

Entende-se que a competência para legislar sobre licitação pertence aos quatro entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>126</sup>. Especialmente quanto ao âmbito Federal, a norma mais relevante e geral de licitação é a Lei nº 8.666/1993, posteriormente complementada por diversas medidas provisórias.<sup>127</sup>

A Lei nº 8.666/1993 estabelece regras aos procedimentos licitatórios buscando, por meio de princípios e regras válidas para todas as modalidades de licitação. Apesar de

---

<sup>123</sup> SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (Org.). **Contratos públicos e direito administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2015. p.21.

<sup>124</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 536.

<sup>125</sup> Ibid. p. 537.

<sup>126</sup> Ibid. p. 539.

<sup>127</sup> Ibid. p. 539.

sua natureza geral, valendo-se para todas as modalidades de licitação, a Lei de licitações possui inúmeras críticas pelos estudiosos do direito administrativo quando a sua especificidade e engessamento.

De qualquer modo, os princípios gerais trazidos pela Lei buscam garantir a isonomia, ampla concorrência e melhor atendimento aos interesses públicos na contratação ou compra feita pela Administração Pública.

Estes princípios buscam seguir o que a lei determina no procedimento com os licitantes, não denotando preferências, obedecendo a padrões de honestidade e seriedade para o interesse público, dando as mesmas condições a todos os licitantes, tanto em relação ao processo em si, como na oportunidade de participação do processo licitatório, decidindo pela proposta vantajosa e tornando-o transparente, a fim de se verificar irregularidades, sendo que o estabelecimento destas regras visa a inibição de ações oportunistas, em função de informações privilegiadas ou direcionamentos no processo licitatório.<sup>128</sup>

Quanto às modalidades de licitação, a maioria dos procedimentos é trazidos pela Lei nº 8.666/1993, dentre elas: (i) a concorrência; (ii) a tomada de preços; (iii) o convite; (iv) o concurso; e (v) o leilão. Veremos também que há outra modalidade trazida por Lei esparsa: o pregão.

As modalidades de licitação variam de acordo com preço e a natureza do objeto contratado, com exceção do pregão, que independe do preço. Quanto a adoção de modalidades, sumariza Celso Antônio Bandeira de Mello:

A concorrência é obrigatória no caso de valores mais elevados; a tomada de preços, tal como o leilão, é prevista para negócios de vulto médio e o convite para os de modesta significação econômica. Sem embargo, a Administração pode, ao invés de adotar a modalidade correspondente ao respectivo patamar de valor, optar pela prevista para patamar de valor mais elevado (art. 23, § 4º); evidentemente, jamais o inverso.<sup>129</sup>

Tratando especificamente do processo de licitação envolvendo a compra de alimentos escolares, além dos princípios e regras gerais estabelecidos pela Lei nº 8.666, o procedimento deve observar as regras e diretrizes estabelecidas pelo FNDE, que por meio da Nota Técnica nº 5007/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE:

---

<sup>128</sup> DINIZ, E. A.; STOFFEL, Jaime A.; GOEBEL, Márcio A. Licitações e compras públicas de alimentos numa perspectiva da nova economia institucional: o caso Toledo (PR). Revista Informe Gepec, v. 8, n. 2, p. 2, 2004. p. 9.

<sup>129</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. p. 573.

As pessoas físicas e as empresas privadas, antes de efetuarem uma compra ou contratarem um serviço, pesquisam o melhor preço, as melhores condições, a qualidade do produto ou serviço, a garantia, entre outros aspectos. Para o Programa Nacional de Alimentação Escolar essa postura não poderia ser diferente por gerenciar recursos públicos e, ainda, possuir o dever de prestar contas perante a sociedade. Se para as pessoas físicas e empresas privadas tal postura é facultativa, para a Administração Pública é uma obrigação, considerando que esta possui o dever de observar determinados princípios e leis que regem as condições para realizar compras e contratar serviços.<sup>130</sup>

A nota técnica deixa claro que as diretrizes devem ser seguidas por pessoas físicas e empresas privadas, dando clara orientação dos preceitos que devem ser seguidos por aquelas empresas que prestarão o serviço de alimentação escolar por meio da terceirização.

Os entes federativos que exerçam a autogestão da merenda escolar, ou as empresas privadas contratadas para exercer esse serviço por meio da terceirização devem observar os objetivos e fundamentos do Programa Nacional de Alimentação, buscando sempre pela maior qualidade do serviço. Para garantir a correta execução do PNAE a Nota Técnica exige que seja a Administração Pública deixe claro o objeto da contratação por meio de projeto básico ou termo de referência, anexo ao edital de licitação, que deve ser elaborado pelo responsável técnico do PNAE, ou seja, um nutricionista:

As diretrizes que regem as compras públicas determinam a maneira pela qual a Administração deve anunciar o que ela necessita comprar/contratar, ou seja, o objeto do processo licitatório. Este deve ser feito por meio do projeto básico ou do termo de referência, elaborado pelo Responsável Técnico do PNAE, que constará como anexo ao edital do certame e estará disponível para acesso ao público com a finalidade de garantir transparência e credibilidade à Administração.<sup>131</sup>

Ao tratar sobre as diretrizes que devem ser seguidas no procedimento licitatório, a nota técnica do FNDE ressalta a relevância da delimitação precisa do objeto a ser licitado, já que tratando-se de alimentos há diversos fatores que vão além da quantidade, como a marca do alimento, o prazo de validade, a especificação correta do gênero alimentício adquirido. A qualidade e quantidade dos produtos também deve vir previamente definida de forma detalhada.

---

<sup>130</sup> BRASIL. Nota técnica nº 5007/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE, 05 de setembro de 2016. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível: <<https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=10015:nota-tecnica-n-5007-2016-cosan-cgpae-dirae-especificacao-de-generos-alimenticios-para-o-pnae>>. Acesso em: 05 de maio de 2019.

<sup>131</sup> Ibid.

A nota técnica deixa claro que o detalhamento e precisão do objeto licitado não pode constituir em abusividade por parte da Administração Pública, incluindo “excessivas ou irrelevantes, de forma a evitar que o termo de referência ou o projeto básico sejam usados como mecanismos “afastar potenciais interessados”.

O FNDE estabelece na nota técnica os critérios que devem ser observados para a especificação adequada dos alimentos que serão comprados, ou seja, do objeto da licitação:

Anexo a esta Nota Técnica, propomos a descrição dos elementos mínimos básicos para elaborar a especificação da pauta de compra que compõe a licitação/chamada pública de alimentos e produtos para a alimentação escolar. Neste sentido, a especificação correta dos gêneros alimentícios é fator primordial para uma boa contratação e, para o alcance desta, é fundamental a participação do Nutricionista Responsável Técnico, o qual deverá assinar e carimbar o documento elaborado. Uma especificação adequada é aquela que:

- apresenta o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar, bem como avaliar o custo do objetivo da licitação;
- é elaborada com base em estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade do fornecimento; e
- descreve as necessidades concretas do que se pretende contratar, sem ser influenciada por modismos, tecnicismos ou por preferências pessoais do demandante.<sup>132</sup>

A descrição exata do objeto licitado é elemento essencial para a validade do procedimento licitatório envolvendo merenda escolar, e deve seguir as diretrizes estabelecidas pelo FNDE por meio da nota técnica nº 5007/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE.

#### 4.5. A LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA TERCEIRIZADA

Uma das opções de gestão do programa Nacional de Alimentação Escolar é a terceirização dos serviços, que deve ocorrer por meio da contratação de empresa privada que realizará as tarefas necessárias para a aquisição, armazenamento, preparo e fornecimento das refeições.

---

<sup>132</sup> BRASIL. Nota técnica nº 5007/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE, 05 de setembro de 2016. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível: <<https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=10015:nota-tecnica-n-5007-2016-cosan-cgpa-e-dirae-especificacao-de-generos-alimenticios-para-o-pnae>>. Acesso em: 05 de maio de 2019.



A contratação de empresas para a prestação terceirizada do serviço de alimentação escolar, tratando-se de contratação de maior complexidade e valor é normalmente feita pelas modalidades padrão de licitação previstas na Lei nº 8.666/1993.

Dessa forma o processo de compras de alimentos está subordinada a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui as “normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienação e locação no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Art. 1º e Parágrafo único da Lei nº 8.666/93).<sup>133</sup>

A terceirização do serviço, como já sumariamente trazido, é uma busca constante de agentes públicos pela maior eficiência na prestação dos serviços públicos, sendo que a concepção de eficiência está amplamente ligada ao setor privado pela nossa cultura. Há um ideal já enraizado entre os brasileiros de um sistema público burocrático, caro e ineficaz.

Ocorre que a busca pela terceirização dos serviços não representa apenas um desejo pela prestação de serviços mais eficientes, mas demonstra por vezes a incapacidade do administrador público em gerir os próprios recursos e serviços prestados. Como veremos melhor adiante, muitos Municípios optaram pela terceirização do serviço de alimentação escolar em função da incapacidade de gerenciar a receita recebida e os gastos com o fornecimento das merendas, o problema nesses casos é que, por mais que a terceirização possa baratear os custos do serviço e permitir sua execução, nem sempre a alternativa de melhor custo terá a melhor qualidade, o que pode atingir diretamente o direito tutelado pelo programa.

Independentemente das razões que levem os entes federativos a optarem pela terceirização do serviço, o procedimento licitatório é obrigatório para a contratação.

O atendimento aos interesses públicos, cada vez mais complexos, tem feito com que o administrador público procure soluções mais eficazes, ágeis e modernas para minimizar ou sanar os problemas que assolam a população, soluções estas, amiúde, encontradas na iniciativa privada. Para assegurar que haja a escolha do parceiro mais vantajoso para a administração e igualdade de oportunidades aos possíveis parceiros, foi estabelecida na Constituição Federal, através da Lei 8.666/93, a obrigatoriedade do procedimento licitatório para toda contratação,

---

<sup>133</sup> DINIZ, E. A.; STOFFEL, Jaime A.; GOEBEL, Márcio A. **Licitações e compras públicas de alimentos numa perspectiva da nova economia institucional**: o caso Toledo (PR). Revista Informe Gepec, v. 8, n. 2, p. 2, 2004. P.8

aquisição, venda ou alienação em órgãos públicos, seja na escala federal, estadual ou municipal.<sup>134</sup>

Da mesma forma que o edital de licitação para compra de alimentos deve ser extremamente detalhado e específico, contendo informações sobre o gênero, marca e validade do alimento adquirido, o objeto do edital de licitação para a contratação de empresa terceirizada deve ser igualmente detalhado, contendo informações sobre o tipo de serviços que será prestado.

O edital de licitação, deve ser o mais específico possível quanto ao objeto, devendo conter os anexos previstos pela nota técnica nº 5007/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE, deixando o claro para a empresa interessada quais serão os serviços prestados e para quantos alunos, bem como as especificidades quanto ao cardápio, as necessidades nutricionais e exceções aos alunos que necessitem de cardápio adaptado.

A modalidade de licitação adotada irá variar de acordo com a extensão do contrato, como ressaltam Diniz, Stoffel e Goebel, em trabalho acadêmico sobre a compra pública de alimentos:

As modalidades Convite, Tomada de Preços e Concorrência possuem aplicações semelhantes, podendo servir até a mesma finalidade, diferenciando principalmente na complexidade dos trâmites e na vultuosidade do objeto que se pretende licitar, o que difere das demais modalidades que possuem características que lhes são peculiares.<sup>135</sup>

Assim, podemos assumir que a depender do Município, de sua extensão e demanda, teremos determinada variação quanto à modalidade de licitação adotada.

A concorrência permite quaisquer dos interessados possam participar do processo de licitação, enquanto que a modalidade da tomada de preços exige que os participantes estejam cadastrados no órgão ou que comprovem atendem os requisitos para o cadastramento<sup>136</sup>. A modalidade de convite, traz ao administrador a possibilidade de escolher três candidatos que deseje convidar para participar da licitação.

Mesmo tendo a possibilidade de variação, há uma preferência adotada pela Administração Pública quanto a escolha da modalidade de concorrência para a licitação.

---

<sup>134</sup> DINIZ, E. A.; STOFFEL, Jaime A.; GOEBEL, Márcio A. Licitações e compras públicas de alimentos numa perspectiva da nova economia institucional: o caso Toledo (PR). **Revista Informe Gepec**, v. 8, n. 2, p. 2, 2004. p.8

<sup>135</sup> Ibid. p.10

<sup>136</sup> Ibid. p.10

Isto porque, esta é a modalidade que possuiu maior variedade de concorrentes (*players*) além de conter o teto máximo de valores.

Conforme já tratado na introdução deste capítulo, a Administração Pública pode optar por escolher modalidade de licitação mais complexa mesmo para valores inferiores aos previstos, em razão da complexidade da contratação, sendo que o contrário nunca é permitido. O que faz com que a concorrência em geral seja adotada pela sua característica “universal”, que permite maior concorrência, além de ser a mais utilizada em contratações de alta complexidade, como certamente é o caso da contratação de empresa terceirizada para realizar o serviço de distribuição da merenda escolar.

#### 4.6. A LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DIRETA DE ALIMENTOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MODALIDADE PREGÃO

A modalidade de licitação pregão surge no ordenamento brasileiro com a Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997), que autorizou a Administração Pública a utilizar-se dessa modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços.<sup>137</sup>

A Lei Geral de Telecomunicações introduziu em seu artigo 56 a modalidade pregão, feita por meio de lances em sessão pública, e diferenciando-se das demais modalidades em razão da “inversão de fases” de habilitação e julgamento do procedimento licitatório. Vera Monteiro explica que “no pregão a qualificação subjetiva será sempre feita após a fase competitiva, o que significa dizer que a habilitação será feita após a verificação e decisão quanto ao preço oferecido, e apenas com relação àquele classificado em primeiro lugar”<sup>138</sup>. Ou seja, se a Lei de Licitações prevê o procedimento prévio de habilitação dos *players* antes da apresentação das propostas, a modalidade pregão, de forma inovadora, prevê que apenas após classificada como vencedora, será aferida a qualificação da licitante.

A modalidade pregão de licitação se destaca das demais previstas pela Lei nº 8.666/1993 pela indiferença no montante do valor da contratação. Nas palavras de Vera Monteiro “naquele diploma, quanto maior o valor do contrato a ser celebrado entre o

---

<sup>137</sup> MONTEIRO, Vera. **Licitação na modalidade de pregão** (Lei 10.520, de 17 de julho de 2002). São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 26.

<sup>138</sup> Ibid. p. 29.

particular e o Poder Público, a lei impõe a realização de procedimento licitatório mais complexo”<sup>139</sup>, enquanto que a modalidade pregão pode ser utilizada para qualquer valor a ser contratado.

Desde que o objeto contratado se enquadre no previsto em Lei, ou seja, que se trate de contratação de bens e serviços comuns, será cabível a modalidade pregão, independentemente do valor da contratação.

Dentre os principais motivos que levam à escolha desta modalidade de licitação está o preço do procedimento e a maior democratização da participação, este último diretamente relacionado com a habilitação posterior.

Quando se trata de obter o menor preço, o pregão é a modalidade de licitação que consegue os melhores resultados, além de propiciar ampla participação no certame. A licitação por pregão pressupõe a apresentação de propostas, pelos licitantes, reportadas ao *mesmo* objeto, sendo o preço o único e exclusivo fator de oposição entre as várias propostas.<sup>140</sup>

Evidente que diante da ausência de procedimento prévio de habilitação das concorrentes, a perfeita delimitação do objeto da licitação é ainda mais relevante nesta modalidade, o que permitirá que se analise apenas as propostas das concorrentes. Por esse motivo, um dos requisitos exigidos pela modalidade é a necessidade de que os bens e serviços que serão contratados sejam clara e objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado, sem margem para objetos mal definidos.<sup>141</sup>

O que se pôde verificar, seja pelos trabalhos pesquisados, ou pela própria natureza da modalidade de licitação, é que a modalidade pregão é utilizada nos casos em que há a gestão descentralizada, porém, não terceirizada do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ou seja, nos casos em que o próprio Município se responsabiliza pela compra dos alimentos destinados à merenda escolar.

Eduardo José Freire, em estudo desenvolvido sobre a modalidade pregão de licitação, adota pelo município de Alta Floresta (MT), destaca que esta modalidade é a mais utilizada pela Administração Pública para a aquisição de merenda escolares.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> MONTEIRO, Vera. **Licitação na modalidade de pregão** (Lei 10.520, de 17 de julho de 2002). São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 82.

<sup>140</sup> Ibid. p. 90.

<sup>141</sup> Ibid. p. 86.

<sup>142</sup> FREIRE, Eduardo José et al. A licitação na modalidade pregão na aquisição de merenda escolar: um estudo no município de alta floresta – MT. **Judicare**, [S.l.], v. 10, n. 2, out. 2016. ISSN 2237-8588.

A Administração Pública utiliza a licitação na modalidade pregão para compra de bens e serviços comuns, fornecendo a população produtos por um preço mais adequado possível, com a finalidade de proporcionar menor impacto aos cofres públicos. Ou seja, diminuir os gastos de dinheiro oriundos dos impostos pagos pela sociedade, gerando uma economia que pode ser aplicada não apenas em outras licitações, como também em outras áreas do setor público como educação, saúde, transporte, lazer etc. Isso se torna mais uma vantagem para a sociedade, pois uma economia ajustada e melhorada pode se converter em futuros investimentos para a sociedade.<sup>143</sup>

A economia de tempo e valor de contratação da modalidade pregão torna-a bastante utilizada pela Administração Pública para a aquisição de gêneros alimentícios, que por sua própria natureza exigem um procedimento mais rápido de compra.

Conforme estudo realizado sobre o procedimento licitatório em Toledo/PR, o processo de licitação para a aquisição de alimentos compõe-se de duas fases:

Os procedimentos necessários à execução de licitações e compras de alimentos pela Prefeitura Municipal de Toledo-PR advêm de duas fases: interna e externa. A primeira compreende os procedimentos desenvolvidos pela administração no planejamento e elaboração da licitação, já a segunda traz a participação do licitante e público, externo interessado, em geral.<sup>144</sup>

Ou seja, o procedimento sempre constará com duas fases: (i) a preparação e planejamento para a licitação; e (ii) a elaboração da licitação em si. Em regra, a maioria dos procedimentos de licitação necessita de um planejamento mínimo, mas especificamente no caso de fornecimento de merenda escolar, a variação do número de alunos tanto pela adesão de novos, quanto a evasão de outros, seja pela formação ou mudança de rede, exige um planejamento e preparação ainda mais detalhado. Ainda haverá diversas questões que devem ser detalhadamente esmiuçadas como o gênero alimentício, marca dos alimentos, prazo de validade, dentre outros aspectos específicos para esse tipo de contratação.

Élio Diniz, economista, ao elaborar um artigo científico sobre a licitação e compra de alimentos, ressalta que a execução do programa deve envolver o planejamento,

---

Disponível em: <<http://www.ienomat.com.br/revista2017/index.php/judicare/article/view/33>>. Acesso em: 02 maio 2019. p. 61.

<sup>143</sup> FREIRE, Eduardo José et al. **A licitação na modalidade pregão na aquisição de merenda escolar: um estudo no município de alta floresta – MT**. Judicare, [S.l.], v. 10, n. 2, out. 2016. ISSN 2237-8588. Disponível em: <<http://www.ienomat.com.br/revista2017/index.php/judicare/article/view/33>>. Acesso em: 02 maio 2019. p. 61.

<sup>144</sup> DINIZ, E. A.; STOFFEL, Jaime A.; GOEBEL, Márcio A. **Licitações e compras públicas de alimentos numa perspectiva da nova economia institucional: o caso Toledo (PR)**. Revista Informe Gepec, v. 8, n. 2, p. 2, 2004. p. 12.

inclusive, de cronogramas de entrega dos produtos dada a alta perecibilidade dos gêneros alimentícios, mais uma característica peculiar desse contrato:

No caso específico de compra de alimentos (merenda escolar) a programação de compras é feita de acordo com a quantidade de alunos a serem atendidos pela Prefeitura. Cláusulas pré-contratuais estabelecem um cronograma de entregas dos produtos e que são feitas de acordo com o consumo mensal, sendo que nos casos de carnes a entrega é feita em prazos menores para não gerar acúmulo do produto, em função da alta perecibilidade.<sup>145</sup>

São justamente esses aspectos específicos da licitação de merenda escolar, seja no caso da autogestão ou da terceirização, que trazem ao assunto uma maior necessidade de avaliação. Por mais que a terceirização seja desejável por muitos Municípios, é necessário que se averigüe a real vantagem desse modo de gestão no caso concreto de cada Município, o mesmo valendo para os casos de autogestão, pois há diversos problemas gerados pela falta de conhecimento e recursos financeiros e humanos.

#### 4.7. DESAFIOS ENFRENTADOS COM A MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A descentralização da gestão do Programa Nacional de Políticas Públicas foi medida adota diante da constatada impossibilidade de o Estado efetivar uma política pública tão complexa de abrangência nacional e universal. A municipalização possibilitava não apenas a melhor gerência do programa, como o incentivo ao desenvolvimento local, respeito aos costumes e cardápios regionais e atenção mais focalizada nos estudantes atendidos pela rede.

Todavia, a descentralização, por mais benéfica que seja, também apresentou novos desafios e problemas a serem enfrentados na execução do programa. A mera transferência de gestão pressupõe um período inicial de planejamento e adaptação que por si só pode ser problemático, e o que veremos é que a extensão e diversidade brasileira faz com que cada Município acabe por optar por determinada forma de gerência do programa.

---

<sup>145</sup> DINIZ, E. A.; STOFFEL, Jaime A.; GOEBEL, Márcio A. **Licitações e compras públicas de alimentos numa perspectiva da nova economia institucional: o caso Toledo (PR)**. Revista Informe Gepec, v. 8, n. 2, p. 2, 2004. p. 7

Paulo da Silva Rodrigues, mestre em educação pela Universidade Federal do Espírito Santo, em uma análise sobre o Programa Nacional de Alimentação pontua algumas questões problemáticas com a descentralização do Programa, que passou a enfrentar diversos problemas estruturais e orçamentários.

Por outra parte, voltando aos tipos de gestão assumidos pelo PNAE, vale igualmente destacar pontos negativos dos modelos descentralizados, que são os mais adotados pelos estados e municípios brasileiros. Dentre estes pontos, merecem destaque: a) a necessidade, por parte da prefeitura ou da secretaria estadual de educação, de um maior controle do armazenamento dos produtos alimentícios para não ocasionar desperdício; b) a demanda por uma equipe específica, meios de transporte e espaço físico adequados na prefeitura ou secretaria estadual de educação para viabilizar a aquisição, o armazenamento, o controle e a distribuição dos produtos às escolas; e c) a dificuldade de contemplar a compra de alimentos regionais em virtude da diversidade existente principalmente em grandes estados e municípios que possuem um grande número de escolas.<sup>146</sup>

Conforme se extrai do trecho, para o autor, a maior dificuldade está na parte estrutural do programa, na forma de armazenamento e distribuição dos alimentos. Este problema é consequência direta de um processo de descentralização sem o devido preparo e planejamentos dos Municípios. As Secretarias Municipais que nunca foram responsáveis pelo planejamento, armazenamento, compra, distribuição e preparo de refeições infantis passam a ter que gerir o programa de alimentação nacional, o que claramente, sem o correto preparo, acarretará em problemas na gerência do programa.

As dificuldades técnicas apontadas, conforme se explicará melhor adiante, devem-se em grande parte a um problema básico de orçamento do programa: o PNAE prevê que o valor repassado aos entes federativos deve ser usado única e exclusivamente para a aquisição de gêneros alimentícios. Todavia, para a execução do programa, são utilizados mais do que apenas alimentos.

A execução do PNAE exige diversos gastos que vão além da aquisição de gêneros alimentícios, como: (i) a contratação da equipe técnica de nutricionistas que realizará o planejamento dos cardápios; (ii) local de armazenamento dos alimentos; (iii) gastos com o transporte e distribuição dos alimentos; (iv) recursos humanos necessários para todo o processo de transporte e armazenamento dos alimentos, além do posterior preparo das

---

<sup>146</sup> RODRIGUES, Paulo. **O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 29, n. 1, 2013. p. 146 *apud* CHAVES, Lorena G.; BRITO, Rafaela R. Políticas de alimentação escolar. Brasília: Centro de Educação à Distância-CEAD, Universidade de Brasília, 2006.

refeições; dentre outros gastos que podem variar de acordo com as condições específicas de cada Município. Lembrando que estes gastos foram pensados para casos em que o Município procede com o modelo de autogestão.

Os problemas relacionados aos recursos e orçamento para a execução do programa também foram apontados no Município de Campinas, antes do modelo de gestão compartilhada, como explica Rosana Maria Nogueira:

A principal questão apontada pela assessoria era a insuficiência de recursos para o atendimento das escolas de ensino fundamental municipais e estaduais, solicitando que a Prefeitura complementasse, em igual valor, as verbas estaduais (Cr\$ 170,00 e Cr\$ 270,00, cento e setenta e duzentos e setenta cruzeiros, per capita, sendo a 2ª e a 3ª parcelas repassadas em 1985, respectivamente) para a aquisição de alimentos e, assim, poder atender às escolas e solicitando, ainda, que repensasse sobre a continuidade da municipalização, pois, para isso a Prefeitura deveria assumir a totalidade dos encargos conforme o convênio determinava: fornecimento de combustível (gás) para as escolas e de mão-de-obra operacional (merendeiras), inserindo-os no orçamento do ano seguinte. A proposta da assessoria era de cumprir integralmente o convênio de municipalização ou retornar para o sistema centralizado da Secretaria de Estado da Educação, que só se destinava ao envio de gêneros alimentícios às escolas, que ainda avaliava ser melhor do que o convênio cujos recursos repassados não cobriam, sequer, os dias letivos propostos.<sup>147</sup>

O início da descentralização e da concentração da gestão do programa de alimentação escolar no Município de Campinas foi marcado por diversas comunicações entre o Município e a Secretaria de Estado da Educação<sup>148</sup>, o Município relatava reiteradamente os problemas que vinha enfrentando para execução do programa devido à insuficiência dos recursos recebidos, levando a Prefeitura Municipal a arcar com ter que participar financeiramente da aquisição dos gêneros alimentícios, o que à época estava fora das prioridades municipais eis que “o governo municipal não tinha o Programa como prioridade de política social”.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 47.

<sup>148</sup> Rosana Maria Nogueira destaca, em sua tese de mestrado, de forma detalhada os diversos ofícios trocados entre o Município e a Secretaria do Estado de Educação. Enquanto a Secretaria cobrava do Município a melhora na prestação dos serviços, o Município alertava para a necessidade de readequações do modelo, diante da evidente insuficiência dos recursos repassados para a gestão do programa (NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005.p. 48).

<sup>149</sup> Ibid. p. 47.



Calculava-se que a Prefeitura precisaria participar financeiramente para aquisição de gêneros e para o cumprimento das demais cláusulas do convênio, que não cumpria, em pelo menos três vezes, a soma que o Governo do Estado repassava. Situação que, cada vez mais, era de responsabilidade da Prefeitura resolver, enquanto que, para o Estado, era cômodo, já que estava fazendo sua parte no convênio, enviando os recursos. Parecia não se importar com o resultado final, o desgaste político era do Governo Municipal, pois a ele cabia fornecer alimentação às escolas, porém, a Prefeitura não reconhecia a responsabilidade compartilhada financeiramente entre os três níveis de governo.<sup>150</sup>

Assim, apesar dos diversos benefícios trazidos pelo programa, Rosana Maria Nogueira, pesquisadora já mencionada cujas teses de mestrado e doutorado abordaram os aspectos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, fundamentou em seu estudo que “na prática da operacionalização do Programa municipalizado, essas vantagens não foram observadas, pois faltavam basicamente alimentos para cumprir um cardápio mínimo proposto, porque, de fato, faltavam os recursos financeiros para adquiri-los”.<sup>151</sup>

Grande parte do problema enfrentado pelo Município de Campinas era a promulgação do Decreto Estadual nº 23632 de julho de 1985, que estabelecia novo regulamento para o cumprimento da Lei Estadual que dispunha sobre a municipalização da merenda escolar.<sup>152</sup>

Dentre os principais pontos do Decreto que afetavam diretamente a municipalização estava a previsão de repasse de verbas estaduais de acordo com a disponibilidade orçamentária e a vedação do uso de verbas para “preparo e na distribuição da merenda escolar, no pagamento de pessoal, na compra de combustível e de veículos para o preparo e a distribuição da merenda”<sup>153</sup>.

A solução encontrada pelo Município para solucionar a questão foi a destinação de recursos próprios do tesouro municipal para que se pudesse proceder com a execução do PNAE.<sup>154</sup>

O Município tentou utilizar-se por um período do sistema de autonomização, optando pela desconcentração da gestão do programa, passado do Município diretamente

---

<sup>150</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 48.

<sup>151</sup> Ibid. p. 49.

<sup>152</sup> Ibid. p. 49.

<sup>153</sup> Ibid. p. 49/50.

<sup>154</sup> Ibid. p. 50.

às escolas. Segundo Maria Rosana Nogueira, esse modo de gestão teria se interrompido após constatação de atribuições excessivas ao diretor escolar, além de inúmeros casos de dispensa de licitação que extrapolavam os limites previstos em Lei.<sup>155</sup>

Após a municipalização do programa de merenda escolar em âmbito nacional, determinados problemas foram solucionados. Todavia, devido ao histórico de dificuldade de operacionalização do programa no Município, passou-se a optar pelo modelo de terceirização do serviço:

Para a gestão do Programa de Alimentação Escolar em Campinas, que apresentava grandes dificuldades de operacionalização, talvez por não ter ao menos a definição de uma política de atendimento, a terceirização da prestação de todos os serviços a ele relacionados surgiu como perspectiva de melhoria, em 1997.<sup>156</sup>

Embora esse tivesse sido o modelo considerado adequado no momento, Rosana Maria Nogueira não descartou a existência de alternativas diversas para solucionar a questão municipal: “[...] existiam alternativas para a gestão do Programa em si ou ainda para complementá-lo, como o repasse de recursos diretamente para a escola, caracterizando a escolarização do Programa, a utilização de cozinhas centrais com distribuição de refeições prontas transportadas às escolas e outras”.<sup>157</sup>

Rosana Maria Nogueira, procede sua dissertação exemplificando o funcionamento de demais gestões terceirizadas do programa feitas por Municípios.

Dentre os exemplos de gestão terceirizada, temos o Município de Sorocaba, no Estado de São Paulo, o primeiro a adotar esta forma de gestão para o Programa de Alimentação Escolar. A principal justificativa seria a necessidade de recursos humanos para operacionalizar o programa, segundo Rosana Maria Nogueira<sup>158</sup>. A experiência do Município não foi favorável, já que havia necessidade constante de apoio do Município às empresas, revelou-se que a falta de experiência das empresas em relação ao programa específico de alimentação escolar é um fator determinante para a ineficiência da terceirização do serviço:

---

<sup>155</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 54.

<sup>156</sup> Ibid. p. 62.

<sup>157</sup> Ibid. p. 62.

<sup>158</sup> Ibid. p. 68

[...] A falta de experiência das empresas em relação ao Programa de Alimentação Escolar e também a falta de procedimentos padronizados entre elas reforçou a diferença da natureza de gerenciamento de um serviço de alimentação padrão.<sup>159</sup>

Os problemas enfrentados pela municipalização não se restringem aos Municípios que optaram pela autogestão, mesmo nos casos de terceirização, a insuficiência de recursos dos Municípios restringia as possibilidades de cardápio e atendimento. Todavia, para questões orçamentárias, mostrava-se favorável por ser uma opção capaz de afetar menos o orçamento.

Rosana Maria Nogueira explica as questões positivas e negativas da terceirização da seguinte forma:

Nessa proposta de terceirização, a aquisição dos gêneros alimentícios fica vinculada à disponibilidade financeira, sem o comprometimento no orçamento como contrapartida do município na gestão do Programa, dificultando a composição de cardápio adequado às necessidades nutricionais de cada segmento atendido, assim como o atendimento às exigências técnicas do próprio PNAE.<sup>160</sup>

Concluimos que por mais que a descentralização apareça como a solução mais adequada para a efetivação do programa em respeito às suas diretrizes básicas, há problemas orçamentários, de infraestrutura e planejamento que não foram suficientemente tratados, trazendo novas questões a serem repensadas na gestão municipal do PNAE.

Mesmo os problemas relacionados à corrupção no processo de aquisição de alimentos, não foram inteiramente superados. Não há garantia de que a descentralização trará necessariamente maior concorrência entre as distribuidoras de alimentos, conforme destaca Bezerra:

Do ponto de vista da democratização do processo, não existe uma garantia de que a descentralização supere os vícios atribuídos à tradição centralista, em virtude de práticas políticas caracterizadas pela centralização, pela corrupção, pelo autoritarismo, enfim pelo mau uso

---

<sup>159</sup> NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública**: o caso de Campinas-SP. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005. p. 69.

<sup>160</sup> Ibid. p. 84.

dos recursos públicos, constituírem também a realidade dos governos locais.<sup>161</sup>

Todavia, como já mencionado, o PNAE garante diversas medidas que visam fiscalizar, dar transparência e participação da comunidade aos processos para a execução do programa. De modo que, para aferir a real situação de corrupção do processo de aquisição de alimentos, seria necessário um estudo mais recente dos impactos da Lei nº 11.947/2009.

Outra questão enfrentada com o processo de descentralização do PNAE foi o excesso de burocratização, que impossibilitaria a aquisição de alimentos regionais por determinados Municípios do interior. Como a Administração Pública possui perante a Lei o dever de licitar, a burocratização do procedimento acabaria por impedir que pequenos Municípios afastados da metrópole adquirissem os alimentos dos produtos locais, o que geraria um gasto mais com o transporte de alimentos e a necessidade menos alimentos *in natura* substituídos por um número maior de alimentos industrializados.

José Bezerra, ao estudar a regionalização dos cardápios, com foco especial nos Estados do nordeste, destacou que este foi um problema inicial enfrentado junto com o processo de descentralização:

No município do sertão cearense onde se realizou a análise dos processos de licitação para aquisição de gêneros para a merenda, as escolas localizadas no meio rural, com considerável produção de alimentos, são as que menos utilizam produtos naturais. É recorrente o fato de se encontrar alunos desses espaços consumindo alimentos industrializados, como almôndegas enlatadas e leite longa vida, apesar de a escola se localizar nas imediações de pequenos e médios produtores de ovinos, caprinos, frango, ovos e leite. Os gestores municipais da merenda questionam falta de infraestrutura das escolas rurais, apontando aspectos como a inexistência de equipamentos adequados para conservação, bem como de energia elétrica em diversas localidades dos municípios. O problema poderia em parte ser solucionado com a priorização da aquisição dos produtos locais, com a entrega diária dos produtos; porém, tal ação se inviabiliza pelo obstáculo que se impõe aos pequenos e médios produtores: as

---

<sup>161</sup> BEZERRA, José Arimatea Barros. **Regionalização de cardápios, fortalecimento das economias locais e participação da população na gestão descentralizada da merenda escolar.** Educ Debate, v. 28, n. 1, p. 86-93, 2006. P. 91 *apud* BEZERRA, F. M. A descentralização da merenda escolar no Rio Grande do Norte: problemas emergentes. Cadernos de Pesquisa n. 1 - Base de Pesquisa Estado e Políticas Públicas IMestrado em Ciências Sociais. Natal: UFRN, 1998.

exigências burocráticas, muitas das quais impossíveis de serem atingidas por esses atores.<sup>162</sup>

Ainda que não tenhamos informações sobre a superação completa dessa questão, a introdução do artigo 14, § 1º, na Lei nº 11.947/2009 certamente traz um atenuante, à medida que possibilita a dispensa do procedimento licitatório na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural.

Além do caso de dispensa à licitação trazido na Lei específica, vale ressaltar que a própria Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1998) traz em seu artigo 24, inciso XII, a possibilidade de dispensa de licitação para compra de alimentos hortifrutigranjeiros, pães e outros alimentos perecíveis, permitindo a compra direta desses gêneros alimentícios:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia;

Admitindo-se assim dois casos em que é dispensado o procedimento licitatório para a compra de alimentos.

A descentralização, como visto, traz diversas questões novas a serem enfrentadas pelo Município, muitas das quais, foram superadas pela promulgação da Lei nº 11.947/2009 e suas incorporações. Todavia, a questão orçamentária mostra-se ainda presente mesmo nas produções acadêmicas mais recentes, e a completa e adequada efetivação do direito à alimentação adequada não pode ser verificada em toda extensão do território nacional em razão da imensidade de municípios atendidos pelo PNAE.

---

<sup>162</sup> BEZERRA, José Arimatea Barros. **Regionalização de cardápios, fortalecimento das economias locais e participação da população na gestão descentralizada da merenda escolar.** Educ Debate, v. 28, n. 1, p. 86-93, 2006. p. 90.

## 5. CONCLUSÃO

O direito à alimentação, conforme tratado, enquadra-se tanto como direito fundamental, quanto como direito social, assumindo, inclusive, o papel de direito humano garantido perante tratados internacionais os quais o Brasil é signatário

Tão essencial quanto o direito à alimentação, são os direitos da criança e do adolescente, especialmente pela incorporação, pelo Estado brasileiro, dos princípios da prioridade absoluta, superior interesse da criança e da proteção integral, que garantem a estes sujeitos tutela especial. Na medida da razoabilidade e da proporcionalidade, os direitos da criança e do adolescente devem ter prioridade em todas as ações do Estado, em preferência aos direitos e garantias dos demais sujeitos.

Assim, unindo o direito tutelado, qual seja, o da alimentação, com os sujeitos do direito, a criança e o adolescente, temos a prioridade do direito à alimentação infantil em face dos demais. Assumindo que é dever do Estado garantir o máximo de eficácia deste.

A eficácia do direito à alimentação, assim como muitos direitos de natureza social, esta subordinada a ações do Estado, que por meio de políticas públicas, ações e programas, deve viabilizar a eficácia deste direito.

Para a formulação e implementação das políticas públicas é necessário que haja uma integração entre o direito e a política, deixando a esfera meramente técnica do direito, a concepção de direito puro, para mesclar-se as políticas adotadas por um determinado Governo. Neste sentido, o direito administrativo também possui ampla relevância nos estudos da formulação de políticas públicas, uma vez que este é o ramo do direito responsável por instrumentar a ação estatal

O Estado viabiliza a alimentação da população por meio de diversos programas, como a campanha “Fome Zero” ou o Bolsa Família. Todavia, desde os primórdios do nosso Estado como o conhecemos hoje, o direito à alimentação infantil tem se efetivado em grande parte por meio da distribuição de alimentos nas escolas da rede pública, a chamada “merenda”.

A política de alimentação escolar tem se mostrado sustentável em diversos Governos ao longo dos anos, passando, contudo, por modificações estruturais de acordo com a postura adota pelos governantes.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é a política pública que instituiu a prestação destes serviços de alimentação em âmbito nacional, passando por uma descentralização recente introduzida junto com a Reforma Administrativa do Estado.

No âmbito dessa descentralização, a gestão do PNAE passou a ser desenvolvida pelos Municípios, o que inicialmente gerou grandes questões quanto à divisão e repasse do orçamento, infraestrutura e recursos humanos necessários para a implementação do programa e, principalmente, problemas quanto à falta de planejamento.

De certo que toda mudança introduzida acarretará em um período de adaptação, mas no caso da municipalização vemos que há uma forte questão de falta de planejamento. Poucos são os relatos encontrados de estudos desenvolvidos com profundidade no assunto.

Além disso, o problema orçamentário fica evidenciado a medida que o PNAE permite que os valores repassados sejam usados apenas na aquisição de gêneros alimentícios, sendo que a prestação do serviço de alimentação escolar envolve diversos gastos que vão muito além da mera aquisição de alimentos, como o transporte, distribuição e armazenamento dos alimentos; a preparação das refeições que exige tanto recursos humanos capacitados para seguir o cardápio, tanto recursos técnicos para elaborar o mesmo.

Os gastos complementares não são repassados segundo o PNAE, o que acaba levando os Municípios, que já são entes federativos com orçamento reduzido, a terem que arcar com gastos suplementares para que haja a correta efetivação do programa.

Neste cenário, teremos duas opções: (i) o Município incorporará aos seus orçamento os gastos com a efetivação do PNAE, correndo o risco de ter afetada a execução de outros serviços prestados pela municipalidade; ou (ii) o Município optará por descumprir as diretrizes do PNAE, fornecendo alimentos não condizentes com a qualidade requisitada, preservando seu orçamento em detrimento dos direitos da criança e do adolescente.

Analisando as formas de gestão adotadas pelos Municípios, vemos que tanto a autogestão, quando o Município assume a gestão do programa; tanto a terceirização, quando a execução do programa é passada para empresa privada terceirizada; quanto a autonomização escolar, quando os valores são repassados à própria escola para que

execute o programa; possuem problemas relacionados especialmente ao planejamento e orçamento.

As empresas contratadas para prestar o serviço terceirizado sofrem com a falta de experiência neste setor específico, não seguindo as diretrizes específicas do PNAE, sendo questionável seu interesse quanto empresa de cumprir diretrizes que prevalecem o aluno em detrimento do lucro. Os próprios Municípios, mesmo nessa modalidade de gestão, possuem dificuldade em estimar o orçamento necessário, pelo número de refeições e alunos, o que também pode ocasionar em problemas na elaboração do procedimento licitatório.

Quando realizada a autogestão pelo Município, a falta de planejamento pode ocasionar em problemas semelhantes, além de gastos suplementares com o transporte de alimentos, armazenamento e recursos humanos. Esses fatores podem torna-se impeditivos definitivos para a execução do programa por esta modalidade de gestão, se o Município não possui local adequado de armazenamento, há risco de os alimentos perecerem, frustrando a exceção do serviço.

A autonomização escolar, por sua vez, passa por grandes questões quanto ao despreparo do diretor escolar em arcar com toda a execução do programa, não havendo muitos relatos da adoção desta modalidade, possivelmente em função da dificuldade apresentada.

Por fim, entende-se que a solução mais adequada exige um maior planejamento e estudo de caso de cada Município sobre (i) a quantidade de alunos atendidos, (ii) a disponibilidade de alimentos fornecidos pelos agricultores e produtores da região, e (iii) recursos e despesas complementares envolvidos.

A legislação procura incentivar a compra desses alimentos de produtores locais, o que incentiva a economia e desenvolvimento da região, facilita a aquisição de alimentos *in natura*, além de baratear os gastos com transporte e armazenamento de alimentos. Este incentivo, com a correta ampliação e planejamento para ser grande aliado a efetivação concreta do direito da criança e adolescente à alimentação adequada.

A maior parte dos desafios enfrentados se deve a completa delegação da execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos Municípios. Os Municípios brasileiros, em geral, possuem orçamento reduzido, o que gera imediatamente problemas com falta de recursos humanos, e verbas necessárias para implementação de projetos de



grande porte. No caso da alimentação escolar, são enfrentados problemas com (i) o gerenciamento de muitos contratos, (ii) falta de orçamento e (iii) falta de planejamento em um panorama geral.

Mesmo a terceirização do serviço apresenta questões próprias e de difícil resolução como a falta de experiência das empresas contratadas e falta de recursos do Município para efetivar uma contratação com a qualidade exigida pelos parâmetros legais.

Assim, por mais benéfica que a descentralização municipal se apresente com relação a alguns aspectos, é preciso que se repense o modelo clássico do PNAE de modo que sejam implementadas ações que coíbam as falhas apontadas, seja pelo maior repasse de verbas, pelo compartilhamento parcial da gestão com o Estado, ou de exigências que aprimorem o planejamento municipal. O fato é que o sistema deve ser repensado, de modo que se evite que a União e os Estados simplesmente deleguem aos Municípios a gestão de um programa dessa magnitude e isentem-se de sua responsabilidade pela execução.

O dever de prestar alimentos às crianças e adolescentes é do Estado, que deve agir em conjunto com todos os entes federativos e agentes estatais para a melhor execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, sem a possibilidade de se esquivar dessa obrigação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília. 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a companhia da Merenda Escolar. Rio de Janeiro, 31 de março de 1955.

BRASIL. Lei nº 11.947. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 de junho de 2009.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com alterações resultantes da Lei 8.8883, de 08 de junho de 1994 e da Lei 9.648, de 27 de maio de 1998. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de junho de 1993.

BRASIL. Nota técnica nº 5007/2016/COSAN/CGPAE/DIRAE, 05 de setembro de 2016. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível: <<https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=10015:nota-tecnica-n-5007-2016-cosan-cgpae-dirae-especificacao-de-generos-alimenticios-para-o-pnae>>. Acessado em: 05 de maio de 2019.

BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnden%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>.

Acessado em: 05 de maio de 2019.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à alimentação adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, **Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos**, 2013.

BRASIL. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional** / organizadora, Marília Leão. – Brasília: ABRANDH, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas pública**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BEZERRA, José Arimatea Barros. **Regionalização de cardápios, fortalecimento das economias locais e participação da população na gestão descentralizada da merenda escolar**. Educ Debate, v. 28, n. 1, p. 86-93, 2006.

CANOTILHO, J.J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Brasília: CONSEA, 2010.

COSTA, Maria da Graça Ferreira Aparício; NUNES, Maria Madalena de Jesus Cunha; DUARTE, João Carvalho e PEREIRA, Anabela Maria Sousa. **Conhecimento dos pais sobre alimentação: construção e validação de um questionário de alimentação infantil**. Rev. Enf. Ref. [online]. 2012, vol. ser III, n.6, pp.55-68. ISSN 0874-0283. Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S0874-02832012000100006&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S0874-02832012000100006&script=sci_arttext&tlng=es). Acesso em: 24 de abril de 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de direito das famílias**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

DINIZ, E. A.; STOFFEL, Jaime A.; GOEBEL, Márcio A. **Licitações e compras públicas de alimentos numa perspectiva da nova economia institucional: o caso Toledo (PR)**. Revista Informe Gepec, v. 8, n. 2, p. 2, 2004. Disponível em: <

<http://saber.unioeste.br/index.php/gepec/article/viewFile/312/228>>. Acesso em: 01 de maio de 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução N° 32, de 10 de agosto de 2006**. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Alimentação escolar**. 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução CD/FNDE N° 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

FREIRE, Eduardo José et al. **A licitação na modalidade pregão na aquisição de merenda escolar**: um estudo no município de alta floresta – MT. **Judicare**, [S.l.], v. 10, n. 2, out. 2016. ISSN 2237-8588. Disponível em: <<http://www.ienomat.com.br/revista2017/index.php/judicare/article/view/33>>. Acesso em 02 maio 2019.

ISHIDA, Válter Kenji. **Estatuto da criança e do adolescente**: doutrina e jurisprudência. 16. Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos (CESCR). **Comentário Geral 12**: o direito à alimentação adequada. 20ª. sessão. Genebra, 26 abr.-14 mai. 1999. Disponível em: <<http://www.sesc.com.br/mesabrasil/doc/Direito%20humano%20C3%A0%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o-Seguran%C3%A7a-alimentar.pdf>>. Acesso em: 16 de abril de 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 16 de abril de 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1992. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/pacto\\_dir\\_economicos.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/pacto_dir_economicos.htm)>. Acesso em 16 de abril de 2019.

NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade Estadual de Campinas, 2005.

NOGUEIRA, Rosana Maria. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) na interpretação dos gestores da Região Metropolitana de Campinas-SP**. Dissertação (Doutorado em Alimentos e Nutrição). Faculdade de Engenharia de Alimentos. Universidade Estadual de Campinas, 2016.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

MONTEIRO, Vera. **Licitação na modalidade de pregão** (Lei 10.520, de 17 de julho de 2002). São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

RODRIGUES, Paulo. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 29, n. 1, 2013.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Contratos administrativos: formação e controle interno da execução: com particularidades dos contratos de prestação de serviços terceirizados e contratos de obras e serviços de engenharia**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SARLET. Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SARLET. Ingo Wolfgang et al. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à constituição**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2014.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLINI, Patrícia Tuma Martins (org.). **O direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013.

SOARES, Laura Letsch; MAGALHÃES, Angélica M.; PEREIRA, Antonio Augusto A.; MULLER, Cláudio José. Compras públicas de alimentos para a merenda escolar: um estudo de caso sobre a vinculação do edital no julgamento objetivo. **FACEF Pesquisa: desenvolvimento e gestão**, v. 15, p. 5-20, jan/fev/mar/abr. 2012

STEFANINI, Maria Lúcia Rosa. Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança. **São Paulo**, 1997.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari; JURKSAITIS, Guilherme Jardim (Org.). **Contratos públicos e direito administrativo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Org.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

WEIS, Bruno; CHAIM, Nuria Abrahão; BELIK, Walter. **Manual de gestão eficiente da merenda escolar**. 2. ed. São Paulo: Apoio Fome Zero - Associação de Apoio a Políticas de Segurança Alimentar, 2005.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da terceirização na administração pública**. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.