



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



COMPÊNDIO DO DEBATE SOBRE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMITÊ TÉCNICO DE EDUCAÇÃO

1. INTRODUÇÃO

O Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), composto por representantes dos órgãos de controle, é uma instância permanente na estrutura do Instituto, com o objetivo de realizar estudos e propor medidas para promover o cumprimento das metas e estratégias dos planos de educação nacional, estaduais e municipais. O Comitê busca também sugerir parâmetros nacionais de controle para os Tribunais de Contas brasileiros, visando a melhoria da oferta e qualidade dos serviços educacionais para a população, abrangendo todos os níveis de ensino, desde creches até universidades.

Entre suas atribuições, o Comitê emite Orientações Recomendatórias de caráter geral aos órgãos de controle nacionais. Essas orientações são desenvolvidas a partir de temas discutidos no colegiado, podendo ser provocadas por interessados, de ofício ou por qualquer um de seus integrantes.

Nesse cenário, com o objetivo de se obter juízo do Comitê Técnico de Educação, o Presidente deste Colegiado, Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), instaurou o debate acerca da (im)possibilidade de se computar despesas com Alimentação Escolar como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos do art. 212¹ da Constituição Federal, sob o viés da intersetorialidade nas Políticas Públicas.

¹ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



2. DOS TRABALHOS DO COLEGIADO.

Instando o início dos debates no Colegiado, o Conselheiro Rodrigo Coelho (TCE-ES) apresentou estudo (anexo único) intitulado *Alimentação na perspectiva da política educacional e a necessária intersetorialidade para o alcance da integralidade do estudante – cidadão*.

Seguindo a sistemática do Comitê, após a devida publicação, a matéria foi distribuída ao Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) para revisão.

Após a prolação do posicionamento do Conselheiro do TCE-PR, a matéria foi submetida à discussão do Colegiado e conferido prazo para que demais membros se manifestassem formalmente. Considerando o caráter intersetorial do tema, deliberou-se convidar especialistas para contribuir com os trabalhos.

Ao final dos trabalhos, a maioria dos Membros do CTE-IRB decidiu pela elaboração do presente compêndio e sua disponibilização no site do Instituto Rui Barbosa².

2.1 DELIMITAÇÃO DA MATÉRIA.

2.1.1 Manifestação do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo (TCE-ES).

Como mencionado anteriormente, o Conselheiro Rodrigo Coelho apresentou o estudo (vide anexo único) intitulado "Alimentação na perspectiva da política educacional e a necessária intersetorialidade para o alcance da integralidade do estudante – cidadão".

² Disponível em: <https://irbcontas.org.br/>



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



Esse estudo teve origem a partir de um caso concreto que foi apreciado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), o Processo TC 3345/52021 – Consulta, que resultou no Parecer em Consulta 00041/2021-3 – Plenário (anexo).

Naquela ocasião, o Tribunal foi questionado pelo Sr. Vitor Amorim de Ângelo, Secretário de Estado de Educação - SEDU, sobre a possibilidade de computar no MDE (fonte 0102) despesas relativas a notas fiscais de serviço emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar.

O mérito da consulta consistia na dúvida quanto à possibilidade de computar no MDE (fonte 0102) *despesas relativas a notas fiscais de serviços emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar*.

Em apertada síntese, o consultante argumentou que o artigo 212 da Constituição Federal determina que os Estados devem destinar no mínimo 25% da receita resultante de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo transferências. E, ainda, que os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelecem as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), definem quais despesas são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A dúvida do consultante estava relacionada à interpretação dos artigos 70 e 71 da LDB e à possibilidade de incluir o pagamento de notas fiscais de serviços referentes ao fornecimento de alimentação escolar como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ao final, explicaram que a dúvida pairava na diferenciação - por eles realizada - entre as aquisições de gêneros alimentícios, de equipamentos e utensílios de cozinha e as prestações de serviços necessárias à preparação das merendas escolares, fundamentando que só existiria vedação expressa na legislação em relação às primeiras (aquisições de gêneros alimentícios).



Nesse cenário, o estudo do Conselheiro Rodrigo Coelho adotou como ponto de partida a necessidade de distinguir e conceituar a fome e a alimentação escolar, no espectro da intersectorialidade entre as Políticas Públicas.

Contextualizou que no caso brasileiro, a configuração do Estado tem a setorização e fragmentação como constitutivas da estruturação histórica das políticas públicas, concebidas e organizadas para serem implementadas isoladamente, sem que haja planejamentos conjuntos e ações articuladas. A lógica setorial expressa-se na estrutura administrativa, dos três níveis de governo, na formulação, coordenação e execução dos serviços públicos, e via de regra, cada área da política pública especializa-se com a definição de normativos, procedimentos buscando recursos (humanos, físicos e orçamentários) para sua viabilização³.

Dissertou que compreender a *fome* no ambiente escolar exige aprofundamento da temática e refletiu sobre a necessidade de se diferenciar a fome estrutural da fome ocasional ou circunstancial. Sustentou que a primeira se relaciona com o fenômeno da pobreza e da insegurança nutricional e alimentar grave, ao passo que a segunda, diz respeito à necessidade de se alimentar por questões fisiológicas, em razão do decurso do tempo⁴.

Frisou que, ante a necessária intersectorialidade das políticas públicas, é que os programas socioassistenciais - não somente os voltados para política de segurança alimentar e nutricional -, podem e devem ser desenvolvidos a partir de estudos sociais realizados no ambiente escolar, notadamente, diante do triste cenário de escassez socioeconômica aumentado pela pandemia da covid-19.

Ponderou que a ausência de articulação dos serviços, ações e programas gera um grande desarranjo no orçamento público, comprometendo sobremaneira a distribuição mais acertada e direcionada dos serviços públicos disponíveis ao indivíduo/estudante,

³ **Intersetorialidade nas Políticas Públicas.** Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282020000100007&script=sci_arttext. Acesso em: 12/06/2022

⁴ **Intersetorialidade nas Políticas Públicas.** Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282020000100007&script=sci_arttext. Acesso em: 12/06/2022



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



in casu, a garantia de alimentação adequada, no ambiente escolar e fora dele, a fim de assegurar-lhe integral acesso aos direitos fundamentais.

Defendeu que a Alimentação Escolar - merenda escolar, no viés da política pública educacional, deve ser compreendida como aquela ofertada no ambiente escolar, em razão de sua essencialidade no processo de aprendizagem do estudante, com o objetivo de evitar ou saciar-lhes a fome ocasional, preservando sua capacidade de absorção cognitiva e, por consequência, o resultado na aprendizagem do estudante.

Ao passo que a questão da insegurança alimentar e nutricional do estudante pode ser suprida a partir do ambiente escolar, por meio de programas e ações conjuntas de outras políticas públicas, que podem identificar, através do estudante, as necessidades socioassistenciais do seu núcleo familiar.

Assim, argumentou que a partir de tais possíveis distinções e de sopesar as necessidades do estudante enquanto cidadão, logo, destinatário das demais políticas públicas – para além da educacional -, deparou-se com lacunas legislativas neste aspecto.

Nessa esteira firmou a posição de que, para se alcançar a integralidade do estudante-cidadão é necessário conceituar e diferenciar Alimentação Escolar e Programa Suplementar de Alimentação, por entender que a regulação quanto à matéria iguala os institutos e os conceitua genericamente.

Nesse sentido, concluiu que, em um esforço hermenêutico para melhor compreender tais institutos, ações dos **Programas Suplementares de Alimentação** devem ser ofertados não somente aos estudantes em situação de insegurança alimentar e nutricional, mas também aos demais membros do seu **núcleo familiar**. Notou que, de forma clara, estas ações **não** devem ser custeadas com recursos da política educacional, já que se caracterizam como ações socioassistenciais, mesmo que essa identificação de vulnerabilidade alimentar tenha sido identificada a partir do ambiente



escolar.

Por outro lado, defendeu que **alimento escolar**, aquele ofertado no ambiente da escola, visa evitar que o estudante não tenha fome e, em razão disso tenha a sua capacidade de absorção cognitiva reduzida, refletindo, deletariamente, no processo de aprendizagem. Assim, posicionou-se no sentido de que a merenda escolar deve ser prestada a todos os estudantes, de forma irrestrita, não podendo perpassar aos muros da escola.

Nessa conjuntura, considerando que as ações de “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE” são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional: educação de qualidade para todos, ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis, motivou a necessidade de diferenciação nas fontes de recursos para custear o “**Programa Suplementar de Alimentação**” e “**Alimentação Escolar**”, defendendo que ambas possuem finalidades distintas.

Aclarou, ainda, que há uma série de dados e notícias recentes, principalmente a partir do advento da pandemia, sobre estudantes que relatavam *fome – stricto sensu* - no ambiente escolar. Ocorre que, na sua visão, isso não faz da *fome*, necessariamente, um problema educacional, mas, sim, um problema socioassistencial. Desta maneira, partindo da premissa de que o “Programa Suplementar de Alimentação” tem esse caráter – socioassistencial -, interpretou não pela impossibilidade da utilização de recursos da educação – MDE para implementação dessas ações.

Esclareceu, ainda, que o estudante no ambiente escolar tem um outro tipo de fome, que não é a fome estrutural, que o mantém em estado de **insegurança alimentar**; é a fome pontual, ocasional, circunstancial, de quando há um intervalo aprofundado entre as refeições. Dessa forma, sustentou que alimento distribuído no ambiente escolar, que deve ser para todos os estudantes, prejudicaria a aprendizagem caso não fosse ofertado. Neste cenário, defendeu que a “**Alimentação Escolar**” deveria



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



constar no nosso arcabouço legislativo com essa caracterização, devendo, portanto, ser custeada com recurso de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por fim, concluiu, ainda, que os paradigmas conceituais apresentados se prestam para as ações estatais alcancem mais efetividade, a partir de um planejamento intersetorial entre as políticas públicas e que tome como base as necessidades integrais e transversais do indivíduo, entendido como estudante-cidadão.

3. RELATORIA

3.1 Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares (TCE-PR).

Isto posto, seguindo o rito procedimental do Colegiado, a matéria foi distribuída ao **Conselheiro do TCE-PR, Ivens Zschoerper Linhares.**

O tema foi discutido na 1ª Sessão Ordinária realizada no dia 09/03/2023. Na ocasião, o relator expôs seu entendimento sobre o tema, concluindo que as despesas com alimentação escolar não teriam característica de complementaridade, mas sim de atividade-meio necessária ao funcionamento dos sistemas de ensino, nos termos do artigo 70, V, da LDB, e que, desde que financiada com receitas de impostos, não haveria óbice para a subsunção das despesas com alimentação escolar aos objetivos do art. 212 da Constituição Federal.

Além disso, analisou o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná acerca do caso e o Impacto dos Valores Envolvidos. A fim de abranger as diferentes realidades do Estado, selecionou cinco municípios, com população diversa, entre pequenos, médios e de grande porte: Município de Sulina (3.440 habitantes), Município de Ipiranga (14.230 habitantes), Município de Marechal Cândido Rondon



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



(56.530 habitantes), Município de Paranaguá (157.043 habitantes) e Município de Curitiba (1.871.789 habitantes).

Ao final, verificou que, na hipótese de ser aceita a proposta de inclusão dos gastos com alimentos no MDE, o impacto resultaria num acréscimo em valores inferiores a 1%, o que não significaria, dentro do objetivo do art. 212 da CF, de melhoria na condição de ensino, nenhuma alteração relevante dessa meta.

Nessa linha, constatou, ainda, que uma parcela significativa das despesas consideradas para a composição do MDE, dentro dos critérios atualmente vigentes, já contempla atividades relacionadas à alimentação escolar, como é o caso dos profissionais responsáveis pela merenda e dos investimentos em utensílios e infraestrutura ligados a essa atividade, além de outros gastos, como o transporte escolar, que não se relacionam, diretamente, ao processo de aprendizagem, mas, subsumem-se à categoria de “atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”, de que trata o inciso V do art. 70 da LDB.

Asseverou que, em sintonia com o posicionamento exarado no estudo técnico, a oferta de alimentação escolar se configura, em essência, como uma atividade com a finalidade específica de viabilizar condições imprescindíveis para os estudantes permanecerem no ambiente escolar, não possuindo característica de complementaridade e tampouco se confundindo com ações socioassistenciais que visam ao combate da insegurança alimentar dos estudantes e suas famílias.

Destacou que a atual composição do MDE já contempla itens que, a rigor, não se enquadram dentro de um conceito restrito, limitado às despesas diretamente relacionadas ao processo pedagógico, como é o caso das ações que viabilizam o acesso e a permanência dos estudantes em ambiente escolar, tais como o serviço de transporte, assim entendidas como “atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”, nos termos do 70, V, da LDB.



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



Além disso, com base nos dados levantados no Estado do Paraná, ponderou que as despesas com alimentação escolar, isoladamente, representam, em média, menos de 1% das receitas com impostos, de modo que sua inclusão, em princípio, não implicaria em nenhuma distorção do conceito do MDE, principalmente se cotejada com outras despesas componentes desse índice, que não guardam, necessariamente, relação direta com o conceito restritivo.

Dessa forma, concluiu que o fato de existir especificamente para a alimentação escolar previsão legal de recursos específicos, como as contribuições sociais (mais especificamente, o salário-educação), além dos recursos previstos no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (Lei nº 11.947/2009) e dos outros recursos orçamentários a que se refere o §4º do art. 212 da CF, não deve servir de impedimento para a utilização discricionária de receitas de impostos para a aquisição de alimentos da merenda escolar e seu consequente aproveitamento no MDE.

Consignou, por fim, que, apesar de haver interpretação no sentido de que os programas suplementares de alimentação devem ser necessariamente financiados com recursos provenientes de contribuições sociais, não há óbice para o entendimento ora adotado, o qual assume que as despesas com alimentação escolar não teriam característica de complementaridade, mas de atividade-meio necessária ao funcionamento dos sistemas de ensino, nos termos do artigo 70, V, da LDB.

4. DAS MANIFESTAÇÕES DOS CONSELHEIROS MEMBROS DO CTE-IRB ACERCA DA MATÉRIA.

Nessa quadra, após prolação do voto do Relator na referida sessão, passou-se à discussão. Aberta divergência pelo Exmo. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), e manifestação dos demais Membros, ficou deliberado envio de convites a especialistas em Políticas Públicas afins com a temática para somarem aos debates, bem como a concessão de prazo



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



formalização dos posicionamentos dos Exmos. Conselheiros e Conselheiras proferidos na fase de discussões.

A seguir, síntese das manifestações apresentadas por Suas Excelências. Observo que as íntegras dos documentos constam no Anexo Único deste Compêndio.

4.1 Conselheira Doris de Miranda Coutinho (TCE/TO).

A partir das considerações e apartes declinados oportunidade da Reunião Ordinária realizada no dia 09/03/2023, a Conselheira Doris de Miranda Coutinho que, em síntese, emergiram duas visões antagônicas: (i) uma adepta ao cômputo dos valores gastos com alimentação escolar sob a rubrica das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apoiada na diferenciação conceitual entre o “Programa Suplementar de Alimentação” e a “Alimentação Escolar”, ao que se somou a perspectiva factual a respeito das muitas dificuldades presentes no processo de obtenção dos alimentos utilizados e sua posterior distribuição para as escolas; e (ii) outra contrária à inclusão desses dispêndios no cálculo das despesas com MDE, com suporte numa exegese literal do inciso V do art. 71, da LDB, dando sentido mais amplo à expressão “programas suplementares de alimentação”, de sorte a incluir não apenas medidas de viés assistencial, senão também a própria merenda fornecida dentro do ambiente escolar, para efeito de exclusão do percentual de aplicação mínima em educação.

Destacou que, em apoio a essa última posição, o Conselheiro Cláudio Terrão (TCE/MG) forneceu sólidos argumentos concernentes à fonte própria de financiamento da alimentação escolar, sob a perspectiva da leitura conjugada dos artigos 208, inciso VII e 212, §4º, da CRFB/88, que circunscrevem a base financeira dos programas suplementares de alimentação aos “recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários”. Bem como, que o ilustre Conselheiro não descarta a possibilidade de dar azo à pretensão de computar os gastos com merenda escolar na forma do art. 212 da CRFB/88, contanto que seja



procedido mediante modificação legislativa, que dê amparo à previsão explícita da merenda escolar dentre as hipóteses autorizativas do art. 70 da LDB.

Nesse diapasão, a Conselheira Doris Coutinho ponderou que a *problemática sob apreciação alude, no seu cerne, à interpretação a ser conferida aos artigos 208, VII, 212, §4º, da CRFB/88, na sua interface com os artigos 70 e 71, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), do que se deve extrair a (im)possibilidade de cômputo da merenda escolar no percentual instituído pelo artigo 212 da CF.*

Em sua argumentação defendeu que a questão assume contornos de primeira relevância a se considerar que em se tratando de **políticas públicas**, a mais importante delas é a **educação**, e que todos os demais avanços sociais dela dependerão. E, ainda, que nos termos do art. 205, da CRFB/88, a educação foi alçada não somente ao status de direito universal (direito público subjetivo, na forma do art. 208, §1º, da CF), senão, também, de dever do Estado e da família. Negar efetivação a esse direito, em todas as suas dimensões constitucionalmente impostas, é, pois, colaborar com o empobrecimento cultural e social da nação. Nessa linha, apreendeu que a educação colabora para a promoção de desenvolvimento econômico e induz a redução das desigualdades sociais e regionais, o que, a propósito, se constitui em objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, inciso III, da CRFB).

Ademais, a nobre Conselheira ressaltou que a premência do debate não se justifica apenas pela centralidade do tema, mas reside, de igual forma, na necessidade de estabelecer balizas claras a orientar a atuação dos administradores públicos, conferindo previsibilidade quanto à ordenação dos recursos públicos.

Sob o viés semântico em torno da diferenciação conceitual entre “alimentação escolar” e o “programa suplementar de alimentação, ponderou *que **despeito da lacuna normativa identificada, cuja integração faz-se premente pela via legislativa, a interpretação, tanto gramatical quanto lógico-sistemática, dos dispositivos constitucionais e legais já permite inferir a distinção conceitual entre***



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



alimentação escolar e alimentação suplementar, que conduz à diferenciação de tratamento para efeito de incorporação no piso do art. 212 (como despesa legítima para ser computada nos percentuais da receita de impostos originários e transferidos devidos pelo Poder Público como investimento em MDE).

Para além dos fundamentos nos quais se apoiou o estudo técnico que desencadeou a presente discussão, a nobre Conselheira chamou atenção para os próprios termos inscritos nos dispositivos supracitados, ao versar sobre os “programas suplementares de alimentação”. Isso porque, o vocábulo suplementar pressupõe a existência de uma base (nuclear) anterior, em relação à qual passa a ser adicional; traz intrínseca a ideia de suprimento de algo que está faltando, de complementação.

Adiciona que no caso ante a centralidade da alimentação adequada para o desenvolvimento da política de ensino, sobretudo nas dimensões que qualificam a educação básica e permitem o atendimento dos objetivos consignados no art. 205 da CRFB/88 (pleno desenvolvimento da pessoa; preparo para o exercício da cidadania e; qualificação para o trabalho), **não parece haver dúvidas de que a merenda escolar não se apresenta como um programa de natureza suplementar.**

Posicionou-se, que ao contrário, *a alimentação escolar traduz uma prestação estatal de ordem primária, já que viabiliza, de maneira direta, a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.*

Nessa perspectiva, explicou que ***quando a Constituição estabelece, no §4º do seu art. 212, que a base de custeio financeiro dos programas suplementares de alimentação escolar estará circunscrita aos recursos provenientes de contribuições sociais (a exemplo do salário-educação) e de outros recursos, não está a se referir à merenda escolar.***

Seguindo, argumentou que ao *excluir do cômputo do percentual mínimo a que se refere o art. 212, da CRFB, os programas suplementares de alimentação, o inciso IV*



do art. 71 da LDB pretendeu aludir, numa assunção estritamente lógica, ao gasto com alimentação de caráter assistencialista, tais como os programas de distribuição de leite, o fornecimento de cestas básicas aos alunos, de suplementos alimentares, e não a merenda escolar. O fundamento teleológico da norma é evitar que o Poder Público dissimule o dever constitucional de investir no ensino público através de gastos assistencialistas, os quais, sem embargo da sua relevância para o enfrentamento da insegurança alimentar, não contribuem na mesma intensidade para o acesso igualitário ao conhecimento e à inclusão social por via do ensino

Assim sendo, sob o viés semântico, a eminente Conselheira do TCE/TO posicionou-se no sentido que, mesmo numa vertente interpretativa literal-gramatical, que geralmente invocada é por aqueles que se opõem à inclusão do gasto com merenda escolar no piso do art. 212 da CRFB/88, *se depreende dos dispositivos constitucionais (v. art. 208, VII e 212, §4º) e legais (arts. 70 e 71 da LDB) uma distinção evidente entre “alimentação escolar”, enquanto prestação estatal primária aos objetivos do ensino público, e os “programas suplementares de alimentação”, que se consubstanciam em investimentos adicionais (pois que supõem a base nuclear da merenda na escola) de caráter assistencialista. (com grifo)*

Sob o ponto de vista pragmático e considerando a alimentação escolar como política pública de acesso igualitário ao conhecimento básico e de desenvolvimento do aprendizado, em síntese, a nobre julgadora sublinhou a diretriz fundamental estabelecida pelo artigo 206, inciso I, da CRFB/88, ao dizer que o ensino público deve garantir a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (no que é reproduzido pelo artigo 3º, inciso I, da LDB). Assim, para poderem ser incluídas no percentual instituído pelo artigo 212 da CRFB/88, Sua Excelência defendeu que *as despesas públicas com ensino devem ter como finalidade, e de fato proporcionar, o acesso igualitário ao conhecimento básico e às capacitações mínimas do indivíduo, dando as condições suficientes e necessárias para que permaneça no ambiente escolar.*



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



Arremata, que seria *um verdadeiro despropósito aceitar que o Poder Público simplesmente ignorasse as suas obrigações, colocando-se na posição confortável de simplesmente oferecer vagas nas escolas, sem se preocupar com a permanência dos alunos nas salas de aulas. Essa concepção conduziria à validação constitucional de situações no mínimo aberrantes, tal como um Município (hipotético) que crie diversos cargos de professores em seu quadro funcional, realize concursos públicos e nomeie um número notoriamente desnecessário de profissionais do magistério.*

Nessa esteira finalizou posicionando-se no sentido de que as despesas com o fornecimento da merenda devem integrar aos recursos destinados ao atendimento do percentual de aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino. Justifica que *desde uma perspectiva pragmática, que intenta avaliar a incidência concreta da política de alimentação escolar sobre a realidade educacional brasileira, certifica-se a inequívoca função instrumental que a merenda na escola exerce sobre a realização efetiva da garantia de acesso igualitária e permanência na escola, dando concretude ao disposto no art. 206, inciso I, da CRFB/88.*

Em suas conclusões, assevera que *a existência de fontes financeiras específicas voltadas ao custeio dos programas suplementares de alimentação escolar, na forma do §4º do art. 212 da CRFB/88 (contribuições sociais e outros recursos orçamentários), não impõe obstáculo à utilização das receitas de impostos e das transferências a que se refere o caput do art. 212, para o financiamento da alimentação escolar.*

4.2. Conselheira Cristiana de Castro Moraes (TCE/SP)

Ainda em sede de opinamento dos Conselheiros Membros do CTE-IRB, a nobre Conselheira Cristiana de Castro Moraes, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP) manifestou-se em linha diametralmente oposta aos entendimentos então defendidos.



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



Sumariamente, a Conselheira Cristiana de Castro Moraes inicia sua linha de intelecção registrando que a controvérsia ora (res)suscitada já foi alvo de debates no Tribunal de São Paulo, que, nos termos do TC-A 035186/026/08, decidiu que não há possibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil.

A despeito de considerar que a alimentação escolar se constitui como atividade imprescindível para o desenvolvimento sadio dos estudantes, diverge da interpretação de que tal “programa suplementar” não estaria relacionado à alimentação escolar: a uma, porque os recursos do próprio PNAE - transferência de verbas para a alimentação suplementar - destinam-se exclusivamente à “merenda” escolar; a duas, porquanto, além da vedação da aplicação prevista no artigo 71, IV, da LDB, não há inciso, no artigo 70 dessa mesma lei, que franqueie tal possibilidade.

A Conselheira destaca a importância da alimentação escolar, mas ressalta que a interpretação de a incluir como “atividade-meio” ou mesmo como “uso e manutenção de bens” pode distorcer a prioridade dada a essa alimentação.

Fundamenta, ainda, que os insumos alimentares não podem ser considerados ‘bens’ destinados ao ensino. Assim, vinculam-se a políticas sociais necessárias à saúde e ao desenvolvimento dos munícipes que se encontram em etapa escolar. Explicou, por mais que os insumos sejam bens fungíveis na acepção civilista do termo, não pode o aplicador da lei atribuir-lhes ao vocábulo “bem” significado não trazido pelo legislador – quando este, ao contrário, definiu expressamente que “não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação” – inciso IV do artigo 70 da LDB.

Em sua conclusão, fundamenta que a proposta de alteração da LDB - de modo a incluir a possibilidade expressa de gastos com alimentação escolar no cômputo do ‘piso’ constitucional do ensino – somente acaba por ratificar a ausência de tal previsão nesse texto normativo.



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



5. DAS MANIFESTAÇÕES DE ESPECIALISTAS ACERCA DA MATÉRIA.

Lançados os posicionamentos dos eminentes Conselheiros e, em atendimento ao pleito de membros do Colegiado, foram convidados representantes da comunidade científica estudiosos do tema, entidades do terceiro setor que atuam na Política Educacional, Profissionais de Saúde, para participar da discussão, com vistas a se obter as mais variadas visões sobre o tema, considerando sua transversalidade com outras Políticas Públicas.

Desta forma, acolhendo sugestões dos membros, foram convidados: Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca); Universidade Federal do Espírito Santo, representada pela Professora e Pesquisadora do Curso de Nutrição da Universidade Federal do Espírito Santo, Dra. Danielle Cabrini e o Professor Carlos Eduardo Sanches. Adiante as respectivas manifestações.

5.1 Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca).

Em consonância com o tema em debate, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) cita o Projeto de Lei nº 1049/2023, que visa incluir despesas com alimentação escolar no âmbito das despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A Associação se opõe à proposição, argumentando que tal medida é inconstitucional. Destaca que a definição precisa das despesas relacionadas ao ensino é fundamental para garantir a aplicação adequada dos recursos e aprimorar a qualidade da educação.

Segundo a FINEDUCA, despesas com alimentação escolar não se enquadram nas atividades essenciais ao ensino, mas sim como assistência social, que deve ser



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



financiada por outras fontes complementares. A inclusão dessas despesas como MDE resultaria na diminuição dos recursos disponíveis para o ensino, comprometendo a qualidade da educação no Brasil.

Além disso, afirma que a inclusão das despesas com alimentação escolar em despesas com MDE conduzirá à diminuição dos recursos a serem aplicados no ensino, já insuficientes para que o Brasil melhore as suas condições para a oferta de uma educação de qualidade, com a definição de um Custo Aluno-Qualidade (CAQ) compatível com as necessidades nacionais.

5.2 Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Departamento de Nutrição.

Por sua vez e sob a ótica da Política de Saúde, a Universidade Federal do Espírito Santo - Ufes, representada pela Professora do departamento de Nutrição, Dra. Danielle Cabrini, enfatizou a importância da oferta de alimentação escolar em um país marcado por altos índices de desigualdade social, insegurança alimentar, fome e desemprego.

Em apertada síntese, destacou que em maio de 2020 a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) passou por alterações em sua normativa, por meio da Resolução CD/FNDE nº 6, de 08/05/2020. Essas mudanças foram embasadas na 2ª edição do Guia Alimentar para a População Brasileira (2014), no Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas (2012), no Modelo de Perfil Nutricional da Organização Pan-Americana da Saúde (2016/OPAS), no Plano de Ação para Prevenção da Obesidade em Crianças e Adolescentes (2014/OPAS) e no Guia Alimentar para Crianças Menores de Dois Anos de Idade (2019).

A resolução manteve o conceito de alimentação escolar, definindo-a no artigo 2º como **“todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, no período letivo”** (grifo da autora).



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



Sob a perspectiva do **Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (DHANA)**, a representante da Ufes ressaltou que a exigibilidade do DHANA nas Escolas Públicas permite que indivíduos, famílias ou comunidades (titulares de direito) cujos direitos tenham sido violados notifiquem e reivindiquem junto ao Estado (responsável pela obrigação) a efetivação desse direito ou uma reparação, conforme apropriado.

Concluiu enfatizando que o acesso a alimentos pode se dar de várias formas, incluindo compra vinculada ao emprego ou renda, iniciativas governamentais de doação ou produção própria, devendo suprir as necessidades fisiológicas dos seres humanos ao longo de todas as fases de suas vidas, considerando idade, gênero e ocupação. O governo brasileiro garante o direito humano à alimentação por meio da alimentação escolar, em conformidade com a Lei 11.947/2009 e normas correlatas, alinhadas aos princípios nacionais e internacionais.

6. CONCLUSÃO

Como visto, a matéria não é pacífica. As análises feitas sobre o tema se deram a partir de leituras e interpretações críticas às bases fundamentais da legislação brasileira, no que tange à alimentação escolar e aos programas suplementares de alimentação.

O Comitê Técnico de Educação examinou a natureza e o financiamento da oferta da merenda escolar, investigando se ela é considerada essencial ou suplementar para o aprendizado dos estudantes. Além disso, também avaliou a possibilidade de custear o alimento escolar com recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

A partir da interpretação de que o alimento escolar está diretamente relacionado à capacidade cognitiva, a qual, por sua vez, está interligada ao aprendizado e



**Instituto
Rui Barbosa**

A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



desenvolvimento intelectual e emocional, surgiram posicionamentos no sentido de que possui caráter essencial ao aluno. Portanto, a merenda escolar não deve ser considerada apenas um Programa Suplementar de alimentação.

Ainda nessa linha, também foi defendido que não há erro, ou lacuna na legislação, como apresentado no estudo indutor dos debates. Concluiu-se que há equívoco na compreensão daquilo que sustenta como merenda escolar. Essa interpretação leva à contabilização dos gastos para uma conformidade ainda não discutida nacionalmente, nem no âmbito legislativo, nem nos Tribunais de Contas.

Nessa toada, as despesas realizadas com alimentação escolar poderiam ser custeadas com recursos destinados MDE, ante sua essencialidade ao aprendizado do estudante.

Em linha oposta, houve interpretação no sentido de que o alimento escolar tem caráter suplementar ao aprendizado e por esse motivo não há o que se falar em cômputos das despesas com MDE.

Nessa toada, ante a pluralidade de interpretações acerca do tema e, respeitando a dialeticidade e a complexidade do assunto, este Comitê decidiu por não deliberar a matéria, nem emitir Orientação Recomendatória prevista no artigo 5^o do Regimento Interno do CTE-IRB, aos órgãos de controle nacionais.

Ademais, ficou estabelecido a elaboração deste documento contendo as diferentes visões sobre o tema, bem como sua disponibilização no site do Instituto Rui Barbosa⁶. O objetivo é compartilhar o rico e profundo debate realizado no âmbito deste Comitê e contribuir com o Poder Público, principalmente com os detentores do poder decisório na Política Educacional. De igual modo, destina-se, também, ao Poder Legislativo, responsável pela deliberação e formulação dos critérios de aplicação desses recursos,

⁵ Art. 5º O Comitê Técnico de Educação emitirá, por provocação de qualquer interessado ou de ofício, assim considerada a indução da matéria por qualquer um de seus integrantes, Orientação Recomendatória aos órgãos de controle nacionais, de caráter geral.

⁶ <https://irbcontas.org.br/>



**Instituto
Rui Barbosa**
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



ressaltando, contudo, a independência e autonomia dos Tribunais de Contas quanto à apreciação da matéria.

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Presidente do Comitê Técnico de Educação

Instituto Rui Barbosa – IRB



**Instituto
Rui Barbosa**
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



ANEXO ÚNICO

MANIFESTAÇÕES E PARECERES



**A ALIMENTAÇÃO NA PERSPECTIVA DA POLÍTICA EDUCACIONAL E A
NECESSÁRIA INTERSETORIALIDADE PARA O ALCANCE DA INTEGRALIDADE
DO ESTUDANTE – CIDADÃO**

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A matéria a ser debatida originou-se de um caso concreto que fora apreciado pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo TCE-ES, qual seja, Processo TC 3345/52021 – Consulta, que culminou no Parecer em Consulta 00041/2021-3 – Plenário (em anexo).

Naquela oportunidade processual a Corte Capixaba fora instada a responder à consulta formulada pelo Sr. Vitor Amorim de Ângelo, Secretário de Estado de Educação - SEDU, quanto à seguinte indagação:

(...) é possível computar no MDE (fonte 0102) despesa relativa a notas fiscais de serviço emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar?

O mérito da consulta consistia na dúvida quanto à possibilidade de computar no MDE (fonte 0102) despesas relativas a notas fiscais de serviços emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar.

Em síntese, aduziu o consulente que o artigo 212¹ da Constituição Federal estabelece que os Estados deverão aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos,

¹ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.





incluída a proveniente de transferências. Por sua vez, os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996², que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), tratam, respectivamente, das despesas que são e não são consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Arguiu que a dúvida residia quanto à análise e interpretação acerca dos mencionados arts. 70 e 71 da LDB e, bem assim, quanto à possibilidade de o pagamento de notas fiscais de serviços referentes ao fornecimento de alimentação escolar ser computado como manutenção e desenvolvimento de ensino.

Ao fim, extraiu-se da motivação do representante da Secretária Estadual de Educação - SEDU, bem como do parecer da Procuradoria Geral do Estado, que a dúvida pairava, na diferenciação, por eles realizada, entre as aquisições de gêneros alimentícios, de equipamentos e utensílios de cozinhas e as prestações de serviços necessárias à preparação das merendas escolares, já que conforme aduziram, só existiria vedação expressa na legislação em relação às primeiras (aquisições de gêneros alimentícios).

Pois bem.

² Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.





No debate então estabelecido, registrei, preliminarmente, minha posição no sentido de que, para se exaurir o debate da temática, fazia-se necessária uma reflexão acurada acerca da alimentação escolar, perpassando sobre a sua essencialidade e correlação com o processo de aprendizagem e permanência do aluno na escola, e ainda uma abordagem sobre a necessária definição de “Programa Suplementar de Alimentação”, incluindo suas fontes de recursos.

Porém, considerando nossas competências constitucionais enquanto Magistrados de Contas e, que tais análises/reflexões poderiam culminar em uma interpretação mais extensiva da legislação que rege a temática e, ainda, que possíveis soluções extrapolariam nosso âmbito de atuação, limitei-me à responder ao consulente de forma restritiva/objetiva.

Nesse cenário, enfrentamos os questionamentos formulados. Visando uma melhor compreensão da matéria e maior clareza na elucidação dos questionamentos formulados, as respostas foram segmentadas, destacando as despesas que podem, das que não podem ser computadas como MDE.

Vejamos alguns trechos que embasaram o Parecer em Consulta 00041/2021-3 – Plenário:

“De fato, tem-se que há casos em que, gradativamente, a mão de obra utilizada para o preparo da alimentação dos alunos (merendeiras) vem sendo substituída e desempenhada por empresas contratadas pelas administrações.

O que observo é uma mudança no vínculo entre esses profissionais e a administração pública contratante. Passam de então servidores, para funcionários contrados (terceirizados). Porém, o fim precípua de suas atribuições, quais sejam, preparo e processamento da merenda escolar, permanecem os mesmos.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Nessa perspectiva, entendo que as atividades de processamento e preparação da merenda escolar classificam-se como atividades-meios necessárias ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por conseqüência, inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Toledo Jr e Ciquera Rossi em seu Artigo “As despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino”, publicada na Revista do Tcu 107, defendem que a merendeira é, sem sombra de dúvida, profissional da educação, vinculada funcionalmente aos órgãos do ensino e paga à conta de dotações legalmente atribuídas ao setor em questão. Aqui, vale refletir, os custos salariais da merendeira, como antes se viu, agregam-se, sim, à despesa de MDE, possibilidade que, de outro lado, não beneficia outros gastos dos programas suplementares de alimentação, entre os quais a compra de gêneros alimentícios, de equipamentos para a cozinha-piloto, de combustível para a frota que distribui a merenda (art. 71, IV, LDB).

Nesses termos, apreendo que, em relação às despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar, tais como, as com gás, utensílios, equipamentos e mão de obra, as mesmas podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em consonância com o art. 70, V da LDB e com o Parecer em Consulta 018/2004. Ressaltando-se, todavia, no que tange às despesas com contratação de mão de obra para a preparação da merenda escolar, que os valores dos contratos de terceirização desta mão de obra deverão ser computados como Despesas de Pessoal, conforme dispõe o art. 18, §1º da Lei Complementar Federal nº 101/2001 e em convergência com o Parecer Consulta 013/2001.

De modo oposto, as despesas realizadas com a aquisição de gêneros alimentícios, não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, por força da vedação



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

prevista no art. 71, IV da LDB e em linha com o Parecer Consulta 009/2013.

1. PARECER EM CONSULTA TC-041/2021:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas no voto, em:

1.1. RESPONDER nos seguintes termos, quanto ao mérito relativo aos questionamentos da Consulta:

1.1.1. As despesas realizadas para a processamento e preparação da merenda escolar, tais como, as com gás, utensílios, equipamentos e mão de obra, podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, em consonância com o art. 70, V da LDB e com o Parecer em Consulta 018/2004. Ressaltando-se, todavia, no que tange às despesas com contratação de mão de obra para a processamento e preparação da merenda escolar, que os valores dos contratos de terceirização de mão de obra deverão ser computados como Despesas de Pessoal, conforme dispõe o art. 18, §1º da Lei Complementar Federal nº 101/2001 e em convergência com o Parecer Consulta 013/2001.

1.1.2. As atividades de processamento e preparação da merenda escolar classificam-se como atividade-meio necessária ao adequado funcionamento do sistema educacional e, por conseqüência, inerente à manutenção e desenvolvimento do ensino.

1.1.3. As despesas realizadas para a aquisição de gêneros alimentícios, não podem ser computadas como despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, por força da vedação expressa prevista no art. 71, IV da LDB e em linha com o Parecer Consulta 009/2013.

1.2. DAR CIÊNCIA ao consulente, na forma regimental;

1.3. ENCAMINHAR, ao consulente, cópia digitalizada do Parecer em Consulta firmado neste processo;

1.4. ARQUIVAR os autos, após certificado o trânsito em julgado.

2. Unânime.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



Pois bem. Conforme predito, ao responder à citada consulta limitei-me a fazê-la no âmbito de nossas competências constitucionais enquanto Corte de Contas. Porém ao aprofundar nos estudos sobre o tema, identifiquei algumas lacunas legislativas, dentre as quais destaco a ausência de uma definição/conceito legal pormenorizado sobre a “alimentação escolar”.

Nesse cenário, a partir desta contextualização e considerando que o Instituto Rui Barbosa é a Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas, proponho aos nobres Pares deste Comitê Técnico de Educação um debate mais acurado sobre a matéria, perpassando sobre a Alimentação no espectro da **Política Educacional e a necessária Intersectorialidade entre as políticas públicas para o alcance da integralidade do estudante-cidadão.**

2. INTRODUÇÃO

Ao analisar a legislação brasileira que rege a **Alimentação** na Política Pública Educacional constato a ausência de uma definição substancial e principiológica para o que é considerado “**Alimentação Escolar**” e o que vem a ser **Programa Suplementar de Alimentação**, até mesmo, um possível conflito aparente entre as normas que regulam a matéria. Explico.

No arcabouço legislativo nacional identificamos em nossa Constituição Federal mandamentos que prescrevem o dever do Estado em garantir atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por **meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde**, conforme se depreende do inciso VII do art. 208³.

O **artigo 212** da Carta Constitucional estabelece o percentual mínimo de a 25% (vinte e

³ 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 didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009](#))





cinco por cento) das receitas resultantes de impostos a ser aplicado pelo Estados com despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por sua vez, no âmbito infraconstitucional, a **Lei Federal nº 9.394/1996**, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), disciplinando o referido dispositivo (art. 212), estabeleceu em seu **artigo 70⁴** as despesas que podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo estas as realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis. Já no art. **71⁵**, elencou as que não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Embora o artigo 70, da LDB trate da possibilidade de incluir como despesas de MDE aquelas atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino, bem como aquelas com manutenção de bens e serviços vinculadas ao ensino, o inciso IV do seu artigo 71 disciplina expressamente que as despesas realizadas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social não constituirão despesas de MDE.

Limitando-se ao tema proposto ao debate, surge, então, a primeira questão: o que vem

⁴ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

⁵ Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.





a ser um “Programa Suplementar de Alimentação”? Existe diferença entre um “**Programa Suplementar de alimentação**” – que não é considerado despesa de MDE (art. 71,IV da LDB) –, e a **Alimentação Escolar**?

Pois bem, eis a questão central deste trabalho: apresentar a diferenciação entre esses dois institutos, já que a própria legislação que trata do tema os apresenta de forma genérica, equiparando as suas finalidades e propósitos, de modo que as políticas públicas disponíveis aos estudantes reduzam o seu papel social, limitando a sua integralidade enquanto cidadão, destinatário de direitos fundamentais.

Neste sentido, entendendo que ações dos **Programas Suplementares de Alimentação** devem ser ofertados não somente aos estudantes em situação de insegurança alimentar e nutricional, mas também aos demais membros do seu **núcleo familiar**, nota-se, de forma clara, que estas ações **não** devem ser custeadas com recursos da política educacional, já que se caracterizam como ações socioassistenciais, mesmo que essa identificação de vulnerabilidade alimentar tenha sido identificada a partir do ambiente escolar.

Por outro lado, o **alimento escolar**, chamada **merenda escolar**, que é ofertada no ambiente da escola, a fim de que o estudante não tenha fome e possa em razão disso, perder a capacidade de absorção cognitiva no processo de aprendizagem, deve ser prestada todos os estudantes de forma irrestrita, não podendo perpassar aos muros da escola.

Ademais, a necessidade de se identificar conceitos basilares para tais institutos, presta-se a fomentar o desenvolvimento, a organização e o melhor planejamento intersetorial das políticas públicas, a partir das necessidades múltiplas e transversais do estudante-cidadão.





Desta feita, a partir de tais anotações introdutórias passo a expor, sem a pretensão de esgotar o tema.

3. RESGATE HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

Antes de adentrar ao cerne do debate propriamente dito, necessário se faz realizar um resgate histórico acerca do surgimento da alimentação escolar, popularmente chamada de “merenda escolar”.

3.1 Contexto histórico da Assistência Social em ações de combate à fome no ambiente escolar:

De início, é fundamental evidenciar a origem assistencialista e filantrópica da política pública de Assistência Social. Direcionada aos mais desvalidos e desprovidos de recursos, as ações assistencialistas geralmente estavam ligadas aos ensinamentos caritativos das religiões⁶.

Fato é que a Assistência Social se instituiu por meio de ações desvinculadas de movimentos políticos e atividades estatais. E somente na década de 30, como parte da estratégia política do *Estado Novo* do presidente Getúlio Vargas, a temática da assistência social fora incorporada ao campo das políticas públicas governamentais, enfatizando a carência alimentar de grande parcela da população brasileira.

Posteriormente, na década de 40, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), pela então primeira-dama Darcy Vargas, organizou-se no estado de São Paulo as chamadas *sopa escolar* e *caixa escolar*, com o objetivo de fornecer aos estudantes da rede pública, assistência alimentar prestada no ambiente escolar.

⁶ Os Tribunais de Contas, a Pandemia e o Futuro do Controle – A necessária estruturação da Política de Assistência Social nos Municípios – Editora Fórum – pág. 491.





Nota-se, que a alimentação ofertada nas escolas – a mencionada “merenda escolar”, historicamente, está associada às ações assistencialistas, desvinculadas da esfera estatal, cujo financiamento era proveniente de recursos eventuais e desordenados.

Diante do contexto histórico, por vezes, é difícil desassociar a alimentação escolar, que constitui uma garantia de direito do educando à alimentação adequada no período em que se encontra no espaço escolar, de uma política assistencial focada nos estudantes mais carentes, que vivem em situação de vulnerabilidade alimentar e nutricional.

Neste sentido, a educadora Laudirege Fernandes Lima⁷ expôs o rótulo assistencialista que a alimentação escolar alcançou ao longo da história:

“Desta forma, o modo como o processo histórico sobre a alimentação escolar foi sendo processado estigmatizou, via senso comum, a política de alimentação dos estudantes, já que era vista com o propósito da minimização de um problema social brasileiro típico dos miseráveis, que era a fome.”

A questão da fome, sempre fora uma grande preocupação social, mormente porque é uma realidade que se apresenta mundialmente, sendo facilmente diagnosticada no ambiente escolar, que recebem muitas crianças e adolescentes, por vezes com o intuito principal de alimentarem-se.

No entanto, a alimentação escolar não pode ser abalizada sob a ótica da fome estrutural, ou seja, sob o manto assistencialista, da qual se desenvolveu, mas sim como um direito no processo de aprendizagem do educando. E é neste contexto, que se deve desassociar o que é insegurança alimentar e nutricional da chamada fome ocasional/circunstancial e fisiológica, cujas políticas de atuação são distintas, mas

⁷ Direito à Alimentação e Fruição do Direito à Educação: Gestão e Escolarização da Alimentação Escolar na Rede Pública Estadual de Alagoas – pág. 72.





devem ser movidas conjuntamente visando ao integral amparo do estudante a fim de que a escola cumpra o seu papel na formação do cidadão.

4. DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EDUCAÇÃO: PARTICIPAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.

4.1 A identidade da fome no ambiente escolar: Da situação de vulnerabilidade alimentar no núcleo familiar do estudante.

O ambiente escolar proporciona os mais variados conhecimentos aos estudantes, seja intelectual ou social, possibilitando o desenvolvimento humano enquanto cidadãos, por meio dos processos didáticos que estimulam a cognição e das trocas de experiências e vivências entre esses indivíduos naquele espaço social⁸.

Neste processo de desenvolvimento humano do estudante, é importante ressaltar o grande desafio enfrentado pela comunidade escolar no que tange a oferta de alimentação às crianças e adolescentes que frequentam a rede pública de ensino.

A Alimentação Escolar tem por finalidade ofertar o alimento ao estudante no espaço escolar para que tenha condições fisiológica e intelectual de acompanhar o processo de ensino-aprendizagem; todavia, há que se dizer que aquele estudante que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional grave, não terá a sua *fome*, e aqui, diga-se, fome em *strictu sensu*, a chamada fome estrutural, saciada por meio da “merenda escolar”.

⁸ Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.





Explico. Este estudante já ingressa no ambiente escolar com *fome*, muitas vezes em situação de desnutrição, e infelizmente a alimentação prestada naquele ambiente não suprirá minimamente suas necessidades nutritivas essenciais para o seu dia.

O avanço da fome no país é crônico e pode ser facilmente identificado no meio escolar; essa situação foi, lamentavelmente, agravada em razão da situação pandêmica vivenciada nos últimos anos. *“O aumento da fome nas escolas é termômetro e reflexo do que acontece no país”*, explica o doutor em geografia humana e pesquisador de insegurança alimentar, José Raimundo Sousa Ribeiro Júnior. Prossegue: *“A população mais pobre perdeu renda e sofre com desemprego, justamente as famílias que são recebidas pelas escolas públicas”*.

De acordo com o estudo realizado pelo Núcleo Ciência pela Infância (NCPI), da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, *a pandemia aumentou as desigualdades sociais e as crianças foram as mais afetadas em aspectos como as condições alimentares*⁹.

Segundo relato da diretora do Centro Educacional Unificado - CEU EMEF Perus (Escola Municipal de Ensino Fundamental), situada na periferia de São Paulo, após a determinação do isolamento social por causa da covid-19, que ocasionou o fechamento das escolas, bem como o aumento do desemprego no país, muitos pais e alunos passaram a pedir comida na porta da escola¹⁰.

E foi neste lamentável enredo, que por meio da Lei 13.987/2020¹¹, regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 2/2020, autorizou-se, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios (cestas básicas), adquiridas com recursos do PNAE – Programa

⁹ <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/alimentacao-escolar-e-porta-de-entrada-do-combate-a-fome-nas-periferias>

- Acesso em 08.06.2022.

¹⁰ <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/alimentacao-escolar-e-porta-de-entrada-do-combate-a-fome-nas-periferias-consulta-em-08-06-2022> - - Acesso em 08.06.2022.

¹¹ Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.





Nacional de Alimentação Escolar – aos pais ou responsáveis dos alunos, com o objetivo de garantir o direito à alimentação dos estudantes e auxiliar para que não entrassem em situação de insegurança alimentar e nutricional¹².

Este acontecimento – doação de cestas básicas – se iniciou de forma irregular e desordenada, sendo posteriormente regulamentado, e teve como destinatários todos os estudantes matriculados na educação básica pública, e via de consequência, o seu núcleo familiar, conforme relatado pela diretora do CEU EMEF Perus de São Paulo, *in verbis*:

“A escola acaba sendo um catalisador de problemas sociais. É o espaço que representa o poder público que as pessoas têm mais acesso. Como alternativa, nós passamos a comprar e a distribuir cestas básicas para as famílias, depois a prefeitura passou a disponibilizar as cestas”, conta¹³.

Sem embargo da importante missão das escolas no combate aos problemas socioassistenciais dos seus alunos, e neste ponto, cito a excepcional e louvável distribuição de cestas básicas às famílias dos estudantes – deve-se salientar que o seu papel fundamental ao ofertar alimentos aos estudantes no espaço escolar não é “matar a sua fome”, ainda que a principal refeição daquela criança ou adolescente, muitas vezes seja realizada no espaço escolar.

4.2 Da legítima mediação do profissional de Assistência Social no espaço escolar e das famílias em vulnerabilidade alimentar e social.

É dever das instituições de ensino preparar os estudantes para uma vida digna, estimular o cultivo dos valores humanos nos processos de aprendizagem, representando, dessa

¹² <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-perguntas-frequentes#:~:text=A%20Lei%20n%C2%BA%2013.987%2F2020%2C%20regulamentada%20pela%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CD%2F.que%20n%C3%A3o%20entrem%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o>

- Acesso em 08.06.2022;

¹³ <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/alimentacao-escolar-e-porta-de-entrada-do-combate-a-fome-nas-periferias>

- Acesso em 09.06.2022.





forma, verdadeiros espaços de acolhimento para crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade alimentar e tantas outras situações de fragilidades¹⁴.

É neste contexto que se verifica a importância da acessibilidade às famílias dos estudantes ao espaço escolar; já que as escolas se tornam verdadeiras redes de proteção social e amparo àqueles que necessitam de apoio socioassistencial, **notadamente os estudantes que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional grave.**

A Alimentação Escolar é atribuída a política pública de educação¹⁵, ainda que não tenha exclusivamente o objetivo de ofertar alimentação aos estudantes visando à garantia dos nutrientes necessários ao ideal funcionamento de suas funções cognitivas. Por questões histórico-sociais ela vai além, prestando-se também, à garantir a segurança alimentar ao estudante que vive em situação de fome.

De fato, é lamentável que a escola tenha esta missão. A segurança alimentar e nutricional dos estudantes deveria ser garantida no ambiente da família, considerando que se os demais componentes/integrantes da unidade familiar tiverem este direito assegurado, o estudante, certamente, não chegará à unidade escolar em déficit nutricional.

Diante da essencialidade de equipes multiprofissionais serem inseridas nas redes de ensino público, a fim de contribuir para o atendimento integral e de qualidade no processo de ensino-aprendizagem do estudante, foi que, por meio da Lei Federal nº 13.935/2019 de 11 de dezembro de 2019¹⁶, os profissionais ligados à política pública socioassistencial, após uma luta histórica, alcançaram este direito:

¹⁴ Alguns problemas sociais que são "levados" para as instituições de Ensino: Violência familiar e comunitária; Uso de drogas; Desemprego dos responsáveis – Extrema pobreza; Saúde precária e etc.

¹⁵ A Alimentação Escolar não é custeada com os recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, art. 70 c/c o art. 71 da LDB;

¹⁶ Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica.





Art. 1º As redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

§ 1º As equipes multiprofissionais deverão desenvolver ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, com a participação da comunidade escolar, atuando na mediação das relações sociais e institucionais.

§ 2º O trabalho da equipe multiprofissional deverá considerar o projeto político-pedagógico das redes públicas de educação básica e dos seus estabelecimentos de ensino.

Posteriormente, por meio da nova Lei do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) - Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, alterada pela Lei nº 14.276 de 27 de dezembro de 2021¹⁷, outra conquista foi alcançada - a regulamentação de que os recursos alocados na parcela de 30% destinados ao pagamento de profissionais da educação poderão ser utilizados pelos municípios, estados e o Distrito Federal para custear a remuneração de profissionais da psicologia e do serviço social que atuam nas equipes multiprofissionais da rede pública de educação básica, de acordo com a Lei nº 13.935/2019¹⁸.

Certamente a partir do ambiente escolar pode-se medir a situação de fome no país, e é nesta perspectiva que o fortalecimento de políticas públicas, como por exemplo, a

¹⁷ Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

¹⁸ Art. 26-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão remunerar, com a parcela dos 30% (trinta por cento) não subvencionada aos profissionais da educação referidos no inciso II do § 1º do art. 26 desta Lei, os portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, nos termos da [Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019](#), observado o disposto no caput do art. 27 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021\)](#)

Art. 27. Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do **caput** do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital.





participação ativa de profissionais de assistência social nas instituições de ensino, poderá contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos estudantes, bem como de seu núcleo familiar, nos mais variados aspectos sociais.

Nas palavras de Beatriz Bonani de Oliveira, *o Assistente Social é um profissional qualificado teoricamente, imbuído de um projeto ético-político, capaz de fazer uma leitura com visão de totalidade das questões que lhes são apresentadas. Ele possui visão contextualizada para conhecer a realidade, as diversas situações, a intervenção da força de seus atores com o objetivo de levantar dados para análise, diagnóstico e intervenção qualificada.* É um profissional que luta para defender seus valores, inclusive o direito à alimentação, uma vez que a “fome é um problema mundial, e o assistente social que é um profissional qualificado para elaborar políticas públicas não pode desconsiderar que ela mata¹⁹.

Na mesma linha de intelecção, Miriam Jacques Schmidt²⁰ enfatiza:

[...] Não adianta lutar por um sistema de saúde melhor se as pessoas não estiverem bem alimentadas, pois sem alimentação não é possível ter saúde. Não adianta lutar por educação de qualidade se falta comida para muitos dos escolares, pois sem alimentação as crianças podem até ir à escola, mais não irão aprender. (Schmidt, 2008, p.54)

É de grande importância a intervenção do assistente social no processo de identificação do aluno que encontra-se em situação de vulnerabilidade alimentar no ambiente escolar; por meio de mapeamentos, esse profissional também poderá alcançar toda população carente que se encontra por trás daquele indivíduo.

¹⁹ O Trabalho do Assistente Social na Política Pública de Segurança Alimentar e Nutricional – Londrina: 2018;

²⁰ Não adianta lutar por um sistema de saúde melhor se as pessoas não estiverem bem alimentadas, pois sem alimentação não é possível ter saúde. Não adianta lutar por educação de qualidade se falta comida para muitos dos escolares, pois sem alimentação as crianças podem até ir à escola, mais não irão aprender – Miriam Jacques Schmidt – Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.





Outro ponto de extrema relevância está relacionado a otimização dos recursos públicos direcionados à educação e à política assistencial, pois realizado o mapeamento dos estudantes que se encontram em situação de *fome* (fome estrutural), as ações e os programas serão melhores direcionados, permitindo a racionalização desses recursos.

A alimentação escolar ofertada ao estudante a fim de suprir suas necessidades nutritivas essenciais no processo de aprendizagem, obviamente deverá ser custeados pela política educacional, já os recursos destinados à assistência alimentar do indivíduo/aluno no ambiente doméstico certamente deverá ser responsabilidade da política assistencial.

Neste ponto, é importante mencionar como exemplo de falta de planejamentos conjuntos e ações articuladas, a oferta de cestas básicas aos pais ou responsáveis dos estudantes no contexto do fechamento das instituições de ensino público, por ocasião da pandemia do covid-19.

Nota-se que, embora legalmente amparados por medida excepcional, os gestores públicos expuseram verdadeira desarticulação entre as políticas públicas, visto que os recursos utilizados na distribuição de alimentos naquele contexto, deveriam ser de caráter socioassistencial, uma vez que a política de alimentação escolar – PNAE, não têm condições e nem mesmo orçamento público para tanto.

Diante dessa triste configuração do estado, Mariangela B. Wanderley, Maria Lúcia Martinelli e Rosangela Dias O. da Paz²¹ asseveram que a consequência da setorização tem sido observada ao longo das diferentes gestões públicas, pela desarticulação, fragmentação e sobreposição das ações, ***além de expor as famílias, indivíduos e grupos atendidos pelas políticas a um paralelismo de intervenções e, muitas***

²¹ Artigo: A Intersetorialidade nas Políticas Públicas – Publicação: 07 de fevereiro de 2020 – Cortez Editora Ltda – Scielo (Scientific Electronic Library Online) <https://www.scielo.br/i/sssoc/a/DPfFVvJzjDFYSzB9NWWHv7z/?lang=pt> – consulta em 09.06.2022.





vezes, à duplicidade de cadastros e procedimentos para acesso aos serviços públicos.

4.3 Da subordinação sistêmica dos profissionais de Assistência Social vinculados à rede pública de ensino à política de Assistência Social.

O cenário pandêmico e a forte crise econômica tem fomentado a escassez de recursos e, conseqüentemente, agravado as vulnerabilidades sociais, especialmente no que tange a carência alimentar e nutricional de grande parte da população, tornando extremamente complexa a promoção de uma gestão pública de qualidade.

Daí, exsurge a necessária e urgente intersetorialidade entre as diversas políticas públicas, a fim de articularem ações por meio de diferentes profissionais, visando ao benefício coletivo e comunitário, *in casu*, o combate a fome não somente dos estudantes em carência alimentar, mas também do núcleo familiar ao qual estão inseridos.

A intersetorialidade e a complementaridade dessas políticas apesar de legalmente amparadas, dependem de articulação e formação de uma nova cultura organizacional entre as instituições e os gestores públicos visando ao atendimento integral das demandas educacionais e socioassistenciais, alcançando o estudante e os seus familiares como cidadãos, detentores de direitos universais garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/1988.

Neste contexto, é que o profissional de assistência social vinculado à rede pública de ensino é extremamente necessário para que possa discernir/identificar a situação de vulnerabilidade social que se encontra o estudante, para que a política de Assistência Social seja capaz de alcançar o seu núcleo familiar, oportunizando-lhes acesso aos serviços, benefícios e projetos assistenciais disponíveis.





A partir do ambiente escolar, este profissional da Assistência Social, assegurado com recursos do FUNDEB, detém a nobre missão de promover a articulação das políticas públicas de Educação e de Assistência Social. E para que este assistente social vinculado à rede pública de ensino exerça com plenitude a responsabilidade que lhe fora legalmente garantida é fundamental que esteja sistematicamente subordinado à política de Assistência Social.

Explico. Ao identificar a situação de vulnerabilidade do estudante, seja ela alimentar ou social, o assistente social pertencente ao quadro funcional da unidade escolar, a qual esta criança ou adolescente está matriculada, deverá contactar a família deste indivíduo e encaminhá-la aos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS daquela região/território, a qual está localizada a escola, a fim de oferta-lhes os serviços de proteção básica da Assistência Social.

Para os teóricos Mariangela B. Wanderley, Maria Lúcia Martinelli e Rosangela Dias O. da Paz²², “o horizonte da intersetorialidade das políticas públicas consubstancia-se na melhora das condições de vida da população, na otimização e utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) e nos ganhos de escala e de resultados. Mas é preciso esclarecer que a intersetorialidade não pode ser vista como iniciativa individual de profissionais ou equipes, requer decisões institucionais e políticas nos níveis de planejamento e de execução que rompam com a cultura política da setorização que tem sido reforçada com as práticas de negociação de cargos entre partidos e parlamentares que apoiam determinadas gestões, em nome da governabilidade, sem um programa de ação integrado”.

²² Artigo: A Intersetorialidade nas Políticas Públicas – Publicação: 07 de fevereiro de 2020 – Cortez Editora Ltda – Scielo (Scientific Electronic Library Online) <https://www.scielo.br/i/sssoc/a/DPfFVvJzjDFYSzB9NWWHv7z/?lang=pt> – Acesso em 09.06.2022.





Deste modo, através de mecanismos intersetoriais, as ações e os programas relacionados ao combate à insegurança alimentar e nutricional dos escolares, devem ser materializados extramuros das instituições de ensino, desenvolvendo estratégias organizacionais estruturadas e síncronas indispensáveis neste momento de crescimento das desigualdades e da pobreza estrutural e extrema.

5. O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA VOLTADA PARA O ESTUDANTE:

Os direitos humanos originam-se das necessidades sociais e individuais inerentes à dignidade humana, quais sejam: direito à vida, à saúde, à habitação, ao vestuário, à educação de qualidade, condições de trabalho adequadas, assistência social, alimentação adequada e outros.

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) foi recentemente incluído na Constituição Brasileira – CRFB/1988²³. A compreensão do DHAA perpassa o conceito de SAN – Segurança Alimentar e Nutricional – e sua construção histórica, pois por meio de políticas públicas propostas pela sociedade civil organizada, de responsabilidade do Estado e da sociedade como um todo, este direito pode ser garantido a todos os cidadãos (Greenwood; Fonseca, 2018²⁴).

Visando ao atendimento da adequada alimentação escolar, o Governo Federal desenvolveu ao longo de muitas décadas o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, atualmente regulamentado por meio da Lei nº 11.947/2009²⁵, *cujo objetivo é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o*

²³ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015](#))

²⁴ Alimentação na escola: significados e possibilidades do comer e da comida para a promoção dos direitos humanos - Rebecca Louise Greenwood1 Alexandre Brasil Fonseca – 2018.

²⁵ Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.





rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo²⁶.

O PNAE é um programa suplementar à educação, custeado por meio de repasses financeiros anuais aos entes federados, com base no censo escolar realizado no ano anterior, que visa a expansão do atendimento de alimentação escolar a todos os alunos da educação básica brasileira.

Internacionalmente reconhecido como o maior programa de alimentação escolar do mundo, o PNAE é considerado a política pública mais antiga de segurança alimentar e nutricional do Brasil, originando-se da necessidade de suprir a fome estrutural do estudante, já que outros programas não alcançam o núcleo familiar desse indivíduo em vulnerabilidade alimentar.

Ainda que o PNAE se proponha integralmente ao desenvolvimento de ações voltadas à alimentação no ambiente escolar, visando à garantia da segurança alimentar e nutricional do estudante, é inconcebível que possa suprir a carência alimentar/fome estrutural do estudante com apenas R\$ 0,30 centavos/dia²⁷. E é neste contexto, que outros programas governamentais devem assegurar o direito à alimentação adequada ao núcleo familiar do estudante, para que o mesmo não ingresse no ambiente escolar em vulnerabilidade alimentar e nutricional.

A Alimentação Escolar, permeada pela Segurança Alimentar e Nutricional e pelo Direito Humano à Alimentação Adequada, envolve diversas temáticas e inúmeros questionamentos que se revelam no contexto de total ausência de articulação dos

²⁶ Art. 4º da Lei 11.947/2009;

²⁷ <http://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar/pnae> - consulta em 13.06.2022





serviços, das ações e dos programas das variadas políticas públicas essenciais ao combate a fome e a miséria, bem como à educação de qualidade.

6. A ALIMENTAÇÃO NO AMBIENTE ESCOLAR.

6.1 Terminologia.

A terminologia Alimentação Escolar não é de fácil identificação. Em 2020 a Organização das Nações Unidas publicou o estudo **“Programa Mundial de Alimentos (WFP)”** lançado na versão em português como **“Estado da Alimentação Escolar no Mundo 2020”**. O documento fornece uma análise da situação dos programas de alimentação escolar antes da COVID-19, descreve os danos causados pela pandemia e apresenta o que pode ser feito para restaurar essa notável rede de segurança global – não apenas para voltar para onde o mundo estava em janeiro de 2020, mas para reconstruir melhor.

O WFP foi laureado com o Prêmio Nobel da Paz de 2020, em parte devido ao papel dos programas de alimentação escolar da organização na abordagem da fome e da construção da paz como partes da resposta imediata a conflitos e emergências.

Utilizando o trabalho como uma das fontes de pesquisa verifico que a dificuldade em se definir alimentação escolar também fora por eles relatada.

Em seu texto as Nações Unidas revela que a terminologia apresenta desafios especiais ao escrever sobre programas escolares. Todos os programas discutidos na publicação são entregues através de sistemas escolares e incluem intervenções que promovem a saúde, nutrição ou ambos os resultados simultaneamente.

Relatam que historicamente, os programas escolares dirigidos pelo setor da saúde têm sido chamados de “Programas de Saúde e Nutrição Escolar”, enquanto os programas que fornecem alimentos nas escolas são “Programas de Alimentação Escolar”,





frequentemente geridos por outros setores que não o da saúde, mas especialmente pelos da educação, proteção social e bem-estar.

Ao fim, a publicação utilizou preferencialmente o termo alimentação escolar porque considerar que é a terminologia mais aceita nesta área. No entanto, destacou que a alimentação escolar vem sendo cada vez mais fornecida de **forma integrada com as intervenções de saúde e nutrição nas escolas** e advertiu que as futuras edições do Estado da Alimentação Escolar no Mundo ficam suscetíveis a ecoarem essa adoção mais ampla da saúde e nutrição escolar na sua terminologia.

Como visto, os estudos demonstram que o termo “alimentação escolar” foi uma escolha feita pelos pesquisadores por se tratar de uma terminologia mais aceita na área, não por se tratar, necessariamente de uma ação da Política Educacional.

Ao contrário, destacaram que a alimentação escolar vem sendo cada vez mais fornecida de forma integrada com as intervenções de saúde e nutrição nas escolas e ousou afirmar, com forte cunho socioassistencial.

A alimentação fornecida pelo poder público aos estudantes pode ter um caráter assistencialista, de suplementação alimentar dirigida para o combate à pobreza, como na maioria dos países pobres do chamado Terceiro Mundo. Ou pode ser compreendida como um direito do cidadão e um dever do Estado, que é responsável pelo bem-estar das crianças, inclusive por sua alimentação enquanto estão na escola, como acontece em muitos países desenvolvidos do chamado Primeiro Mundo²⁸.

Dessa maneira, posta está a necessidade do Poder Público promover as indispensáveis conceituações para tratar da **alimentação no ambiente escolar** e da **alimentação no combate à fome e insegurança alimentar**, a partir de um olhar intersectorial entre as

²⁸ABREU, Mariza. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMERICLATINA: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078>. Acesso em 12 de junho de 2022





políticas públicas, que permitirá alcançar o atendimento das necessidades do estudante -cidadão em sua integralidade.

Tais distinções são primordiais para que as ações públicas ganhem mais efetividade e para que se promova o equilíbrio orçamentário entre as políticas públicas, elidindo o enfraquecimento de uma política em detrimento de outra, bem como, que os recursos da educação para ações estritamente de cunho sócio assistencial.

6.2 Da Essencialidade da alimentação no ambiente escolar.

ROMANI 2004, afirma que todo ser humano nasce com um potencial genético de crescimento que poderá ou não ser alcançado, dependendo das condições de vida a que esteja exposto desde a concepção até a idade adulta. Portanto, o processo de crescimento está influenciado por fatores intrínsecos (genéticos) e extrínsecos (ambientais), dentre os quais se destacam a alimentação, a saúde, a higiene, a habitação e os cuidados gerais com a criança, que atuam acelerando ou retardando esse processo.

A fome e a desnutrição impactam o desenvolvimento das crianças de diversas maneiras: além de serem das principais causas da mortalidade infantil, têm efeitos cognitivos, sociais e emocionais, afetando capacidades como memória e atenção²⁹.

É consenso que se alimentar de forma saudável é fundamental para o desenvolvimento integral de todos indivíduos. Segundo informações do Guia Alimentar para a População Brasileira, do Ministério da Saúde, o Brasil alcançou, nas últimas décadas, importantes mudanças no padrão de consumo alimentar devido à ampliação de políticas sociais nas áreas de saúde, educação, trabalho, emprego e assistência social³⁰.

²⁹ **Toda criança pode aprender.** Disponível em: [https://labeledu.org.br/todacriancapodeaprenderhttps://labeledu.org.br/como-a-alimentacao-impacta-no-desenvolvimento-infantil/#:~:text=De%20que%20maneiras%20a%20fome,capacidades%20como%20mem%C3%B3ria%20e%20aten%C3%A7%C3%A3o](https://labeledu.org.br/todacriancapodeaprenderhttps://labeledu.org.br/como-a-alimentacao-impacta-no-desenvolvimento-infantil/#:~:text=De%20que%20maneiras%20a%20fome,capacidades%20como%20mem%C3%B3ria%20e%20aten%C3%A7%C3%A3o.). Acessado em: 12/06/2022.

³⁰ **Alimentação escolar é parte do processo de aprendizagem.** Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/alimentacao-escolar-e-parte-do-processo-de-aprendizagem/>. Acessado em: 12/06/2022.





Especialistas defendem que as escolas lidem com o momento da alimentação como uma extensão da proposta pedagógica. Para tanto, além de orientação, a formação dos hábitos alimentares saudáveis deve buscar o diálogo com os valores culturais, sociais e afetivos, além dos emocionais e comportamentais a cada proposta de mudança, somando ao desenvolvimento integral dos estudantes³¹.

A merenda na escola pública é afirmativa do melhor rendimento escolar diante daquela que chamamos "fome do dia". Não se tratando de resolver a condição de desnutrição e conhecendo os efeitos das sensações da fome, tanto sobre a disponibilidade escolar quanto sobre o sentimento de cidadania, caberá à escola oferecer uma merenda nutricionalmente adequada e na forma de uma refeição coletiva, especialmente na chegada da criança à escola em lugar de no intervalo das aulas, para captar o máximo incentivo da criança aos desafios de uma resposta intelectual aos problemas pedagógicos. (CECCIM, 1995)³².

Para que a merenda represente um fato pedagógico, embasada no reconhecimento dos direitos de cidadania e não no assistencialismo, que não reconhece a necessidade de transformação e mobilização da sociedade, deverá fazer-se acompanhar de uma política educacional sofisticada. A oferta suficiente de vagas para matrícula, a infra-estrutura escolar, um expressivo orçamento destinado à educação, a qualificação de professores e de pessoal de escola e a sofisticação dos recursos pedagógicos são fundamentais à reversão do fracasso escolar, e não será a merenda a portadora da função existencializante da escola (como no absurdo de escolas serem fechadas enquanto há atrasos na entrega da merenda ou aceitar/propor/legitimar/validar que o aluno vai à escola por causa da merenda). (CECCIM, 1995).

³¹ **Alimentação escolar é parte do processo de aprendizagem.**

Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/reportagens/alimentacao-escolar-e-parte-do-processo-de-aprendizagem/>. Acessado em: 12/06/2022.

³² **Alimentação escolar na america latina: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização.** Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078>.

Acessado em: 12/06/2022.





ABREU, 1995, em “ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico?” enfrenta a diferença entre a desnutrição e a fome, esta entendida como uma situação transitória, ou potencialmente transitória que dificulta a realização de qualquer atividade do ser humano.

A precitada autora descreve que, enquanto a desnutrição grave provoca lesões no sistema nervoso, a fome é, ao contrário, uma situação transitória, ou potencialmente transitória, que não provoca lesões irreversíveis, mas que dificulta a realização de qualquer atividade do ser humano:

a fome interfere com a disponibilidade orgânica e psíquica para atividades físicas e mentais, por uma questão fisiológica de concentração sobre uma necessidade primária e do próprio déficit energético (Collares, Moysés, Lima, 1985, p.14)

E a chamada "fome do dia", com a qual é tão difícil aprender quanto com frio ou com vontade de se dirigir ao banheiro. A partir dessas constatações, é preciso questionar a merenda escolar. Em primeiro lugar, é necessário desvinculá-la dos falsos e inatingíveis objetivos de constituir-se em solução para a desnutrição e o fracasso escolar. Recolocando o problema, precisamos superar a concepção segundo a qual a merenda existe apenas porque as crianças são pobres e podem ser desnutridas. Na verdade, a alimentação escolar precisa ser encarada, segundo Lima (Cadernos do CEDES, n.15, p.56), *como algo natural em um ambiente onde existem crianças que, por serem crianças, sentem fome.* (ABREU, 1995).

Portanto, a merenda escolar precisa ser vista como uma refeição para manter a criança alimentada enquanto está na escola, independentemente de suas condições socioeconômicas, e não instrumento para erradicar a desnutrição. (ABREU, 1995).

Mariza Abreu, em seu outro artigo intitulado “ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMÉRICA LATINA: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização”, conclui sua





pesquisa afirmando que há, na verdade, a problemática fundamental dos programas de alimentação escolar consiste na dificuldade encontrada para formular com clareza seus objetivos: essencialmente assistenciais e nutricionais? Ou também educativos?³³

Apesar da longa data da pesquisa, as conclusões da pesquisadora retro referenciadas ainda encontram-se atuais, posto que os marcos constitucionais acerca da matéria ainda permanecem insuficientes para se dirimir tais celeumas.

Neste viés, pode-se concluir que a alimentação fornecida aos estudantes nas escolas, durante o período letivo, é aquela que tem o objetivo de evitar ou saciar-lhes a fome - aqui entendida como a fome circunstancial ou ocasional que acomete os estudantes durante o tempo em que se encontram no ambiente escolar -. Isso porque a merenda escolar, é aquela que tem estreita correlação com a capacidade de absorção cognitiva do estudante e que visa coibir os efeitos deletérios da fome que, por sua vez, podem impactar diretamente no resultado de aprendizagem do estudante.

7. DAS POSSÍVEIS LACUNAS LEGISLATIVAS: DISTINÇÃO CONCEITUAL ENTRE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E PROGRAMAS SUPLEMENTARES DE ALIMENTAÇÃO.

Conforme acima exposto, percebe-se que a alimentação fornecida aos estudantes no ambiente escolar carece de uma regulação mais precisa e sob a perspectiva da política educacional.

As referências constitucionais e legais acerca da matéria geram dubiedade e um grande esforço para a hermenêutica jurídica.

³³ ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMERICA LATINA: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078> . Acessado em: 12/06/2022.





A título de exemplo, podemos citar o **art. 208, VII³⁴** da Carta Constitucional que, apesar de encontrar-se localizado no capítulo da Educação, prescreve o dever do Estado em garantir a educação por meio de, dentre outros, **programas suplementares de alimentação**.

Já o § 4º do art. 212 da Constituição Federal³⁵ (CFRB) institui que os **programas suplementares de alimentação** e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com **recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentário**.

Por sua vez, o **art. 4º** da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, preceitua que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de 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.

Lado outro, o **IV do art. 71** do mesmo diploma legal, disciplina que as despesas realizadas com **programas suplementares** de alimentação não constituem despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Percebe-se que ao tratar do direito à alimentação o legislador brasileiro o vincula aos **Programas Suplementares de Alimentação**. Ocorre que, conforme pode-se depreender de sua interpretação semântica, o vocábulo *Suplementar* significa, segundo o dicionário Houaiss, algo que *serve de suplemento para suprir o que falta; adicional; que amplia*. Ou seja, *in casu*, que transcende às necessidades do estudante durante o

³⁴ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

(...)

II - 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.

³⁵ § 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.





período em que está na escola. O que nos leva a cogitar sobre uma possível atecnia do legislador.

Neste cenário, faz-se necessário estabelecer diferenciação precisa entre alimentação escolar e Programa Suplementares de Alimentação? A meu ver, sim. Explico.

Reiterando, apreendo que a alimentação escolar ou merenda escolar deve ser compreendida como aquela ofertada no ambiente escolar, durante o período letivo, em razão de sua essencialidade no processo de aprendizagem do estudante, com o objetivo de evitar ou saciar-lhes a fome que, neste caso, é a fome ocasional/circunstancial, aquela que interfere negativamente na sua capacidade de absorção cognitiva e por consequência no resultado de aprendizagem do estudante.

Neste sentido, ou seja, considerando a alimentação escolar como aquela que tem estreita correlação com a capacidade de absorção cognitiva do estudante no período letivo, os recursos utilizados para custear as despesas para tal oferta devem ser considerados como recursos da Política Educacional e, logo, inerentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, aos moldes do art. 212 da CFRB e do art. 70 da LDB.

Diferentemente de um **Programa Suplementar de Alimentação** que, como dito, tem o caráter de “*suprir o que falta*”, o que leva a interpretação de que o seu destinatário deve ser o estudante-cidadão, que se encontra em estado de insegurança alimentar e nutricional e, logo, acertadamente, não deve ser custeado com recursos da educação, conforme previsto no art. 71 da LDB.

Ademais, o alimento ofertado no ambiente escolar tem relação direta com o resultado da aprendizagem do aluno e, por consequência, deve ser fornecido a todos, independentemente de o estudante encontrar-se em estado de insegurança alimentar e





nutricional ou não. Isso porque esta oferta tem relação direta com a aprendizagem. Ao passo que o alimento ofertado de maneira suplementar, ou seja, para suprir as necessidades alimentares estruturais do estudante-cidadão, este deve se dar sob a tutela orçamentária socioassistencial do estado.

Reforçando a tudo que fora aqui exposto, convém, ainda, trazer à luz que, ao se analisar o Plano Nacional de Educação – PNE, instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014 destaca-se dentre as metas nele previstas, a meta de número 6, que consiste na oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

Ora, se o Plano Nacional de Educação direciona manter o estudante durante “todo o dia” na escola, como seria possível oferecer educação em tempo integral sem garantir alimento ao estudante durante o período que ele encontra no ambiente escolar dedicado ao processo de ensino aprendizagem? Tal lógica só evidencia a necessidade que se dê a devida atenção à temática, com seus objetivos e alcance devidamente delineados.

Assim, a partir da linha de intelecção ora apresentada, entende-se que há uma lacuna legislativa no que se refere a conceituação e/ou diferenciação precisa para “Alimentação Escolar” e “Programa Suplementar de Alimentação”.

E avançando ainda mais neste raciocínio, emerge a seguinte indagação: tal ausência ou atecnia legislativa acaba por impactar no equilíbrio orçamentário entre as políticas públicas (educacional e socioassistencial), impactando no trabalho intersetorial que é indispensável para se atender às necessidades integrais do estudante enquanto cidadão e sujeito de direitos de outras políticas públicas oferecidas pelo Estado?





Diante das razões aqui expostas, conclui-se no sentido de que há lacunas a serem preenchidas, como a necessária conceituação de alimentação escolar, distinguindo-se do programa suplementar de alimentação.

Preenchidas tais lacunas, e partindo da premissa aqui expressa, far-se-á necessário promover as adequações legislativas no art. 208 da CFRB e 70 e 71 da LDB (dentre outros), com vistas a considerar as despesas realizadas com a **alimentação escolar** como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. No mesmo sentido, as despesas realizadas com **programas suplementares de alimentação**, como despesas de caráter socioassistencial e, assim, derivadas de outras fontes orçamentárias.

Por fim, constata-se, ainda, que tais distinções são primordiais para que as ações públicas ganhem mais efetividade e para que se promova o equilíbrio orçamentário entre as políticas públicas, elidindo o enfraquecimento de uma política em detrimento de outra, bem como, que os recursos da educação sejam utilizados em ações estritamente de cunho sócio assistencial e vice-versa.

8. CONCLUSÃO

No caso brasileiro, a configuração do Estado tem a setorização e fragmentação como constitutivas da estruturação histórica das políticas públicas, concebidas e organizadas para serem implementadas isoladamente, sem que haja planejamentos conjuntos e ações articuladas. A lógica setorial expressa-se na estrutura administrativa, dos três níveis de governo, na formulação, coordenação e execução dos serviços públicos, e via de regra, cada área da política pública especializa-se com a definição de normativos, procedimentos buscando recursos (humanos, físicos e orçamentários) para sua viabilização³⁶.

³⁶ **Intersetorialidade nas Políticas Públicas.** Disponível em: http://old.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282020000100007&script=sci_arttext. Acesso em: 12/06/2022





Nesse contexto, ante a necessária intersetorialidade das políticas públicas, é importante frisar que os programas socioassistenciais - não somente os voltados para política de segurança alimentar e nutricional -, podem e devem ser desenvolvidos a partir de estudos sociais realizados no ambiente escolar, notadamente, diante do triste cenário de escassez socioeconômica aumentado pela pandemia da covid-19.

A ausência de articulação dos serviços, ações e programas gera um grande desarranjo no orçamento público, comprometendo sobremaneira a distribuição mais acertada e direcionada dos serviços públicos disponíveis ao indivíduo/estudante, *in casu*, a garantia de alimentação adequada, no ambiente escolar e fora dele, a fim de assegurar-lhe integral acesso aos direitos fundamentais.

Compreender a *fome* no ambiente escolar exige aprofundamento da temática. Procurou-se aqui refletir sobre a necessidade de se diferenciar a fome estrutural da fome ocasional ou circunstancial. Nessa perspectiva, vislumbrou-se que a primeira relaciona-se com o fenômeno da pobreza e da insegurança nutricional e alimentar grave, ao passo que a segunda, diz respeito à necessidade de se alimentar por questões fisiológicas, em razão do decurso do tempo.

Nesta linha, identificou-se que a Alimentação Escolar - merenda escolar, no viés da política pública educacional, deve ser compreendida como aquela ofertada no ambiente escolar, em razão de sua essencialidade no processo de aprendizagem do estudante, com o objetivo de evitar ou saciar-lhes a fome ocasional, preservando sua capacidade de absorção cognitiva e, por consequência, o resultado na aprendizagem do estudante.

Ao passo que a questão da insegurança alimentar e nutricional do estudante, pode ser suprida a partir do ambiente escolar, por meio de programas e ações conjuntas de outras políticas públicas, que podem identificar através do estudante as necessidades socioassistenciais do seu núcleo familiar.





Assim, a partir de tais possíveis distinções e de sopesar as necessidades do estudante enquanto cidadão, logo, destinatário das demais políticas públicas – para além da educacional -, deparou-se com lacunas legislativas neste aspecto. Para se alcançar a integralidade do estudante-cidadão far-se-ia necessário conceituar e diferenciar Alimentação Escolar e Programa Suplementar de Alimentação, já que a regulação quanto à matéria iguala os institutos e os conceitua genericamente.

Neste sentido, em um esforço hermenêutico para melhor compreender tais institutos, conclui-se que ações dos **Programas Suplementares de Alimentação** devem ser ofertados não somente aos estudantes em situação de insegurança alimentar e nutricional, mas também aos demais membros do seu **núcleo familiar**. Nota-se, de forma clara, que estas ações **não** devem ser custeadas com recursos da política educacional, já que se caracterizam como ações socioassistenciais, mesmo que essa identificação de vulnerabilidade alimentar tenha sido identificada a partir do ambiente escolar.

Por outro lado, o **alimento escolar**, que é ofertado no ambiente da escola, presta-se a evitar que o estudante não tenha fome e, em razão disso tenha a sua capacidade de absorção cognitiva reduzida, refletindo, deletariamente, no processo de aprendizagem. Neste sentido, a merenda escolar deve ser prestada a todos os estudantes, de forma irrestrita, não podendo perpassar aos muros da escola.

Assim, considerando que as ações de “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE” são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional: educação de qualidade para todos, ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis, existem razões para se fazer diferenciação nas fontes de recursos para custear o **“Programa Suplementar de Alimentação”** e **“Alimentação Escolar”**, já que elas possuem finalidades diferentes.





Há uma série de dados e notícias recentes, principalmente a partir do advento da pandemia, sobre estudantes que relatavam *fome – stricto sensu* - no ambiente escolar. Ocorre que isso não faz da *fome*, necessariamente, um problema educacional, mas, sim, um problema socioassistencial. **Partindo da premissa de que o “Programa Suplementar de Alimentação” tem esse caráter – socioassistencial-, de fato, não é possível que sejam usados os recursos da educação – MDE para implementação dessas ações.**

Avançando nas ponderações expostas, apreendeu-se que o estudante no ambiente escolar tem um outro tipo de fome, que não é a fome estrutural, que o mantém em estado de **insegurança alimentar**; é a fome pontual, ocasional, circunstancial, de quando há um intervalo aprofundado entre as refeições. Dessa forma, o alimento distribuído no ambiente escolar, que deve ser para todos os estudantes, prejudicaria a aprendizagem caso não fosse ofertado. Neste cenário, a **“Alimentação Escolar” deveria constar no nosso arcabouço legislativo com essa caracterização, devendo, portanto ser custeada com recurso de manutenção e desenvolvimento do ensino.**

Por fim, conclui-se que os paradigmas conceituais prestam-se para que as ações estatais alcancem mais efetividade, a partir de um planejamento intersetorial entre as políticas públicas e que tome como base as necessidades integrais e transversais do indivíduo, aqui entendido como estudante-cidadão.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Presidente do Comitê Técnico de Educação do IRB





8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABREU, Mariza. **ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico?** Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078>. Acesso em: 11 jun. 2022.
2. ABREU, Mariza. **ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA AMERICLATINA: programas universais ou focalizados/políticas de descentralização.** Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2339/2078>. Acesso em: 11 jun. 2022.
3. BRASIL. **Constituição [1988]. Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jun. 2022.
4. CECCIM, Ricardo Burg . A merenda escolar na virada do século — agenciamento pedagógico da cidadania . Brasília, ano 15, n.67, jul./set. 1995. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2342/2081>. Acesso em: 12 jun. 2022.
5. **Lei Federal nº 13.005**, de 25 de junho de 2021, que aprovou o o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 12 mai. 2022.
6. LIMA, Denise Ribeiro de; **Serviço Social na Educação: desafios e possibilidades da inserção profissional na política de educação – 2018.**





7. LIMA, Laudirege Fernandes; **Direito à Alimentação e Fruição do Direito à Educação: Gestão e Escolarização da Alimentação Escolar na Rede Pública Estadual de Alagoas** – 2008;
8. MARTINS, Paulo de Sena; **Alimentação Escolar: Financiamento por meio de Programas Suplementares e Incompatibilidade com a utilização de recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)** – Estudo Técnico: Abril/2017 – Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa;
9. OLIVEIRA, Beatriz Bonani; **O Trabalho do Assistente Social na Política de Segurança Alimentar e Nutricional: Uma análise a partir do Programa Mesa Brasil SESC** – Londrina/2018.
10. ROMANI, Sylvia de Azevedo Mello; LIRA, Pedro Israel Cabral de Fatores determinantes do crescimento infantil. Revista Brasileira Saúde Maternidade Infantil, Recife, v. 4, n. 1, 2004.
11. SIQUEIRA, Renata Lopes de; COTTA, Rosângela Minardi Mitre; RIBIERO, Rita de Cássia Lanes; SPERANDIO, Naiara; PRIORE, Sílvia Eloíza; Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2012;
12. WANDERLEY, Mariangela Belfiore; MARTINELLI, Maria Lúcia e DA PAZ, Rosângela Dias O.. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. Servir Soc. Soc. [conectados]. 2020, n.137 [citado em 2022-06-13], pp.7-13. Disponível em: <http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282020000100007&lng=en&nrm=iso>. Epub 07 de fevereiro de 2020. ISSN 0101-6628. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.198> . Acesso em: 12/06/2022





**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

13. WFP. 2020. Estado da Alimentação Escolar no Mundo 2020. Roma, Programa Mundial de Alimentos.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913

Alimentação Escolar

1. Introdução

Por solicitação do Presidente, Ilustre Conselheiro Rodrigo do Carmo Coelho, apresento ao Comitê Técnico de Educação do Instituto Rui Barbosa – CTE-IRB algumas considerações acerca da possibilidade de inclusão das despesas com merenda escolar nos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, de que trata o art. 212 da Constituição Federal¹.

Para tanto, tomei por base o estudo elaborado pelo Conselheiro Rodrigo, denominado “A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA PERSPECTIVA DA POLÍTICA EDUCACIONAL E A NECESSÁRIA INTERSETORIALIDADE PARA O ALCANCE DA INTEGRALIDADE DO ESTUDANTE-CIDADÃO”, em que analisa o Parecer em Consulta 00041/2021-3, do Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - TCEES (item 2), contraposto, a seguir (item 3), por alguns dos argumentos tradicionalmente apresentados, contrários à inclusão, que convergem com o posicionamento que vem sendo adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná - CE-PR (item 4). Nesse mesmo tópico, apresento os valores envolvidos nas despesas com merendas, em cinco municípios paranaenses de diferentes tamanhos, para se ter uma ideia do impacto de sua eventual inclusão no índice do art. 212.

Na sequência, trago a abordagem do tema dentro do contexto da fiscalização da política pública do ensino (item 5), para, por fim, apresentar, à guisa de conclusão, um encaminhamento para o debate da reunião do dia 9 de março próximo (item 6).

2. Apresentação do Estudo:

Por meio do mencionado estudo, o Ilustre Conselheiro Rodrigo do Carmo Coelho, contrapondo-se ao entendimento firmado no Parecer em Consulta 00041/2021-3, ao responder dúvida “quanto à possibilidade de computar no MDE (fonte 0102) despesas relativas a notas fiscais de serviços emitidas pelas empresas contratadas para o fornecimento de alimentação escolar”, concluiu que a “Alimentação Escolar” deveria (...) ser custeada com recurso de manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Tomando por base a Lei Federal nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, o mesmo estudo estabelece uma diferenciação entre o conceito de “Programa Suplementar de Alimentação”, que, pelo art. 71, IV², não é considerado despesa de MDE, e o de Alimentação Escolar, propondo

¹ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

² Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

seu enquadramento no inciso V do art. 70³, que trata das “*atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino*”, passíveis de inclusão no cálculo:

Neste sentido, entendendo que ações dos **Programas Suplementares de Alimentação** devem ser ofertados não somente aos estudantes em situação de insegurança alimentar e nutricional, mas também aos demais membros do **seu núcleo familiar**, nota-se, de forma clara, que estas ações **não** devem ser custeadas com recursos da política educacional, já que se caracterizam como ações socioassistenciais, mesmo que essa identificação de vulnerabilidade alimentar tenha sido identificada a partir do ambiente escolar.

Por outro lado, o **alimento escolar**, chamada **merenda escolar**, que é ofertada no ambiente da escola, a fim de que o estudante não tenha fome e possa em razão disso, perder a capacidade de absorção cognitiva no processo de aprendizagem, deve ser prestada todos os estudantes de forma irrestrita, não podendo perpassar aos muros da escola.

Na sequência, diferencia as ações assistenciais ligadas ao combate à fome do fornecimento da merenda escolar, sob o enfoque de sua finalidade:

A Alimentação Escolar tem por finalidade ofertar o alimento ao estudante no espaço escolar para que tenha condições fisiológica e intelectual de acompanhar o processo de ensino-aprendizagem; todavia, há que se dizer que aquele estudante que se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional grave, não terá a sua fome, e aqui, diga-se, fome em strictu sensu, a chamada fome estrutural, saciada por meio da “merenda escolar”.

(...)

Sem embargo da importante missão das escolas no combate aos problemas socioassistenciais dos seus alunos, e neste ponto, cito a excepcional e louvável distribuição de cestas

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (grifamos).

³ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (grifamos).

básicas às famílias dos estudantes – deve-se salientar que o seu papel fundamental ao ofertar alimentos aos estudantes no espaço escolar não é “matar a sua fome”, ainda que a principal refeição daquela criança ou adolescente, muitas vezes seja realizada no espaço escolar.

Conclui, assim que, *“A alimentação escolar ofertada ao estudante a fim de suprir suas necessidades nutritivas essenciais no processo de aprendizagem, obviamente deverá ser custeados pela política educacional, já os recursos destinados à assistência alimentar do indivíduo/aluno no ambiente doméstico certamente deverá ser responsabilidade da política assistencial”*.

Ainda dentro desse contexto, analisando a atuação dos *“profissionais de Assistência Social vinculados à rede pública de ensino à política de Assistência Social”*, o Ilustre Conselheiro comenta sua importância *“para que possa discernir/identificar a situação de vulnerabilidade social que se encontra o estudante, para que a política de Assistência Social seja capaz de alcançar o seu núcleo familiar, oportunizando-lhes acesso aos serviços, benefícios e projetos assistenciais disponíveis”*, promovendo, assim, *“a articulação das políticas públicas de Educação e de Assistência Social”*.

Ao focar *“O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA VOLTADA PARA O ESTUDANTE”*, aborda o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, como *“programa suplementar à educação, custeado por meio de repasses financeiros anuais aos entes federados, com base no censo escolar realizado no ano anterior, que visa a expansão do atendimento de alimentação escolar a todos os alunos da educação básica brasileira”*, enfatizando, porém, ser *“inconcebível que possa suprir a carência alimentar/fome estrutural do estudante com apenas R\$ 0,30 centavos/dia”*, de modo que o que *“outros programas governamentais devem assegurar o direito à alimentação adequada ao núcleo familiar do estudante, para que o mesmo não ingresse no ambiente escolar em vulnerabilidade alimentar e nutricional”*.

Esse raciocínio é complementado, a partir da compreensão da alimentação escolar como *“um direito do cidadão e um dever do Estado”*, destacando, porém que, *“Para que a merenda represente um fato pedagógico, deverá fazer-se acompanhar de uma política educacional sofisticada”*:

A oferta suficiente de vagas para matrícula, a infra-estrutura escolar, um expressivo orçamento destinado à educação, a qualificação de professores e de pessoal de escola e a sofisticação dos recursos pedagógicos são fundamentais à reversão do fracasso escolar, e não será a merenda a portadora da função existencializante da escola (como no absurdo de escolas serem fechadas enquanto há atrasos na entrega da merenda ou aceitar/propor/legitimar/validar que o aluno vai à escola por causa da merenda). (CECCIM, 1995).

Reforçando a diferenciação dos conceitos já expostos, a decisão realça a necessidade de que os gastos para a oferta da alimentação escolar **“devem ser considerados como recursos da Política Educacional e, logo, inerentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, aos moldes do art. 212 da CFRB e do art. 70 da LDB”** (destacado no original).

Indicando, ainda, lacuna legislativa *“no que se refere a conceituação e/ou diferenciação precisa para ‘Alimentação Escolar’ e ‘Programa Suplementar de Alimentação’*, mais especificamente, dentre outros, nos arts. 208 da Constituição Federal e 70 e 71 da LDB, a seguinte indagação é proposta: **“tal ausência ou atecnia legislativa acaba por impactar no equilíbrio orçamentário entre as políticas públicas (educacional e socioassistencial), impactando no trabalho intersetorial que é indispensável para se atender às necessidades integrais do estudante enquanto cidadão e sujeito de direitos de outras políticas públicas oferecidas pelo Estado?”** (destacado no original).

À guisa de conclusão, diante da *“necessária intersetorialidade das políticas públicas”* e da *“ausência de articulação de serviços, ações e programas”*, o estudo reforça a necessidade de *“conceituar e diferenciar Alimentação Escolar e Programa Suplementar de Alimentação, já que a regulação quanto à matéria iguala os institutos e os conceitua genericamente”*, propondo o seguinte:

Neste sentido, em um esforço hermenêutico para melhor compreender tais institutos, conclui-se que ações dos **Programas Suplementares de Alimentação** devem ser ofertados não somente aos estudantes em situação de insegurança alimentar e nutricional, mas também aos demais membros do seu **núcleo familiar**. Nota-se, de forma clara, que estas ações **não** devem ser custeadas com recursos da política educacional, já que se caracterizam como ações socioassistenciais, mesmo que essa identificação de vulnerabilidade alimentar tenha sido identificada a partir do ambiente escolar.

Por outro lado, o **alimento escolar**, que é ofertado no ambiente da escola, presta-se a evitar que o estudante não tenha fome e, em razão disso tenha a sua capacidade de absorção cognitiva reduzida, refletindo, deleteriamente, no processo de aprendizagem. Neste sentido, a merenda escolar deve ser prestada a todos os estudantes, de forma irrestrita, não podendo perpassar aos muros da escola.

Assim, considerando que as ações de “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE” são todas aquelas que visam alcançar os objetivos básicos da educação nacional: educação de qualidade para todos, ou seja, são ações voltadas à obtenção dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis, existem razões para se fazer diferenciação nas fontes de recursos para custear o **“Programa Suplementar de Alimentação”** e **“Alimentação Escolar”**, já que elas possuem finalidades diferentes.

Há uma série de dados e notícias recentes, principalmente a partir do advento da pandemia, sobre estudantes que relatavam

fome – stricto sensu - no ambiente escolar. Ocorre que isso não faz da fome, necessariamente, um problema educacional, mas, sim, um problema socioassistencial. Partindo da premissa de que o “Programa Suplementar de Alimentação” tem esse caráter – socioassistencial-, de fato, não é possível que sejam usados os recursos da educação – MDE para implementação dessas ações.

Avançando nas ponderações expostas, apreendeu-se que o estudante no ambiente escolar tem um outro tipo de fome, que não é a fome estrutural, que o mantém em estado de **insegurança alimentar**; é a fome pontual, ocasional, circunstancial, de quando há um intervalo aprofundado entre as refeições. Dessa forma, o alimento distribuído no ambiente escolar, que deve ser para todos os estudantes, prejudicaria a aprendizagem caso não fosse ofertado. Neste cenário, a **“Alimentação Escolar” deveria constar no nosso arcabouço legislativo com essa caracterização, devendo, portanto ser custeada com recurso de manutenção e desenvolvimento do ensino** (destaques no original).

3. Argumentos Contrários:

Em contraponto ao posicionamento do TCEES, destaca-se, inicialmente, uma interpretação literal da vedação do art. 71, IV, da LDB, que, a partir de um sentido mais abrangente do que sejam “*programas suplementares de alimentação*”, abrangeria a alimentação escolar, isto é, aquela fornecida dentro da escola.

Nessa linha argumentativa, segundo o Consultor Legislativo Paulo de Sena Martins, as despesas desses programas deveriam ser custeadas por fontes orçamentárias específicas, diversas dos recursos de MDE, com o acréscimo de que “*Utilizar os recursos de MDE para alargar a possibilidade de gastos representa uma distorção do conceito que foi construído com muito esforço pela comunidade educacional, desde os anos 30 do século passado. Tratar-se-ia de promover, involuntariamente, aquilo que alguns estudiosos denominam “desvinculação branca”*”⁴.

Especificamente em relação aos programas suplementares de educação, o art. 208, VII da Constituição Federal, combinado com o parágrafo 4º do art. 212, estabelece seu financiamento com contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

A propósito, discorre o mesmo consultor:

Com a Constituição Federal de 1988, a alimentação escolar foi consolidada como um direito que ganha efetividade com programa governamental financiado por recursos do Tesouro,

⁴ MARTINS, Paulo de Sena. ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: FINANCIAMENTO POR MEIO DE PROGRAMAS SUPLEMENTARES E INCOMPATIBILIDADE COM A UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE). Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2017, fl. 12. Disponível em: < https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/33479/alimentacao_%20escolar_%20sena.pdf >

concursos de prognósticos e contribuições sociais – não por impostos vinculados.

A Carta Magna dispõe, *verbis*:

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 (...)

Art.212 (...)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Dessa forma, a indicação expressa da Carta Magna não inclui os recursos de MDE, oriundos de receitas resultantes de impostos, mas aqueles provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários; em nossa interpretação, outros que não os previstos no caput do art. 212.

Isso porque a alimentação escolar representa um programa suplementar, financiado com recursos das fontes do Tesouro Nacional (fontes 100, 188) e de concursos de prognósticos (fonte 118)⁵.

Ainda dentre as fontes próprias de financiamento que devem suportar a alimentação escolar estariam o salário educação (dada sua natureza de contribuição social) e os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, conforme previsão na Lei nº 11.947/2009.

Destaca-se dessa lei a previsão da origem federal dos recursos, sua correlação com o art. 208 da Constituição Federal e a destinação para aquisição de gêneros alimentícios:

Art. 5º 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, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas as disposições desta Lei.

§ 1º A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

§ 2º Os recursos financeiros de que trata o § 1º deverão ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos e serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

⁵ Ob. Cit. Fl. 14.

§ 3º Os saldos dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE existentes em 31 de dezembro deverão ser reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência, nos termos disciplinados pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

Acrescenta Paulo de Sena Martins, dentro desse contexto, que, na hipótese de utilização dos recursos do MDE, *“O resultado final é a diminuição dos recursos na educação”,* de forma que *“O debate que a proposição enseja não é acerca da validade de objetivos ou programas, mas acerca de fontes de recursos. A proposta desvia-se da estratégia construída pelo PNE”. Ou seja, “O mesmo volume de recursos suportaria mais despesas, diminuindo o valor per capita por aluno, no que se refere aos programas típicos de MDE”*⁶.

Ainda a propósito, o autor diferencia os seguintes conceitos:

Constitui erro comum considerar que os municípios devem aplicar 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos “na educação”. Essa formulação, admitida para o leigo e frequentemente veiculada em segmentos da imprensa nesses termos, carece de rigor técnico. A aplicação não é em “educação” – conjunto muito mais amplo, mas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), e que constitui um subconjunto daquela. O conceito técnico normativo de MDE é dado pelos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)⁷.

4. Posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e o Impacto dos Valores Envolvidos

O atual posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é contrário à inclusão da merenda escolar no cômputo das despesas com MDE.

Pelo Acórdão 2853/13, do Tribunal Pleno⁸, em resposta à consulta formulada pelo Prefeito do Município de Pinhais, foi confirmada a possibilidade de utilização de recursos do salário-educação para aquisição de merenda escolar e, ao mesmo tempo, negada a possibilidade de sua incorporação ao MDE, levando-se em conta a natureza das fontes de custeio.

Transcrevo, do referido acórdão, os seguintes extratos:

⁶ Ob. Cit. Fl. 15.

⁷ Ob. Cit. Fl. 16/17.

⁸ Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, julgado em 25/07/2013.

(...) o salário-educação tem natureza jurídica tributária de contribuição social com destinação vinculada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica, conforme se extrai das disposições constantes do citado artigo 212, § 5º, da Constituição Federal conjugadas com as do artigo 9º, II, do referido Decreto nº 6003/06, supra transcritas.

E pela disposição constante do parágrafo 4º, do artigo 212, da Constituição Federal, verifica-se que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, previstos no seu artigo 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais, tal como o salário educação, e outros recursos orçamentários, não restando qualquer dúvida quanto a esta possibilidade.

O que é vedado, e aí reside o conflito da consulta, é a utilização desses gastos para o atingimento do índice de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no caput do mencionado artigo 212, da Carta de 1988.

Isto porque, conforme está expresso no texto constitucional, tal percentual incide sobre a receita orçamentária oriunda de impostos, que é distinta da receita advinda de contribuições sociais, como o salário-educação, que têm destinação específica, conforme foi inicialmente diferenciado.

Neste aspecto, é oportuno lembrar que a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/96) estabeleceu, em seu artigo 70, as ações governamentais que podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino para atingimento do referido índice de 25% e no seu artigo 71 elencou aquelas que não podem ser consideradas para tal fim, entre as quais está a realizada com programas suplementares de alimentação.

Logo, somente as despesas previstas no referido artigo 70 poderão ser computadas para fins de cumprimento do citado índice constitucional com receitas oriundas de impostos, afastando-se deste cálculo as despesas efetuadas com educação provenientes de contribuições sociais.

Assim, chega-se a inarredável conclusão de que as receitas de contribuições sociais, tal como o salário-educação, podem ser utilizadas para o custeio de projetos, programas e ações voltadas para a educação básica, inclusive, para aquelas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, mas não poderão ser consideradas para a composição do índice constitucional da educação, por não advirem de impostos.

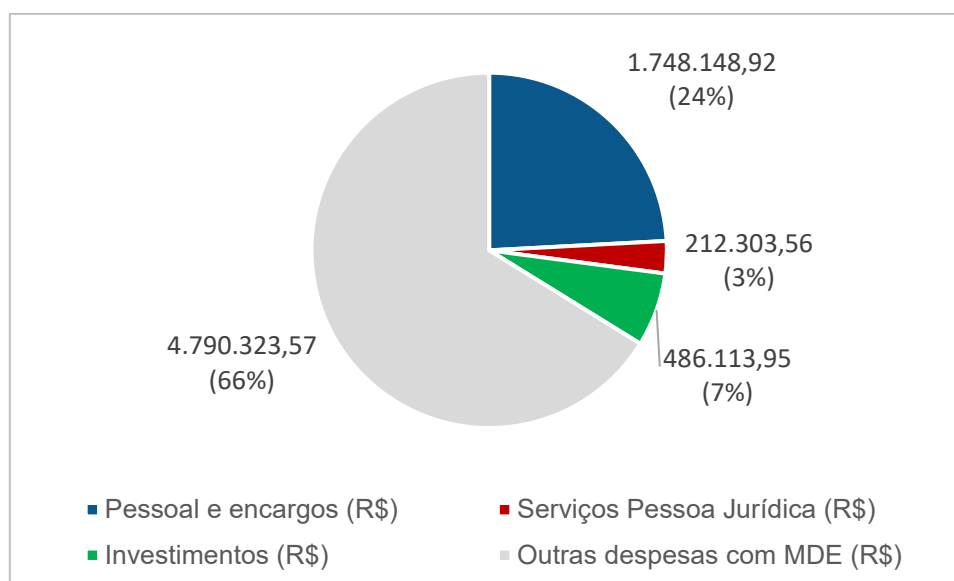
Dentro dessa perspectiva, entendo oportuno apresentar o total de recursos e a composição dos gastos que vêm sendo considerados pelo TCEPR no cômputo das despesas com MDE, juntamente com os valores das despesas com a alimentação escolar, a fim de que se possa verificar a natureza de cada um desses componentes e a sua representatividade em relação ao referido índice.

A fim de abranger as diferentes realidades do Estado, foram selecionados cinco municípios, com população diversa, entre pequenos, médios e de grande porte: Município de Sulina (3.440 habitantes), Município de Ipiranga (14.230 habitantes), Município de Marechal Cândido Rondon (56.530 habitantes), Município de Paranaguá (157.043 habitantes) e Município de Curitiba (1.871.789 habitantes)⁹.

Para cada um dos cinco municípios, foi levantado o total da receita de impostos e os valores efetivamente aplicados em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) no ano de 2022, conforme critérios atualmente observados pelo TCEPR, agrupados em quatro categorias:

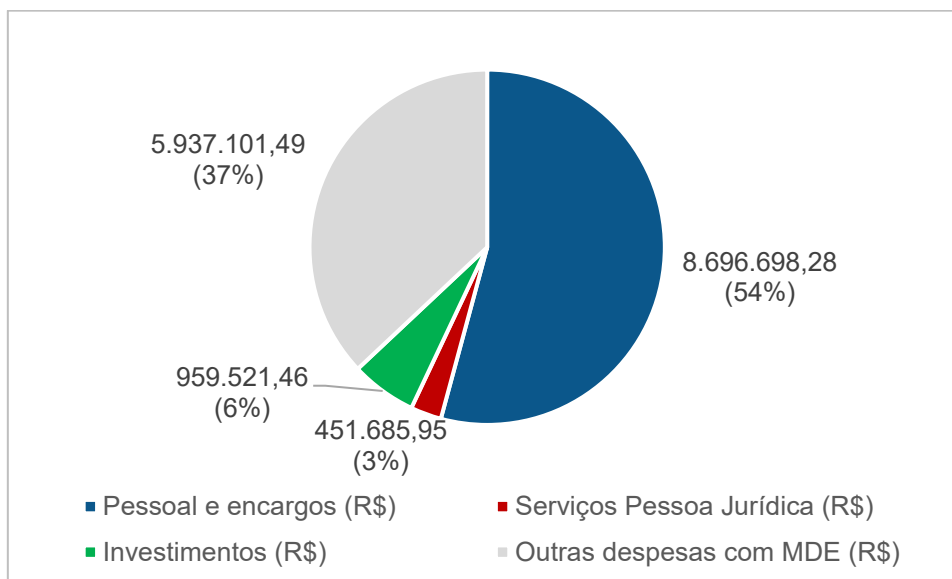
Categoria	Exemplos
Pessoal e encargos	Proventos, adicionais e encargos sobre a folha de pagamento, inclusive, de profissionais responsáveis pela merenda
Serviços de pessoa jurídica	Transporte escolar, serviços de limpeza e manutenção
Investimentos	Construção de escolas e aquisição de equipamentos, inclusive, para cozinha e refeitórios
Outras despesas com MDE	Gastos não contemplados nas categorias anteriores (materiais de consumo, por exemplo)

Sulina, o município menos populoso da lista, executou no ano de 2022 um total de **R\$ 7.236.890,00** em despesas com MDE, resultando em um percentual de **29,14%** sobre a receita resultante de impostos, com a seguinte composição:

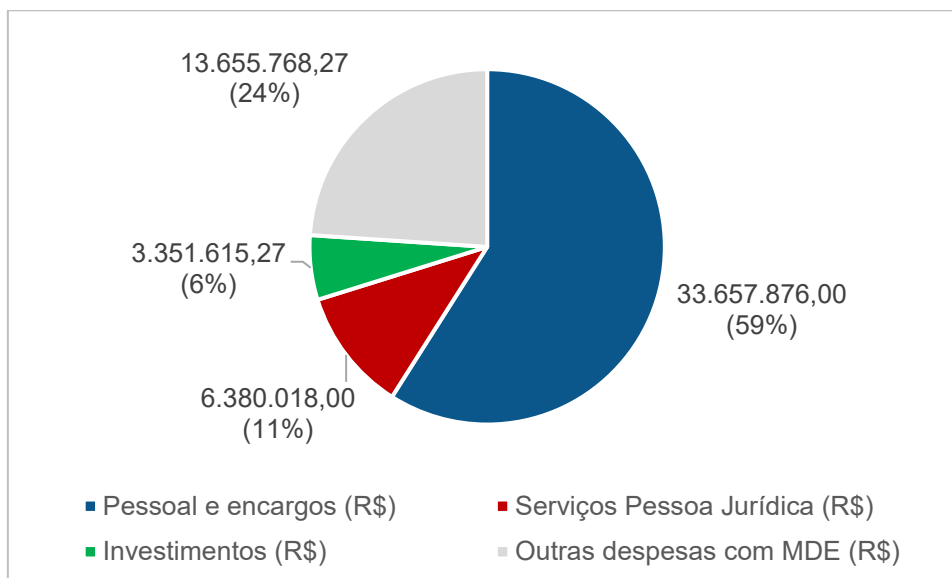


⁹ Prévias da população calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022. Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação Técnica do Censo Demográfico - CTD

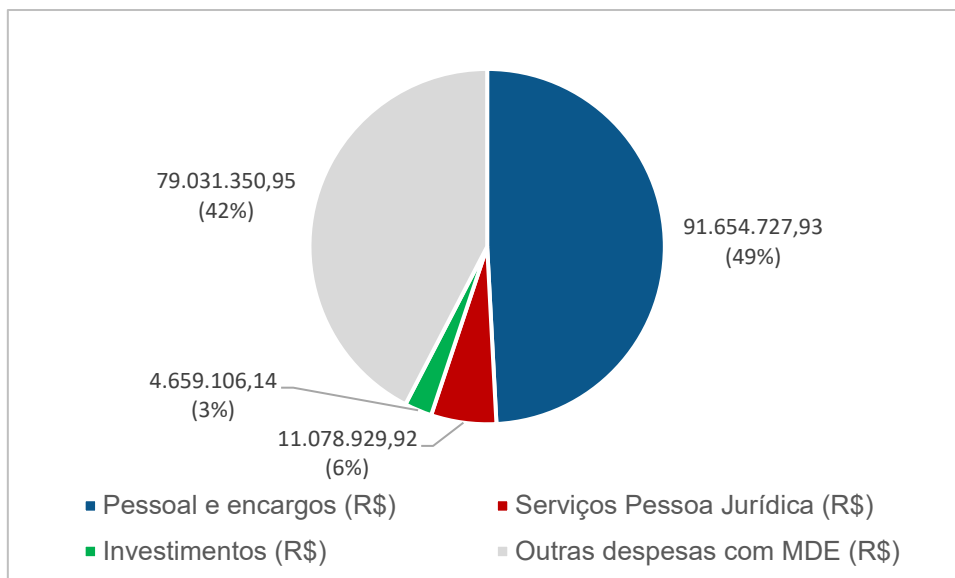
O **Município de Ipiranga**, que figura como o segundo menor entre os selecionados para a amostra, executou no ano de 2022 um total de **R\$ 16.045.007,18** em despesas com MDE, alcançando o percentual de **28,64%** sobre a receita resultante de impostos, com a seguinte composição:



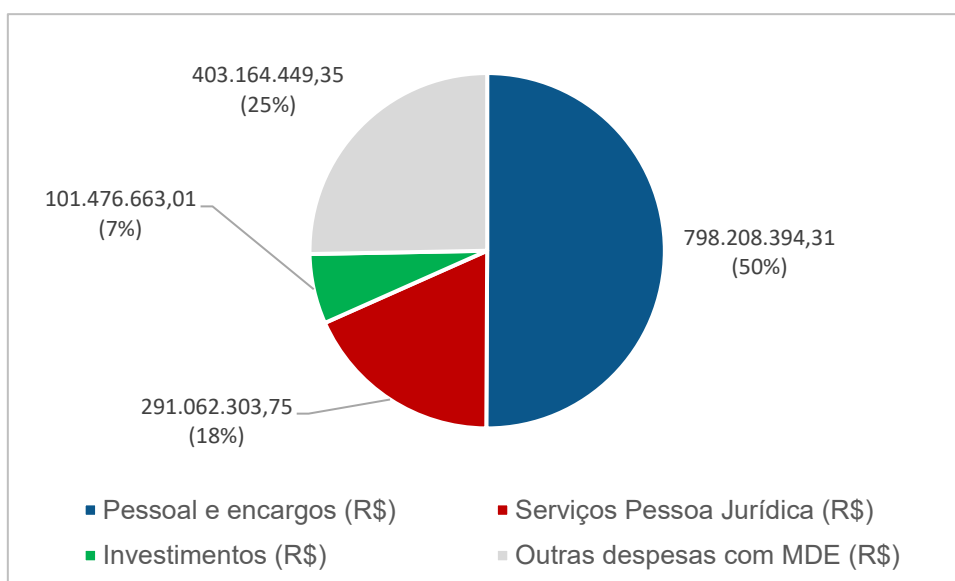
O **Município de Marechal Cândido Rondon** executou no ano de 2022 um total de **R\$ 57.045.277,54** em despesas com MDE, o que resultou num percentual de **29,82%** sobre a receita resultante de impostos, com a seguinte composição:



Paranaguá, o segundo município mais populoso entre os 5 selecionados, executou no ano de 2022 um total de **R\$ 186.424.144,94** em despesas com MDE, o que resultou num percentual de **27,10%** sobre a receita resultante de impostos, com a seguinte composição:



Curitiba, o município mais populoso do Estado, executou no ano de 2022 um total de **R\$ 1.593.911.810,42** em despesas com MDE, o que resultou num percentual de **25,85%** sobre a receita resultante de impostos, com a seguinte composição.



Verifica-se, a partir da análise dos gráficos, que uma parcela significativa das despesas consideradas para a composição do MDE, dentro dos critérios atualmente vigentes, já contempla atividades relacionadas à alimentação escolar, como é o caso dos profissionais responsáveis pela merenda e dos investimentos em utensílios e infraestrutura ligados a essa atividade, além de outros gastos, como o transporte escolar, que não se relacionam, diretamente, ao processo de aprendizagem, mas, subsumem-se à

categoria de “*atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino*”, de que trata o inciso V do art. 70 da LDB.

Por outro lado, foram também apurados valores executados por esses municípios, com receita de impostos, a título de alimentação escolar, relacionados, em sua maioria, à **compra de alimentos**, mas que, dentro da atual metodologia **não foram considerados no cômputo das despesas com MDE:**

Município	Receita de impostos	Alimentação escolar	Percentual
Sulina	R\$ 24.836.446,88	R\$ 89.959,47	0,36%
Ipiranga	R\$ 56.015.190,02	R\$ 546.755,23	0,98%
Marechal Cândido Rondon	R\$ 191.288.221,01	R\$ 1.000.767,98	0,52%
Paranaguá	R\$ 687.906.228,62	R\$ 1.227.665,47	0,18%
Curitiba	R\$ 6.166.725.900,35	R\$ 18.954.641,54	0,31%

A partir desse último quadro, pode-se perceber que, na hipótese de ser aceita a proposta de inclusão dos gastos com alimentos no MDE, o impacto resultaria num acréscimo em valores inferiores a 1%, o que não significaria, em dentro do objetivo do art. 212 da CF, de melhoria na condição de ensino, nenhuma alteração relevante dessa meta.

5. Controle da Alimentação Escolar como Política Pública

Levando-se em consideração o enfoque dado pelo TCEES à alimentação escolar, sob a perspectiva de política pública, entendo pertinente apresentar os questionamentos referentes ao tema que o TCEPR passou a fazer aos Municípios Paranaenses, no escopo das prestações de contas do Prefeitos, com vistas a avaliar seu desempenho.

Com esse objetivo, estão sendo enviados, anualmente, aos nutricionistas responsáveis técnicos pelos programas municipais de alimentação escolar, aos secretários de educação e aos diretores de estabelecimentos escolares dos 399 municípios paranaenses, questionários dentro do caderno de educação, com as seguintes perguntas:

Questão	Destinatário
O Município dispõe de quadro técnico de nutricionistas habilitados para o desenvolvimento de atividades no âmbito do programa municipal de alimentação escolar, de acordo com os parâmetros	Nutricionista

numéricos mínimos de referência estabelecidos pelo Conselho Federal de Nutricionistas (art. 10 da Resolução CFN nº 465/2010)?	
O Município realizou, nos últimos 12 meses, diagnóstico nutricional de todos os alunos da rede municipal de ensino?	Nutricionista
O Município dispõe de mecanismo para a identificação de alunos com necessidades alimentares especiais no momento de sua matrícula, tal como a aplicação de ficha de saúde ou outro instrumento que cumpra o mesmo fim?	Nutricionista
Os cardápios da alimentação escolar são planejados e elaborados pelo nutricionista responsável técnico do Município?	Nutricionista
Os cardápios da alimentação escolar são elaborados de modo que as porções ofertadas sejam diferenciadas de acordo com a faixa etária dos alunos, conforme as necessidades nutricionais estabelecidas?	Nutricionista
Os cardápios da alimentação escolar são elaborados de modo a atender aos alunos com necessidades nutricionais específicas, tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares?	Nutricionista
Os cardápios da alimentação escolar estão disponíveis na internet para consulta dos responsáveis pelos alunos e demais interessados?	Nutricionista
Há Plano Anual de Trabalho elaborado por nutricionista responsável técnico a fim de estabelecer o planejamento das ações a serem executadas no âmbito do programa de alimentação escolar do município durante o ano de 2022?	Nutricionista
O Município dispõe de Fichas Técnicas de Preparação (FTP), elaboradas sob a coordenação do Nutricionista Responsável Técnico, a fim de subsidiar o processo de levantamento de custos, a ordenação do preparo e o cálculo do valor nutricional do cardápio?	Nutricionista
O Município dispõe de Manual de Boas Práticas para Serviços de Alimentação de Fabricação e Controle?	Nutricionista
O Município aplica teste de aceitabilidade aos alunos, planejado e coordenado pelo nutricionista responsável técnico, sempre que introduz no cardápio alimento novo ou quaisquer outras alterações inovadoras, ou ainda para avaliar a aceitação dos cardápios praticados frequentemente?	Nutricionista
As refeições oferecidas aos estudantes matriculados na unidade educacional estão de acordo com os cardápios elaborados pelos nutricionistas do Município?	Diretor
A unidade educacional oferece a quantidade necessária de refeições para o atendimento das necessidades nutricionais dos estudantes, de acordo com o volume de horas diárias em que ele permanece na escola?	Diretor

O Município realizou, nos últimos 12 meses, ações de formação (cursos, palestras, oficinas etc.) direcionadas à comunidade escolar (merendeiras, nutricionistas, diretores, pais e responsáveis, alunos etc.) que abordem temáticas relacionadas com práticas alimentares saudáveis?	Secretário
O Município realizou, nos últimos 12 meses, ações de promoção à saúde nas escolas, com a participação de profissionais da atenção básica à saúde, a fim de conscientizar sobre a necessidade de adoção de hábitos alimentares saudáveis pelos estudantes?	Secretário
A escola executa regularmente ações de educação alimentar e nutricional, tais como cursos, palestras, oficinas culinárias, gincanas, cultivo de hortas escolares etc., direcionadas aos seus alunos?	Diretor
O eixo temático da alimentação e nutrição está inserido no Currículo da escola?	Diretor

6. Proposta para Encaminhamento

O cerne da questão é a possibilidade de inclusão das despesas com insumos para o fornecimento de alimentação escolar no cômputo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de que trata o artigo 212 da Constituição Federal.

O estudo técnico elaborado pelo Ilustre Conselheiro Rodrigo do Carmo Coelho traz à discussão possíveis lacunas no ordenamento jurídico que implicam a necessidade de distinção conceitual entre os termos “*Alimentação Escolar*” e “*Programas Suplementares de Alimentação*”.

Após uma robusta fundamentação, o estudo conclui que a oferta de alimentação escolar destinada ao estudante “*a fim de suprir suas necessidades nutritivas essenciais no processo de aprendizagem*”, dentro da escola, deverá ser custeada pela política educacional, enquanto os recursos direcionados à “*assistência alimentar do indivíduo/aluno no ambiente doméstico*” deverão ser responsabilidade da política assistencial. É nesta última hipótese em que se enquadraria o termo “*Programas Suplementares de Alimentação*”.

Em sintonia com o posicionamento exarado no estudo técnico, a oferta de alimentação escolar se configura, em essência, como uma atividade com a finalidade específica de viabilizar condições imprescindíveis para os estudantes permanecerem no ambiente escolar, não possuindo característica de complementaridade e tampouco se confundindo com ações socioassistenciais que visam ao combate da insegurança alimentar dos estudantes e suas famílias.

Conforme indicado no item 4, a atual composição do MDE já contempla itens que, a rigor, não se enquadram dentro de um conceito restrito,

limitado às despesas diretamente relacionadas ao processo pedagógico, como é o caso das ações que viabilizam o acesso e a permanência dos estudantes em ambiente escolar, tais como o serviço de transporte, assim entendidas como “*atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino*”, nos termos do 70, V, da LDB.

Ainda dentro dessa linha, ressalte-se que a inclusão das despesas com merendeiras, utensílios de cozinha e os próprios investimentos na infraestrutura para o fornecimento de alimentação aos alunos, dentro da escola, acaba por deixar, na prática, sem fundamento lógico ou sistemático a exclusão do valor propriamente dos alimentos.

A propósito, conforme também assinalado no item 4, esses valores, isoladamente, a partir de dados levantados no Estado do Paraná, representam, em média, menos de 1% das receitas com impostos, de modo que sua inclusão, em princípio, não implicaria em nenhuma distorção do conceito do MDE, principalmente, se cotejado com outras despesas componentes desse índice, que não guardam, necessariamente, relação direta com o conceito restritivo.

Ainda a respeito do posicionamento do Consultor Legislativo Paulo de Sena Martins, fundamentado na literalidade do artigo 71, IV, da LDB e na possível “*diminuição dos recursos na educação*”, visto que “*o mesmo volume de recursos suportaria mais despesas, diminuindo o valor per capita por aluno, no que se refere aos programas típicos de MDE*”, é importante contrapor os benefícios ao processo pedagógico que os gastos em alimentos de melhor qualidade poderão gerar, dentro da perspectiva, para o gestor, de sua inclusão no MDE.

Nesse ponto, fundamental olhar para questão no contexto da fiscalização da alimentação escolar como política pública, com ênfase na qualidade do cardápio e de sua adequação aos padrões exigidos por lei, indicados no item 5, como ferramenta de melhoria do aproveitamento escolar.

O aprimoramento dessa política pública, de alimentação escolar, conforme bem assinalado pelo Conselheiro Rodrigo Coelho, não retira a importância das demais ações de combate à fome, a cargo das ações socioassistenciais, mas, ao contrário, fortalece o sentido da integração que deve existir entre todas elas, numa conjugação coordenada de esforços para a promoção do desenvolvimento do indivíduo, tanto no ambiente escolar, como em seu núcleo familiar.

Exatamente dentro dessa perspectiva, é que o argumento contrário, relativo à suposta segregação da origem dos recursos da alimentação escolar, não deve prevalecer.

Justamente a partir da compreensão das diversas fontes de custeio da alimentação escolar como complementares, não excludentes, é que a questão deve ser encarada.

Dessa forma, o fato de existir especificamente para a alimentação escolar previsão legal de recurso específicos, como as contribuições sociais (mais especificamente, o salário-educação) além dos recursos previstos no PNAE (Lei nº 11947/2009) e dos outros recursos orçamentários a que se refere o §4º do art. 212 da CF, não deve servir de impedimento para a utilização discricionária de receitas de impostos para a aquisição de alimentos da merenda escolar e seu conseqüente aproveitamento no MDE.

Não é de hoje que as dificuldades orçamentárias têm gerado a constrangedora estipulação do irrisório valor de R\$ 0,30 por aluno para a alimentação escolar, de modo que a ampliação das fontes de financiamento para as receitas de impostos dos Municípios, com o correlato aproveitamento dos respectivos gastos no MDE, tende a gerar evidentes benefícios para todos os entes federativos envolvidos.

Ou seja, desde que financiada com receitas de impostos, não há óbice para a subsunção das despesas com alimentação escolar aos objetivos do art. 212 da Constituição Federal.

Assim, a interpretação no sentido de que os programas suplementares de alimentação devem ser necessariamente financiados com recursos provenientes de contribuições sociais, conforme defendido no parecer do Consultor Legislativo, não constitui óbice para o entendimento ora adotado, o qual assume que as despesas com alimentação escolar não teriam característica de complementaridade, mas, de atividade-meio necessária ao funcionamento dos sistemas de ensino, nos termos do artigo 70, V, da LDB.

Curitiba, 23 de fevereiro de 2023.

João Halberto Balduino Maciel (Auditor de Controle Externo do TCEPR)

Ivens Zschoerper Linhares (Conselheiro do TCEPR)

**EXCELENTÍSSIMOS SENHORES E SENHORAS CONSELHEIROS E
CONSELHEIRAS MEMBROS DO COMITÊ TÉCNICO DE EDUCAÇÃO DO
IRB - INSTITUTO RUI BARBOSA.**

Dando cumprimento ao que fora acordado em reunião pretérita deste CTE, passo-
lhes ao conhecimento e apreciação, visando discussões futuras para a formação de juízo
deste comitê, o meu entendimento referente a **incorporação dos gastos com alimentação
escolar no cálculo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino
(MDE).**

I – Contextualização da problemática sob apreciação e pontos de partida.

Ao ensejo da provocação suscitada pelo Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo,
para que fosse levada à discussão no âmbito deste Comitê Técnico de Educação do
Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), a questão relativa à possível inclusão dos gastos com
insumos para o fornecimento de alimentação escolar no cálculo das despesas com
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), na forma do art. 212, da CRFB/88, e
com o propósito de enriquecer o substrato técnico e fornecer posição definitiva quanto à
controvérsia em apreço, apresento as contribuições que compõem este estudo.

De efeito, o eminente Conselheiro fez subsidiar o agendamento da matéria com
denso estudo (*“A alimentação escolar na perspectiva da política educacional e a
necessária intersetorialidade para o alcance da integralidade do estudante-cidadão”*),
em que apresenta posição favorável à inclusão dos recursos despendidos com merenda
escolar no cômputo das despesas referidas no art. 212 da CRFB/88.

Tomando como premissa a distinção conceitual entre “Programa Suplementar de
Alimentação” e o de “Alimentação Escolar”, desde a perspectiva da natureza –
sociassistencial e educacional – desses institutos, propugna o aludido estudo que este
último comportaria enquadramento como atividade-meio necessária ao funcionamento
dos sistemas de ensino, a teor do que dispõe o inciso V do art. 70 da Lei nº 9.394/1996,
para efeito de custeio mediante recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do
Ensino.

Conclui, à luz da citada diferenciação, a qual figura como lacuna normativa no sistema jurídico da política de educação, que a alimentação escolar ofertada ao estudante a fim de suprir suas necessidades nutritivas essenciais no processo de aprendizagem deverá ser custeada pela política educacional; já os recursos destinados à assistência alimentar do indivíduo/aluno no ambiente doméstico hão de encontrar suporte financeiro adequado na política assistencial.

Ainda, tendo em vista a intersetorialidade que decorre da articulação entre os órgãos de assistência social e as redes de ensino público, no que tange à identificação e suprimento da insegurança alimentar estrutural dos estudantes em situação de vulnerabilidade, o estudo sobreleva a necessidade da demarcação, em sede legislativa, dos campos conceituais referentes à alimentação escolar e aos programas suplementares de alimentação.

Com efeito, o próprio estudo empreende notável esforço hermenêutico com vistas a traçar as linhas que separam tais institutos, para demonstrar a pertinência do argumento relativo ao custeio da merenda escolar mediante recursos de impostos vinculados à MDE. Entendo, em alinhamento à tese subscrita pelo ilustre Conselheiro, que essa diferenciação deve ser tomada como ponto de partida para o deslinde da controvérsia e apresentarei adiante contribuições para corroborar ao que chamo de “acordo semântico” neste tocante.

Conduzido o tema à pauta da reunião ocorrida no dia 9 de fevereiro de 2023, sob a coordenação do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, que agregou argumentos relevantes ao debate, pôde-se inferir, a partir das considerações e apartes declinados naquela oportunidade, duas visões antagônicas: (i) uma adepta ao cômputo dos valores gastos com alimentação escolar sob a rubrica das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apoiada na diferenciação conceitual entre o “Programa Suplementar de Alimentação” e a “Alimentação Escolar”, ao que se somou a perspectiva factual a respeito das muitas dificuldades presentes no processo de obtenção dos alimentos utilizados e sua posterior distribuição para as escolas; e (ii) outra contrária à inclusão desses dispêndios no cálculo das despesas com MDE, com suporte numa exegese literal do inciso V do art. 71, da LDB, dando sentido mais amplo à expressão “programas suplementares de alimentação”, de sorte a incluir não apenas medidas de viés assistencial, senão também a própria merenda fornecida dentro do ambiente escolar, para efeito de exclusão do percentual de aplicação mínima em educação.

Em apoio a essa última posição, o Conselheiro Cláudio Terrão (TCE/MG) forneceu sólidos argumentos concernentes à fonte própria de financiamento da alimentação escolar, sob a perspectiva da leitura conjugada dos artigos 208, inciso VII e 212, §4º, da CRFB/88, que circunscrevem a base financeira dos programas suplementares de alimentação aos “*recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários*”. Não descarta, porém, o ilustre Conselheiro, a possibilidade de dar azo à pretensão de computar os gastos com merenda escolar na forma do art. 212 da CRFB/88, contanto que seja procedido mediante modificação legislativa, que dê amparo à previsão explícita da merenda escolar dentre as hipóteses autorizativas do art. 70 da LDB.

Fica claro, portanto, que a problemática sob apreciação alude, no seu cerne, à interpretação a ser conferida aos artigos 208, VII, 212, §4º, da CRFB/88, na sua interface com os artigos 70 e 71, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), do que se deve extrair a (im)possibilidade de cômputo da merenda escolar no percentual instituído pelo artigo 212 da CF.

A questão assume contornos de primeira relevância a se considerar que em se tratando de políticas públicas, a mais importante delas é a educação, e que todos os demais avanços sociais dela dependerão. A propósito, nos termos do art. 205, da CRFB/88, a educação foi alçada não somente ao *status* de direito universal (direito público subjetivo, na forma do art. 208, §1º, da CF), senão, também, de **dever do Estado e da família**. Negar efetivação a esse direito, em todas as suas dimensões constitucionalmente impostas, é, pois, colaborar com o empobrecimento cultural e social da nação. Deveras, a educação colabora para a promoção de desenvolvimento econômico e induz a redução das desigualdades sociais e regionais, o que, a propósito, se constitui em objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, inciso III, da CRFB).

Mas a premência do debate não se justifica apenas pela centralidade do tema, mas reside, de igual forma, na necessidade de estabelecer balizas claras a orientar a atuação dos administradores públicos, conferindo previsibilidade quanto à ordenação dos recursos públicos.

II – O necessário acordo semântico em torno da diferenciação conceitual entre “alimentação escolar” e o “programa suplementar de alimentação”: contribuições adicionais.

No que toca ao dever do Estado em matéria de educação, especificamente, cuidou a Constituição de traçar os devidos contornos em seu artigo 208, tratando de incluir, no seu inciso VII, referência ao atendimento do educando mediante programa suplementar de alimentação, senão vejamos:

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

(...)

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

Para mais, a Constituição estabeleceu, em seu artigo 212, os percentuais mínimos de aplicação anual, por cada ente federado, das receitas resultantes da arrecadação de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino, instituindo, ademais, fonte própria de financiamento no que tange aos programas suplementares de alimentação e assistência à saúde, nos termos do seu §4º. Veja-se:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

(...)

§4º *Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.*

Da referência a tais programas suplementares de alimentação avulta a lacuna legislativa, suscitada pelo Conselheiro Rodrigo do Carmo, no que tange à necessária diferenciação conceitual em relação ao campo semântico da “alimentação escolar”, sobretudo para efeito de aplicação da vedação inscrita no art. 71, inciso IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, quanto ao custeio dessas despesas com as receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Sucedo que, a despeito da lacuna normativa identificada, cuja integração faz-se premente pela via legislativa, a interpretação, tanto gramatical quanto lógico-sistemática, dos dispositivos constitucionais e legais já permite inferir a distinção conceitual entre alimentação escolar e alimentação suplementar, que conduz à diferenciação de tratamento para efeito de incorporação no piso do art. 212 (como despesa legítima para ser computada nos percentuais da receita de impostos originários e transferidos devidos pelo Poder Público como investimento em MDE).

Para além dos fundamentos nos quais se apoiou o estudo técnico que desencadeou a presente discussão, importa voltar os olhos para os próprios termos inscritos nos dispositivos supracitados, ao versar sobre os “programas suplementares de alimentação”. É que o vocábulo *suplementar* pressupõe a existência de uma base (nuclear) anterior, em relação à qual passa a ser adicional; traz intrínseca a ideia de suprimento de algo que está faltando, de complementação.

E, no caso, ante a centralidade da alimentação adequada para o desenvolvimento da política de ensino, sobretudo nas dimensões que qualificam a educação básica e permitem o atendimento dos objetivos consignados no art. 205 da CRFB/88 (pleno desenvolvimento da pessoa; preparo para o exercício da cidadania e; qualificação para o trabalho), não parece haver dúvidas de que a merenda escolar não se apresenta como um programa de natureza suplementar. Traduz, ao contrário, uma prestação estatal de ordem primária, já que viabiliza, de maneira direta, a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Ao se referir à “alimentação suplementar” como gasto que não comporta enquadramento no piso do art. 212, a LDB especifica um determinado tipo de dispêndio com alimentação como não elegível. Consoante aduzem Floriano Azevedo Marques Neto e Carlos Cunha (2009), longe de estar afastando todo e qualquer gasto com alimentação na escola, a lei exclui o gasto qualificado: aquele que seja suplementar à alimentação regular (pois o que é suplementar suplementa algo – no caso, a alimentação regular servida na escola), admitindo, pela negativa, a inclusão do gasto com a alimentação escolar.

Outra conclusão não é dedutível senão a de que, quando a Constituição estabelece, no §4º do seu art. 212, que a base de custeio financeiro dos programas suplementares de alimentação escolar estará circunscrita aos recursos provenientes de contribuições sociais (a exemplo do salário-educação) e de outros recursos, não está a se referir à merenda escolar.

A este propósito, convém reiterar a sólida assertiva anotada pelo Cons. Ivan Linhares, no sentido de que “*a oferta de alimentação escolar se configura, em essência, como uma atividade com a finalidade específica de viabilizar condições imprescindíveis para os estudantes permanecerem no ambiente escolar, não possuindo característica de*

suplementariedade e tampouco se confundindo com ações socioassistenciais que visam ao combate da insegurança alimentar dos estudantes e suas famílias”. (grifo nosso).

Daí poder se retirar que ao excluir do cômputo do percentual mínimo a que se refere o art. 212, da CRFB, os programas suplementares de alimentação, o inciso IV do art. 71 da LDB pretendeu aludir, numa assunção estritamente lógica, ao gasto com *alimentação de caráter assistencialista*, tais como os programas de distribuição de leite, o fornecimento de cestas básicas aos alunos, de suplementos alimentares, e não a merenda escolar. O fundamento teleológico da norma é evitar que o Poder Público dissimule o dever constitucional de investir no ensino público através de gastos assistencialistas, os quais, sem embargo da sua relevância para o enfrentamento da insegurança alimentar, não contribuem na mesma intensidade para o acesso igualitário ao conhecimento e à inclusão social por via do ensino.

Não atoa o inciso IV do art. 71, ao trazer o elenco de despesas não enquadráveis dentre aquelas que compõem o cálculo do percentual mínimo de aplicação em MDE, o faz em caráter exemplificativo, encerrando o dispositivo com a sentença “e outras formas de assistência social”. Dá, assim, contornos evidentes à natureza assistencialista de todas as categorias de gastos ali consignadas (programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica), e que é essa característica que determina a sua exclusão do cômputo.

Logo, a merenda escolar, como prestação estatal básica que reconduz à necessidade de promover a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, nos termos do art. 206, inciso I, da CRFB/88 e art. 3º, inciso I, da LDB, não deve ser enquadrada como programa suplementar de alimentação, mas entendida como despesa realizada com a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Aqui, todavia, encontro fundamento legal diverso daquele apontado no estudo técnico subscrito pelo Cons. Rodrigo do Carmo e endossado no relatório do Cons. Ivan Linhares, pois entendo que a hipótese (de aquisição de gêneros alimentícios para confecção de merenda escolar) se amolda com maior precisão técnica à disposição contida no inciso III do art. 70 da LDB, ao invés do preceito vertido no seu inciso V, já que a merenda escolar pode ser melhor definida como um “bem vinculado ao ensino”, do que uma “atividade-meio necessária ao funcionamento dos sistemas de ensino”. De efeito, a expressão atividade traduz uma utilidade (material ou imaterial) decorrente de

uma ação ou um conjunto de ações, passível de fruição pelos educandos ou pelo sistema de ensino em geral.

Os gêneros alimentícios utilizados para o fornecimento da merenda escolar têm inequívoca natureza jurídica de bens móveis (cf. art. 84 do CC/02), fungíveis (cf. art. 85 do CC/02) e consumíveis (cf. art. 86 do CC/02), de sorte que resulta inescapável a sua conformação à espécie de investimento público que o inciso III do art. 70 da LDB permite seja incorporado às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Confira-se a redação do dispositivo em comento:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

[...]

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino.

A propósito, a interpretação usual desse dispositivo já inclui outros bens tão ou menos indispensáveis à concretização da política educacional, a exemplo do extraído da Instrução Normativa nº 13/2008, do TCE/MG, que ao regulamentar o cumprimento, pelo Estado e pelos Municípios mineiros, do art. 212 da CRFB/88, inclui explicitamente, como referência de aplicação do preceito, materiais de consumo como “gás de cozinha e utensílios” [utilizados no preparo da merenda escolar]. Resultaria ilógico, pois, nestes termos, admitir que tais bens estivessem abrigados na percentagem mínima da norma constitucional, e negar a inclusão dos gêneros alimentícios para cujo preparo eles são utilizados; estes, bem mais do que meros instrumentos para a viabilização da merenda escolar, traduzem-se nela, propriamente dita.

Vê-se, enfim, que mesmo numa vertente interpretativa literal-gramatical, geralmente invocada por aqueles que se opõem à inclusão do gasto com merenda escolar no piso do art. 212 da CRFB/88, se depreende dos dispositivos constitucionais (v. art. 208, VII e 212, §4º) e legais (arts. 70 e 71 da LDB) uma distinção evidente entre “alimentação escolar”, enquanto prestação estatal primária aos objetivos do ensino público, e os “programas suplementares de alimentação”, que se consubstanciam em investimentos adicionais (pois que supõem a base nuclear da merenda na escola) de caráter assistencialista.

III – Um olhar sob o ponto de vista pragmático: a alimentação escolar como política pública de acesso igualitário ao conhecimento básico e de desenvolvimento do aprendizado.

Encarada a problemática, primeiro, sob a ótica jurídico-dogmática, tendo em vista a hermenêutica relativa aos dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, convém analisar a questão através de uma lente pragmática, que coloque em evidência os aspectos práticos decorrentes da realidade concreta do ensino público. A este propósito, importa tomar a alimentação escolar – tal como assinalado no estudo técnico do TCE/ES – como verdadeira política pública, visto que se consubstancia em programa de ação governamental que resulta da coordenação dos meios à disposição do Estado, com vistas à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006).

Proceder à análise por este prisma é importante porque, nas precisas palavras de Carlos Maximiliano (2006), interpretar uma expressão de direito não é simplesmente tornar claro o respectivo dizer, abstratamente falando; é, sobretudo, revelar o sentido apropriado para a vida real, e conducente a uma decisão reta. A norma não opera no vácuo, mas reconduz à realidade concreta e dela extrai o substrato que permite dizer quais os caminhos (corretos e razoáveis) de aplicação dos comandos normativos.

Sob tal perspectiva, cabe ter em conta a diretriz fundamental estabelecida pelo artigo 206, inciso I, da CRFB/88, ao dizer que o ensino público deve garantir a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (no que é reproduzido pelo artigo 3º, inciso I, da LDB). Assim, para poderem ser incluídas no percentual instituído pelo artigo 212 da CRFB/88, as despesas públicas com ensino devem ter como finalidade, e de fato proporcionar, o acesso igualitário ao conhecimento básico e às capacitações mínimas do indivíduo, dando as condições suficientes e necessárias para que permaneça no ambiente escolar.

Com efeito, seria um verdadeiro despropósito aceitar que o Poder Público simplesmente ignorasse as suas obrigações, colocando-se na posição confortável de simplesmente oferecer vagas nas escolas, sem se preocupar com a permanência dos alunos nas salas de aulas. Essa concepção conduziria à validação constitucional de situações no mínimo aberrantes, tal como um Município (hipotético) que crie diversos

cargos de professores em seu quadro funcional, realize concursos públicos e nomeie um número notoriamente desnecessário de profissionais do magistério.

Por isso, a garantia constitucional de investimento público há de ser realizada por meio de ações afirmativas que ofereçam às crianças e adolescentes condições materiais e efetivas de acesso à escola e meios especiais que os ajudem a manter-se nela. Nesta ordem de ideias, a merenda escolar, diante da realidade brasileira, se apresenta como autêntica despesa necessária à manutenção e ao desenvolvimento do ensino; afinal, é incontroverso que, por meio da merenda escolar, o Estado atende às necessidades nutricionais básicas dos educandos, ao menos no período em que estiverem na unidade escolar. Por consequência, promove a saúde, adequado crescimento e desenvolvimento dos educandos, otimizando a capacidade de aprendizagem.

Para mais, dada a realidade social alimentar no Brasil, o Estado, através do fornecimento de merendas, contribui para assegurar a frequência e permanência dos alunos na escola, combatendo a evasão escolar, máxime a se considerar que as limitações materiais de grande parte da população brasileira não lhes permite gozar de alimentação adequada no seio familiar.

Esses efeitos e externalidades positivas produzidas pela política de alimentação escolar desfrutam de suporte empírico em uma extensa gama de pesquisas científicas que destacam implicações causais entre o fornecimento da merenda na escola e diversas outras variáveis dependentes (frequência, aprendizado, consciência alimentar, cognição, assimilação e capacidade de concentração), confirmando a asserção – outrora aduzida neste estudo – de que tal política pública, longe de configurar um programa de caráter suplementar, traduz verdadeiro instrumento necessário à manutenção e desenvolvimento do ensino de crianças e adolescentes.

Neste sentido, reporta-se ao estudo de Aurino et. al. (2020), que investigou os impactos de um programa de alimentação escolar na aprendizagem de crianças em escolas públicas do norte de Gana. Após dois anos de implementação dos estudos, a partir de um estudo experimental controlado, no qual escolas foram selecionadas aleatoriamente para receber o programa de alimentação escolar ou para ser um grupo de controle, os resultados indicaram que o fornecimento de merenda teve um efeito positivo significativo na aprendizagem das crianças. As crianças nas escolas que receberam o programa tiveram um desempenho melhor em testes de leitura, matemática e cognição em comparação com

as crianças nas escolas do grupo de controle. Além disso, os efeitos positivos foram maiores entre as crianças mais vulneráveis, como meninas e crianças mais pobres. Semelhante estudo de caso foi conduzido na Índia e reportado por Chakraborty e Jayaraman (2019), revelando que a exposição prolongada a refeições no horário de almoço (*midday meals*) tem efeitos positivos robustos no alcance da aprendizagem.

Do ponto de vista da frequência escolar e da redução da repetência e/ou do abandono escolar, Kristjansson et. al. (2007), a partir de uma meta-análise que mapeou 18 estudos realizados desde a década de 1920, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, mostra que os programas de alimentação escolar representam um grande avanço. Em países de renda baixa, crianças que foram alimentadas na escola compareceram mais frequentemente às aulas do que aquelas que não receberam merenda (situadas no grupo de controle); esse achado se traduz em um aumento médio de 4 a 6 dias no ano por criança. Já em relação à capacidade cognitiva das crianças, os testes realizados evidenciaram a existência de efeitos de longo prazo (melhor aproveitamento em matemática), além de outros impactos de curto prazo, como mudanças metabólicas que aumentam a oferta de energia para as crianças. Em termos de comportamento, a pesquisa dos autores referidos indica que houve melhoria na interação das crianças nas atividades da escola após a oferta de alimentação escolar.

Com efeito, o estudo de cenários adversos igualmente confirma o viés instrumental da alimentação escolar, ao associar dificuldades de aprendizagem em crianças em idade escolar com a insuficiência na aquisição de nutrientes básicos. Destarte, Frota et. al. (2009), em pesquisa observacional e descritiva, destacam que as crianças desnutridas ou com carência alimentar possuem dificuldades de assimilação e que a fome dificulta a capacidade de concentração, comprometendo o rendimento escolar. Desponta, assim, a necessidade de garantir que os programas de alimentação escolar colaborem para minimizar os impactos negativos da desnutrição sobre o processo de aprendizagem.

Quanto aos benefícios indiretos gerados pela política de alimentação escolar (externalidades positivas), Infante Barros (2005) demonstra que quando articulada à produção local, pode se revelar um instrumento poderoso de dinamização local, contribuindo para a mobilização de recursos por meio da compra de alimentos de pequenos agricultores e utilização de produtos originários da comunidade. Além disso, os programas de alimentação escolar auxiliam a integração comunitária, contribuindo

para a formação de capital social através da participação de pais, professores e autoridades locais no processo de distribuição, armazenamento, preparação e entrega dos alimentos.

Logo, desde uma perspectiva pragmática, que intenta avaliar a incidência concreta da política de alimentação escolar sobre a realidade educacional brasileira, certifica-se a inequívoca função instrumental que a merenda na escola exerce sobre a realização efetiva da garantia de acesso igualitária e permanência na escola, dando concretude ao disposto no art. 206, inciso I, da CRFB/88. Também por este prisma, portanto, se deve encarar as despesas com o fornecimento da merenda como integráveis aos recursos destinados ao atendimento do percentual de aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino.

IV – Conclusões e próximos passos

A par do recorte analítico que orientou as considerações acima, importa recobrar os demais argumentos – levantados pelo Cons. Ivan Linhares – que suportam a posição ora defendida. É de se ressaltar que a atual composição do MDE já contempla itens que, a rigor, não se enquadram dentro de um conceito restrito, limitado às despesas diretamente relacionadas ao processo pedagógico, como é o caso das ações que viabilizam o acesso e a permanência dos estudantes em ambiente escolar, tais como o serviço de transporte, assim entendidas como “*atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino*”, nos termos do art. 70, V, da LDB. Além disso, a inclusão das despesas com merendeiras, utensílios de cozinha e os próprios investimentos na infraestrutura para o fornecimento de alimentação dos alunos, dentro da escola, acaba por deixar, na prática, sem fundamento lógico ou sistemático a exclusão do valor propriamente dos alimentos.

Cabe consignar, a este respeito, o entendimento que manifestei a respeito do melhor enquadramento da hipótese ora debatida (aquisição de gêneros alimentícios visando ao fornecimento de merenda escolar) na disposição do inciso III do art. 70, que caracteriza como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino aquela destinada ao “uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino”, pois que os insumos necessários à confecção da merenda encontram melhor aceção técnica como “bens”, do que como “atividades-meio”, conforme estatuído no inciso V daquele artigo.

No mais, resta claro que o custeio da merenda escolar se consubstancia em despesa primária, intrínseca e indissociavelmente vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, incabível a sua qualificação como suplementar. A importância de aprimoramento dessa política pública, retomando a afirmação do Cons. Rodrigo do Carmo, não retira a relevância das demais ações de combate à insegurança alimentar, mormente aquelas de caráter socioassistencial, senão que fortalece o sentido de integração e multissetorialidade que deve subsistir entre elas.

Assim, a existência de fontes financeiras específicas voltadas ao custeio dos programas suplementares de alimentação escolar, na forma do §4º do art. 212 da CRFB/88 (contribuições sociais e outros recursos orçamentários), não impõe obstáculo à utilização das receitas de impostos e das transferências a que se refere o caput do art. 212, para o financiamento da alimentação escolar. O mesmo se diga dos repasses oriundos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (Lei nº 11.947/2009), que nada obstante se destinar à oferta de *“alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo”* (art. 1º), é sabidamente insuficiente para suprir todas as necessidades nutricionais dos educandos, considerando o valor *per capita* de R\$ 0,72 para estudantes matriculados no ensino fundamental e médio, e de R\$ 1,37 para estudantes matriculados em creches, mesmo que corrigidos nos termos da Resolução nº 02, de 10 de março de 2023, alterando a Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) nº 6, de 8 de maio de 2020 (estagnados desde 2017).

Dada, pois, a impossibilidade de atendimento adequado e suficiente dos objetivos constitucionais do ensino a partir unicamente dos valores repassados, torna-se imperativa a intervenção do ente público com vistas a integrar os meios materiais indispensáveis à aquisição e distribuição de insumos alimentares.

Por fim, a meu juízo, duas questões despontam como aspectos propositivos a serem discutidos no âmbito deste comitê: de um lado, sem embargo da orientação aqui adotada, favorável à incorporação das despesas com alimentação escolar no piso referenciado no art. 212, da CRFB/88, entendo que a posição teórica não prescinde de uma articulação integrada e de caráter interinstitucional – congregando diversas instituições que concorrem para a efetivação da política educação e do seu controle – com vistas à determinação de parâmetros para o investimento público na alimentação escolar; quero dizer, com isso, que a formação e aproveitamento de fóruns deliberativos interinstitucionais (tais como os GAEPES) podem colaborar com a definição de

parâmetros, à luz das circunstâncias regionais, quanto ao valor médio razoável de referência das merendas escolares, a fim de controlar abusos na utilização dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino no custeio dessa política pública, de alimentação escolar; lado outro, entendo que a matéria seria melhor sedimentada se fosse abrigada a sugestão levantada na primeira reunião no que concerne à mobilização do grupo técnico no sentido de levar adiante proposição visando à alteração legislativa do art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, para que fosse explicitamente positivada a possibilidade de cômputo dos gastos com merenda escolar no percentual das despesas com MDE. Tal pretensão não quer significar que o entendimento esposado neste voto e nos estudos que o precederam careçam de sentido normativo – pois, como visto, já decorrem da interpretação, tanto gramatical quanto lógico-sistemática, dos dispositivos constitucionais e legais de referência – senão para se conferir maior segurança jurídica e previsibilidade aos administradores responsáveis pela alocação dos recursos.

A este respeito, tenho que as discussões empreendidas no âmbito do comitê, com os documentos já produzidos, constituem subsídios técnicos de grande valia para eventual ignição do processo legislativo próprio, que permitirá consolidar expressamente a posição prevalecente.

Palmas, 24 de abril de 2023.

Doris de Miranda Coutinho

Conselheira do TCE/TO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Assunto: Inclusão dos gastos com insumos para o fornecimento de alimentação escolar no cálculo das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Em análise nesta oportunidade a possibilidade de inclusão dos gastos com insumos para o fornecimento de alimentação escolar no cálculo das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, consoante piso percentual referenciado no artigo 212 da Constituição Federal de 1988¹. A discussão visa à formação de juízo futuro do Comitê Técnico de Educação do IRB – Instituto Rui Barbosa.

Após minudente análise realizada pela Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Doris de Miranda Coutinho, utilizando-se, dentre outros argumentos, de considerações levantadas pelo Conselheiro Ivan Z. Linhares (TCE-PR), conclui-se ali, em síntese, que tais despesas seriam passíveis de enquadramento no inciso III do artigo 70 da Lei n. 9.394/1996², Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, posto que “os *insumos necessários à confecção da merenda encontram melhor acepção técnica como ‘bens’ do que como ‘atividades-meio’*”. Para a Conselheira, a existência de fontes financeiras específicas voltadas ao custeio dos programas suplementares de alimentação escolar não seria obstáculo à referida inclusão, tampouco a presença dos repasses do PNAE – cujos recursos seriam ‘sabidamente insuficientes’.

Propondo um “acordo semântico” na leitura dos dispositivos, a Conselheira também esboça a proposta de que haja mobilização de grupo técnico visando à alteração legislativa do artigo 70 da LDB, de modo a positivar explicitamente essa possibilidade. Aduz que tal alternativa não quer significar que o entendimento ali esposado careça de sentido normativo.

Pois bem.

¹ *In verbis*: “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

² *In verbis*: Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: [...] III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



A controvérsia ora (res)suscitada já foi alvo de debates nesta Corte de Contas nos idos dos anos 2000. Tanto que, em Deliberação resultante de estudos e de análise da jurisprudência deste Tribunal - autos do TC-A 035186/026/08 -, assim restou consignado (DOE de 15/10/2008):

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, considerando que, nos autos do processo TC-3015/026/05, sob relatoria do Excelentíssimo Conselheiro Cláudio Ferraz de Alvarenga, em sessão do E. Tribunal Pleno realizada no dia 08 de outubro de 2008, *discutiu-se a necessidade de orientação definitiva acerca da inclusão de gastos com alimentação infantil e uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino;*

Considerando que, em alguns pouquíssimos casos isolados e diante das circunstâncias específicas dos correspondentes processos, admitiu-se pequenas importâncias a esse título para o completamento do mínimo obrigatório do Ensino;

Considerando, ainda, que o Tribunal de Contas, com vistas a preservar a segurança jurídica, à unanimidade, reafirmou seu pacífico entendimento de não admitir a inclusão desses gastos;

RESOLVE EDITAR DELIBERAÇÃO, do seguinte teor:

1 – Fica declarado e tenham as Prefeituras Municipais ciência de que não há possibilidade legal da inclusão de despesas com alimentação infantil e com uniformes escolares nos mínimos obrigatórios do Ensino, cumprindo-lhes observar os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). 2 – Publique-se. São Paulo, 13 de outubro de 2008.[g.n.]

Não se desconsidera que, de fato, a educação seja direito universal, dever do Estado e da família, tendo importância inequívoca para o desenvolvimento da nação. No entanto, cuidaram o constituinte e o legislador de delimitar as características relativas à aplicação de verbas nesse vetor, explicitando em quais frentes poderia haver o emprego de recursos. O “acordo semântico” dado na análise de “alimentação escolar”, com toda vênua, esboça linha interpretativa acaba por se distanciar dos diplomas que regem a matéria.

Claro é que a alimentação escolar se constitui como atividade imprescindível para o desenvolvimento sadio dos estudantes, mas - renovadas as vênias -, não se pode usar desse argumento como premissa para o silogismo apresentado. Não merece guarida a interpretação de que tal “programa suplementar” não estaria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



relacionado à alimentação escolar. A uma, porque os recursos do próprio PNAE - transferência de verbas para a alimentação suplementar - destinam-se exclusivamente à “merenda” escolar; a duas, porquanto, ademais da vedação da aplicação prevista no artigo 71, IV, da LDB, não há inciso, no artigo 70 dessa mesma lei, que franqueie tal possibilidade.

Considerar a alimentação como “atividade-meio” ou mesmo como “uso e manutenção de bens”, exegese explicitada, parece desnaturar a própria prevalência que se dá para esse imperativo alimentar. Não se trata de um meio, mas um fim em si mesmo e que, para tal, demanda a atuação do gestor e a devida aplicação de recursos próprios e repassados voltados precipuamente a esta finalidade, com fulcro em normas respectivas. Noutro turno, os insumos alimentares não podem ser considerados ‘bens’ destinados ao ensino. Antes, vinculam-se a políticas sociais necessárias à saúde e ao desenvolvimento dos munícipes que se encontram em etapa escolar. O que se tenciona dizer é que, por mais que os insumos sejam bens fungíveis na acepção civilista do termo, não pode o aplicador da lei atribuir-lhe ao vocábulo “bem” significado não trazido pelo legislador – quando este, ao revés, definiu expressamente que “*não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação*” – inciso IV do artigo 70 da LDB.

Ressalta-se que o próprio Manual de Orientação do Fundeb³, expedido pelo Ministério da Educação, prescreve que os programas suplementares de alimentação são aqueles relacionados à alimentação escolar:

NÃO é ação MDE:

Por outro lado, seguro o art. 71 da Lei n. 9.394/1996, não são consideradas as despesas realizadas com: [...]

Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social:

- Alimentação escolar (mantimentos); [grifos no original] (p. 46)

³ Disponível em: <https://site.educacao.gov.br/files/confudeb/Manual%20FUNDEB.pdf>. Acesso em 26 de abril de 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



De se registrar também que os manuais desta Corte replicam tal entendimento, tendo em vista a assentada jurisprudência sobre o tema⁴. Vide, por exemplo, excerto de manual relativo ao Fundeb aqui lançado em 2021:

- Devem os gestores educacionais atentar para as proibições previstas no art.71 da Lei nº 9.394, de 1996 – LDB;
- Devem os gestores educacionais atentar para a jurisprudência predominante no TCESP em relação às **despesas não elegíveis** - exemplos: a) aquisição de instrumentos musicais para fanfarras ou bandas escolares; b) aquisição e distribuição de uniformes escolares; c) **aquisição de gêneros alimentícios, a serem utilizados na merenda escolar**; [...] (p. 31)

Nesse passo, impende ainda ressaltar que, apesar de não aceitar tais cálculos no ‘pisso’ do ensino, esta Corte vem verificando detidamente a efetividade das políticas públicas na gestão desse e de outros vetores por meio do índice aqui criado e replicado em diversas Cortes de Contas - Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) –, no qual constam, por exemplo, os seguintes questionamentos⁵:

- ✓ Houve nutricionista atuando na rede municipal de ensino no ano de 2022?
- ✓ Quantos nutricionistas atuavam no município em 2022?
- ✓ Os nutricionistas atuaram nas escolas estaduais?
- ✓ Informe a quantidade de escolas estaduais com atuação de nutricionistas:
- ✓ Informe a quantidade de alunos da rede estadual atendidos:
- ✓ O município divulga o cardápio pré-estabelecido pela nutricionista na Secretaria de Educação e nas escolas?
- ✓ O município cumpre o cardápio pré-estabelecido pela nutricionista?
- ✓ Existe controle formal pelo(a) nutricionista que permita atestar condições dos alimentos servidos?
- ✓ Assinale as condições atestadas pelo(a) nutricionista:
- ✓ Especifique outras condições atestadas pelo(a) nutricionista:
- ✓ Existe um controle de acondicionamento dos alimentos?
- ✓ Assinale os tipos de controles:
- ✓ Especifique outros tipos de controle de acondicionamento dos alimentos:

⁴ Manual de Aplicação no Ensino. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Aplica%C3%A7%C3%A3o%20no%20ensino.pdf>. Acesso em 26 de abril de 2023.

⁵ Fundamento legislativo de tais questões: Lei Federal nº 11947, de 16 de junho de 2009, Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 e RESOLUÇÃO CFN Nº 465, DE 23 DE AGOSTO DE 2010



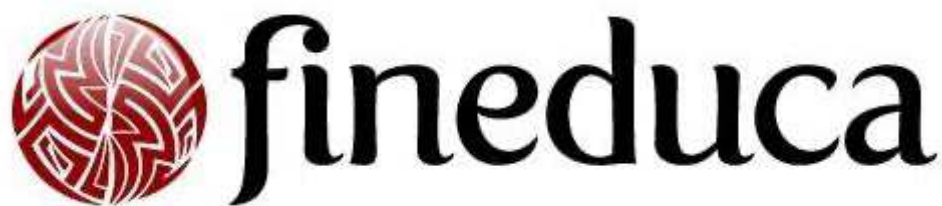
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira Cristiana de Castro Moraes



Assim, à guisa de conclusão, reforça-se o entendimento desta Corte já esposado em diversos julgados, deliberação e manuais. Ademais, a proposta de modificação do texto da LDB - de modo a incluir a possibilidade expressa de gastos com alimentação escolar no cômputo do ' piso ' constitucional do ensino – somente acaba por ratificar a ausência de tal previsão nesse texto normativo.

São Paulo, novembro de 2023.

CRISTIANA DE CASTRO MORAES
CONSELHEIRA DO TCE-SP



Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

Associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos

Fundada em 26 de abril de 2011 - CNPJ 17.285.299/0001-70

A desigualdade social precisa ser combatida sem retirar recursos do ensino brasileiro: os programas de assistência social devem ser financiados com recursos suplementares à MDE¹

Manifestação pública da Fineduca sobre a proposta de inclusão das despesas com Alimentação Escolar nos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) se pronuncia contrariamente à proposta contida no Projeto de Lei nº 1049/2023, apresentado no dia 09/03/2023 na Câmara dos Deputados, que “Acrescenta o inciso IX ao art. 70 e altera e altera a redação do inciso IV do art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 para considerar os programas suplementares de alimentação destinados à merenda escolar, despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A vinculação de recursos oriundos da receita de impostos a serem aplicados em despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), definida pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, foi uma conquista dos movimentos e entidades que atuam na defesa da educação pública e percorreu um longo caminho de avanços e retrocessos, até chegar à definição que se tem atualmente.

Na Constituição da República, o parágrafo 4º do art. 212 estabelece: Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208,

¹ Documento elaborado pelos associados da Fineduca: Cacilda Cavalcanti, Nelson Cardoso Amaral, Nalú Farenzena, Marcia Jacomini, Rubens Barbosa de Camargo.

VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. Ou seja, este parágrafo retira a possibilidade de financiar a alimentação escolar e a assistência à saúde dos educandos com os recursos da receita resultante de impostos vinculados a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 212, §4º). Este preceito é reafirmado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996. Por isso, é preciso enfatizar que o custeio de despesas com alimentação escolar com recursos da MDE é inconstitucional.

A especificação das despesas que podem ou não ser consideradas como de MDE foi estabelecida nos artigos 70 e 71 da LDB. Tal especificação responde a uma histórica necessidade da clara definição do que, de fato, constitui e o que não constitui despesas com o ensino, compreendido este como a ação precípua da escola e da administração das redes de ensino públicas. Assim, a importância da definição de despesas com MDE reside na proteção de uma parte significativa dos recursos financeiros para a garantia das atividades diretas com o ensino e, conseqüentemente, a ampliação de recursos financeiros, inclusive oriundos de outras fontes, para financiar atividades que não correspondam aos objetivos específicos da instituição escolar – o ensino – mas que com ele colaboram.

E é nessa perspectiva que a LDB, em seu Art. 71, inciso IV, é explícita ao incluir, entre as despesas que não constituem MDE, aquelas realizadas com **“programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.”** Ou seja, tais despesas não se destinam diretamente ao ensino, mas constituem despesas de assistência social, necessárias para o bom desenvolvimento do ensino em uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, na qual parte significativa das famílias apresentam limitações para garanti-las. Em condições contrárias, tais ações não se fariam necessárias. Assim, tais tarefas se apresentam como **necessárias de serem executadas pela escola**, mas não podem se confundir com sua ação precípua de garantia do ensino, tarefa que não poderá ser exercida por outras instituições em seu lugar.

Deve-se observar ainda que, o artigo 70 da LDB nº 9.394/1996, ao incluir a “realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino” nas despesas consideradas como de MDE, vincula tais atividades “ao funcionamento dos sistemas de ensino”, o que significa atividades típicas da administração dos órgãos gestores da educação, tais como secretarias de educação, conselhos de educação, escolas, bem como as secretarias das escolas entre outros. Logo, despesas com alimentação escolar não correspondem ao “funcionamento dos sistemas de ensino”, mas a uma ação de assistência ao educando.

E por reconhecer a necessária ação complementar da escola na garantia de assistência social diante das condições de pobreza que afeta parte significativa dos estudantes da escola pública, o legislador assegurou fontes complementares de recursos financeiros, como salário-educação e, mais recentemente, os royalties oriundos da exploração do petróleo e gás. Assim, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 212, §4º, determinou como um dos destinos do salário-educação o financiamento da alimentação escolar.

Entendemos que a inclusão das despesas com alimentação escolar em despesas com MDE conduzirá à diminuição dos recursos a serem aplicados no ensino, já insuficientes para que o Brasil melhore as suas condições para a oferta de uma educação de qualidade, com a definição de um Custo Aluno-Qualidade (CAQ) compatível com as necessidades nacionais.

Assim, a posição da Fineduca é contrária à proposição do Projeto de Lei nº 1049/2023, pelos argumentos apresentados, mas, em especial, quanto à proteção de recursos para as atividades que correspondem à função fundamental da escola – garantia do ensino com qualidade social.

Goiânia, 11 de maio de 2022.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): marcos históricos, políticos e institucionais que influenciaram a política nos seus quase 70 anos de existência

National School Feeding Program (PNAE): historical, political and institutional landmarks that have influenced the policy in its nearly 70 years of existence

Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE): hitos históricos, políticos e institucionales que han influido en la política en sus casi 70 años de existencia

Débora Reis dos Santos Lima¹
Shirley Silva Diogo²
Albaneide Maria Lima Peixinho³
Danielle Cabrini⁴

RESUMO

Trata-se de uma revisão narrativa que objetiva resgatar a trajetória histórica, os diferentes contextos e as estratégias empregadas que influenciaram na gênese e evolução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ao longo de seus quase 70 anos de existência no Brasil. A pesquisa também destaca a importância do programa na promoção de alimentação adequada e saudável, bem como da saúde em geral no ambiente escolar. Foram estipulados cinco cortes transversais como critérios de análise metodológica para delimitar os períodos de cada fase: o primeiro de 1955 a 1964; o segundo de 1965 a 1994; o terceiro de 1995 a 2008; o quarto de 2009 a 2019; e o quinto de 2020 a 2022. Para as pesquisas bibliográficas, utilizaram-se as bases de dados da Biblioteca Virtual em Saúde, Pubmed e Scielo, além dos documentos oficiais disponibilizados nas homepages do FNDE e do governo federal. O estudo evidenciou uma evolução no PNAE, em quase sete décadas, onde se observou a transição de um programa assistencialista para uma política pública de visibilidade internacional, focada na promoção de hábitos alimentares saudáveis. O atendimento a todos os alunos matriculados na rede pública de ensino do país reforça a importância da política na garantia da segurança alimentar e do direito humano à alimentação adequada e saudável, mesmo em situações de calamidade e crise sanitária, como a pandemia de COVID-19.

Palavras-chave: Política Pública; Alimentação Escolar; Segurança Alimentar; COVID-19.

¹ Secretária de Estado de Educação do Distrito Federal. Brasília, Distrito Federal. Brasil. E-mail: santeislima01@gmail.com

² Secretária de Estado de Educação do Distrito Federal. Brasília, Distrito Federal. Brasil.

³ Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos (WFP) - Brasil, CRN 1ª região - DF e CONSEA. Brasília, Distrito Federal. Brasil.

⁴ Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, Espírito Santo. Brasil.

ABSTRACT

This is a narrative review that aims to trace the historical trajectory, explore various contexts, and evaluate the strategies that have influenced the genesis and evolution of Brazil's National School Feeding Program (PNAE) over its nearly 70 years of existence. The study also emphasizes the program's importance in promoting adequate and healthy nutrition, as well as overall health within the school environment. Five cross-cutting sections were defined as methodological analysis criteria to delineate the periods of each phase: the first from 1955 to 1964; the second from 1965 to 1994; the third from 1995 to 2008; the fourth from 2009 to 2019; and the fifth from 2020 to 2022. The bibliographic search utilized the Virtual Health Library, Pubmed, and Scielo databases, along with official documents found on the FNDE and federal government websites. The study revealed significant evolution in the PNAE across almost seven decades, marking a transition from a welfare-oriented program to an internationally recognized public policy focused on promoting healthy eating habits. The provision of services to all students enrolled in the country's public school system underscores the policy's role in ensuring food security and upholding the human right to adequate and healthy nourishment, even in times of calamity and health crises, such as the COVID-19 pandemic.

Keywords: Public Policy; School Feeding; Food Security; COVID-19.

RESUMEN

Esta es una revisión narrativa que tiene como objetivo rescatar la trayectoria histórica, los diferentes contextos y las estrategias empleadas que influyeron en la génesis y evolución del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). A lo largo de sus casi 70 años de existencia en Brasil, este programa ha sido crucial en la promoción de una alimentación adecuada y saludable, así como en la salud en general en el ámbito escolar. Para el análisis metodológico, se definieron cinco cortes transversales que delimitan los períodos de cada fase: el primero de 1955 a 1964; el segundo de 1965 a 1994; el tercero de 1995 a 2008; el cuarto de 2009 a 2019; y el quinto de 2020 a 2022. En las búsquedas bibliográficas, se recurrió a las bases de datos de la Biblioteca Virtual en Salud, Pubmed y Scielo, además de los documentos oficiales disponibles en las páginas web del FNDE y del gobierno federal. El estudio reveló una evolución significativa en el PNAE a lo largo de casi siete décadas, marcando la transición de un programa de bienestar a una política pública de visibilidad internacional, enfocada en la promoción de hábitos alimentarios saludables. La asistencia a todos los estudiantes matriculados en el sistema escolar público del país pone de relieve la importancia de esta política en la garantía de la seguridad alimentaria y el derecho humano a una alimentación adecuada y saludable, incluso en situaciones de calamidad y crisis sanitaria, como la pandemia de COVID-19.

Palabras clave: Política Pública; Alimentación Escolar; Seguridad Alimentaria; COVID-19.

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em seus quase 70 anos de atuação, é a política pública mais longeva na área de segurança alimentar e nutricional no Brasil. É considerado o maior programa de suplementação alimentar em vigência na América Latina e um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, quando observado o caráter universal, a continuidade, o dever constitucional e o fornecimento de alimentos saudáveis, preferencialmente agroecológicos ^{(1) (2) (3)}.

Este Programa é um marco importante na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas (DHANA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) ^{(1) (2)}, bem como na promoção da alimentação adequada e saudável, com o respeito a cultura, a tradição, as práticas alimentares saudáveis de cada estado e município, e da saúde como todo, com a articulação permanente entre secretarias de saúde e educação no Programa Saúde na Escola (PSE) ⁽³⁾.

Evidencia-se que o ato de se alimentar na escola, consumindo principalmente as preparações providas do PNAE, proporciona aos estudantes experiências que moldam suas identidades e hábitos ⁽⁴⁾, podendo, na melhor das hipóteses, atravessar os limites físicos do ambiente escolar e influenciar nas práticas alimentares de suas famílias. A alimentação escolar em sua implantação inicial tinha um caráter assistencialista e era destinada a reduzir as taxas de desnutrição infantil, situação que perdurou por anos. Porém, com as reivindicações dos movimentos sociais para que essa alimentação fosse um direito garantido a todos os alunos e compusesse uma das estratégias de segurança alimentar e nutricional, o programa assumiu o *status* de política pública. Nesse cenário, o PNAE adquiriu também uma característica pedagógica, ao ser incluída a educação alimentar e nutricional como tema transversal no currículo escolar. Além de oportunizar interações sociais, desenvolvimento sensorial e valorização dos costumes alimentares regionais ^{(2) (4)}.

O PNAE atende cerca de 40 milhões de estudantes, em mais de 5.500 municípios, dos 26 estados e do Distrito Federal (DF) ⁽⁵⁾. O programa possui o papel relevante na melhoria da qualidade de vida dos escolares da rede pública de

educação básica, lhes possibilitando dignidade e o usufruto da alimentação como direito social. Salienta-se que inicialmente, na década de 1950, o programa foi chamado de Campanha de Merenda Escolar (CME) ⁽³⁾ ⁽⁶⁾, e dentre seus idealizadores destacam-se Dante Costa e Josué de Castro ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾.

No entanto, antes da instituição do PNAE, já se discutia em fóruns e conferências a possibilidade de se criar um programa suplementar, direcionado aos estudantes, como medida de combate às carências alimentares e a fome ⁽⁷⁾ ⁽⁹⁾. Evidencia-se que o início do século XX experienciou grandes movimentos sociais de combate à fome e a desnutrição, como: “Movimento Contra a Carestia”, de 1914; os “Comitês de Combate à Fome”, de 1918; e a “Marcha da Fome”, de 1930. Estas manifestações pressionaram os governantes quanto a carência de se elaborar políticas sociais, que atendessem a população mais vulnerável ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

Diante deste contexto e da missão relevante do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o estudo tem por objetivo realizar um resgate histórico, a partir de 1955, para reconstituir os marcos políticos, institucionais e administrativos que influenciaram a concepção e a consolidação do PNAE, nos seus quase 70 anos, assim como as pesquisas que contribuíram com o tema, assim como contextualizar sua importância na promoção da saúde no ambiente escolar. Frisa-se que o presente estudo apresenta um caráter inovador, por considerar a análise dos marcos históricos do programa de alimentação escolar, desde sua criação, até os impactos da pandemia de COVID-19.

Trata-se de uma revisão narrativa de caráter qualitativo que, como critério de análise metodológica, empregou-se de cinco cortes transversais: 1º de 1955 a 1964 - Gênese e institucionalização da alimentação escolar; 2º de 1965 a 1994 - Consolidação institucional, nacionalização e o direito à alimentação escolar; 3º de 1995 a 2008 - Crise no modelo e descentralização; 4º de 2009 a 2019 - Avanços e a resignificação do programa; e 5º de 2020 a 2022 - Pandemia de COVID-19, Aprendizados e Adequações. Os limites temporais foram baseados nos estudos de Coimbra ⁽⁷⁾ ⁽¹⁰⁾, Spinelli ⁽⁸⁾ e Silva ⁽⁹⁾.

Foram feitas buscas bibliográficas nas seguintes bases de dados: Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), Publisher Medline (PubMed) e Scientific Electronic Library

Online (SciELO), com o uso dos Descritores em Ciências da Saúde (DeCS/MeSH): Alimentação Escolar, Segurança Alimentar e Nutricional e COVID-19. Além das bases de dados científicos, foram utilizadas as *homepages* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da Presidência da República e do Diário Oficial da União (DOU), de forma não sistemática.

Primeira Fase (1955-1964): Gênese e Institucionalização da Alimentação Escolar

No ano de 1955, em 31 de março, era instituída a Campanha de Merenda Escolar (CME), vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), pelo Decreto nº 37.106/1955 ⁽⁶⁾. Nessa oportunidade foram celebrados convênios entre o MEC e organismos internacionais, como o Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI/UNICEF) e a *Commodity Credit Corporation* (CCC), autarquia do Ministério da Agricultura Americano ⁽⁷⁾ ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾.

O FISI fornecia doações de leite em pó, margarina e cápsulas de vitaminas às crianças, nutrizas e gestantes, mediante programas de entregas gratuitas de alimentos aos países da América Latina. As doações de leite em pó à CME impunham ao governo brasileiro o complemento das refeições servidas aos estudantes, por alimentos de alto valor nutritivo. Por esta condição, se instaurou a oferta de alimentos formulados, denominados de “alimentos racionais” que eram oriundos da Indústria de Alimentos (IDA), da Dietrícia e da Indústria de Produtos de Alimentos Racionais (INPAR). Os alimentos racionais eram compostos por farinhas enriquecidas de cereais e leguminosas, como o milho, o trigo, o arroz e a soja, dando preferência àqueles com adição de minerais e vitaminas, e de rápida cocção ⁽⁷⁾ ⁽¹⁴⁾.

Já o governo americano desejando escoar sua produção agrícola excedente aos países menos favorecidos economicamente, propôs, via CCC, o fornecimento de leite em pó como complemento à quantidade cedida pela FISI, por um preço simbólico de 1 centavo de dólar por 1 libra de leite ⁽⁷⁾. Acentua-se que o governo

brasileiro assumiu o ônus do transporte deste produto, dos Estados Unidos até o Brasil ⁽¹²⁾ ⁽¹⁵⁾.

Em 1956, o então presidente Juscelino Kubitschek sancionou o Decreto nº 39.007/1956, modificando a CME para Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME). Também estabeleceu a criação de um fundo especial destinado a custear as atividades de alimentação dos escolares, com recursos oriundos da União, dos estados, dos municípios, de doações e de outras fontes diversas, previstas no Decreto nº 40.052/1956 ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾ ⁽¹⁸⁾.

Já em 1961, surge o Programa Alimentos para Paz, uma ação emergencial, com intuito de fornecer alimentação escolar e apoiar o desenvolvimento rural. Este programa era vinculado à *Agency for International Development* (AID), conhecida no Brasil como *United States Agency for International Development* (USAID), principal fornecedor de alimentação escolar no país nesta época ⁽⁹⁾ ⁽¹⁴⁾ ⁽¹⁶⁾.

De 1955 a 1964, a alimentação escolar surge com uma função mais assistencialista e clientelista, de prover alimentos para suprir as carências nutricionais, em especial, dos estudantes em vulnerabilidade social ⁽⁴⁾ ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾.

Segunda Fase (1965-1994): Consolidação Institucional, Nacionalização e o Direito à Alimentação Escolar

Em 1965, a CNME se modificou para a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), pelo Decreto nº 56.886/65 ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁹⁾. E desta alteração criou-se o Programa de Almoço Escolar no intuito de servir “verdadeiras refeições” aos alunos de cursos supletivos, parte do ensino secundário e do pré-escolar ⁽⁹⁾ ⁽¹⁰⁾.

A partir de 1966, o Brasil iniciou as compras de alimentos nas indústrias nacionais, pois as doações provenientes dos EUA foram reduzidas ⁽¹⁴⁾. Em 1970, a alimentação escolar era composta, prioritariamente, por gêneros industrializados com destaque para as nacionais Nutrimetal, Liotécncia e Prática. E de forma secundária, as empresas internacionais Coca-Cola, Toddy e Bhering. Também havia a participação de uma empresa pública, a PROGASA, proveniente do Rio Grande do Sul. Os produtos que compunham o cardápio da alimentação escolar tinham uma

presença marcante de gêneros formulados (sopas e mingaus), biscoitos e outros produtos derivados das indústrias de alimentos ^{(7) (8) (9) (16)}.

Em 1972, criou-se o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), responsável por formular o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), política destinada a melhorar a conjuntura da alimentação e nutrição dos brasileiros ^{(10) (11) (21)}.

Em 1973, no II Congresso de Saúde Escolar foi lançada a Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira (COMEB). Esse documento mostrou que dois terços do valor nutritivo da dieta deveriam ser provenientes do almoço e jantar, e o terço restante seria dividido entre café da manhã e merenda. Considerando que os indivíduos realizavam pelo menos 3 refeições ao dia, o Estado deveria prover os 15% restantes pela alimentação escolar ⁽⁷⁾.

É importante destacar que, entre 1974 e 1975, o IBGE promoveu o Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF). Essa pesquisa foi a de maior abrangência já executada no país, em matéria de alimentação e nutrição. Nela identificou-se que 67% da população brasileira apresentava um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas, recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Os dados do estudo foram alarmantes, principalmente, em relação a desnutrição energético-proteica, constatada em 46,1% dentre as crianças menores de cinco anos, em 24,3% dos adultos e idosos do sexo masculino e em 26,4% no sexo feminino ⁽¹²⁾.

A partir de 1976, o MEC iniciou a suplementação alimentar dos estudantes e, nesse período, a CNAE gerenciou e integrou o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN). O II PRONAN previa em seu escopo "proporcionar suplementação alimentar aos escolares de 1º grau, matriculados nos estabelecimentos oficiais e filantrópicos de ensino e pré-escolares ^{(7) (10) (13)}.

O II PRONAN incluía em suas diretrizes: a inserção de produtos *in natura* nas aquisições da alimentação escolar; o auxílio ao pequeno produtor rural para uma gestão consciente das compras públicas e no fomento da economia local. Entretanto, essa diretriz não se efetivou devido à pressão de um forte grupo empresarial, que não aceitava ficar fora do programa ^{(8) (20)}.

Em 1979, surgiu a nomenclatura de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com a intenção de suprir de 15 a 30% das necessidades diárias dos alunos, durante a permanência na escola pública, em 180 dias letivos. O PNAE trouxe como objetivo a melhoria alimentar e nutricional, de aprendizado, de hábitos alimentares, a redução do absenteísmo, reprovação e desistência escolar ⁽¹⁶⁾.

Em 1981, a CNAE é extinta e em seu lugar surgiu o Instituto Nacional de Assistência ao Estudante (INAE), que com atuação descentralizada, era responsável pela programação, financiamento e avaliação dos programas de apoio ao estudante, priorizando os níveis de formação pré-escolar e escolar de primeiro e segundo grau, desenvolvidos nos estados e municípios ^{(7) (8) (9) (10)}.

Nesse cenário, o ônus da compra, armazenamento, embalagem, transporte, distribuição e incentivo da produção de alimentos ficava por conta da Companhia Brasileira de Abastecimento (COBAL), da Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), em virtude da celebração de convênio ⁽⁷⁾. O PNAE era financiado pelo Tesouro Nacional, Fundo de Apoio de Desenvolvimento Social (FAS), Sistema Bancário Federal (SBF) e pela Financiadora de Estudos e Projetos S.A. (FINEP) ^{(7) (9)}.

Em 1983, o INAE foi incorporado à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) junto com a Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME), para assegurar os instrumentos e condições de assistência educacional nos níveis de formação pré-escolar e de 1º e 2º Graus ⁽²²⁾.

De 1986 a 1988, a FAE estimulou a descentralização administrativa e comandou o Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME). No nível municipal, as prefeituras se responsabilizavam pelo gerenciamento e a operacionalização do programa, incluindo a aquisição de produtos locais para o fomento da economia. Já o nível estadual se destinava às funções de compras, controle, supervisão, capacitação de pessoal e provimento de apoios. Todavia, as aquisições de produtos industrializados seguiam centralizadas pela União ^{(7) (16)}.

Com a Constituição Federal de 1988, a alimentação escolar alcançou o direito universal de atendimento a todos os alunos do ensino fundamental da rede pública.

A Carta Magna também fortaleceu a federação, quando definiu o papel do Estado e a participação da sociedade civil nas formulações das políticas públicas de alimentação e nutrição ⁽²³⁾.

Ao final dos anos de 1980 e início da década de 1990, os discursos sobre a temática de segurança alimentar e nutricional ganharam espaço, especialmente, com a Campanha "Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida", comandada por Herbert de Sousa, o Betinho. Esse movimento tinha como preceito sensibilizar o Estado e a sociedade, quanto à carência de ações políticas direcionadas à extinção da miséria e da fome de milhões de brasileiros ⁽²⁴⁾.

Em 1993, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou o Mapa da Fome, onde indicava que 32 milhões de brasileiros passavam fome e este fato não era atrelado à disponibilidade global de alimentos, mas a seu acesso pelas famílias mais vulneráveis ⁽²⁵⁾.

Também em 1993, surgiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) que visava ampliar o debate entre o governo e a sociedade para a construção de alternativas que pudessem garantir a segurança alimentar da nação ⁽²⁶⁾.

Com o panorama de debates deste período, o princípio da descentralização retornava com mais potência. E a partir de 1994, com a Lei nº 8.913/1994, a administração dos recursos do PNAE transitou para a forma descentralizada, configurando um dos maiores avanços ocorridos no programa. A lei estipulou a obrigatoriedade de se implantar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) nas unidades federativas e previu pela primeira vez a atuação do nutricionista. São algumas das principais funções do CAE: fiscalização da alimentação escolar; avaliação dos cardápios certificando-se de que eles estejam de acordo com as diretrizes nutricionais do PNAE, levando em conta a oferta de alimentos variados e equilibrados; participação da comunidade promovendo a transparência e o controle social e elaboração de relatórios fornecendo informações sobre a execução do PNAE nas escolas. ⁽²⁷⁾.

De 1965 a 1994, houve o fortalecimento das indústrias alimentícias nacionais e a delimitação das porcentagens calóricas diárias dos escolares, a serem atendidas

pelo PNAE. Ademais, a alimentação escolar se transformou em um direito constitucional e com criação do CONSEA passou também a compor a agenda de Segurança Alimentar e Nutricional ⁽⁸⁾ ⁽⁹⁾ ⁽¹⁵⁾.

Terceira Fase (1995-2008): Crise no Modelo e Descentralização

Em 1997, a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) foi extinta e o PNAE começou a ser gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação ⁽²⁰⁾. Não obstante, a forma consolidada de descentralização sob a gerência do FNDE deu-se após a edição da Medida Provisória nº 1.784, de 14/12/1998, com a possibilidade da transferência de recursos financeiros ser feita de modo automático à entidade executora ⁽²⁴⁾. O valor per capita diário era de R\$ 0,13 ou US\$ 0,13 (o câmbio real/dólar era de 1/1), para o ensino fundamental, e R\$ 0,06 para a pré-escola. As creches e o ensino médio não eram contempladas pelo Programa ⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁹⁾.

Para Haack ⁽²⁹⁾, a partir de 2000, o Brasil adotou programas de transferência direta de renda, como estratégia para assistir à população carente. Assim, o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi marcado pela criação do Programa Fome Zero, que em 2004 se transformou em Estratégia Fome Zero. Neste cenário, o PNAE integrou as ações do Fome Zero, com a tenção de assegurar o direito humano à alimentação adequada aos estudantes, em especial, aos que apresentavam dificuldades de acesso a alimento ⁽¹²⁾ ⁽¹⁶⁾.

No decênio de 2000, o PNAE apresentou avanços significativos, tanto na área técnica e operacional, quanto na eficiência e eficácia da gestão, do controle social, das estratégias normativas e dos cardápios ⁽¹⁾ ⁽⁵⁾ ⁽¹⁹⁾.

Também no ano de 2000, a Resolução CD/FNDE nº 15 mencionou pela primeira vez que os cardápios deveriam respeitar “os hábitos alimentares de cada localidade, à sua vocação agrícola e a preferência por produtos básicos”, priorizando os alimentos *in natura* e a aquisição mínima de 70% da própria região, visando a redução dos custos ⁽³⁰⁾.

Em 2001, baseado na Lei de Diretrizes Básicas, instituiu-se a creche como modalidade de ensino, e o PNAE começou o atendimento às creches públicas e filantrópicas, com o valor per capita de R\$ 0,18 ⁽¹⁶⁾.

A partir de 2003, o programa faz o atendimento a todos os estudantes das comunidades indígenas, atendendo 115 mil alunos, em 250 dias letivos, com o valor per capita diário de R\$ 0,34 ⁽¹⁶⁾. Também, em 2003, se cria o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) com o propósito de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários, para pessoas em situação de insegurança alimentar, e à formação de estoques estratégicos ⁽⁹⁾.

Até o ano de 2004 os estudantes quilombolas recebiam o per capita de R\$ 0,18, a partir de 2005 o per capita é equiparado ao dos estudantes indígenas, no valor de R\$ 0,34 ⁽³²⁾.

Em 2006, o FNDE publicou duas resoluções significantes: a Resolução nº 05, que ajustava a oferta da alimentação escolar aos 180 dias letivos estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; e a Resolução nº 32, que normatizava a exigência do nutricionista como responsável técnico pela alimentação escolar e elaboração de cardápios, bem como, alterava o valor per capita atribuído aos alunos de creches e escolas indígenas e de áreas de quilombos para R\$ 0,44 centavos. E mantinha o per capita dos alunos das creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, em R\$ 0,22 ⁽³³⁾ ⁽³⁴⁾.

Ainda em 2006, o FNDE firmou parceria com as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), proporcionando a criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs), com a função de desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do PNAE, com estrutura e equipe para execução das atividades de extensão, pesquisa e ensino. E proporcionou a capacitação de atores sociais ativos no Programa Nacional de Alimentação Escolar ⁽¹⁹⁾.

Em 2007, se publica a Portaria Normativa Interministerial nº 17, para implementar o Programa Mais Educação, com vistas a fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, pelo apoio a atividades socioeducativas no

contraturno escolar. Com o Programa Mais Educação apareceu a necessidade de se aumentar o per capita e incluir como exigência, às Entidades Executoras (EEx), a oferta de 03 refeições ao dia ⁽³⁵⁾. Também nesse ano foi publicado o Decreto nº 6.286, que instituiu o Programa Saúde nas Escolas (PSE) para contribuir na formação dos estudantes por intermédio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde.

O PSE é uma política pública brasileira que visa promover a integração entre saúde e educação, buscando melhorar as condições de saúde e qualidade de vida de crianças e adolescentes matriculados em escolas públicas. O programa é resultado de uma parceria entre os Ministérios da Saúde e da Educação. Nesse contexto, o EAN foi uma estratégia incorporada ao PSE para fornecer orientações, atividades educativas e apoio à formação de hábitos alimentares mais saudáveis entre os estudantes. ⁽³⁶⁾.

De 1995 a 2008, a descentralização de recursos do PNAE aos Estados e Municípios é efetivada. Dão-se mudanças nos valores *per capita*, com a prioridade de compras por alimentos *in natura*. O programa integra a Estratégia Fome Zero e sobrevém o intento de mudanças no marco legal ⁽¹⁹⁾ ⁽¹⁶⁾.

Quarta Fase (2009-2019): Avanços e Ressignificação no Programa

A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, proporcionou ao PNAE avanços essenciais, principalmente, no que se refere ao direito humano à alimentação adequada e saudável a todos os estudantes da rede pública. Dos principais avanços observados tem-se a garantia de, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE fossem investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. Ademais, a mencionada legislação reforçou o caráter pedagógico e promotor de saúde do PNAE, uma vez que, estabelece que o eixo de educação alimentar e nutricional deve perpassar, transversalmente, os currículos escolares ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾.

Ainda em 2009 surgia a Resolução nº 38, que dispunha sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no PNAE e estabelecia as normas para a execução técnica e administrativa do Programa, bem como a transferência de recursos financeiros, em caráter complementar. Essa norma criava uma nova modalidade de aquisição de alimentos autorizando a dispensa do processo licitatório por meio da Lei 8666/94 e passando a adquirir com o uso da modalidade Chamada Pública, destinada a aquisições de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar num processo mais simplificado ⁽³⁷⁾.

Outra conquista foi a promulgação da Emenda Constitucional nº 64/2010, que incluiu no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988, a alimentação como um dos direitos sociais. Com isso, o PNAE passou a atender o ensino médio e a educação de jovens e adultos (EJA) ⁽²³⁾.

Em 2013, a Resolução nº 26/2013 revogou a Resolução nº 38/2009 e fortaleceu o PNAE ao incluir uma seção específica para as ações de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) alinhada às normativas do Ministério da Saúde ⁽³⁸⁾.

Em 2015, altera-se a Resolução nº 26/2013, quanto a aquisição de gêneros alimentícios, originários da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, com o limite individual de venda restrito ao valor máximo de R\$20.000,00 ⁽³⁹⁾.

Ainda em 2015, o atendimento foi ampliado para 41,5 milhões de estudantes, com o recurso financeiro de, aproximadamente, 3,76 bilhões de reais. Nessa extensão, o PNAE ganha o *status* de um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, pelas características diferenciadas por outros programas ao redor do mundo, sendo uma delas o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável ⁽¹³⁾.

Em 2017, a Resolução nº 01 altera o per capita do PNAE em todas as modalidades de ensino. Já em 2018, tem-se a criação da ferramenta IQ COSAN, Índice de Qualidade da Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional, para se fazer uma análise qualitativa dos cardápios da alimentação escolar elaborados no programa ^{(19) (40)}.

De 2009 a 2019, altera-se o fundamento legal do PNAE, garantindo a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, com a Lei nº

11.947/2009. O atendimento se expande a todas as modalidades de ensino, sendo da educação infantil à educação de jovens e adultos. O programa ganha visibilidade internacional e avança com a disponibilização de ferramentas que auxiliam na melhoria da composição dos cardápios. Tem-se a preocupação em promover um ambiente saudável nas escolas e de conceder aos alunos o conhecimento de hábitos alimentares saudáveis e da promoção de saúde, por intermédio das ações de educação alimentar e nutricional ⁽³⁾ ⁽¹⁹⁾ ⁽⁴⁰⁾.

Quinta Fase (2020-2022): Pandemia de COVID-19, Aprendizados e Adequações

Com o advento da pandemia de COVID-19, iniciada em 2020, a execução do PNAE enfrentou diversos desafios, sobretudo, em atender os estudantes fora do ambiente escolar. Diante da suspensão das aulas presenciais, o MEC e o FNDE reajustaram o *modus operandi* do PNAE, para que se mantivesse sua operacionalização e os alunos pudessem ser atendidos ⁽⁴¹⁾ ⁽⁴²⁾.

Os impeditivos e as dificuldades expostas na oferta de alimentos geraram a necessidade de se discutir, de forma mais ampla, mecanismos que favorecessem o acesso aos gêneros ofertados pelo PNAE, considerando que no Brasil uma parte considerável da população está em insegurança alimentar e nutricional e sofrem com a fome ⁽⁴¹⁾. Desta forma, é importante frisar que uma grande parcela dos estudantes atendidos pelo PNAE faz sua principal refeição na escola ⁽⁴²⁾.

Os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) de 2017-2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelaram que, antes da pandemia, 36,7% dos domicílios apresentavam algum grau de insegurança alimentar ⁽⁴³⁾ ⁽⁴⁴⁾. O II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia, realizado entre novembro de 2021 e abril de 2022, mostrou que 125,2 milhões de brasileiros estavam em algum grau de insegurança alimentar e, desses, 33 milhões estavam em situação de fome ⁽⁴⁵⁾.

Após um mês do início da pandemia, com as aulas presenciais suspensas devido às medidas de combate ao SARS-CoV-2, o governo federal publicou a Lei nº

13.987/2020, fruto de uma mobilização da sociedade civil junto aos governantes, para que permitisse, “em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas da educação básica” (46). Após a sanção da lei, o FNDE publicou a Resolução nº 02 e uma cartilha com orientações aos gestores sobre a operacionalização do PNAE durante a pandemia (47) (48).

Todavia, apesar dessas publicações, observou-se comprometimento na efetivação do princípio da universalidade de atendimento e, conseqüentemente, na execução do Programa pelos desafios impostos no momento. Ademais, com o fechamento das unidades de ensino, os produtores da agricultura familiar perderam sua renda principal em um momento de grave crise econômica no país, com altos níveis de desemprego e pobreza (49). Apesar da Resolução nº 02/2020 possibilitar a realização da chamada pública por meio remoto, para garantir as compras públicas, inúmeros foram os desafios impostos aos agricultores, como: acesso regular à internet e a interação com ferramentas tecnológicas, que usualmente não são utilizadas no modelo presencial (47) (49).

Em maio de 2020, a execução do PNAE sofreu alterações pela Resolução nº 06, que trouxe conceitos mais alinhados ao Guia Alimentar para a População Brasileira, como o incentivo ao maior consumo de alimentos *in natura* e minimamente processados, e a redução de alimentos processados e ultraprocessados. No mínimo 75% deverão ser destinados à aquisição de alimentos *in natura* ou minimamente processados; no máximo, 20% deverão ser destinados à aquisição de alimentos processados e de ultraprocessados; e no máximo, 5% deverão ser destinados à aquisição de ingredientes culinários (50).

Entre 2020 e 2021, o PNAE alcançou 5.568 municípios, dos 26 estados e do Distrito Federal, e atendeu mais de 39 milhões de estudantes, com o investimento de R\$ 4,2 bilhões (51). Já no ano de 2022 o orçamento foi reduzido para R\$ 3,96 bilhões, devido à dificuldade dos entes federativos executarem o Programa durante a suspensão das aulas presenciais (52).

Contudo, mesmo com os valores expressivos que foram empregados no programa de alimentação escolar ao longo dos últimos anos, os *per capita* seguiam desatualizados e não supriam as perdas inflacionárias dos últimos 12 anos. Por este motivo, algumas entidades de representação da sociedade civil, como o Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ) e a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), se mobilizaram para elaborar uma “Nota técnica em defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar”⁽⁵³⁾.

As reivindicações do documento foram acolhidas pelo governo federal e no dia 10 de março de 2023 foram anunciados os reajustes percentuais entre 28% a 39%, para todas as modalidades que compõem o PNAE⁽⁵⁴⁾.

Para sintetizar o exposto neste estudo, foi elaborado o Quadro 1 com a estrutura dos principais marcos históricos e legais que intervieram nas Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil, até a gênese e consolidação do PNAE, durante os séculos XX e XXI.

Quadro 1: Marcos históricos, institucionais e legais que influenciaram as Políticas de Alimentação e Nutrição no Brasil até a gênese e consolidação do PNAE, de 1955 a 2022.

Período	Principais eventos
Década de 1950	
1955	Campanha da Merenda Escolar (CME). FISI/UNICEF e a <i>Commodity Credit Corporation</i> (EUA) abastecem a CME com leite em pó. Indústria de Alimentos (IDA) nacionais e estrangeiras - responsáveis pelos alimentos formulados (“alimentos racionais”).
1956	Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNME).
Década de 1960	
1961	“Alimentos para a Paz” supre a demanda da alimentação escolar.

1965	CNME modifica-se para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) Programa de Almoço Escolar - alunos recebem refeições completas.
Década de 1970	
	Governo assume custos operacionais da Alimentação Escolar. Alta prevalência de alimentos formulados e algumas indústrias monopolizam o mercado. Baixos níveis de cereais nos estoques agravam a crise alimentar no mundo
1972	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN). I PRONAN - (1972-1974) - dificuldades de execução.
1973	Caracterização Operacional da Merenda Escolar Brasileira (COMEB) - cálculo de 15% para necessidades nutricionais diárias.
1976	II PRONAN (1976-1984): modernizar o sistema de produção e a comercialização de alimentos básicos, e incentivar os pequenos agricultores.
1979	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e termo “Merenda” é substituído por “Alimentação Escolar”.
Década de 1980	
1981	Instituto Nacional de Assistência ao Educando (INAE).
1983	Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), responsável pelo PNAE até 1997.
1984	Redução do uso de produtos formulados de 70% para 25%.
1986	FAE incentiva a descentralização da gestão, processo que durou até 1994. Programa de Municipalização da Merenda Escolar (PMME) - administrado pela FAE de 1986 a 1988.
1988	Nova Constituição Federal PNAE torna-se dever de Estado e tem assegurado o caráter universal.
Década de 1990	
1992	Valor <i>per capita diário</i> de U\$ 0,13 ou Cr\$ 0,13 (cotação de U\$ 1 /dólar igual a Cr\$ 1/cruzeiro), para 200 dias letivos, atendendo 15% das necessidades nutricionais diárias.
1993	FAE oficializa diretrizes e estratégia para descentralizar a gestão do PNAE.

1994	Compras de alimentos são feitas por transferências voluntárias de recursos financeiros. Lei nº 8.913, de 12/07- necessidade de nutricionista como responsável técnico do PNAE e criação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).
1996	Lei nº 9.394, de 20/12 - diretrizes e bases da educação nacional.
1998	FAE é extinta e o FNDE passa a gerenciar o PNAE. Medida Provisória nº 1.784, de 14/12- transferência de recursos financeiros no modo automático e institui o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).
Década de 2000	
2000	Medida Provisória nº 1.979 e reedições - atualiza repasse de verba do PNAE e do PDDE. Estipula a estrutura e as atribuições do CAE. Resolução FNDE nº 15, de 25/08 - hábitos alimentares de cada localidade; prioridade a alimentos <i>in natura</i> e a aquisição de 70% da própria região.
2003	Programa Fome Zero. Lei nº 10.696, de 02/07- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).
2004	Resolução nº 38, de 24/08 - execução do PNAE e teste de aceitabilidade de novos gêneros alimentícios. Valor <i>per capita</i> de R\$ 0,22 (alunos de creches) e de R\$ 0,42 (indígenas e quilombos).
2006	Portaria Ministerial nº 1.010, de 08/05 - diretrizes para a promoção da alimentação saudável nas escolas. Parceria entre FNDE e IFES - criação dos CECANEs. Resolução nº 32, de 10/08 - normatiza o nutricionista como RT da alimentação escolar e elaboração de cardápios. Valor <i>per capita</i> , atribuído a creches e escolas indígenas e quilombos, é alterado para R\$ 0,44. 1ª Edição do Guia Alimentar para a População Brasileira
2007	Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24/04 - Programa Mais Educação
2009	Lei nº 11.947, de 16/06 - atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Resolução nº 38, de 16/07 - normas para a execução técnica e administrativa do PNAE e para a transferência de recursos financeiros, em caráter complementar. Ementa Constitucional nº 59, Art. 208 - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, com oferta gratuita.
Década de 2010	

2010	Emenda Constitucional nº 64 - altera o art. 6º da CF/88, para introduzir a alimentação como direito social. Resolução CFN nº 465 - atribuições do Nutricionista e parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE).
2011	Lei nº 12.512, de 14/10 - Programa de Apoio à Conservação Ambiental e Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
2012	Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas
2013	Resolução nº 26, de 17 de junho - revoga a Resolução nº 38/2009 e fortalece o PNAE ao dispor uma Seção para Ações de Educação Alimentar e Nutricional.
2014	Lei nº 12.982, de 28/05 - altera a Lei nº 11.947/2009, para determinar o provimento de alimentação escolar adequada aos alunos portadores de estado ou de condição de saúde específica. 2ª Edição do Guia Alimentar para a População Brasileira Plano de Ação para Prevenção da Obesidade em Crianças e Adolescentes - OPAS
2015	Resolução nº 04, de 03/04 - altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução nº 26/2013, sobre a aquisição de gêneros alimentícios provindos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações. Define o valor máximo de 20 mil para vendas individuais.
2019	1ª Edição do Guia alimentar para crianças brasileiras menores de 2 anos.
Década de 2020	
2020	Início da pandemia por COVID-19. Lei nº 13.987, de 07/04 altera a Lei nº 11.947/2009 e autoriza, em caráter excepcional, durante a suspensão das aulas a distribuição de gêneros alimentícios do PNAE, aos pais ou responsáveis dos alunos. Resolução nº 02, de 09/04, a execução do PNAE durante o período de estado de calamidade pública. Cartilha de Orientações para a execução do PNAE (COVID-19). Resolução nº 06, de 08/05- atualiza a execução do PNAE.
2021	Resolução nº 21, de 16/11- altera a Resolução nº 6/2020 e modifica o limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar, de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por DAP Familiar/ano/entidade executora.
2022	Caderno de Receitas Inovadoras para a Alimentação Escolar. Cartilha de nutricionistas do PNAE. Caderno de Planejamento de Cardápios para a Alimentação Escolar.

Fonte: Nogueira *et.al*, 2019⁽¹⁶⁾, Balestrin *et.al*, 2016⁽¹³⁾ e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁽¹⁹⁾, adaptado pelas autoras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se revisitar as discussões sobre os marcos históricos, políticos e institucionais que influenciaram a criação e evolução do PNAE em quase sete décadas, é possível entender as mudanças do programa, entre 1955 a 2022. O PNAE nasceu como uma intervenção de caráter assistencialista, dependente de programas internacionais, e ganhou robustez a partir da Carta Magna de 1988, ao adquirir a modelagem de política pública de Estado e se tornar referência mundial.

Com a análise das cinco fases, pode-se visualizar a importância que o PNAE exerce na vida dos estudantes de todo Brasil. O programa surgiu alicerçado no baluarte da indústria de alimentos e ao longo dos anos evoluiu de maneira significativa como política pública. Ressalta-se que o PNAE atua de forma imprescindível na garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional, do direito humano à alimentação adequada e saudável, e da promoção da saúde.

Durante a pandemia de COVID 19, o PNAE teve um papel importante para garantir o acesso dos estudantes a uma alimentação de qualidade mesmo diante de um cenário totalmente desafiador para o governo e para a sociedade. Evidencia-se que é dever do Estado proporcionar aos alunos uma alimentação escolar de qualidade e na quantidade adequada, prezando pelos princípios da equidade e continuidade de atendimento.

É importante destacar que pela análise temporal da política, observou-se que o PNAE passou a integrar a agenda do governo federal a partir da década de 1950. Todavia, devido aos inúmeros acontecimentos no cenário internacional e nacional, que influenciaram a criação e as transformações nos marcos regulatórios do programa, há uma dificuldade em se delimitar com exatidão cada período e os anos correspondentes. Desta forma, esta pesquisa também buscou inspirar investigações futuras sobre PNAE, o seu dinamismo na promoção de hábitos alimentares saudáveis e sua interação com outras políticas públicas governamentais de saúde.

REFERÊNCIAS

1. Peixinho AML. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Cien Saude Colet.* 2013 Apr;18(4):909–16.
2. Belik W, Domene SMA. Experiências de programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local em São Paulo-Brasil. *Agroalimentaria.* 2012;18(34):57–72.
3. Brasil. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. *Diário Oficial da União* 2009.
4. Silva EO, Amparo-Santos L, Soares MD. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. *Cad Saúde Pública.* 2018;34(4):e00142617.
5. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BR). Relatório de Gestão 2022 [Internet]. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2022>; Acesso em: 20 mar. 2023.
6. Brasil. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a Campanha de Merenda Escolar. *Diário Oficial da União*; 1955.
7. Coimbra M, Meira JFP de, Starling MB de L. Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil. Belo Horizonte: MEC, INAE; 1982.
8. Spinelli MA dos S. Alimentação Escolar: da centralização à descentralização (tese). São Paulo: Universidade Estadual de Campinas; 1997.
9. Silva SP. Trajetória e padrões de mudança institucional no programa nacional de alimentação escolar. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- Brasília. Brasília; 2019.
10. Coimbra M. A Alimentação Escolar no Brasil - política e instituição. Relatório I - Parte A - A Merenda Escolar no Congresso Nacional - primeiras observações e trajetória parlamentar: do populismo ao regime autoritário. 1981;(1).
11. L'Abbate S. As políticas de alimentação e nutrição no Brasil: I. Período de 1940 a 1964. *Rev Nutr PUCCAMP.* 1988;1(2):87–138.
12. Vasconcelos F de AG de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev Nutr.* 2005;18(4):439–57.
13. Balestrin M, Fung HS, Sudbrack EM. As políticas públicas brasileiras de alimentação escolar: da centralização à descentralização – do assistencialismo à participação popular. *Integr Educ Vol.* 2016; IX (1):141–57.
14. Arruda EE. A Mercantilização do Programa Nacional de Merenda Escolar. Intermeio: Revista do Mestrado em Educação, Campo Grande, MS. 2005;11(22):88–110.
15. Stefanini MLR. Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança [tese]. São Paulo: Universidade de São Paulo; 1998
16. Nogueira RM, Esperança LC, Villar BS. Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: Políticas públicas de alimentação e nutrição/ organização Patrícia Constante Jaime. Rio de Janeiro: Atheneu; 2019. p. 169-196.

17. Brasil. Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956. Dá nova redação ao arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955. Diário Oficial da União; 1956.
18. Brasil. Decreto nº 40.052, de 1º de outubro de 1956. Altera a redação do art. 4º do Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955, que dispõe sobre a Campanha Nacional de Merenda Escolar. Diário Oficial da União; 1956.
19. Brasil. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação Escolar. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2023.
20. Nero DSM, Garcia RPM, Almassy, AA. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) a partir da sua gestão de descentralização. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação; 2022.
21. Brasil. Lei nº 5.829, de 30 de novembro de 1972. Cria o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e dá outras providências. Diário Oficial da União; 1972.
22. Brasil. Lei nº 7.091, de 18 de abril de 1983. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências. Diário Oficial da União; 1983.
23. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2008.
24. Vasconcelos F de AG de. 'Fome, solidariedade e ética: uma análise do discurso da Ação da Cidadania contra a fome, a miséria e pela vida'. História, Ciências, Saúde - Manguinhos. 2004;11(2): 259-77.
25. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (BR). Peliano AMT. [coord]. O Mapa da Fome - Volume I: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar. Documento de Política nº 14. Rio de Janeiro; 1993.
26. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BR). A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais [Internet]. Brasília, DF; 2010. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2020/04/relatorio-consea.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2023.
27. Brasil. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Diário Oficial da União; 1994.
28. 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; 1998.
29. Haack A, Fortes R, Ali BA, Paula De Alvarenga A. Políticas e programas de nutrição no Brasil da década de 30 até 2018: uma revisão da literatura. Com Ciências Saúde. 2018;29(2):126–38.
30. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 15, de 25 de agosto de 2000. Estabelece critérios e formas de transferência de recursos para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União; 2000.
31. Brasil. Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União; 2003.

32. Brasil. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Quilombolas têm aumento na alimentação escolar - MEC [Internet]. 2006. [Publicado em 30/03/2006]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/202-264937351/5900-sp>. Acesso em: 20 mar. 2023.
33. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 05, de 24 de março de 2006. Altera dispositivos da Resolução CD/FNDE/Nº 38, de 23 de agosto de 2004 e dá outras providências. Diário Oficial da União; 2006.
34. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006. Estabelece as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Diário Oficial da União; 2006.
35. Brasil. Ministério da Educação. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contra turno escolar. Diário Oficial da União; 2007.
36. Brasil. Decreto nº 6.286, de 05 de dezembro de 2007. Institui o Programa Saúde na Escola - PSE, e dá outras providências. Diário Oficial da União; 2007.
37. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 23 de agosto de 2004. Estabelecer critérios para execução do PNAE. Diário Oficial da União; 2004.
38. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução 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. Diário Oficial da União; 2013.
39. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 04, de 03 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial da União; 2015.
40. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 1, de 8 de fevereiro de 2017. Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa de Alimentação Escolar. Diário Oficial da União; 2017.
41. Amorim ALB de, Ribeiro Junior JRS, Bandoni DH. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. Rev Adm Pública. 2020;54(4):1134–45.
42. Silva LH da, Medeiros M, Tavares FB, Dias IA, Frazão A das GF. PNAE em tempos de pandemia: desafios e potencialidades para sua operacionalização no contexto amazônico. Mundo Amaz 2020;11(2):17–36
43. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BR). Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2017-2018: Análise da segurança alimentar no Brasil [Internet]. Rio de Janeiro; 2020 Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101670.pdf> Acesso em: 20 mar. 2023.

44. Brasil. Agência Brasil [Internet]. IBGE: insegurança alimentar grave atinge 10,3 milhões de brasileiros. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-09/ibge-inseguranca-alimentar-grave-atinge-103-milhoes-de-brasileiros4> Acesso em: 20 mar. 2023.
45. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN (BR). II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil: II VIGISAN: relatório final [Internet]. Vol. 7. São Paulo, SP; 2022 Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf> Acesso em: 20 mar. 2023.
46. Brasil. Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Diário Oficial da União; 2020.
47. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 2, de 09 de abril de 2020. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19. Diário Oficial da União; 2020.
48. Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ministério da Educação. Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (COVID-19). 2020.
49. Plataforma Brasileira de Direitos Humanos - Dhesca Brasil. Relatório Violações ao direito à alimentação escolar na pandemia de Covid-19: casos do estado do Rio de Janeiro e do município de Remanso (Bahia). Disponível em: <https://www.plataformadh.org.br/wp>. Acesso em: 20 mar. 2023.
50. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução CD/FNDE nº 6, de 08 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União; 2020.
51. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Gestão 2021 [Internet] [S.l.]. Publicado em 17/08/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2021/resultados-da-gestao-1/programas-para-a-educacao-basica-1/alimentacao-escolar> Acesso em: 20 mar. 2023.
52. Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Relatório de Gestão 2022 [Internet] [S.l.]. Publicado em 30/06/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2022/resultados-da-gestao-1/programas-para-a-educacao-basica/alimentacao-escolar> Acesso em: 20 mar. 2023.

53. Observatório da Alimentação Escolar e Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (BR) – Nota em Defesa de reajustes nos valores per capita do Programa Nacional de Alimentação Escolar [Internet]. Publicado em agosto/2022. Disponível em: https://alimentacaoescolar.org.br/media/notastecnicas/documentos/NOTAT%C3%89CNICA_PerCapitaAE_2022.pdf Acesso em: 20 mar. 2023.

54. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Governo Federal reajusta valores da alimentação escolar [internet]. Publicado em março/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-reajusta-valores-da-alimentacao-escolar> Acesso em: 20 mar. 2023.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por DANIELLE CABRINI - SIAPE 1778096
Departamento de Educação Integrada em Saúde - DEIS/CCS
Em 08/11/2023 às 12:20

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/832801?tipoArquivo=O>

Manifestação acerca do debate CTE-IRB
"A Alimentação na perspectiva da Política Educacional e a necessária intersectorialidade para o alcance da integralidade do estudante-cidadão"

*Profa. Dra. Danielle Cabrini**
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Com fome ninguém aprende nada
SOUZA, LIMA & ALMEIDA, 2016, p.144

1) Sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a política pública mais duradoura do Brasil, no cenário da segurança alimentar e nutricional (SAN) e do direito humano à alimentação adequada (DHAA). Instituído em 1955 pelo Decreto nº 37.106 como Campanha de Merenda Escolar (CME), o programa surgiu com o objetivo de combater a fome e a desnutrição infantil por meio de uma abordagem assistencialista. No decorrer de seus quase 70 anos de existência, o PNAE evoluiu e se consolidou como uma política pública que tem como foco principal garantir uma alimentação adequada e saudável a todos os estudantes matriculados na educação básica pública do país, ao longo dos 200 dias letivos do ano.

Esse programa desempenha um papel fundamental ao atender diariamente mais de 40 milhões de estudantes, oferecendo cerca de 50 milhões de refeições por dia em aproximadamente 150 mil escolas em todo o Brasil. Ele é reconhecido internacionalmente como um modelo de referência em política de alimentação escolar e atua como um instrumento de **proteção social** contra riscos como o **absenteísmo**, a **evasão escolar** e as **deficiências alimentares**.

Vale ressaltar que crianças e adolescentes necessitam de um adequado aporte de nutrientes para o desenvolvimento saudável do cérebro e do organismo, e para desempenhar suas funções de maneira satisfatória. Uma dieta insuficiente e inadequada pode levar a quadros de má nutrição, aumento da morbimortalidade e atraso no desenvolvimento cognitivo, motor e na maturação sexual. Essas circunstâncias impactam

negativamente as condições sociais da população, a capacidade de desempenhar serviços na vida adulta e no ciclo de pobreza e desnutrição intergeracional. Diversos fatores também podem influenciar na composição final da dieta, como hábitos alimentares, poder de compra das famílias e oferta de alimentos no ambiente familiar.

Nesse sentido, o Programa de Alimentação Escolar desempenha um papel essencial na vida dos estudantes beneficiários. A alimentação fornecida pela escola possui um significado muito relevante, pois, além de proporcionar alimentos de qualidade, contribui para a melhoria do desempenho escolar, promove a adoção de práticas alimentares saudáveis e incentiva a agricultura familiar. Em muitos casos, essa refeição fornecida pela escola é a única feita pelo aluno ao longo do dia.

Destaca-se que **a oferta de alimentação escolar é essencial em um país marcado por altos índices de desigualdade social, insegurança alimentar, fome e desemprego**, conforme evidenciado por pesquisas recentes publicadas pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) e por outros estudos. A pandemia do SARS-COV-2 impôs um novo cenário econômico e social, o qual tem impactado os lares de muitos brasileiros.

Receber os alimentos fornecidos pelo Programa de Alimentação Escolar é um direito do aluno devidamente matriculados na educação básica pública e dever do Estado, amparados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na Lei nº 11.947 de 2009, pela Resolução CD/FNDE nº 6 de 2020, pela Portaria Interministerial nº 1.010 de 2006, pela Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional - LDB nº 9.394/1996 e por uma série de instrumentos normativos, incluindo o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069/1990, a Lei Orgânica da Saúde - Lei nº 8.080/1990, a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - Lei nº 11.346/2006, dentre outros. Por esta razão, os estudantes das escolas públicas têm o direito garantido de receber os alimentos provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, em conformidade com a legislação brasileira em vigor.

Este programa tem sido referência a outros países que planejam instituir uma política pública de alimentação escolar. E pela sua importância, desde 2011, passou a compartilhar experiências com o Centro de Excelência contra Fome/ WFP, entidade criada em parceria entre o governo brasileiro e o Programa Mundial de Alimentos (PMA). Essa entidade visa aproximar países com índices semelhantes de insegurança alimentar e fome,

com ênfase nos programas de compra local, associados à agricultura familiar e à nutrição, para atender crianças em idade escolar.

Como consta na Lei nº 11.947/2009, no artigo 2º, e na Resolução CD/FNDE nº 06/2020, no artigo 5º, o PNAE possui seis diretrizes (Figura):

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

- I. O emprego da **alimentação saudável e adequada**, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, **inclusive dos que necessitam de atenção específica**;
- II. a inclusão da **educação alimentar e nutricional** no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;
- III. a **universalidade** do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- IV. a **participação da comunidade no controle social**, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;
- V. o **apoio ao desenvolvimento sustentável**, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;
- VI. o **direito à alimentação escolar**, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social. (grifo nosso)

Figura. Diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar de forma esquematizada.



Fonte: Observatório da Alimentação Escolar (ÓAÊ), 2021.

<https://alimentacaoescolar.org.br/materias-investigativas/2021/02/01/estudantes-a-gente-nao-quer-so-merenda-a-gente-quer-alimentacao-escolar-com-qualidade/>

Em maio de 2020, a execução do PNAE sofreu alterações em sua normativa, pela Resolução CD/FNDE nº 6, de 08/05/2020. Essas modificações tomaram como base a 2ª edição do Guia Alimentar para a População Brasileira (2014), o Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para as Políticas Públicas (2012), o Modelo de Perfil Nutricional da Organização Pan-Americana da Saúde (2016/OPAS), o Plano de Ação para Prevenção da Obesidade em Crianças e Adolescentes (2014/OPAS) e o Guia Alimentar para Crianças Menores de Dois Anos de Idade (2019).

Essa resolução manteve o conceito de alimentação escolar, no artigo 2º: **“entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar,**

independentemente de sua origem, no período letivo”. E fez alterações significativas nos aspectos nutricionais dos cardápios, como o aumento da oferta de porções semanais de frutas e hortaliças, as recomendações para garantir o acesso pelos estudantes de uma maior variedade de alimentos, a ampliação do rol dos alimentos de aquisição proibida com recursos federais e outras. Ademais, manteve o valor per capita repassado às entidades executoras em conformidade com a Resolução CD/FNDE nº 1/2017.

Apesar da Lei e das Resoluções sancionadas, além da continuidade dos repasses financeiros para a execução do PNAE no contexto pandêmico, alguns estados tiveram dificuldades em desempenhar adequadamente o Programa. Posto que o governo federal não disponibilizou orçamento suplementar, de imediato, aos entes federados para as adequações exigidas na época. Resultando na morosidade da distribuição dos *kits* de alimentos em todo país, entregues de forma desigual, sem regularidade e nem qualidade, com interrupção das compras da agricultura familiar na maior parte dos municípios, sem o cumprimento das determinações legais do PNAE, entre outras violações que foram apresentadas no Relatório da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos (Dhesca Brasil) e de organizações filiadas, intitulado de “Violação ao Direito à Alimentação Escolar na Pandemia de Covid-19: casos do estado do Rio de Janeiro e do município de Remanso (Bahia)”.

O relatório cita a violação da obrigatoriedade de promover e prover o direito humano à alimentação no estado do Rio de Janeiro. Quando em deliberação, o Ministro Dias Toffoli, do Supremo Tribunal Federal (STF), ao decidir a Medida Cautelar na Suspensão de Liminar nº 1.360 - Rio de Janeiro, desobrigou a distribuição de alimentos a todos os escolares, diante da suspensão das aulas presenciais, pelo governo do estado.

Outro caso relatado pela Dhesca é do município de Remanso, localizado no vale do São Francisco, no Semiárido baiano, que interrompeu todas as compras da agricultura familiar, comprometendo a renda de um grande número de agricultores e pescadores artesanais, em especial mulheres, que repassavam quase toda a sua produção ao abastecimento do PNAE.

Em contrapartida, segundo o Relatório de Gestão de 2020 do FNDE, sobre a alimentação escolar, foram depositados R\$ 4,32 bilhões, em dez parcelas (de fevereiro a novembro) e na parcela extra (em dezembro), destinados às redes estadual, municipal, distrital e federal. Atendendo 5.570 municípios brasileiros, mais de 40 milhões de estudantes, em cerca de 150 mil escolas. Já no Relatório de Gestão de 2021 do FNDE, o

PNAE alcançou 5.568 municípios, dentre os 26 estados e o Distrito Federal, e atendeu mais de 39 milhões de estudantes, com o investimento de R\$ 4,2 bilhões, em cerca de 160 mil escolas.

Destaca-se que em 2023 o Programa Nacional de Alimentação Escolar completa 68 anos de execução, atendendo todo território brasileiro. Com um papel desafiador e de grande relevância na segurança alimentar e nutricional na pandemia, ao garantir o acesso à alimentação aos milhares de estudantes brasileiros e as suas famílias.

2) Sobre o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (DHANA)

A origem da palavra “direito” e a sua definição são alvos de estudos, desde a antiguidade. A etimologia da palavra “direito” na língua portuguesa advém do latim *directum*, que significa “o que é reto”, “alinhado”. No entanto, ao ser aplicado na área jurídica esse termo se altera para *ius (jus)*, que traz o sentido de “unir”, “juntar”, refletindo a relação de vínculo entre justiça (direitos) e obrigações.

Nota-se que a ideia de justiça, por um longo tempo, se limitava apenas ao princípio da igualdade, principalmente no período do positivismo. Todavia, a partir de Gustav Radbruch e de Arthur Kaufmann, a ideia de direito adquire três vertentes que ilustram as diversas faces da justiça: 1ª) quanto à forma: abarca o princípio da “igualdade (justiça em sentido estrito)”; 2ª) quanto ao conteúdo: versa sobre o princípio da “adequação (justiça social ou do bem comum)”; e 3ª) quanto à função: foca no princípio da “segurança jurídica (ou paz jurídica)”.

Para Siqueira¹:

“Os direitos fundamentais são frutos de reivindicações atinentes a determinados momentos históricos que compreendem verdadeiros anseios da sociedade que, pelas circunstâncias históricas, reivindicam seu poder de autodeterminação frente à ingerência do Estado, ou ainda, em face de sua real exclusão de direitos individuais”.

¹ Siqueira, DP. A dimensão cultural do direito fundamental à alimentação. 1 ed. Birigui, SP: Boreal Editora, 2013. p. 20.

Conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), os Direitos Humanos são inerentes a todos os seres humanos, como “reconhecimento da dignidade”, sem a discriminação “de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação”. Os direitos humanos abrangem ainda “o direito à vida, à liberdade, à segurança pessoal, à propriedade, à liberdade de pensamento, de consciência, de religião, de opinião, de expressão, de trabalho e de instrução”, entre vários outros direitos.

Para Valente, os direitos humanos são:

“um *ethos*, um conjunto de princípios e de direitos, uma aspiração e uma demanda – provindos dessas lutas – por uma sociedade em que a dignidade e a equidade humanas, no contexto da apreciação plena da diversidade, sejam coletivamente promovidas, protegidas e garantidas. Ademais, direitos humanos oferecem um quadro de referência para se analisar processos sociais, expor a concentração e o abuso de poder em nossas sociedades, identificar aqueles e aquelas que tiveram seus direitos violados, bem como aqueles que abusaram de seu poder, e determinar as obrigações do Estado de respeitar, proteger e realizar esses direitos. Ao definir obrigações e atribuir responsabilidades nítidas, os direitos humanos fornecem um importante quadro de responsabilização (*accountability*) que permite que governos e transnacionais sejam cobrados e que pode servir como uma ferramenta poderosa para o avanço das demandas dos povos”.

Os princípios fundamentais dos Direitos Humanos são alicerçados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), sendo eles: **a universalidade e inalienabilidade, a indivisibilidade, a interdependência e inter-relação, a igualdade e não-discriminação, a participação e inclusão, a responsabilização e o Estado de Direito.**

No ano de 2002, a Organização das Nações Unidas definiu o que seria Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA):

“é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras a **alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes**, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva”. (grifo nosso)

Acentua-se que o DHAA obteve reconhecimento jurídico em uma série de documentos, tratados internacionais e nos princípios gerais do direito internacional, os quais foram fundamentais para a construção do conceito de DHAA ao longo do século XX: **a)** Em 1948, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), artigo 25: “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação (...)”; **b)** Em 1966, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), dando origem ao termo “Direito Humano à Alimentação Adequada”, no artigo 11, §1²: “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 (...)”; **c)** Em 1974, na Conferência Mundial de Alimentação, em Roma; **d)** Em 1979, na Declaração de Princípios e Programa de Ação da Conferência Mundial sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, em Roma; **e)** Em 1990, na Cúpula Mundial da Criança, organizado pelo UNICEF, em Nova York; **f)** Em 1993, na Declaração de Viena e o Programa de Ação, da Conferência Mundial de Direitos Humanos; **g)** No ano de 1995, na Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social de Copenhague (Dinamarca); **h)** Em 1995, na Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher de Pequim (China); Em 1996, na Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar e o Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação; **i)** Em 1997, no Código de Conduta Internacional sobre o direito humano à alimentação, coordenado pela Rede de Informação e Ação sobre a Alimentação em Primeiro Lugar - Organização Internacional dos Direitos Humanos pelo Direito de se Alimentar (Fian Internacional), pela Aliança Mundial pela Nutrição e Direitos Humanos (WANAHR) e pelo Instituto Jacques Maritain Internacional; e **j)** Em 1999, no Comentário Geral nº 12 – O Direito Humano à Alimentação, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (CDESC), fundamentado no artigo 11 do PIDESC³ (77,78).

O Comentário Geral nº 12, no tópico 6, analisando o artigo 11 (§1 e §2), do PIDESC, afirma que:

² Símbolo “§” significa parágrafo na norma jurídica.

³ Valente FLS. Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas. Campina Grande, PB: EDUEPB; 2021. p.223-317.

“O direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção”.

Em conformidade com os pactos e tratados internacionais, o DHAA compreende duas dimensões: **1ª)** estar livre da fome e da má nutrição; e **2ª)** ter acesso à alimentação adequada (77). Ratifica-se que o DHAA é interligado a Segurança Alimentar e Nutricional da população. No Brasil, a Lei nº 11.346 de 2006, denominada de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), descreveu em seu artigo 3º a definição de Segurança Alimentar e Nutricional:

“consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis”.

Sublinha-se que no ano 2000, a Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (FIAN Brasil) foi fundada no país e inovou a nomenclatura do DHAA. No nome foi acrescido o vocábulo “Nutrição” e a palavra “Adequadas”, ficando “**Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas**” (DHANA).

Para FIAN Brasil o conceito de DHANA pressupõe:

(...) “disponibilidade e o acesso físico e econômico, de forma estável e permanente, a alimentos suficientes e adequados a cada indivíduo, que promovam a saúde. Esse direito deve ser realizado a partir de um modelo sustentável e justo para quem produz, para quem consome e para o meio ambiente, respeitando a autonomia dos povos de decidir sobre quais alimentos produzir e como consumir”

A Organização, em publicação recente, tem enfatizado que:

“A dependência de programas emergenciais, como a dependência de cestas básicas, constitui-se em violação à promoção do direito humano à alimentação e nutrição adequadas (DHANA), pois o provimento de programas emergenciais deve também ser complementado por ações que criem condições concretas e efetivas para a emancipação e o apoderamento dos titulares destes programas, para que

possam recuperar a capacidade de se alimentar e ter acesso a outros direitos por conta própria, quando forem capazes de fazê-lo”.

3) Sobre a Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (DHANA) nas Escolas Públicas

O direito à alimentação e nutrição adequadas compõe os pilares fundamentais dos direitos humanos, sendo dispensado um conhecimento técnico e especializado desses direitos para entender que a alimentação é essencial à existência humana. O acesso a alimentos saudáveis, nutritivos e culturalmente relevantes está profundamente vinculado ao direito à vida e à dignidade da pessoa humana.

A exigibilidade do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (DHANA) é a oportunidade que um indivíduo, família ou comunidade (titulares de direito), cujos direitos tenham sido violados, notifiquem e reivindiquem junto ao Estado (responsável pela obrigação) a efetivação desse direito ou uma reparação, o que for mais apropriado.

O acesso aos alimentos pode ocorrer de diversas maneiras: a) por meio da aquisição, que está intimamente ligada ao acesso ao emprego ou à renda; b) por meio de iniciativas governamentais de doação ou distribuição de alimentos; c) por meio da colheita, caça ou produção de alimentos, o que está diretamente relacionado ao acesso à terra, território e outros recursos, como sementes e água, por exemplo. Essas diferentes formas de obter alimentação, que muitas vezes ocorrem simultaneamente, devem ser adequadas para suprir as necessidades fisiológicas dos seres humanos ao longo de todas as fases de suas vidas, levando em consideração também certas características específicas, como idade, gênero e ocupação.

O governo brasileiro assegura o DHANA por intermédio da alimentação escolar fornecida aos estudantes da rede pública de ensino, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Lei 11.947/2009 e suas normativas correlatas. Essas diretrizes estão alinhadas aos princípios fundamentais definidos em outros normativos legais, tanto nacionais quanto internacionais, que garantem o direito humano à alimentação.

De acordo com Souza, o cumprimento do DHANA requer a adoção de um modelo sustentável e equitativo para produtores, consumidores e meio ambiente, respeitando o direito dos povos de decidir sobre a produção e o consumo de alimentos. É

essencial incentivar a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar local, povos indígenas, comunidades tradicionais, assentamentos da reforma agrária e produzidos com base nos princípios da agroecologia, conforme priorizado na legislação do PNAE. A autora argumenta que a alimentação escolar deve estar alinhada aos princípios do DHANA, garantindo o atendimento universal, o exercício de outros direitos (como saúde e educação), **a inalienabilidade, a intransferibilidade e não estar condicionada**. Ainda, é fundamental que seja guiada pela participação ativa e informada dos alunos, **equidade**, não discriminação, responsabilização dos envolvidos na implementação do PNAE e respeito ao princípio da legalidade.

Diante da pandemia e do impacto no acesso à alimentação adequada nas escolas, várias organizações não governamentais produziram materiais sobre o direito à alimentação escolar e forneceram orientações à sociedade civil para reivindicar esse direito. Um exemplo é a cartilha intitulada “Como Exigir o Direito à Alimentação e à Nutrição Adequadas no PNAE?”, publicada em 8/11/2021, resultado da parceria entre a FIAN Brasil, o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação (NEPA/Unicamp), o Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde (Nupens/USP), o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), a ACT Promoção da Saúde, ÓAÊ e FBSSAN. Essa cartilha aborda a importância do PNAE, o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHANA), equidade e o princípio da legalidade, assim como as obrigações e responsabilidades das partes envolvidas no programa.

O documento também explora a definição de exigibilidade:

“Define-se exigibilidade como o exercício do direito a apresentar queixa e exigir a garantia de realização de um direito ou de uma dimensão dele perante os órgãos públicos competentes – administrativos, políticos ou jurisdicionais –, a fim de prevenir, superar e/ou reparar violações.

Além do direito de reclamar, sujeitos de direito (no caso, estudantes e responsáveis) têm o direito de ter uma resposta e ação em tempo oportuno para a reparação da violação por parte do poder público. Para que o Dhana seja plenamente conquistado na escola, ele precisa ser exigido! E para isso, cada governo tem a obrigação de criar e disponibilizar de maneira acessível os mecanismos necessários para que os indivíduos tenham a possibilidade de exigir e reclamar os seus direitos”

Outra produção técnica sobre o assunto é o “Guia de Atuação para Exigibilidade do Direito à Alimentação Escolar”, criado pela FIAN Brasil em conjunto com a Defensoria Pública da União (DPU), e divulgado no dia 5/5/2023. O Guia foi elaborado como resultado do Curso “A Proteção e a Promoção do Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas”, realizado em Brasília, no final de outubro de 2022. Esta publicação apresenta alguns exemplos de violação ao direito à alimentação escolar, como: **i)** Violação ao princípio da prioridade absoluta, do uso do máximo de recursos disponíveis e da vedação do retrocesso social referente à dimensão de estar livre da fome; **ii)** Violação ao princípio da legalidade de atendimento universal e da não discriminação; **iii)** Violação aos princípios da participação social, prestação de contas e responsabilização; **iv)** Violação da obrigação de aquisição mínima de alimentos da agricultura familiar; e **v)** Violação das diretrizes de provisão de alimentação adequada e saudável (84).

Esse documento também faz sugestões à atuação das Defensorias e dos Defensores Públicos, como: **a)** educação em direitos e aproximação com os Conselhos de Alimentação Escolar; **b)** fiscalização quanto ao repasse e complementação de recursos; **c)** fiscalização quanto ao cumprimento da obrigatoriedade de compra mínima de 30% dos componentes oriundos de agricultura familiar, com prioridade para as comunidades tradicionais e povos indígenas; **d)** fiscalização quanto às determinações da Resolução CD/FNDE nº 6/2020; **e)** averiguação da atualização do censo escolar; **f)** constituição adequada dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE); e **g)** fortalecimento da comunidade escolar (84).

Para a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), a exigibilidade do direito humano à alimentação adequada é concretizada por meio das responsabilidades e mecanismos estabelecidos por entidades governamentais ou seus representantes. Os mecanismos de exigibilidade de um direito humano são processos formais adotados por uma ou mais instituições representantes do poder público, com o objetivo de garantir ao detentor dos direitos o acesso a bens ou serviços que assegurem plenamente o exercício desse direito, sem qualquer forma de discriminação.

No contexto brasileiro, os mecanismos de exigibilidade foram categorizados como administrativa, política, quase-judicial e judicial. Essa classificação foi desenvolvida pela Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) em parceria com organizações da sociedade civil. A proposta dos autores era que essa classificação fosse

prática e acessível para movimentos sociais, conselhos públicos, organizações e comunidades no Brasil e em outros países, a fim de que pudessem compreender como seus direitos podem ser reivindicados de diferentes formas e em diferentes esferas, seja em nível nacional ou local.

A exigibilidade via mobilizações sociais se distingue das demais categorias, pois tem origem fora da esfera estatal, dependendo da organização ativa da sociedade civil para ser estabelecida. O encaminhamento e as formas de solução dos direitos exigidos podem seguir os fluxos adotados em outras formas de exigibilidade (82). O Quadro abaixo demonstra como são categorizados os tipos de exigibilidade e o Quadro seguinte apresenta a síntese dos trâmites para exercer a exigibilidade do direito à alimentação escolar, de acordo com os níveis.

Quadro. Categorização dos tipos de exigibilidade:

Exigibilidade Administrativa	É a possibilidade de reclamar e exigir direitos junto aos órgãos públicos quando esses não são realizados ou ameaçados. Deve ser visto como um canal direto do titular com a política pública ou serviço público. A rotina deve ser esta: direito não atendido > reclamação feita > reparação atendida se reclamação procede
Exigibilidade Política	É a possibilidade de exigir a realização de direitos junto aos organismos de gestão de políticas públicas e programas (Poder Executivo, Conselhos de Políticas Públicas e Poder Legislativo).
Exigibilidade Quase-judicial	É a possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que podem emitir recomendações e acionar a Justiça para a garantia de direitos, como o Ministério Público.
Exigibilidade Judicial	É a possibilidade de exigir a realização de direitos junto à Justiça, seguindo os seus procedimentos. O Estado garante o acesso à Justiça a todos os cidadãos, inclusive àqueles com poucos recursos financeiros por meio de um advogado público, o defensor público.
Exigibilidade via Mobilizações Sociais	É a possibilidade legítima, ativa e informada das organizações da sociedade civil de exigir ou denunciar as ameaças ou violações de direitos humanos por meio de mobilizações sociais, campanhas populares, manifestos, etc., com o propósito de dar visibilidade ao problema, acionar e negociar com o poder público uma solução ou reparação.

Fonte: CAISAN, 2017, p.27 (82).

Em adição a exigibilidade do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas, existem diversos princípios e normas de direitos humanos que podem ser

empregados como fundamentos para a implementação do PNAE com aquisição de 30% dos alimentos da agricultura familiar em situações emergenciais ou de calamidade pública, como no caso da pandemia de COVID-19. Esses são argumentos sólidos para exigir a eficácia e a efetividade da compra da agricultura familiar constam em:

a) Tratados e declarações de direitos humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25), o PIDESC (art. 11) e a CF/88 (art. 6º);

b) Constituição Federal de 1988: art. art. 227, art. 208 e art. 187;

c) Leis ordinárias: Lei 11.346/2006 (art. 2º § 2º) e Lei nº 11.947/2009 (art. 2º - VI e art. 3º, art. 17 associado ao inciso VII do art. 208 da CF/88);

d) Princípios que decorrem dos tratados de direitos humanos e do ordenamento jurídico brasileiro:

1) Princípio do uso do máximo de recursos disponíveis e princípio da vedação do retrocesso social (art. 2º § 1 do PIDESC e parágrafo 9 do Comentário Geral nº 3 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais);

2) Princípio do mínimo existencial:

os agentes públicos não podem deixar de garantir direitos fundamentais sob o pretexto de falta de orçamento público (reserva do possível), já que o Estado é responsável por conceder máxima efetividade à dignidade humana, garantindo a todos um “mínimo existencial” (FIAN Brasil, 2021, p.38) (86);

3) Princípio da não discriminação:

Os Estados que assinam o Pidesc comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação (FIAN Brasil, 2021, p.39) (86);

4) Princípio prioridade absoluta (art. 4º e 6º ECA);

5) Princípio da participação (Lei nº 11.947/2009, Resolução CD/FNDE nº 6/2020, Lei 11.346/2006 arts. 1º e 8º, CF/88 e instrumentos de direitos humanos);

6) Princípio da prestação de contas e da responsabilização:

Ao lidar com assuntos de interesse público, o Estado deve ter transparência e garantir o acesso à informação aos titulares de direitos. Direitos implicam em obrigações, e obrigações demandam responsabilidade. A responsabilização de atores cujas ações têm um impacto nos direitos das pessoas é um dos princípios fundamentais dos direitos humanos (FIAN Brasil, 2021, p.40) (86);

Quadro. Síntese dos trâmites para a exigibilidade do direito à alimentação escolar, conforme os níveis.

Níveis de exigibilidade	Quem faz	Canais	Exemplo de estratégias
Administrativa	Responsáveis pelos estudantes, estudantes, organizações, defensoria pública	Escola, secretaria de educação, FNDE, MEC	Queixas feitas diretamente aos gestores do Pnae podem ser feitas individual ou coletivamente Carta com denúncias, recomendações, solicitações a prefeitos e governadores e secretários, assinadas individual ou coletivamente
Política	Conselheiros, ONGs, coletivos, movimentos sociais, associações de agricultores que sejam parte ou não de conselhos	CAEs, Conseas, conselhos de Educação e Direitos Humanos, Comissão de Direitos Humanos do Poder Legislativo, dentre outros	Carta com denúncias, recomendações, solicitações a prefeitos e governadores e secretários, assinadas individual ou coletivamente. Agendamento de reuniões com os gestores públicos para negociações. Proposição de regulamentações elaboradas de forma participativa. Campanhas de comunicação para influenciar a opinião pública.
Quase-judicial	Cidadãos, organizados, ou não, coletivamente, conselhos, qualquer pessoa física ou jurídica que possa fazer denúncias para o Ministério Público	Ministério Público	Inquéritos civis
Judicial	Defensorias, Ministério Público, sociedade civil, qualquer ator que interponha ação perante o Judiciário	Poder Judiciário	Ações individuais ou coletivas

Fonte: FIAN, Brasil, 2021, p.36 (86).

* Profa Dra Danielle Cabrini é Nutricionista (2004) e Mestre em Ciência da Nutrição (2007) pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) em Minas Gerais. Doutora em Saúde Coletiva (2014) pela Fundação Oswaldo Cruz (IFF/FIOCRUZ) no Rio de Janeiro. É professora e pesquisadora na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) em Vitória, Espírito Santo, Brasil, desde 2010. Em parceria com a Fiocruz Brasília, é docente no mestrado do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas em Saúde e atua como pesquisadora associada no Programa

de Alimentação, Nutrição e Cultura e no Observatório Brasileiro de Hábitos Alimentares (OBHA). É pesquisadora nos Grupos de Pesquisa certificados pelo CNPq: Alimentação, Nutrição, Cultura e Sociedade e Educação, Comunicação e Intersetorialidade nas Políticas Públicas.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por DANIELLE CABRINI - SIAPE 1778096
Departamento de Educação Integrada em Saúde - DEIS/CCS
Em 08/11/2023 às 12:20

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link:
<https://api.lepisma.ufes.br/arquivos-assinados/832800?tipoArquivo=O>