

Universidade de Lisboa

Faculdade de Direito



**A CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO FUNDAMENTAL À
ALIMENTAÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR NAS ESCOLAS PÚBLICAS
(EM SITUAÇÃO PANDÊMICA): UM ESTUDO COMPARADO
PORTUGAL/BRASIL**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre apresentado para fins de aprovação na linha de pesquisa Direito e Ciências Jurídicas na especialidade Direito Administrativo, sob orientação da Sra. Profa. Dra. Maria João Estorninho.

Mestranda: Íris de Carvalho Medeiros

Aluna n.º 62000

Lisboa

2024

Universidade de Lisboa

Faculdade de Direito



LISBOA

UNIVERSIDADE
DE LISBOA

**A CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DIREITO FUNDAMENTAL À
ALIMENTAÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR NAS ESCOLAS PÚBLICAS
(EM SITUAÇÃO PANDÊMICA): UM ESTUDO COMPARADO
PORTUGAL/BRASIL**

Lisboa

2024

A dádiva

Há os que dão pouco do muito que possuem, e fazem-no para serem elogiados, e seu desejo secreto desvaloriza suas dádivas.

Há os que pouco têm e dão-nos inteiramente.

Esses confiam na vida e na generosidade da vida e seus cofres nunca se esvaziam.

Há os que dão com alegria e essa alegria é sua recompensa.

Há os que dão com pena, e essa pena é seu batismo.

E há os que dão sem sentir pena, nem buscar alegria e sem pensar na virtude.

Dão, como num vale o mirto espalha sua fragrância no espaço.

Pelas mãos de tais pessoas Deus fala; e através de seus olhos Ele sorri para o mundo.

Khalil Gibran

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é a concretização de um sonho guardado durante muito, muito tempo desde a adolescência quando alguns diziam para acomodar-me porque isto seria uma tarefa impossível para uma jovem pobre (mas, sonhadora!). É para estes que consideravam um mero devaneio de uma adolescente que deixo meu primeiro agradecimento porque foi a vontade de superar tamanho desestímulo que me conduziu até aqui.

A todos os outros que desde o início sonharam junto comigo e aos demais que atravessaram meu caminho durante esse longo percurso a minha mais profunda e verdadeira gratidão.

Desde logo, um agradecimento especial à minha orientadora, a Professora Doutora Maria João Estorninho por auxiliar-me a crescer e avançar na vida académica.

Ao Professor Sandro Simões pelos conselhos, pelas orientações técnicas e acima de tudo pelo forte liame de amizade que construímos em Portugal. Às vezes, e não por acaso, seres de luz atravessam nosso caminho, o Professor Doutor Sandro Alex Souza Simões é um desses.

A minha mãe, Vera Lúcia Carvalho Fonseca e a minha avó, Inês Menezes de Carvalho (*in memoriam*) duas mulheres fortes e decididas que pelo exemplo de vida e determinação ensinaram-me, também, a ser forte (embora não tanto quanto elas).

Aos meus dois filhos, Sidney e Rafael, cada um a seu tempo e modo pelo apoio incondicional. Vocês sempre foram e continuam sendo meu estímulo e a maior razão para continuar a sonhar nesta existência.

Ao meu marido, Rui Teles. Com ele aprendi que o amor verdadeiro não admite restrições quanto a fronteiras geográficas, tampouco diferença de nacionalidade. A ele minha eterna gratidão pela parceria, principalmente, no final da escrita deste trabalho.

**A CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO FUNDAMENTAL À
ALIMENTAÇÃO E SEGURANÇA ALIMENTAR NAS ESCOLAS PÚBLICAS
(EM SITUAÇÃO PANDÊMICA): UM ESTUDO COMPARADO
PORTUGAL/BRASIL**

Íris de Carvalho Medeiros

RESUMO

Este trabalho aborda a relação entre a contratação pública e o direito fundamental à alimentação e segurança alimentar nas escolas públicas em Portugal e Brasil, destacando os desafios enfrentados durante a pandemia da COVID-19. A dissertação explora a importância do fornecimento de refeições nas escolas públicas como parte integrante do direito à alimentação, especialmente para alunos em situação de vulnerabilidade. A pandemia trouxe desafios inéditos, expondo fragilidades nos sistemas de alimentação escolar e evidenciando o papel crucial da contratação pública.

O estudo compara as respostas dos sistemas de Portugal e Brasil ao enfrentamento desses desafios, com enfoque na análise das práticas de contratação pública implementadas em ambos os países. Em Portugal, a gestão descentralizada e a colaboração entre o governo central e as autarquias destacaram-se na adaptação dos contratos para assegurar a continuidade do fornecimento de refeições. No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) demonstrou a relevância da contratação pública e da descentralização para garantir a segurança alimentar. Além disso, a ligação do PNAE com o Programa Nacional de Fortalecimento à Agricultura Familiar (PRONAF) veio destacar a importância da integração de políticas públicas sociais para o resguardo do direito à alimentação em âmbito nacional brasileiro.

A dissertação, dividida em quatro capítulos, oferece um panorama da evolução jurídica do direito à alimentação, analisa a função da contratação pública nas políticas alimentares e examina o impacto da pandemia na efetivação desse direito nas escolas. Ao final, são apresentadas recomendações para aprimorar a eficiência e a resiliência das políticas públicas de alimentação escolar em situações de emergência.

Este estudo contribui para o debate sobre a intersecção entre o direito à alimentação e a contratação pública, reforçando a necessidade de políticas mais

inclusivas, sustentáveis e adaptáveis em contextos de crise. A análise comparativa oferece *insights* sobre como aprimorar a segurança alimentar nas escolas públicas, fortalecendo a resposta a futuras emergências sanitárias.

Palavras-chave: Contratação pública, direito à alimentação, segurança alimentar, escolas públicas, pandemia, Portugal, Brasil.

ABSTRACT

This dissertation examines the relationship between public procurement and the fundamental right to food and food security in public schools in Portugal and Brazil, highlighting the challenges faced during the COVID-19 pandemic. The study explores the importance of providing meals in public schools as an integral part of the right to food, especially for students in vulnerable situations. The pandemic brought unprecedented challenges, exposing weaknesses in school feeding systems and emphasizing the role of public procurement.

The research compares the responses of Portugal and Brazil in addressing these challenges, focusing on the analysis of public procurement practices implemented in both countries. In Portugal, the decentralized management and collaboration between the central government and local authorities were crucial in adapting contracts to ensure the continuity of meal provision. In Brazil, the National School Feeding Program (PNAE) demonstrated the importance of public procurement and decentralized policies in guaranteeing food security.

The dissertation, divided into four chapters, provides an overview of the legal evolution of the right to food, analyzes the role of public procurement in food policies, and examines the impact of the pandemic on the realization of this right in schools. Finally, recommendations are presented to enhance the efficiency and resilience of public school feeding policies in emergency situations.

This study contributes to the debate on the intersection between the right to food and public procurement, emphasizing the need for more inclusive, sustainable, and adaptable policies in crisis contexts. The comparative analysis offers insights into improving food security in public schools, strengthening responses to future health emergencies.

key Words: Public procurement, right to food, food security, public schools, pandemic, Portugal, Brazil.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A EVOLUÇÃO DE SUA ESTRUTURA PROTETIVA LEGAL INTERNACIONAL	
1.1 GENERALIDADES.....	14
1.2 A CONSTRUÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS PORTUGUESAS.....	27
1.2.1 – A ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS EM PORTUGAL DURANTE A VIGÊNCIA DO MODELO ADMINISTRATIVO DO ESTADO NOVO: A CENTRALIZAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL.....	28
1.2.2 – O MODELO DE GESTÃO IMPLANTADO PELA REVOLUÇÃO DE 25 DE ABRIL DE 1974: DESCENTRALIZAÇÃO E OS REFLEXOS NO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS	35
1.2.3 – O INGRESSO DE PORTUGAL NA UNIÃO EUROPEIA E OS IMPACTOS NO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS PORTUGUESAS: SEGURANÇA ALIMENTAR X SUSTENTABILIDADE	42
1.3 O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO	47
1.3.1 - TRAJETÓRIA DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: A ESTREITA RELAÇÃO COM OS TEXTOS CONSTITUCIONAIS.....	49
1.3.2 – DIREITO À ALIMENTAÇÃO APÓS A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA BRASILEIRA DE 1988 (CRB/88): O PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS	62
CAPÍTULO 2 – A CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS NO BRASIL E EM PORTUGAL	77
2.1 O FEDERALISMO BRASILEIRO, A DESCENTRALIZAÇÃO E A VALORIZAÇÃO DO MUNICÍPIO: REFLEXOS NA POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	78

2.2 O PERCURSO INSTITUCIONAL DA LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA DO PNAE X O SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS PARA AS ESCOLAS AOS AGRICULTORES FAMILIARES E DEMAIS ENTIDADES PREVISTAS NO ARTIGO 14 DA LEI N.º 11.947/2009: UMA INTERAÇÃO DE SUCESSO PARA O ÊXITO DA POLÍTICA PÚBLICA ALIMENTAR	87
2.3 A COMPRA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ALIMENTAR SUSTENTÁVEL DO PROGRAMA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRO (PNAE)	96
2.4 CONTRATAÇÃO PÚBLICA E A GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS PORTUGUESAS	108
2.4.1 A DIMENSÃO E A SUSTENTABILIDADE DA COMPRA PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSÁVEL (CPSR) DAS REFEIÇÕES ESCOLARES EM PORTUGAL	114
2.4.2 CRITÉRIOS ADJUDICATÓRIOS CONSTANTES DO PROGRAMA DO CONCURSO DESTINADO AO FORNECIMENTOS DE REFEIÇÕES PARA ESTABELECIMENTOS DE ENSINO DO PRÉ-ESCOLAR, 1.º, 2.º E 3.º CICLOS DO ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO DO CONSELHO DE ESPINHO (ANO LETIVO 2023/2024 NIPG 5663/23, CODIFICAÇÃO – PS02-00-IMP-22/08) E O GUIA NORTEADOR DAS COMPRAS SOCIAIS	121
CAPÍTULO 3 – A SITUAÇÃO PANDÊMICA PROVOCADA PELO COVID – 19 E SEUS DESDOBRAMENTOS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO BRASIL E DE PORTUGAL: DESAFIOS AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E CONTRATAÇÃO PÚBLICA	130
3.1 – O BRASIL, O PNAE E A PANDEMIA: A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM EMERGÊNCIA	131
3.1.1 – ESTRATÉGIAS UTILIZADAS PELAS ENTIDADES EXECUTORAS DO PNAE: O CASO DO RIO GRANDE DO NORTE	144
3.1.2 – ANÁLISE DO PRIMEIRO CASO: PROCEDIMENTO PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS ORIUNDOS DA AGRICULTURA FAMILIAR REALIZADO DENTRO DA NORMALIDADE ADMINISTRATIVA – PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 00410021.001112/2019-90 – PRIMEIRA DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E DA CULTURA (DIREC).....	148
3.1.3 – ANÁLISE DO SEGUNDO CASO: PROCEDIMENTO PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA ATENDER AO PNAE	

REALIZADO NO RIO GRANDE DO NORTE DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19	154
3.2. – A PANDEMIA DA COVID-19 E A GARANTIA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM PORTUGAL CONTINENTAL	165
3.2.1 – O IMPACTO DA COVID-19 EM PORTUGAL CONTINENTAL E O PROGRAMA ALIMENTAR NAS ESCOLAS PORTUGUESAS	165
3.2.2 – AS COMPRAS PÚBLICAS ALIMENTARES PARA AS ESCOLAS PORTUGUESAS: A CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE FINALIDADE SOCIAL DURANTE O PERÍODO DE EXCEPCIONALIDADE DA PANDEMIA	172
CAPÍTULO 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	192

INTRODUÇÃO

A presente dissertação aborda o tema da contratação pública e o direito fundamental à alimentação e segurança alimentar nas escolas públicas, em um contexto desafiador imposto pela situação pandêmica da COVID-19. A investigação centra-se na comparação entre os sistemas de Portugal e Brasil, analisando como a pandemia evidenciou e, em muitos casos, agravou as fragilidades e desigualdades existentes na garantia do direito à alimentação escolar.

O direito à alimentação é um direito humano fundamental, reconhecido tanto em instrumentos internacionais quanto na legislação interna de diversos países, inclusive em Portugal e no Brasil. Esse direito assume particular relevância nas escolas públicas, onde o acesso a refeições de qualidade desempenha papel crucial na promoção da saúde, do desenvolvimento cognitivo e do rendimento escolar dos alunos, principalmente daqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social. Neste contexto, a escola torna-se um ambiente estratégico para a efetivação do direito à alimentação sua sustentabilidade e para o combate à insegurança alimentar.

A pandemia da COVID-19 trouxe impactos significativos em diversos setores da sociedade, e o fornecimento de alimentação nas escolas públicas foi um dos mais afetados. Com a suspensão das atividades letivas presenciais, a continuidade da oferta de refeições escolares enfrentou desafios sem precedentes, exigindo respostas rápidas e inovadoras por parte dos Estados. A situação pandêmica evidenciou a necessidade de políticas públicas eficazes e reforçou o papel fundamental da contratação pública na garantia do direito à alimentação. Assim, os Estados foram chamados a agir para garantir a continuidade do fornecimento de alimentos, mesmo em condições de confinamento e restrição de mobilidade.

Neste sentido, a contratação pública revelou-se um instrumento essencial para assegurar a manutenção do direito à alimentação nas escolas durante a pandemia. A aquisição e distribuição de alimentos, a adaptação dos contratos previamente estabelecidos e a implementação de estratégias de logística para a entrega dos alimentos às famílias tornaram-se ações imprescindíveis para mitigar os efeitos da crise sanitária sobre os alunos mais vulneráveis.

A comparação entre Portugal e Brasil oferece uma oportunidade singular para entender as diferentes abordagens adotadas por países com realidades socioeconômicas distintas, mas que compartilham o desafio comum de garantir a segurança alimentar em tempos de crise. Em Portugal, as medidas implementadas refletiram um esforço coordenado entre o governo central, as autarquias e as escolas para garantir o fornecimento de refeições. No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) desempenhou papel central na implementação de estratégias que possibilitaram a continuidade da distribuição de alimentos aos alunos da rede pública, apesar das dificuldades impostas pela pandemia.

A dissertação é estruturada em quatro capítulos principais, cada um oferecendo contribuições específicas para o entendimento da temática proposta. No Capítulo 1, intitulado "O Direito à Alimentação e a Evolução de sua Estrutura Protetiva Legal Internacional," apresenta-se um panorama sobre a construção jurídica do direito à alimentação em âmbito internacional. O capítulo aborda as transformações históricas que culminaram na proteção deste direito, destacando a forma como ele foi consolidado no ordenamento jurídico português e brasileiro. São explorados os momentos-chave que influenciaram a estruturação deste direito, desde as primeiras iniciativas até a incorporação de normas internacionais que garantem a segurança alimentar.

O Capítulo 2 aprofunda a análise sobre "A Contratação Pública e o Direito à Alimentação nas Escolas no Brasil e em Portugal". Este capítulo faz uma comparação detalhada entre os dois países, destacando como as políticas de contratação pública têm sido implementadas para assegurar a oferta de alimentação nas escolas públicas. A investigação traz uma análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no Brasil, evidenciando a sua trajetória de descentralização, especialmente, financeira e a relevância da contratação pública como instrumento para a promoção da segurança alimentar. Por outro lado, o capítulo também detalha as práticas adotadas em Portugal, enfatizando a estrutura descentralizada e a forma como a contratação pública contribuiu para a implementação de políticas alimentares inclusivas e sustentáveis no citado país.

No Capítulo 3, intitulado "A Situação Pandêmica Provocada pelo COVID-19 e seus Desdobramentos nas Escolas Públicas do Brasil e de Portugal: Desafios ao Direito à Alimentação e Contratação Pública", é analisado o impacto da pandemia sobre o fornecimento de refeições nas escolas públicas. O capítulo destaca os desafios

enfrentados por ambos os países para garantir a continuidade do direito à alimentação durante o período de confinamento e as estratégias adotadas para enfrentar esses obstáculos. A análise oferece uma visão crítica sobre como a contratação pública teve que ser adaptada para responder à emergência sanitária, abordando casos práticos que ilustram as diferentes respostas dos sistemas públicos de educação e alimentação no contexto pandêmico.

O Capítulo 4, "Considerações Finais," sintetiza as principais conclusões do estudo, ressaltando a importância da contratação pública como ferramenta essencial para a efetivação do direito à alimentação, especialmente em situações de crise. O capítulo destaca as lições aprendidas a partir da comparação entre Portugal e Brasil e oferece recomendações para o aprimoramento das políticas públicas de alimentação escolar, enfatizando a necessidade de sistemas mais resilientes, inclusivos e capazes de responder a futuras situações de emergência.

Por fim, a presente dissertação pretende contribuir para o debate acadêmico e prático sobre o papel do Estado na garantia do direito à alimentação e na promoção de políticas públicas eficazes em momentos de emergência sanitária. Ao explorar a intersecção entre o direito fundamental à alimentação e a contratação pública, este estudo reforça a importância de um enfoque multidisciplinar e de uma abordagem comparativa para compreender os desafios e as oportunidades na promoção da segurança alimentar e na efetivação de direitos sociais, especialmente em contextos de vulnerabilidade exacerbada, como o vivenciado durante a pandemia.

Este trabalho, portanto, assume relevância ao propor uma análise aprofundada da relação entre contratação pública e o direito fundamental à alimentação em Portugal e Brasil, proporcionando uma visão crítica e comparativa sobre a implementação de políticas públicas em tempos de crise, e apresentando caminhos para a construção de sistemas alimentares mais justos, inclusivos e resilientes.

CAPÍTULO 1 – O ESTADO, O DIREITO À ALIMENTAÇÃO E A EVOLUÇÃO DE SUA ESTRUTURA PROTETIVA INTERNACIONAL

1.1 - GENERALIDADES

Desde o momento em que o Estado organizou-se como unidade político administrativa composta por um território que abrange o espaço onde tal poder é exercido soberanamente pelo povo por meio de seus representantes dentro daquela jurisdição, um governo como meio de realização dos anseios políticos populares sob comando político limitado pelo arcabouço legal que vincula os Atos da Administração pública, a busca pelo progresso financeiro em equilíbrio com as garantias sociais para o alcance do interesse público constituem objetivos incessantemente perseguidos.

Essa unidade político administrativa denominada Estado, em sua mais ampla concepção, especialmente aquele direcionado pelo regime democrático de direito e que busca o bem-estar social deve possuir como meta, para além da boa e equilibrada gestão, a garantia de direitos fundamentais, dentre esses, a alimentação.

Diante da importância que o direito à alimentação ocupa nas entidades estatais, Estorninho¹ defende a existência de uma verdadeira “Administração Pública da alimentação, cujas estruturas organizativas e cujas competências decorrem do Direito Administrativo”. A assertiva é uma indubitável verdade na medida em que as regulações afetas à garantia da alimentação são decorrentes a aplicação concreta do Direito Administrativo pelos Estados não somente através de medidas administrativas de ordem interna, mas, internacionais por força de uma legislação regulamentadora mundial que avança cada vez mais neste aspecto específico.

Ademais, a força reguladora internacional alcança os Estados de forma significativa influenciando a legislação e as posturas nacionais de cada um deles quanto ao aspecto de disponibilidade, adequação, acesso e estabilidade de fornecimento dos alimentos.

Por isto, o direito fundamental humano à alimentação transcende o espaço físico de fronteiras geográficas e políticas estatais, a diversidade de raça, língua, cor, raízes de origem tornando-se um direito universal e globalizado e, por isto mesmo, exige uma tutela jurídica de igual dimensionamento. Tal regulamentação deve alcançar e garantir a

¹ Estorninho, M. J. (2013). Direito da Alimentação. AAFDL. p. 21.

sobrevivência humana com o mínimo de qualidade e dignidade, via de consequência, a justiça social e o bem-estar coletivo, plenamente.

Não existem dúvidas de que os Estados democráticos avançam mais rapidamente no sentido da garantia dos direitos fundamentais, pois tal objetivo constitui pilar cada vez mais imprescindível não somente para assegurar a dignidade humana, que constitui uma de suas metas em todos os cantos do planeta onde tenha vigência um Estado social, mas sobretudo, para a própria subsistência do regime político democrático adotado. Dessa forma, garantir a plenitude dos direitos fundamentais humanos deixou de ser mera opção de política administrativa Estatal e sim uma decorrência natural e infungível para sobrevivência do regime democrático e do bem-estar social. Essa garantia, pois, passou a ser fundamento de legitimação e de existência do próprio Estado.

De forma específica, a garantia à alimentação constitui-se em um direito social positivo e de segunda dimensão que impõe ao Estado “sua intervenção para atender as crescentes necessidades do indivíduo”². Ainda, acerca da especificidade do direito fundamental à alimentação na perspectiva estatal este caracteriza-se como um direito social prestacional ou de crédito (positivo). Essa peculiaridade, faz recair sobre o Estado a responsabilidade de proporcionar ao indivíduo sua efetiva fruição obrigando-o a exercer um papel ativo na realização de justiça social que, por sua vez somente pode ser alcançada mediante intervenção do Poder Público na vida econômica e social. Em assim agindo, o Estado pode propiciar a superação de desigualdades estruturais na sociedade³.

Ainda acerca da natureza prestacional que caracteriza os direitos sociais fundamentais e da responsabilidade estatal em garanti-los e protegê-los para a gerações atuais e as futuras, Novais⁴ indica que também subsiste a imposição de realizar “prestações fácticas ou a instituição de serviços públicos destinados a proporcionar esses bens econômicos, sociais ou culturais a quem não dispõe de recursos próprios”. Por outras palavras, em face dessa característica de prestação positiva de direito social fundamental, o Estado deve exercer ações concretas de modo a reduzir a carência alimentar. Deve, pois, agir proativamente criando modos de atuação que possibilitem a implementação de

² Carvalho, O. F. de. (2012). O direito fundamental à alimentação e sua proteção jurídico-internacional. *Revista Do Direito Público*, 7(2), p. 182. Obtido em: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2012v7n2p181>.

³ Conforme de Oliveira, L. A. (2016). A sétima dimensão dos direitos fundamentais. 6 Novembro 2016, p. 296-297.

⁴ Jorge, R. N. (2021). Direitos sociais – teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. AAFDL Editora, p. 53.

estratégias de políticas públicas por meio de programas sociais que expressem um compromisso sociopolítico voltado ao alcance desse objetivo.

Alguns doutrinadores apontam também a existência de uma dimensão negativa do direito fundamental à alimentação na medida em que o Estado deve abster-se de praticar ações que possam degradar ou afetar a fruição de tal direito⁵.

Assim, a adoção de estratégias direcionadas ao fornecimento de alimentos mundial e nacionalmente com criação de políticas de abastecimento, incentivo à agricultura local (familiar) incentivo às práticas agroecológicas, vigilância sanitária, dentre muitas outras, constituem formas de reduzir as desigualdades sociais e a pobreza nos grupos mais vulneráveis existentes no globo assegurando igualdade material entre a população. O fornecimento de alimentação nas escolas públicas, por sua vez, consubstancia-se em forma concreta e estratégica de materialização de política pública desse direito fundamental à significativa parcela da população mundial.

Na perspectiva do indivíduo ou da coletividade, o direito fundamental à alimentação por estar assegurado em instrumentos legislativos nacionais e internacionais importa na possibilidade, também, de exigir seu cumprimento pelo Estado.

No âmbito das escolas públicas, a garantia do direito fundamental à alimentação pelo Estado, nacional e internacionalmente, possui, ainda, o condão de propiciar um melhor rendimento escolar, além de trazer avanço no campo nutricional pelo fornecimento de alimentos adequados e aptos a ensejarem hábitos de consumo saudáveis aos alunos beneficiados refletindo-se na saúde geral dos discentes.

Porém, não constitui tarefa fácil garantia da alimentação como direito fundamental a ser levada a efeito pelos Estados democráticos porque para alcançar tal meta imprescindível torna-se a implementação de políticas públicas contínuas voltadas para minorar a fome, melhorar os padrões alimentares, dar efetividade a segurança alimentar com prevenção de riscos, além de promover incentivos à agricultura sustentável conservando o meio ambiente e diminuindo os efeitos das mudanças climáticas, dentre muitas outras ações. Não somente isto. Também é imprescindível um aparato legal e jurisdicional que ampare as pessoas no caso de omissão estatal quanto aos deveres de

⁵ Conforme Estorninho, M. J. (2017). Direito fundamental à alimentação saudável: novos desafios em contexto urbano. ALFACES NA AVENIDA, p. 75.

respeitar, proteger e de realizar o direito à alimentação e segurança alimentar em sua integralidade.

Essencial, pois, o cultivo de políticas públicas com características humanitárias resguardando princípios e elementos de direitos fundamentais passando a concretização dessas políticas a justificar a própria existência do Estado. Em assim atuando, o Estado deixa de ser mero expectador para se tornar, efetivamente, figura central e realizadora de ações voltadas para a garantia e resguardo desses direitos.

Em razão da diversidade e complexidade para concretização de tal direito ao nível mundial houve desdobramentos no sentido da relativização do princípio da soberania Estatal com a construção de um sistema normativo internacional e globalizado que não somente protegesse o direito ao alimento e a segurança alimentar internamente nos Estados, mas que oferecesse ferramentas hábeis para torná-los efetivamente concretos, internacionalmente.

Essa construção de ferramentas jurídicas e de adaptabilidade nos denominados Estados de bem-estar social exige continuidade e diversidade porque a multiplicidade de legislação regulatória interna, bem como outros fatores externos, sejam naturais ou não (fenômenos climáticos, fluxos migratórios, guerras, epidemias e pandemias, avanços tecnológicos e sociais) impõem ao mundo globalizado reflexos que se propagam para outros pontos do globo reproduzindo-se, indubitavelmente, exigindo, por isto, esforço internacional imensurável para a garantia e cumprimento do direito alimentar.

Exemplo concreto e recente no sentido de que a globalização impõe reflexos em vários lugares do globo independentemente de onde ocorram pode-se citar a recente guerra entre Rússia e Ucrânia. No início da guerra entre os dois países (fevereiro 2022), a Rússia estabeleceu um bloqueio às exportações de grãos ucranianos pelo Mar Negro. Posteriormente, foi firmado um pacto entre os dois países beligerantes no sentido de que os navios poderiam deslocar-se levando grãos diversos (girassol, milho, trigo e cevada) passando pela rota do Mar Negro, a partir dos portos de Odessa, Chornomorsk e Yuzhny/Pividennyi. O referido bloqueio, enquanto durou, trouxe consequências nefastas aos países africanos e do Oriente Médio que são dependentes das importações dos

referidos grãos pela Ucrânia⁶. Patente, pois, a propagação dos reflexos de um acontecimento bélico dessa natureza quanto a disponibilidade, oferta e aumento de preços de alimentos no mundo globalizado.

O exemplo acima citado prova de maneira incontestada que os desequilíbrios de ordem política, econômica e de outras ordens gerados por fatores igualmente diversificados afetam os direitos fundamentais em vários pontos do globo ensejando a necessidade de redefinição célere de políticas públicas para transpor óbices que surgem sob múltiplas formas, mundialmente.

Em defesa da necessidade de cooperação jurídico internacional entre os Estados para a garantia do direito à alimentação em um mundo globalizado, Canotilho⁷, explica que “... a pretensão de universalidade do Estado de direito se reconduz, no final do milênio, à formatação de um Estado dotado de qualidades: Estado de direito, Estado constitucional, Estado democrático, Estado social e Estado ambiental”. Dessa forma, conclui-se que o próprio Estado vem adaptando-se a um modelo contemporâneo e vanguardista no intuito de realizar o direito à alimentação autoconstruindo-se sob bases singulares que já não comportam a antiga visão limitada as suas próprias fronteiras geográficas.

Assim, por força do fenômeno da globalização, a conduta política-governamental dos Estados para assegurar o direito fundamental à alimentação impôs um novo comportamento jurídico legal e ações políticas concretas exigindo iniciativas conjuntas e estratégicas no campo interno e internacionalmente, em múltiplas facetas.

Ressalte-se, ainda, que na realização e materialização dessas políticas insere-se a contratação pública⁸ constituindo-se em importante meio para que os Estados norteados pelo ideal democrático possam concretizar a aquisição e a distribuição de alimentos. A contratação pública e sua importância para aquisição de alimentos e as políticas assecuratórias da alimentação no âmbito português e brasileiro será tratada ao longo deste estudo investigativo.

⁶ Informação acessada em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2023/07/17/por-que-fim-do-acordo-de-graos-entre-russia-e-ucrania-afeta-preco-global-de-alimentos.ghtml>. Acesso em 25.10.2023.

⁷ Canotilho, J. J. (1999). Estado de direito. p. 8.

⁸ Será objeto de uma abordagem mais aprofundada no Capítulo II desta investigação.

Ainda, no que diz respeito à globalização a sua interferência é indubitável na segurança alimentar na medida em que o comércio dos alimentos sem fronteiras exercido atualmente em escalas sem precedentes aumenta o risco de propagação de problemas diversificados decorrentes do imensurável consumo, dentre muitos outros perigos ligados à saúde pública mundial.

Ademais, a complexidade das políticas públicas a serem adotadas para alcance do pleno direito à alimentação e segurança alimentar tanto em situações de estabilidade política quanto nas de risco reclamam uma atuação inovadora e global dos Estados ante o interesse comum em aplacar a fome.

Embora existam referências a precedentes movimentos no sentido da garantia do direito humano ao alimento desde os primórdios da civilização optou-se por estabelecer como marco histórico desta investigação a segunda guerra mundial (1939-1945). Isto porque os desdobramentos do mencionado conflito desencadearam uma verdadeira revolução nas diretrizes dos Estados com reestruturações nas políticas administrativas interna e externamente. Não somente isto, ante a miséria, fome e destruição decorrentes do conflito militar que afetou os Estados envolvidos colocando no mesmo patamar vencedores e vencidos instalou-se, a partir daí, uma inovadora consciência moral quanto ao tratamento dos direitos humanos, dentre esses, o relacionado à alimentação.

A nova postura adotada pelos Estados voltou-se não somente para aquele momento pós-guerra em que a fome e a falta de alimentos atingiam significativa parcela da população mundial, mas, especialmente, para garantir às gerações futuras por meio de monitoramento contínuo e de medidas eficazes o direito fundamental à alimentação segura, adequada e estável. Ademais, a garantia do direito à alimentação apresentou-se como fator decisivo para preservar o equilíbrio e a coexistência nos Estados embasados pelos princípios democráticos de direito, como já abordado anteriormente.

A nortear a atuação dos Estados surgiu a consciência de que o consenso e a colaboração internacional seriam o único caminho para pavimentação de um ideal materializador e garantidor da cidadania, da dignidade humana, do direito à alimentação e segurança alimentar. Essa percepção impulsionou novas posturas de ordem administrativa, política, social e humanitária. O consenso e o diálogo tornaram-se palavras-chaves porque havia a predominância desses ideais na atuação da maioria dos Estados, após a segunda grande guerra.

Também passou a haver o reconhecimento prevalente de que os laços entre os direitos fundamentais não podiam ser rompidos porque cada um deles estaria intimamente ligado ao outro. Dessa maneira, não poderia haver desvinculação entre eles por gozarem de idêntica fundamentalidade. É nesse sentido que o direito fundamental à alimentação não pode ser desvinculado ao direito à dignidade humana que, por sua vez, não pode ser desvinculado daquele relativo à saúde e assim por diante, de forma que essa cadeia de fundamentalidade, uma vez rompida reflete-se em todo o sistema de direitos tornando-os incompletos e ineficazes. Assim, o objetivo Estatal deveria estar voltado para a garantia de todos os direitos fundamentais e não apenas parte deles.

Embora se defenda que não foi o período pós segundo conflito mundial o único responsável pelos avanços no campo da garantia do direito fundamental à alimentação, todavia, como ensina Squeff⁹, “após esse conflito, a garantia da segurança alimentar ganhou espaço na agenda internacional, exatamente pela forte influência/dominação que a Europa já exercia e que os Estados Unidos passariam a apresentar na institucionalização do direito internacional, notadamente, no que diz respeito à proliferação das organizações internacionais a partir da metade do século XX”.

Com o fim do segundo grande conflito mundial, os Estados passaram a enxergar que a garantia dos direitos humanos fundamentais somente subsistiria se houvesse uma novel consciência administrativa internamente e no aspecto externo uma padronização legislativa de alcance mundial. Para tanto, imprescindível seria a construção de uma rede de sintonia internacional com a “reconstrução de cenários: interno, com o esforço adequação (em maior ou menor medida, nos diferentes espaços do Globo) a novos padrões éticos e morais; e externo, com o surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)¹⁰”.

A criação de organismos internacionais com variados objetivos insere-se dentro dessa ideia multifacetária da hodierna face estatal no sentido de que a sintonia e universalidade na busca da garantia dos direitos fundamentais seria o único e indivisível caminho a ser seguido para o alcance desse elevado ideal. Por outras palavras, a razão de

⁹ Squeff, T. D. A. C. (2021). A construção do direito humano ao alimento no plano internacional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, p. 559.

¹⁰ Camera, S., & Wegner, R. (2017). Direito humano à alimentação, (in) segurança alimentar e desenvolvimento: os desafios à realização progressiva na América Latina. *Revista de Direito Internacional*, p. 332.

existência do Estado de direito norteado por ideais democráticos e sua subsistência deveria amparar-se na preservação dos direitos e garantias fundamentais.

Lastreados por nesse ideal de cooperação e responsabilidade compartilhados, inclusive no campo científico, os Estados uniram-se para a formatação de uma proteção jurídica internacional dos direitos humanos baseados em um modelo inovador no qual os vários organismos transnacionais surgiram para congregá-los formalmente e redimensionar o alcance de atuação de modo a assegurar o cumprimento do catálogo de direitos fundamentais face as características de universalidade, indivisibilidade e interdependência de tais direitos¹¹. Para alcance desse desiderato, os organismos deveriam atuar não somente preventivamente, mas, de maneira a repreender possíveis violações. Também deveriam agir de forma ética, humana e multidimensional para assegurar os direitos fundamentais às gerações futuras. E assim, a construção de um direito protetivo mundial começou a ser edificada baseada na ideia de criação de organismos voltados para a prevenção e o combate a violações de direitos humanos fundamentais com natureza jurídica intergovernamental.

Porém, essa forma de atuação global dos organismos transnacionais, impôs aos Estados a necessidade de conciliação entre a permanência da soberania autônoma absoluta, e com ela a visão restrita dos problemas internos, e a autonomia “dosada” ensejando uma concepção nova de que a garantia dos direitos fundamentais se constituía em meta transnacional que somente poderia ser alcançada por meio de cooperação.

Dessa forma, tal conciliação compeliu-os a um redimensionamento interno político, jurídico e social tendo como linha mestra o fato de que somente por meio de parcerias internacionais seria possível avançar nessa esfera. Foi nessa perspectiva que os organismos internacionais se tornaram relevantes como modelo de atuação transnacional emitindo regulações orientadoras globais aos Estados membros, embora preservando, em parte, a autonomia jurídico-administrativa destes.

Dentre os organismos internacionais surgidos no contexto acima citado, relevante para os direitos fundamentais foi o papel da Organização das Nações Unidas (ONU). Esse órgão foi criado oficialmente em 24 de outubro de 1945, ou seja, logo após o término da segunda guerra mundial. A ONU surgiu em um contexto em que os ideais

¹¹ Conforme Carvalho, O. F. De (2013). O direito fundamental à alimentação e sua proteção jurídico-internacional. Estudos de direito de alimentação. Portugal, Lisboa: ICJP, p. 53.

de paz, liberdade, bem-estar e resgate dos direitos humanos tornavam-se necessidades prementes num planeta afetado desastrosa e gravemente pelo segundo conflito mundial com todas as suas nefastas consequências. Atualmente, é composta por cento e noventa e três Estados membros e possui dentre seus objetivos a proteção humana, internacionalmente¹². O organismo é composto por Assembleia Geral, Conselho de Segurança e Conselho Econômico e Social dentre outros órgãos e comissões.

É atribuída a ONU a louvável iniciativa de prescrever pela primeira vez a referência ao direito humano ao alimento através da emissão da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)¹³. O documento foi firmado em data de 10 de dezembro de 1948. Além de enfatizar este aspecto específico da DUDH, Ribeiro¹⁴ também acrescenta que foi a partir da sua emissão outros instrumentos foram sendo editados no sentido do aperfeiçoamento e resguardo dos direitos humanos como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

No que diz respeito a construção das bases e a subsequente edição do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) destaca-se que ambos os instrumentos se constituíram em importantes marcos para a evolução dos direitos fundamentais. Por se constituir em um direito de ordem social, como já declinado ao longo deste trabalho, o PIDESC previu o direito à alimentação em seu artigo 11 n.º 1 e 2 da forma seguinte:

¹² Em 1945, representantes de cinquenta países reuniram-se em São Francisco, na Conferência das Nações Unidas, para redigir a Carta das Nações Unidas. A deliberação dos delegados foi redigida com base em propostas elaboradas pelos representantes da China, União Soviética, Reino Unido e dos Estados Unidos em Dumbarton Oaks, nos Estados Unidos, em agosto e outubro de 1944. Porém, a Carta foi assinada em 26 de junho de 1945 pelos representantes dos 50 países. A partir da ratificação da Carta, ocorrida em 24 de outubro de 1945, pela China, França, União Soviética, Reino Unido, Estados Unidos e pela maioria dos outros signatários é que a ONU passou a existir formalmente. Informação obtida em <https://unric.org/pt/historia-da-onu/>, acesso em data de 23.10.2023.

¹³ Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).
Artigo 25.

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida adequado para a saúde e o bem-estar próprio e de sua família, inclusive, **alimentação**, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, na doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (destaquei).

¹⁴ Ribeiro, N. R. L. (2021). Direito fundamental social à alimentação: análise com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. Editora Dialética. p.

Artigo 11 - §1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

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

1. Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.
2. Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

A redação dos dispositivos acima transcritos não deixa qualquer margem de dúvida quanto ao patamar de importância ao qual foi elevado o direito alimentar, mundialmente.

Na cronologia evolutiva dos organismos internacionais no trato do direito à alimentação constata-se uma clara evolução quando se compara o teor do dispositivo acima transcrito constante do PIDESC (1966) com a previsão expressa no artigo 25º constante da DUDH (1948) que lhe antecedeu. Isto porque o enfoque constante da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) foi genérico na medida em que previu tão somente o direito à alimentação.

O PIDESC, por sua vez, cuja discussão iniciou-se em 1951¹⁵, foi além ao “desenvolver o conteúdo jurídico dos direitos previstos nos artigos 22.º a 27.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornando estas disposições juridicamente vinculativas para os Estados partes”¹⁶. Isto significa que o PIDESC além de prever expressamente o direito à alimentação impôs aos Estados-partes a obrigatoriedade de

¹⁵ Porém, somente foi adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1966.

¹⁶ Informação obtida em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/faq/pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-culturais-pidesc-conteudo>. Acesso em 01.12.2023.

assegurarem medidas para a realização de tal direito por meio da cooperação internacional.

Ainda, ressaltou o PIDESC a necessidade de criação de programas específicos pelos Estados-partes para melhorar os métodos de produção, conservação, distribuição e de estabilidade de acesso aos alimentos. Fica evidente, pois, o aperfeiçoamento ao longo do tempo quanto ao resguardo do direito à alimentação segura e adequada por parte dos organismos internacionais.

Tão importante quanto a criação da ONU para o aspecto da proteção dos direitos fundamentais e do PIDESC foi a criação da sua agência especializada a *Food and Agriculture Organization* (FAO). A FAO busca resguardar o direito à alimentação humana e segurança alimentar, globalmente. O organismo teve seu nascimento no Canadá, mais precisamente na cidade de Quebec, durante a primeira sessão das Nações Unidas¹⁷. Atualmente, a FAO representa uma liderança mundial quanto a mitigação da fome ao nível mundial. Seus objetivos, porém, vão além do intuito de aplacar a fome também visa garantir acesso regular e contínuo a alimentos seguros.

Também relevante nesse sentido é o *Codex Alimentarius*¹⁸ que se constitui em um “Programa conjunto da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e da Organização Mundial da Saúde (OMS)”¹⁹. Diferentemente do PIDESC, o Código Alimentar não implica, juridicamente, a vinculação dos Estados que adotam suas normas, porém, por ser gerido por uma Comissão composta por representantes de todos os países membros, o que lhe atribui isenção e, ainda, em razão de suas normas emanarem de bases científicas fundadas em parâmetros confiáveis, na prática tornou-se uma referência mundial.

Assim, os objetivos buscados por meio dos preceitos do Código Alimentar são, sinteticamente, estabelecer uma normatização global de forma a garantir práticas leais no comércio global de alimentos e proteger a saúde dos consumidores através da padronização de alimentos aptos ao consumo humano “segundo padrões de intergeracionais sustentáveis para sua produção, comercialização e destinação²⁰”.

¹⁷ Informação obtida em: <https://www.fao.org/about/about-fao/es/>. Acesso em 22.11.2023.

¹⁸ Traduzindo-se do Latim significa Código Alimentar nomenclatura que passaremos a adotar.

¹⁹ Informação obtida em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-comites/comite-do-codex-alimentarius-do-brasil>. Acesso em 20.10.2023.

²⁰ Staffen, M. R. (2016). A tutela jurídica global da alimentação. *Juris Poiesis-Qualis B1*, 18(18), p. 75.

O Brasil é membro do *Codex Alimentarius* desde 1968. Na estrutura organizativa do Comitê do *Codex Alimentarius* no Brasil (CCAB), o Ministério das Relações Exteriores exerce a sua base, nacionalmente. A coordenação, por sua vez, é exercida pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) que foi criado em 1980. O CCAB é composto por órgãos do governo, órgão de defesa do consumidor, associação do setor produtivo e confederações, incluindo: Ministério das Relações Exteriores (MRE), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Ministério da Justiça, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), Instituto de Defesa dos Consumidores (IDEC), Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (ABIA), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e Confederação Nacional do Comércio (CNC).

Atualmente, todos os países da União Europeia são membros da Comissão do Código Alimentar. Em 2003, a UE também aderiu ao Código Alimentar de forma que exerce controle efetivando a partilha de competências, bem como procedendo a harmonização da legislação dos países integrantes do bloco²¹. Recentemente, em 03 de março de 2021, a Comissão Europeia procedeu a revisão do Regulamento 852 que constitui uma das bases legais relativamente a segurança alimentar para toda a UE. A partir de então, o Regulamento UE 2021/382 (que modificou o Regulamento 852/2004) passou a estabelecer novos requisitos alterando os anexos do anterior Regulamento (CE) n.º 852/2004²².

Relativamente a Portugal, a sua adesão ao mencionado Código ocorreu em 1963. Desde então, tem seguido as diretrizes e padrões administrativos de controle e segurança alimentar estabelecidas no mencionado documento.

No aspecto específico da alimentação nas escolas, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e o *Bureau* Internacional de Educação chamaram a atenção mundial para a importância das refeições a serem servidas

²¹ Informação obtida em: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/international-affairs/international-standards/codex-alimentarius_pt?etans=pt acesso em: 29.11.2023.

²² Informação obtida em: <https://www.dqsglobal.com/pt-pt/aprender/blog/cultura-de-seguranca-alimentar-novos-requisitos-legais-a-nivel-da-ue>. Acesso em 21.04.2024.

no ambiente escolar, por ocasião da realização da XIV Conferência sobre Educação Pública realizada em Genebra, em 1951.

Naquela oportunidade, em data de 18 de julho de 1951, reconhecendo a importância de uma alimentação saudável para as crianças em idade escolar emitiram a Recomendação n.º 33 que, dentre outros aspectos, propôs a criação de cantinas nas escolas. Essas Cantinas deveriam apresentar cardápio “racionalmente organizados de modo a favorecer o crescimento e o desenvolvimento fisiológico da criança”. Além disso, acrescentaram que “a fim de que estas recomendações sejam eficazes e suscetíveis de abrir caminho às realizações concretas, considera-se necessário: a) providenciar a formação de especialistas em alimentação; b) exercer um controle efetivo sobre o serviço de refeições escolares e que este controle seja exercido pelos mesmos órgãos que controlam o ensino”²³.

Cumprir explicitar que desde 1934, antes da Segunda Guerra Mundial, a UNESCO e o *Bureau* Internacional da Educação realizam, anualmente em Genebra, a Conferência Internacional de Instrução Pública que visa a expedições de recomendações acerca de problemas relacionados ao ensino, mundialmente. Embora essas recomendações não sejam dotadas de força obrigatória constituem padrão de conduta baseados em estudos técnicos-científicos isentos e de relevância, por isto que na prática são adotados por significativa parcela dos países participantes.

Papel importante quanto a evolução do direito à alimentação exerceram, também, as conferências mundiais realizadas, dentre essas, a de *Hot Springs* (1943), a Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Desnutrição (1974), a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986), Cúpula Mundial das Crianças em 1990, a Conferência Internacional para Nutrição (1992), a Declaração de Viena e o Programa de Ação (1993), a Declaração de Roma sobre segurança alimentar Mundial em 1996, Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação (1996), Resolução da Assembleia Geral n.º 51/171(1996 – Alimentação e desenvolvimento agrícola sustentável), Proposta do Código Internacional sobre o Direito Humano à Alimentação em 1997, a Convenção de Ajuda

²³ Informação obtida em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002529.pdf>. Acesso em 21.04.2024.

Alimentar de 1999, Protocolo sobre Água e Saúde em 1999 e a Conferência de Berlim (2004)²⁴.

De forma sintética, estes foram os principais organismos internacionais após segunda grande guerra, Conferências e ações coletivas internacionais que desencadearam a inserção de uma nova realidade mundial relativamente aos direitos humanos fundamentais, dentre esses, a alimentação. Convém ressaltar, por último, que a UNESCO e o Bureau Internacional da Educação, em especial, estão voltados para o direito fundamental à alimentação nas escolas.

1.2 - A CONSTRUÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS PORTUGUESAS

O direito fundamental social à alimentação e a construção do sistema de refeições escolares em Portugal teve sua evolução política e cronológica intimamente ligada ao processo de democratização do país e da ampliação do ensino público, neste aspecto, assemelha-se à trajetória de tal direito no Brasil. Para além da democratização e da abrangência do ensino público, outros três aspectos são relevantes e específicos não encontrando parâmetro no lado brasileiro.

O primeiro deles diz respeito ao modelo político-administrativo de gestão do Estado Português com a implantação do regime denominado Estado Novo até a sua ruptura com a ascensão da democracia, iniciada pela revolução dos cravos em 1974. O Estado Novo impunha um regime de gestão centralizado nas escolas e com pouca ou quase nenhuma participação social. A Revolução trouxe a descentralização e a democratização do ensino público demonstrando a relevância desse modo de administrar, bem como a colaboração social caracterizando um novo modelo de Estado progressista e democrático. Cumpre asseverar que a centralização operada durante a subsistência do Estado Novo e a descentralização como modelo político de gestão implantada com a transição para democracia pela Revolução de 25 de abril de 1974 constituíram parâmetros importantes para o desenvolvimento do direito alimentar nas escolas portuguesas.

O segundo abarca o quantitativo e a abrangência de alunos com acesso à alimentação por meio da ação social escolar, bem como a conjuntura político-social

vivenciada por suas famílias ao longo do período de vigência dos dois regimes acima mencionados.

É certo que de um modo geral a edição legislativa acompanha os anseios sociais e nas escolas isto não podia ser diferente. Assim, neste aspecto quantitativo, inicialmente a alimentação nas escolas teve sua implementação e desenvolvimento voltada para atender aos alunos carentes²⁵ durante a permanência no ambiente escolar suprimindo parte do papel das famílias neste quesito específico, mas, ainda de maneira assistencialista sem o concreto e efetivo controle estatal. Isto porque nos primórdios a alimentação escolar não constituía uma política pública de Estado.

O terceiro e último elemento abrange a inserção de Portugal na União Europeia e todos os desdobramentos que disto sucederam-se, especialmente, no tocante a segurança alimentar²⁶.

Apesar de não serem os únicos, os cenários referidos acima constituíram o combustível de formação e moldagem para o desenvolvimento do direito fundamental à alimentação e, subsequentemente, de sua evolução concreta nas escolas portuguesas. Esses aspectos serão desenvolvidos ao longo deste capítulo.

1.2.1 – A ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS EM PORTUGAL DURANTE A VIGÊNCIA DO MODELO ADMINISTRATIVO DO ESTADO NOVO: A CENTRALIZAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL

No que diz respeito ao aspecto da democratização do Estado português a cronologia, inclusive a legislativa, demonstra que durante o período denominado de Estado Novo (interstício de 1933-1974)²⁷ apesar de regido por uma Constituição (1933), houve “um claro retrocesso ao nível dos Direitos Fundamentais, sobretudo se olhado numa perspectiva de funcionamento prático, já que, na aparência, o novo texto constitucional surgiu até mais extenso no catálogo de direitos e liberdades²⁸”.

²⁵ No sentido *food security* (segurança alimentar) conforme Estorninho, M. J. (2017). Direito Fundamental à Alimentação Saudável: novos desafios em contexto urbano. ALFACES NA AVENIDA, 74. p. 77.

²⁶ No sentido de *food safety* abrangendo a higiene, inocuidade e salubridade dos alimentos. *Ibidem*.

²⁷ A Constituição de 1933, embora formalmente estabelecesse um compromisso entre um estado democrático e um estado autoritário, permitiu que a *praxis* política conduzisse à rápida prevalência deste último. Os direitos e garantias individuais dos cidadãos previstos na Constituição, designadamente a liberdade de expressão, reunião e associação, serão regulados por "leis especiais". Informação obtida em: <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/EstadoNovo.aspx>. Acesso em 22.05.2024.

²⁸ Conforme, Silva, V. (2019). Direito Constitucional e administrativo sem fronteiras. Leya. p.109.

Segue o autor explicando que apesar de desenvolver-se sob a égide constitucional, o regime vigente no “Estado Novo” era baseado em diretrizes de um Estado “forte” e centralizador o que impediu que grande parte dos direitos fundamentais e das garantias obtivessem real concretização²⁹.

Assim, a aparente constitucionalização dos direitos fundamentais não se traduziu em avanço em termos práticos e democráticos. E foi essa moldura de atuação do Estado que também influenciou o desenvolvimento e a cronologia do direito à alimentação nas escolas portuguesas.

Dessa forma, é possível concluir que a evolução do direito fundamental à alimentação nas escolas em Portugal, assim como no Brasil, possui vinculação inequívoca com a consolidação do regime democrático de direito e do ensino público de maneira que juntos caracterizaram uma opção de gestão administrativa estatal, embora cronologicamente as trajetórias seguidas nesses dois países tenham sido diferentes seguindo as especificidades e a conjuntura político administrativa presente em cada um deles.

Cumprido explicar que as cantinas escolares em Portugal remontam ao ano de 1918, quando por meio do Decreto n.º 4847, de 27 de setembro³⁰ foi determinada a sua construção nas escolas. A Construção desses equipamentos seria financiada por um fundo especial denominado “Fundo das construções escolares 5 de dezembro”. A lei determinava que as novas escolas, construídas com recursos do Fundo deveriam conter um anexo para alimentação que seria gratuita para os alunos pobres. Nesse sentido, pertinente a transcrição do artigo 4.º do referido Decreto que estabelecia:

Art. 4.º. Na construção de novos edifícios escolares o Conselho Central terá sempre em vista, como motivo de preferência:

§ único. Em todas as escolas construídas ou subsidiadas pelo Fundo das construções escolares 5 de dezembro, haverá um anexo destinado a cantina, para alimentação dos alunos, que será gratuita para os pobres.

Como se observa da transcrição do texto de lei acima, as cantinas deveriam atender os alunos carenciados que integrassem o vigente ciclo obrigatório de ensino que

²⁹ *Ibidem*, p. 109.

³⁰ Informação obtida em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/1918/09/21100/17351736.pdf>. Acesso em 04.06.2024.

era composto por um ciclo elementar de apenas três anos e mais um ciclo complementar de dois anos³¹. A assistência alimentar prestada pelas cantinas naquele período aos alunos totalizava, assim, cinco anos e era pouco abrangente posto que apenas os carenciados eram beneficiados. Tal direcionamento legal e gerencial visava aplacar a fome e, por via reflexa preservar a saúde dos alunos beneficiados em um momento de vulnerabilidade social que o país atravessava.

A gestão da alimentação cabia as Associações Escolares que atuavam de modo articulado com a comunidade escolar e não escolar³² de maneira que cabia ao Estado um papel secundário de atuação, gestão e de concretização de tal direito. Nessa perspectiva gerencial, o Estado entendia que sua ação deveria ser apenas de coordenação.

Porém, com a nova modulação político-administrativa trazida pelo Estado Novo, em 1933, houve diminuição da escolaridade obrigatória para três anos. Isto fez com que um menor número de alunos passasse a ser atendido pela alimentação escolar. Além dessa regressão, o Estado Novo impôs uma postura centralizadora e de controle social utilizando-se da escola como instrumento para divulgação dos preceitos do regime vigente.

A centralização orquestrada pelo Estado Novo relativamente ao ensino era feita por meio de uma administração concentrada e conservadora cujos reflexos de controle atingiam o currículo acadêmico, o modo de organização dos professores, dos alunos e do próprio processo de ensino e de assistência social³³.

Foi sob essa concepção de domínio, concentração de poder e conservadorismo que o Estado Novo (1936) resolveu efetivar medidas de organização administrativa relativamente ao ensino substituindo o então Ministério da Instrução Pública pelo Ministério da Educação Nacional (MEN) que passou a atuar sob novos ditames. A partir de então, criou a denominada Mocidade Portuguesa (MP) que tinha como objetivo principal intervir na socialização dos jovens e, nesse sentido também auxiliava na prestação das refeições escolares, além de ser responsável por divulgar os valores

³¹ De acordo com Truninger, M., Teixeira, J., Horta, A., Alexandre, S., & Silva, V. A. D. (2012). A evolução do sistema de refeições escolares em Portugal (1933-2012): 1º relatório de pesquisa. Estudos e relatórios, p. 10.

³² *Ibidem*, p. 1.

³³ Conforme Formosinho, J., & Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal-do Estado Novo à democracia. Educação: Temas e Problemas, p. 27.

políticos vigentes e, nessa medida expandir os “aparelhos de vigilância e controlo do Estado Novo³⁴”.

A Mocidade Portuguesa (MP) juntamente com a Obra das Mães pela Educação Nacional (OMEN)³⁵ cumpriam um papel relevante no sentido da alimentação escolar e no auxílio assistencial sob diversas outras formas às famílias carentes, embora sua criação tenha objetivado, prioritariamente, a disseminação das diretrizes e do modo de atuação administrativa do regime de modo a perpetuar e consolidar os seus valores ideológicos.

Apesar disto, o papel desempenhado tanto pela MP quanto pela OMEN foi importante porque era significativo o número de famílias portuguesas que convivia com a insegurança alimentar naquele período. Sob a organização da MP e da OMEN, a alimentação escolar nos refeitórios era pouco abrangente e, em grande parte, dependente da filantropia. A intervenção do Estado no sistema de alimentação escolar era residual expressando a ideia subjacente de autoritarismo do regime.

Em face da pobreza reinante, as famílias eram obrigadas a deixar seus filhos fora da escola, posto que o trabalho das crianças era necessário para complementação na renda familiar. Esse foi um problema que persistiu e que assumiu diferentes formatos durante quase toda a vigência do Estado Novo³⁶.

Em 1964, o Estado Novo adotou uma inovação na política educativa procedendo ao alargamento da escolaridade obrigatória para seis anos. Tinha início, assim, uma maior abrangência de alunos ao sistema de refeição escolar. Em razão da adoção de tal medida no campo do ensino público escolar, o modelo de apoio social também sofreu adaptações de maneira que o direito à alimentação nas escolas teve que ser generalizado, racionalizado e normalizado³⁷.

³⁴ De acordo com Truninger, M., Teixeira, J., Horta, A., Alexandre, S., & Silva, V. A. D. (2012). A evolução do sistema de refeições escolares em Portugal (1933-2012): 1º relatório de pesquisa. Estudos e relatórios, p. 12.

³⁵ A Obra das Mães pela Educação Nacional era uma organização civil que possuía dentre seus objetivos assistência às famílias carentes por meio do fornecimento de alimentos, roupas e outras ações de cunho assistencialista.

³⁶ Em conformidade com Stoer, S. R. (1983). A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou «disfarce humanista»? Análise social, p. 800.

³⁷ Truninger, M., Teixeira, J., Horta, A., Alexandre, S., & Silva, V. A. D. (2012). A evolução do sistema de refeições escolares em Portugal (1933-2012): 1º relatório de pesquisa. Estudos e relatórios, p. 2.

Ainda em consequência dessa política educativa de ampliação da extensão da escolaridade obrigatória foi alargada a ação social escolar para atender a um maior contingente de alunos e propiciar apoio aos estudantes e às famílias desfavorecidas.

Nesta perspectiva de construção de uma educação pública mais abrangente e integrativa foi criado pelo Ministro Veiga Simão, em 1971, o Instituto de Ação Social Escolar (IASE)³⁸. O objetivo do IASE era “coordenar as atividades em todos os graus de ensino, devido à necessidade de apoiar a extensão da escolaridade obrigatória para seis anos”³⁹.

Embora alguns autores defendam que a reforma Veiga Simão tenha desempenhado um importante passo na democratização do ensino e para a consolidação da escola de massas, outros defendem que havia implícito um outro objetivo qual fosse preparar mão de obra especializada necessária ao desenvolvimento econômico do país⁴⁰ num contexto em que o Estado português preocupava-se mais com a questão econômico-financeira nacional e não com a efetiva mudança social para promover a igualdade de oportunidade de acesso à educação e a ação social em âmbito alimentar.

A retórica pregava a educação ampla a todos os portugueses, porém, o grupo socioeconômico de alunos menos favorecidos continuava em profunda desigualdade quanto ao acesso e sucesso no ensino⁴¹. Havia, assim, durante o Estado Novo um profundo fosso quanto ao que era propalado e o que, efetivamente, ocorria relativamente aos alunos mais pobres. A escola continuava sendo pensada para formação de elites sociais que frequentavam os Liceus.

Contudo, não se pode negar que a reforma Veiga Simão e a criação do IASE, bem como a substituição de forma definitiva da Mocidade Portuguesa e da Obra das Mães pela Educação Nacional no tocante a alimentação nas escolas impuseram ao Estado a

³⁸ O Instituto de Ação Social Escolar – IASE foi criado pelo Decreto-Lei n.º 178/71, Diário da República n.º 101/71 – 1ª série, de sexta-feira, 30 de abril de 1971.

³⁹ De acordo com GOMES, G. (2014). Município, Educação e ação social escolar um contributo local para a democratização? LUÍSA MARIA MOREIRA NUNES (Tese de doutoramento, Universidade de Aveiro). p. 30.

⁴⁰ Stoer, S. R. (1983). A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou «disfarce humanista»? *Análise social*, 19(77/79), p. 795.

⁴¹ Em conformidade com GOMES, G. (2014). Município, Educação e ação social escolar um contributo local para a democratização? LUÍSA MARIA MOREIRA NUNES (Tese de doutoramento, Universidade de Aveiro). p. 18.

assunção de um novo papel em âmbito escolar e social redundando na implementação de uma série de medidas relativas à alimentação naquela esfera.

O IASE passou a ditar as regras gerais quanto a refeição servida nas escolas cuja destinação alcançava os alunos do pré-escolar, ensino primário, ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo⁴². Com a gestão do IASE relevantes medidas foram concretizadas buscando a disponibilização de refeição equilibrada aos alunos. As ementas em âmbito escolar passaram a ser elaboradas pelos médicos escolares com objetivo de garantir, além da nutrição e a saúde, um bom rendimento escolar dos alunos. A ideia norteadora era conciliar alimentação, cidadania e saúde em âmbito escolar. Quanto ao aspecto de saúde, isto explica a participação dos médicos na elaboração das ementas. Subsequentemente, foram instituídos Programas alimentares com o objetivo de melhorar a qualidade nutricional da refeição.

Na sequência, em 1975, já em vigência da democracia implantada pela Revolução de 25 de abril, o IASE instituiu o Programa de Alimentação Racional com a distribuição de suplemento alimentar. Em 1977, foi a vez da implantação do Programa do Leite Escolar que substituiu o anterior Programa de Suplemento Alimentar. Como infere-se da própria denominação o Programa consistia no fornecimento de leite aos alunos beneficiados.

Com a instituição desses Programas, o Estado impelido por uma nova consciência e por intermédio do IASE proporcionava uma melhoria na assistência social e nas condições gerais de desenvolvimento físico e mental aos alunos porque na medida em que atenuava as carências alimentares também contribuía para um melhor desempenho escolar propiciando, ainda, estímulo a criação de hábitos alimentares saudáveis.

Além de promover a educação alimentar nas escolas, que constituía uma das medidas de ação social de sua competência, o IASE também desempenhou papel relevante na segurança alimentar⁴³. Isto porque promoveu a atenuação da fome (mesmo que restritamente no espaço escolar) garantindo o acesso dos alunos a uma refeição diária.

⁴² Conforme Sousa, R. M.A. (2019). Alimentação, compras públicas e desenvolvimento sustentável: o caso das escolas (Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa (Portugal). p. 94.

⁴³ A segurança alimentar aqui é no sentido *food security* (segurança alimentar) como garantia do direito à alimentação de maneira com que a fome seja atenuada, conforme Estorninho, M. J. (2017). Direito Fundamental à Alimentação Saudável: novos desafios em contexto urbano. ALFACES NA AVENIDA, p. 77.

Esta medida, em particular, fez com que fosse dado início a uma estratégia de fixação e permanência dos alunos na escola embora a situação econômico-financeira do país ainda exigisse das famílias a disponibilização dos filhos para desenvolverem atividades laborativas com o fito de auxiliar na renda familiar. A escola, pois, ficava relegada a um segundo plano. Conclui-se, pois, que a alimentação escolar passou a ser utilizada como estratégia importante para fixação dos alunos na escola.

Com a criação do IASE, o Estado consolidou um importante passo para a democratização inclusiva do ensino, bem como contribuiu para a evolução da alimentação nas escolas. Porém, mesmo após sua criação a dimensão da rede de cantinas permanecia diminuta, conseqüentemente, o direito à universalização da alimentação nas escolas ainda carecia de aprimoramento.

Ademais, a falta de recursos financeiros suficientes, de planejamento estratégico e de uma política pública específica de alimentação nas escolas aliada a precariedade desses equipamentos públicos durante o Estado Novo deixou sequelas, assimetrias e estagnação, além de atraso social.

Porém, é inegável que na última fase do regime autoritário denominado Estado Novo com a expansão da escolarização houve uma mudança favorável para o alcance da democratização e ampliação do ensino público e, via de consequência, do direito à alimentação escolar. Nesse sentido, não se pode deixar de citar a contribuição da reforma levada a efeito pelo Ministro Veiga Simão, a partir de 1970 que fez eclodir um sistema de ensino mais coerente e inovador⁴⁴.

Os passos evolutivos seguintes na busca do aperfeiçoamento da democracia por meio de estratégias pedagógicas e de ação social, da abrangência do ensino e do direito à alimentação nas escolas portuguesas será abordado no item seguinte.

⁴⁴ De acordo com GOMES, G. (2014). Município, Educação e ação social escolar um contributo local para a democratização? LUÍSA MARIA MOREIRA NUNES (Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro). p. 11.

1.2.2 – O MODELO DE GESTÃO IMPLANTADO PELA REVOLUÇÃO DE 25 DE ABRIL DE 1974: DESCENTRALIZAÇÃO E OS REFLEXOS NO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS

Com a revolução em 25 de abril de 1974 chegou ao final o regime político administrativo denominado “Estado Novo” havendo uma mudança radical no modelo de gerencial Estatal com implantação de uma visão diferente e de um significativo aprofundamento da democracia participativa, inclusive quanto a gestão das escolas (professores, pais, alunos, comunidade e encarregados de educação).

A nova visão progressista e o reordenamento da estrutura organizacional de gestão democrática de Estado aos poucos foi se instalando passando a ser norteada pelos princípios de uma maior participação dos atores sociais em vários campos fazendo evoluir e tornando gradativamente inclusiva a administração pública escolar.

Houve, em consequência, uma redefinição da relação entre o Estado e a sociedade. Esse reordenamento visava também a eficiência dos resultados das ações sociais, inclusive, aquela relativa a educação e o fornecimento de refeições nas escolas públicas com uma maior participação dos pais e dos encarregados de educação para alcance desse objetivo. Havia uma vontade generalizada da sociedade em participar dos destinos traçados pelo Estado em decorrência da limitação imposta pelo anterior regime do Estado Novo e isto refletiu-se, indubitavelmente, na legislação e nas medidas de gerenciamento Estatal junto as escolas. Segundo Pintassilgo⁴⁵, em Portugal foi Revolução de 25 de abril de 1974 que procedeu a “viabilidade prática a um projeto mais global e profundo de democratização do ensino”. Ao comentário do autor acrescentamos que a alimentação escolar também foi afetada por reflexos positivos com a Revolução mencionada.

Por outro lado, a edição da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976 e de toda a legislação infraconstitucional que a seguiu trouxe à consolidação do processo de democratização fazendo fluir e construir uma nova consciência quanto ao papel do Estado na condução das diretrizes de política nacional educacional e alimentar nas escolas. O arcabouço jurídico editado ao longo do período pós-revolução demonstra a importância da legislação na consolidação do regime democrático e no êxito das políticas

⁴⁵ Pintassilgo, J. (2003). Construção histórica da noção de democratização do ensino. O contributo do pensamento pedagógico português. Democratização escolar: intenções e apropriações. p. 21.

públicas como forma de concretização dos direitos fundamentais e sociais diversos, dentre esses, o direito à alimentação em âmbito escolar.

Essa nova diretiva constitucional e legal de reconhecimento do Estado quanto a responsabilidade de seu dever de gestão dos estabelecimentos de ensino e do importante papel da educação pública inclusiva pôde culminar com uma reorganização jurídico-administrativa daqueles equipamentos repensando-se formas novas e maneiras efetivas de democratizar o ensino público tendo a ação social, em especial o direito à alimentação, papel relevante para correção de desigualdades de acesso, de permanência dos alunos no espaço escolar e do próprio êxito educacional.

Como defendido por Estorninho⁴⁶, apesar da Constituição portuguesa de 1976 não haver previsto de forma expressa e autônoma o direito à alimentação ele tem sua inequívoca ligação com o direito à vida previsto em seu artigo 24 e ao princípio da dignidade humana abarcado em seu no artigo 1.º. Assim, o direito à alimentação não obstante a sua ausência de previsão constitucional expressa encontra-se, inexoravelmente, inserido na matriz dos direitos fundamentais e sociais e foi essa matriz que redirecionou o Estado com a revolução de 1974.

Ainda relativamente ao direito à alimentação cumpre enfatizar que sua trajetória de evolução esteve de mãos dadas com o direito de igualdade de acesso à educação nas escolas portuguesas, sobretudo, por meio da ampliação da escolaridade obrigatória. Isto porque na medida em que o Estado ampliava o ensino e a educação pública por meio do alargamento da escolaridade obrigatória crescia, via de consequência, o direito à alimentação dos alunos. Um e outro vão caminhando e progredindo lado a lado sob um novo e inclusivo olhar estatal.

Relevante nesse processo de evolução democrática do ensino público foi a edição em 1977 da Lei n.º 7/77, de 1.º de fevereiro⁴⁷. A Lei mencionada traduzia em sua essência a consagração do direito do Estado, em cooperação com as associações de pais e encarregados de educação, em consolidar a educação dos alunos nos termos seguintes:

⁴⁶ Estorninho, M. J. (2013). Direito da alimentação. AAFDL. p. 52.

⁴⁷ Informação obtida em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/7-138528>, acesso em 02.06.2024.

ARTIGO 1

1. A colaboração entre o Ministério da Educação e Investigação Científica e as associações de pais e encarregados de educação dos alunos do ensino preparatório e secundário integra-se nas obrigações do Estado de cooperar com os pais na educação dos filhos consignada no artigo 67.º da Constituição da República.

ARTIGO 2

Às associações de pais e encarregados de educação referidas no número precedente, quando legal e democraticamente constituídas, é reconhecido o direito de dar parecer sobre as linhas gerais da política de educação nacional e da juventude e sobre a gestão dos estabelecimentos de ensino, obrigatoriamente quanto às iniciativas legislativas relativas àqueles graus de ensino que revistam a forma de proposta de lei, e facultativamente nos restantes casos.

A partir daí houve uma progressiva melhoria na alimentação dos alunos com aprimoramento na rede de infraestruturas materiais, dos equipamentos escolares e dos *menus* ante a novel consciência do Estado quanto ao importante papel desenvolvido pela escola relativamente a construção de uma sociedade mais justa, igualitária, inclusiva e saudável.

Sob essa diretriz e na sequência da normatização legal, foi editado o Decreto-Lei n.º 538/79. Esse diploma legal expressou o reconhecimento por parte do Estado de sua responsabilidade em assegurar condições para garantir o ensino básico, universal, obrigatório e gratuito durante os seis primeiros anos de escolaridade. Para cumprir essa meta, o Estado deveria lançar mãos de inúmeros recursos, dentre esses, a descentralização de gestão com a “progressiva transferência de competências para o poder local”⁴⁸.

Como resultado do aprimoramento das medidas de descentralização iniciadas com a edição do Decreto-Lei n.º 538/79, em 1984 a gestão dos refeitórios escolares passou por significativa mudança. Foi em 1984 que, efetivamente, o Estado transferiu para as autarquias a competência das ações sociais na educação e ensino. Essa transferência de responsabilidade ao poder local trouxe, reflexamente, alterações positivas na concretização do direito à alimentação nas escolas em Portugal.

Assim, a democracia e seu modelo político característico impôs uma a gestão descentralizada dos refeitórios escolares nos Centros de Educação pré-escolar e nas

⁴⁸ Como defendido por de Sousa, R. M. A. (2019). Alimentação, Compras públicas e Desenvolvimento sustentável: O Caso Das Escolas (Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa (Portugal)). p. 94.

escolas dos níveis de ensino básico⁴⁹ que foram ao longo do tempo aperfeiçoados e ampliados para promover um atendimento a um número cada vez maior de estudantes do ensino público atenuando distorções e compensando-as por meio de ações sociais concretas como o fornecimento de refeições aos alunos.

Aliás, essa universalização, descentralização e gratuidade do ensino constituíam linhas mestras do Decreto-Lei mencionado, posto que estabelecia de forma expressa o seguinte:

Art. 2.º - 1 - **É garantida, para todas as crianças residentes em território português, a escolarização correspondente ao ensino básico**, ainda que por utilização de recursos múltiplos.

2 - ... *omissis*

3 - A iniciativa do Estado no domínio da escolaridade obrigatória, relativamente às crianças residentes em território português, concretizar-se-á pela acção conjunta dos órgãos da Administração Central, das Regiões Autónomas e da Administração Regional e Local, com respeito pelo princípio da **descentralização administrativa**.

Porém, como já mencionado, essa descentralização somente foi efetivamente operada quando a gestão foi atribuída aos municípios fazendo com que essas entidades administrativas passassem a ser responsáveis pela ação social escolar⁵⁰.

Com a descentralização, a gestão dos refeitórios foi transferida para as autarquias passando a ser servida uma refeição diária aos alunos. O serviço das refeições escolares também poderia ser concessionado a uma empresa privada e as regras de distribuição das refeições obedeciam aos ditames ainda estabelecidos pelo Instituto de Ação Social Escolar – IASE entidade cujas atribuições relativas as refeições escolares já foi estudada no item anterior.

Esse fenômeno político, legal e de gestão dos refeitórios operado pela transferência de poderes do Estado para o poder local promoveu alterações profundas que implicaram numa reorganização da rede escolar alimentar que se fizeram sentir nos aspectos sociais, econômicos e educacionais. Os municípios passaram a integrar e

⁴⁹ Formosinho, J., & Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal-do Estado Novo à democracia. *Educação: Temas e Problemas*, (12_13), p. 30.

⁵⁰ A ação social escolar refere-se a um conjunto de serviços de apoio ao estudante e às famílias desfavorecidas. Este é considerado como um terceiro setor dos serviços escolares para além da atividade pedagógica e administrativa, conforme Gomes, G. (2014). Luisa Maria Moreira Nunes (Tese de Doutoramento, Universidade de Aveiro). p. 30.

participar das diretrizes educacionais e da gestão dos refeitórios ganhando um expressivo protagonismo em todo o sistema público de ensino nacional.

Em 1986, com a edição da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, foram estabelecidas as bases do sistema educativo português tendo como parâmetros a universalidade, obrigatoriedade e a gratuidade. Referida Lei trouxe consigo o reconhecimento expresso do Estado em promover a democratização do ensino abstraindo qualquer diretriz política ideológica como antes exercida pelo Estado Novo.

A Lei n.º 46/86 possuía em sua essência o espírito democrático e um aspecto relevante para o direito à alimentação: estendeu o ensino obrigatório para nove anos (dos seis anos de idade até os quinze anos de idade), conforme artigo 6º, n.º 1 e 2. Assim, à medida que era estendida legalmente a obrigatoriedade do ensino isto refletia na alimentação nas escolas, posto que a abrangência dos beneficiários ampliava-se também.

Norteados pela descentralização e pelas regras democráticas de inclusão e de reordenamento do aparelho do Estado, o crescimento das cantinas escolares foi ascendente estimando-se que no início da década de 90, ou seja, quatro anos depois da edição da Lei de Bases do Sistema Educativo, a rede de cantinas abrangia 83% (oitenta e três) por cento dos alunos⁵¹.

A descentralização também constituiu marco importante para o aprimoramento do direito à alimentação nas escolas brasileiras no sentido das compras públicas e na distribuição dos alimentos e, neste aspecto, aproxima-se do igual fenómeno ocorrido nas escolas portuguesas, embora em períodos cronológicos diferentes. No Brasil esse fenómeno ocorreu após a edição da Constituição de 1988. A descentralização, universalização, municipalização e gratuidade das refeições escolares no Brasil será tratado no Item 1.3.2 deste trabalho.

A descentralização de poderes em Portugal instituída pelo Decreto-Lei n.º 538/79 continuou a ser aprimorada e em 1999, ou seja, vinte anos após a edição do Decreto-Lei mencionado adveio a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro⁵². A referida Lei teve

⁵¹ Informação obtida em Truninger, M., Teixeira, J., Horta, A., Alexandre, S., & Silva, V. A. D. (2012). A evolução do sistema de refeições escolares em Portugal (1933-2012): 1º relatório de pesquisa. Estudos e relatórios, p. 3.

⁵² Informação obtida em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=1228&nversao=&tabela=leis, acesso em 09.06.2024.

como objetivo estabelecer “o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local (art. 1.º da Lei n.º 159/99)”.

Como se infere da transcrição do artigo acima descrito, a descentralização efetuar-se-ia por meio da transferência de atribuições e competências para as autarquias locais promovendo uma gestão pública mais democrática e eficiente na medida em que era possível contribuir com respostas mais céleres aos problemas surgidos nas escolas. Também era possível garantir mais rapidamente o cumprimento dos direitos sociais dos alunos. Com o advento dessa Lei, foi posta em prática a descentralização com a possibilidade de a sociedade civil local intervir na gestão municipal ante a proximidade desta com o município tornando mais eficaz a gestão.

E assim, começava a nascer uma política pública de alimentação na medida em que os municípios poderiam atuar nas áreas de educação e ação social, inclusive, por meio de parcerias. Poderiam, ainda, criar ou participar de empresas municipais e intermunicipais para a prossecução das atividades no âmbito das competências e atribuições transferidas pelo poder central. O município, conforme previsão na Lei poderia ainda, pela via da delegação, transferir suas atribuições para as freguesias (art. 13, n.º 2).

No tocante ao domínio da gestão dos refeitórios escolares, conforme previsão expressa contida no artigo 19 da Lei n.º 159/99, aos municípios caberia gerir os estabelecimentos no âmbito da educação pré-escolar e de ensino básico. A gestão implicava também a aquisição dos alimentos ou a contratação pública de empresas para fornecer as refeições.

No âmbito da cooperação externa, os órgãos municipais portugueses poderiam participar em projetos e ações da União Europeia e da comunidade dos países de língua portuguesa nos exatos termos do artigo 31.º da mencionada Lei.

Do teor da legislação acima transcrita é possível inferir que a partir da data da edição da Lei n.º 159/99, os municípios ganharam plena autonomia sendo possível a essas entidades também proceder à concessão dos refeitórios à iniciativa privada constatando-se, a partir de então, um significativo aumento desse tipo de operacionalização. Com o modelo descentralizador foi possível um melhor funcionamento da ação social ante o

surgimento de novas estruturas locais de gestão da política pública de alimentação escolar.

O modelo de descentralização de gestão dos refeitórios e o fornecimento das refeições no âmbito das escolas portuguesas vem sendo modernizado e aperfeiçoado ao longo do tempo com vários projetos de otimização tanto dos financiamentos como pela maior participação dos atores sociais no processo, inclusive, quanto à fiscalização pela própria sociedade que pode acompanhar os resultados mais de perto sem a burocracia decorrente do modelo centralizado, cujo controle social dos resultados é bem mais complexo.

Na atualidade a gestão local da educação tem tido consequências salutaras na modernização e administração da alimentação nas escolas portuguesas pelo relevante papel assumido pelo Estado quanto a implantação de uma política pública alimentar descentralizada em estreita parceria com as autarquias, com os Professores e com os encarregados de educação num modelo em que relevante também são as regras ditadas pela União Europeia, a qual Portugal veio aderir ainda em 1985 quando assinou o tratado respectivo em Lisboa, no Mosteiro dos Jerônimos⁵³. O Tratado entrou em vigência em 01 de janeiro de 1986.

Em síntese, é possível afirmar que o processo democrático implantado por meio da descentralização de gestão da alimentação escolar com inequívoco reforço pelas entidades locais, bem como a cooperação participativa dos diversos atores do meio escolar, além da autonomia das escolas/agrupamentos escolares implantado após 25 de abril de 1974, trouxeram mais eficiência pelo partilhamento de responsabilidades e pela maior possibilidade de fiscalização e controle social.

Embora o modelo vigente de alimentação escolar em Portugal não esteja pronto e acabado (e por isto imperfeito) a junção desses aspectos contribuiu positivamente para a evolução do direito à alimentação naquela esfera.

⁵³ Informação obtida em: https://portugal.representation.ec.europa.eu/quem-somos/portugal-na-ue_pt, em data de 09.06.2024.

Relativamente aos desdobramentos trazidos ao direito à alimentação nas escolas após o ingresso de Portugal na União Europeia este aspecto será objeto de abordagem no item abaixo.

1.2.3 – O INGRESSO DE PORTUGAL NA UNIÃO EUROPEIA E OS IMPACTOS NO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS: SEGURANÇA ALIMENTAR X SUSTENTABILIDADE

Como desenvolvido ao longo deste primeiro capítulo, o Estado Social voltado para a garantia dos direitos fundamentais e sociais foi tomando corpo em Portugal a partir da democratização do país iniciada com a Revolução de 25 de abril. Com a revolução houve um redirecionamento dos fins do Estado e a implantação de uma nova política de gestão administrativa participativa voltada, como já mencionado, para a garantia de direitos e uma maior participação social.

Se nos primórdios, ainda no fim do Estado Novo, houve a implantação de programas alimentares nas escolas no intuito de aplacar a fome e garantir o direito à alimentação e de forma concomitante à saúde dos alunos, com o passar do tempo e a consolidação da democracia trazida pela Revolução dos Cravos foi observada pelo Estado a necessidade de avançar para além disso.

O avanço deveria ser no sentido de aprimorar o fornecimento das refeições a fim de garantir alimentos seguros, saudáveis e evitando riscos nas escolas através de medidas de controle e fiscalização. Novamente, o Estado precisou ajustar sua atuação para dar passos no sentido da concretização desse ideal de garantir a segurança alimentar nas escolas sem abrir mão da sustentabilidade.

Cumprе enfatizar, porém, que o rumo português nessa direção não podia ser conduzido de maneira totalmente autônoma e independente, posto que na qualidade de Estado membro integrante da União Europeia (UE), os poderes de decisão administrativa e de gestão ficam atrelados às estruturas regulatórias gerais ditadas pelo bloco. Assim, na gestão da alimentação servidas nos refeitórios escolares para garantir segurança e inocuidade, o Estado Português atrela-se ao quadro normativo e as estratégias emanadas da U.E.

No entanto, a multiplicidade de legislação regulatória da segurança alimentar nos Estados Membros fez com que a União Europeia ao longo do tempo fosse procedendo

a harmonização das legislações nacionais de maneira a compatibilizá-las com o propósito de garantir o controle dos alimentos nas escolas, gradualmente. Ocorre que tal agir está redundando numa transferência quase integral dos poderes de decisão dos Estados na esfera da segurança alimentar⁵⁴. Isto está sendo visto como uma ingerência excessiva por alguns países integrantes da UE.

No sentido da harmonização das legislações nacionais, sob a gerência da UE têm-se as estratégias “Europeia de Biodiversidade” e a “do Prado ao Prato”. Tais medidas visam promover “a causa de um sistema alimentar mais justo, saudável e sustentável na U.E”⁵⁵. Ambas as estratégias foram editadas em 2020 e são abrangentes no sentido de acompanhar todas as etapas da cadeia alimentar desde a produção até o consumo de maneira que, além da segurança, a sustentabilidade e a proteção ao meio ambiente sejam garantidas por iniciativas regulamentares e não regulamentares.

Todavia, a ideia salutar de harmonização das regras legislativas europeias no tocante a segurança alimentar e prevenção de riscos não é nova. A Áustria já tinha pensado em criar um *Codex Alimentarius Europaeus* quando por sua própria iniciativa sugeriu a criação de uma Comissão para tal intento ainda entre 1954 e 1958. O propósito ganhou dimensão mundial quando a *Food and Agriculture Organization* (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS) conjuntamente apoiaram a criação de um *Codex Alimentarius*⁵⁶.

O *Codex Alimentarius* deveria conter regras de segurança alimentar, de proteção aos consumidores e do comércio internacional dos alimentos extensivas a todos os países numa inequívoca e estreita decorrência do fenômeno da globalização que leva a construção de iniciativas de controle mundial, isto é, para além das fronteiras nacionais. E essa foi apenas mais uma postura administrativa adotada para o alcance de uma alimentação saudável e segura ao nível mundial.

Conforme já abordado no item 1.2.2, embora as medidas de descentralização dos refeitórios tenham tido consequências salutaras e que os diversos Programas alimentares

⁵⁴ Conforme COSTA, S. S. (2013). Segurança Alimentar: do direito europeu ao direito nacional a transferências dos poderes de decisão. Estudos sobre Alimentação. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. p. 83.

⁵⁵ Informação obtida em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/293547/a-estrategia-do-prado-ao-prato>, acessada em 14.06.2024.

⁵⁶ Abordamos o *Codex Alimentarius* quando, no Capítulo 1, tratamos das generalidades, item 1.1. deste trabalho.

implementados nas escolas portuguesas, desde 1980, também tenham contribuído para um avanço nos refeitórios escolares, até antes do ano de 2012 não havia em Portugal uma política pública nacional de alimentação nas escolas. Foi somente em 2012, por meio da intervenção administrativa do Estado português que tal iniciativa veio concretizar-se por meio da edição do Plano Nacional de Saúde (PNS). A partir desse Plano foi instituído o Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS) por meio da Direção-Geral da Saúde (DGS).

O PNPAS português possui cinco objetivos gerais destacando-se no âmbito da alimentação escolar os seguintes⁵⁷: a) modificar a disponibilidade de certos alimentos em ambiente escolar; b) informar e capacitar para compra, confeção e armazenamento de alimentos saudáveis, em especial os grupos mais desfavorecidos e c) identificar e promover ações transversais que incentivem o consumo de alimentos de boa qualidade nutricional de forma articulada e integrada com outros setores, nomeadamente educação.

Com essa visão vanguardista, o PNPAS emitiu orientações e editou legislações visando garantir uma Política Alimentar Escolar (PAE) resguardando a qualidade nutricional, segurança alimentar nos bufetes escolares quando da contratação pública, além de possibilitar o desenvolvimento de hábitos saudáveis de consumo nos alunos. A PAE portuguesa pode ser mencionada como decorrente do Plano de Ação Europeu de Alimentação e Nutrição 2015-2020, embora já a partir de 2013⁵⁸ tenham sido editadas orientações para os bufetes escolares.

O conceito instituído pelo PAE levou a criação de escolas voltadas para a promoção de saúde (EPS), bem como a edição de diversas regulamentações disciplinadoras da confeção de gêneros alimentícios, empratamento, higienização dos equipamentos e cumprimentos dos requisitos técnicos do sistema *Hazard Analysis and Critical Control Point* ou Análise de Perigos e Controlo de Pontos Críticos (HACCP)⁵⁹.

⁵⁷ Informação colhida no site: <https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/conheca-o-pnpas> consulta em 16.06.2024.

⁵⁸ De acordo com a Circular nº.: 3/DSEEAS/DGE/ 2013.

⁵⁹ O HACCP é uma sigla internacionalmente reconhecida para *Hazard Analysis and Critical Control Point* ou Análise de Perigos e Controlo de Pontos Críticos, conforme <https://www.asae.gov.pt/seguranca-alimentar/haccp.aspx>, acesso em 16.06.2024.

No ano de 2013 Portugal também recebeu cerca de cento e cinquenta e sete milhões de euros do Fundo Europeu de Auxílio aos carenciados (FEAC)⁶⁰, o que veio contribuir para reforçar a elevação da qualidade das refeições escolares e a melhoria no controle de segurança nos refeitórios escolares (*food safety*).

Na sequência, o Estado Português em sintonia com as regras impostas pela União Europeia (UE) contidas no Regulamento (CE) n.º 178/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro e no Regulamento (CE) n.º 852/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, foi procedendo a um aprimoramento da regulamentação jurídica nacional existente para alcançar um controle da segurança alimentar no espaço escolar, bem como contribuir para a promoção de hábitos saudáveis e do êxito escolar de todos os alunos independentemente de sua condição social e econômica num claro viés de inclusão.

E foi então que em 2017, dentro das diretrizes estabelecidas pela U.E, criou o Plano Integrado de Controlo da Qualidade e Quantidade das Refeições Servidas nos Estabelecimentos de Educação e Ensino Público disciplinado pelo anexo ao Despacho n.º 10919/2017, do Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Educação⁶¹.

O Despacho acima referido e seu anexo regulamentaram várias medidas para alcance de uma alimentação saudável em escolas promovendo uma “lógica de articulação entre as áreas de saúde, ação social e educação”, conforme teor do seu preâmbulo. Para além da regulação, o Anexo previu formas de monitorização e controle de qualidade de qualidade das refeições servidas, inclusive por empresas particulares, em regime de colaboração e cooperação entre os diversos órgãos: Ministério da Educação, Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) e os órgãos de gestão dos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas.

Criou, ainda, Equipes Regionais de Fiscalização que atuariam sob orientação e dependência de uma Equipe de Coordenação Nacional. Tais equipes tinham dentre suas competências fiscalizar, inclusive, o cumprimento das obrigações contratuais previstas nos contratos no caso de refeições adjudicadas. Esta medida em muito contribui para

⁶⁰ Conforme Ferreira, A. M. R. (2021). Alimentação escolar em tempos de pandemia. Respostas sociais durante o encerramento das escolas. p. 4.

⁶¹ Publicado no Diário da República n.º 238/2017, de 13 de dezembro. Obtido no *site*: <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2017/12/238000000/2792127933.pdf>. Acesso em 16.06.2024.

evitar desvirtuamento dos contratos adjudicados assegurando seu pleno cumprimento e a conformidade com as regras previamente estabelecidas quando da contratação.

Cumpra-se asseverar que a contratação pública constitui etapa importante e imprescindível para a garantia do direito à alimentação nas escolas portuguesas, razão pela qual os contratos decorrentes devem ser fiscalizados e maneira eficaz e cuidadosa⁶². As normas de higiene e de segurança alimentar também são fiscalizadas pelas Equipes Regionais de Fiscalização.

A partir daí sucederam-se outras legislações para proceder ao suporte do arcabouço legislativo, base do Plano como, por exemplo, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto que revogou o Decreto-Lei n.º 20/2015, de 12 de fevereiro visando implantar princípios e garantias na administração pública como a eficiência e eficácia de gestão (artigo 2.º, alínea “e”), bem como regular o financiamento das novas competências atribuídas às autarquias locais e às entidades intermunicipais ratificando a descentralização antes iniciada.

No tocante a segurança dos alimentos previu o Decreto-Lei n.º 20/2015, em seu artigo 25.º, que a competência para o exercício de poderes de controle e segurança seria dos órgãos municipais sem, no entanto, olvidar as competências atribuídas aos órgãos de polícia criminal e das “competências próprias da autoridade veterinária nacional”.

Na sequência cronológico-legislativa, o Decreto-Lei n.º 21/2019, publicado em 30 de janeiro⁶³ veio disciplinar a modernização do Estado concretizando a transferência de competências para os órgãos municipais e entidades intermunicipais no domínio da educação regulamentando o funcionamento dos Conselhos de Educação.

Relativamente aos refeitórios escolares, o Decreto-Lei acima mencionado estabeleceu que as refeições neles fornecidas seriam geridas pelas câmaras municipais (nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico e secundário). Também disciplinou o preço das refeições e demais regras quanto ao pagamento atribuindo aos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças, da educação e das autarquias locais a competência para fixá-lo, após procederem consulta à Associação Nacional de

⁶² A contratação pública e suas nuances no Brasil e Portugal será objeto de análise no próximo capítulo deste trabalho.

⁶³ Informação obtida no site: <https://files.dre.pt/1s/2019/01/02100/0067400749.pdf>, acesso em 17.06.2024.

Municípios Portugueses. Por fim, o Decreto-Lei n.º 21/2019 regulamentou os recursos financeiros para o ano letivo de 2019/2020 (artigo 69.º).

Ainda, em 2019, a Lei n.º 34/2019, de 22 de maio, veio definir os critérios de seleção e aquisição de produtos alimentares nas cantinas e refeitórios públicos no intuito de promover o consumo sustentável de produção local. Assegurou e regulamentou critérios de seleção de produtos alimentares nas cantinas e refeitórios públicos para a garantia da qualidade, menores custos logísticos e de distribuição, inclusive, nos casos em que a gestão das cantinas e refeitórios fosse exploradas por terceiros (concessão) com repercussão nas compras e contratação pública. Esse aspecto específico, contratação pública será detalhado no capítulo seguinte.

Em 2020, a pandemia decorrente da COVID-19 veio instalar em Portugal e no Brasil um regime de exceção no fornecimento das refeições nas escolas afetando o direito alimentar dos alunos da rede pública de ensino. Isto exigiu medidas excepcionais na gestão administrativa e de controle em várias frentes, especialmente, na contratação pública. Os aspectos relativos à contratação pública e ao fornecimento das refeições aos alunos da rede pública em situação de normalidade e durante o regime de exceção decorrente da pandemia (COVID-19) em Portugal e no Brasil serão analisados nos capítulos subsequentes.

1. 3- O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NO DIREITO BRASILEIRO

O direito à alimentação e segurança alimentar no Brasil possui características próprias decorrentes de vários fatores históricos, políticos, econômicos, da imensa desigualdade social que ainda impera e da estrutura federativa adotada pela nação. Esses fatores aliados a dimensão continental do país e das diferenças específicas de cada região que o compõe desdobraram-se em um modelo muito peculiar que serviu de referência à América do Sul⁶⁴ e colocou o país em destaque internacionalmente.

⁶⁴ Na América do Sul apenas cinco países consignaram o direito à alimentação em suas Constituições: Brasil, Bolívia, Colômbia Equador e Paraguai. Destes, o Brasil foi vanguardista, pois, além de fazer previsão expressa na Constituição da República Brasileira de 1988 foi o primeiro a adotar uma lei sobre a segurança alimentar e nutricional que reconhece tal direito e as obrigações correlativas dos Estados prevendo mecanismos de controle. A Lei específica no campo da segurança alimentar e direito à alimentação foi a LOSAN, Lei n.º 11.346 de 15 de Setembro de 2006, que adota uma concepção abrangente e intersectorial da SAN, colocando o Brasil numa posição de destaque a nível global nesta matéria, conforme Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP, Diagnóstico de Base, Junho de 2011 João N. Pinto, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura Roma, 2013.

Por caracterizar-se como um direito social, o direito à alimentação esteve condicionado às nuances acima citadas, mas, duas são especialmente relevantes: o modelo político adotado pelo Estado brasileiro ao longo de sua história como nação e a dimensão geográfica continental, em sua maioria composta por terras férteis, que torna o país um dos maiores produtores de alimentos do mundo.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, o país passou por diversas conjunturas políticas oscilando entre governos democráticos e ditadura militar aspecto que será abordado com maior ênfase adiante.

Relativamente ao segundo aspecto, o país possui uma dimensão territorial continental⁶⁵ integrada por 26 (vinte e seis) estados e 01 (um) Distrito Federal que abriga a capital, Brasília, além de 5.568 (cinco mil, quinhentos e sessenta e oito) municípios e o distrito insular de Fernando de Noronha⁶⁶. Cumpre salientar que o arquipélago de Fernando de Noronha é considerado uma entidade autárquica integrante da Administração indireta do Poder Executivo estadual de Pernambuco (PE). Em face disto, a sua rede de educação pública é administrada pela Secretaria de Educação do estado de Pernambuco que exerce de forma conjunta as competências educativas estadual e municipal. Dessa forma, o estado de Pernambuco dita as regras educativas e aquelas relativas à alimentação escolar no arquipélago de Fernando de Noronha em conformidade com os parâmetros legislativos nacionais e os estaduais com a peculiaridade da concentração das competências municipais em âmbito educacional público.

Em síntese, a alimentação escolar em todo o arquipélago de Fernando de Noronha reflete a legislação geral nacional e estadual de Pernambuco com a peculiaridade de inexistir a figura do ente municipal. Neste aspecto difere da autonomia de que gozam a Ilha da Madeira e o arquipélago dos Açores ambos considerados regiões autónomas da República Portuguesa, dotadas de estatuto político-administrativo e de órgãos de governo

⁶⁵ Área Territorial do Brasil atualmente é de 8.510.417,771 km², conforme dados colhidos em 06.12.2023 no site: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=1>. A portaria definindo o território nacional foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) n.º 59, de 27 de março de 2023, conforme Portaria N.º PR-197, de 21 de março de 2023.

⁶⁶ Conforme dados colhidos no *site* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE: <https://brasil61.com/n/ibge-dados-geograficos-de-estados-e-municipios-brasileiro-sao-atualizados-bras238124>. Informação obtida em 16.01.2023.

próprios, conforme dispõe o artigo 1.º da Lei n.º 13/91, de 05 de junho⁶⁷ e a Lei n.º 39/80, de 05 de agosto, respectivamente⁶⁸. Este aspecto de organização política administrativa reflete-se, obviamente, na organização e gestão alimentar nas escolas públicas. Porém, no presente trabalho optou-se por não abordar de maneira específica a alimentação escolar nas ilhas e arquipélagos portugueses.

Feita a ressalva, convém asseverar que o Brasil possui imensuráveis áreas agrícolas férteis que contribuem para manter o país na posição de quarto maior produtor mundial e o segundo maior exportador de grãos sendo, ainda, o maior exportador de carne bovina⁶⁹ do mundo. Porém, mesmo diante dessa hegemonia existe significativa parcela da população que ainda passa fome. Este aspecto peculiar prova que o problema não está na produção e sim na desigualdade de partilha e de acesso aos alimentos produzidos em face do imensurável fosso de desproporção social e econômica existente até hoje e que constitui uma marcante e odiosa característica brasileira chaga que persiste desde os primórdios do descobrimento.

Assim, somente por meio da intervenção do Estado no sentido de adotar políticas públicas contínuas e voltadas para diminuir a desigualdade social e de acesso aos alimentos, especialmente àqueles que não estejam em condições de obtê-los por meios próprios, será possível resgatar e atender plenamente ao direito social à alimentação no país. Sem a efetiva intervenção estatal será improvável garantir alimento como direito fundamental, em particular aos mais carentes.

Porém, antes de delinear de forma específica o caminho seguido pelo direito à alimentação no âmbito brasileiro imprescindível perceber como efetivou-se a trajetória de aprimoramento dos direitos fundamentais sociais, nacionalmente.

1.3.1 – TRAJETÓRIA DOS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL: A ESTREITA RELAÇÃO COM OS TEXTOS CONSTITUCIONAIS

No que diz respeito aos fatores históricos e políticos que significativamente refletiram-se na trajetória dos direitos fundamentais no Brasil cumpre enfatizar que

⁶⁷ Conforme, https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_eparam_2012.pdf. Informação acessada em 07.07.2024.

⁶⁸ De acordo com a Lei n.º 39/80, de 05 de agosto, obtida no site: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/39-1980-470204>, informação acessada em 07.07.2024.

⁶⁹ Informação obtida em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/73611968/brasil-pode-superar-a-india-em-2023-na-producao-de-graos>. Acesso em 11.12.2023.

durante o período de 1930 até o golpe militar de 1964, tais direitos estiveram parametrizados, indubitavelmente, no envolvimento do Estado na regulação e controle das condições de trabalho, ou seja, prevaleceram iniciativas específicas apenas no campo dos direitos sociais dos trabalhadores. Porém, convém ressaltar-se que embora tal agir Estatal ainda ficaram sem o devido respaldo protetivo os trabalhadores informais e os rurais que integravam significativo contingente de pessoas.

Quanto ao respeito à integral garantia dos demais direitos fundamentais como aqueles relativos à educação, saúde pública, habitação, dentre outros⁷⁰, o Estado permaneceu quase que totalmente omissos efetivando pequenas iniciativas que não alcançaram a relevância da expansão sentida no âmbito dos direitos sociais dos trabalhadores formais.

No mencionado período, as iniciativas do Estado na regulação dos direitos sociais dos trabalhadores, embora dotada de cunho iminente corporativista como já referenciado, contribuíram para inaugurar os direitos sociais fundamentais criando garantias protetivas até então inexistentes à classe trabalhadora. Dentre essas ações arrojadas para a época tem-se a criação do Ministério do Trabalho (26 de novembro de 1930, por meio do Decreto n.º 19.433). A atuação do Ministério foi relevante para a garantia dos direitos dos trabalhadores. A louvável iniciativa contribuiu para abrir caminho aos direitos sociais.

Aspecto interessante é que já a partir de 1930 havia distribuição nas escolas públicas brasileiras de alimentação aos alunos (lanche e sopa) que não exprimia por si só uma responsabilidade estatal na forma de uma política pública como hoje se opera⁷¹. A ação possuía um cunho nitidamente assistencialista e “constituía uma estratégia política de ajuda às escolas com objetivo de evitar a evasão escolar e melhorar o desempenho e a progressão escolar”⁷².

⁷⁰ Conforme Kerstenetzky C. L. (2012). O Estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Elsevier. p. 180.

⁷¹ Em conformidade com da Silva, M. X., Martins, M. L., Pierucci, A. P. T. R., Pedrosa, C., & Rocha, A. (2016). Características dos programas de alimentação escolar do Brasil e de Portugal. DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde, p. 182.

⁷² Conforme NOGUEIRA, R. M., BARONE, B., BARROS, T. T. D., GUIMARÃES, K. R. L. S. L. D. Q., RODRIGUES, N. S. S., & BEHRENS, J. H. (2016). Sessenta anos do programa nacional de alimentação escolar no Brasil. Revista de Nutrição, 29(2), p. 3.

Para além da legislação ordinária criadora do Ministério do Trabalho que, como será demonstrado, inaugurou uma atuação relevante para os direitos fundamentais dos trabalhadores, as Constituições editadas durante o período de 1934 a 1946 deram continuidade ao vanguardismo iniciado com o surgimento desse Ministério direcionado para gerir as relações trabalhistas, mas que, de múltiplas formas protegeu diversos outros direitos e garantias da classe operária.

A Constituição de 1934 previu em seu artigo 121 a proteção social do trabalhador que, concretamente, ainda era uma previsão genérica e restrita. Também foi criada a Justiça do Trabalho (art. 122, inserida no capítulo “Da ordem Econômica e Social”) cuja competência era a resolução de conflitos que envolvessem as relações de trabalho. Dentre os direitos sociais protetivos dos trabalhadores que encontravam previsão na dita Constituição⁷³ um em especial importa como precedente ao direito da alimentação: a institucionalização do salário-mínimo, supostamente, capaz de garantir suas necessidades.

Neste sentido, a Constituição de 1934 ao prever o pagamento de uma remuneração mínima ao trabalhador (formal, isto é, o que possuía contrato de trabalho consignado documentalmente) também estabeleceu que tal valor deveria ser capaz de atender integralmente as suas necessidades normais, inclusive, a alimentação.

A regulamentação do salário-mínimo na Constituição brasileira mencionada pode ser tida como a semente do direito fundamental à alimentação e marco legal relevante na medida em que o alimento a ser adquirido por meio do salário, sem qualquer dúvida, insere-se dentre as denominadas “necessidades normais” do trabalhador referidas na lei. Todavia, naquela época, tal direito social era específico de uma classe determinada (os trabalhadores formais) o que lhe atribuía uma natureza restritiva e direcionada sendo incompatível com a fundamentabilidade e extensividade dessa espécie de direito na forma que hoje é conhecida.

Ademais, não havia a visão de que o direito à alimentação se constituía em um direito autônomo intrinsecamente decorrente da dignidade humana. O olhar da

⁷³ A Constituição de 1934 estabeleceu no artigo 121, parágrafo 1º, alínea “b” que o salário mínimo deveria ser capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador”.

Constituição de 1934 e do Estado era no sentido de que o salário-mínimo deveria ser o garantidor dos direitos sociais do trabalhador, dentre esses, à alimentação.

A alimentação a ser adquirida por meio da contraprestação pelo trabalho prestado deveria ser capaz de suprir as necessidades básicas ou denominadas “normais” do trabalhador. Em síntese, era através do salário-mínimo recebido que deveria ser garantido o direito à alimentação do trabalhador. Conclui-se, pois, que o direito à alimentação não possuía autonomia e era visto como decorrência da percepção do salário instituído legalmente pelo Estado.

Sob esta ótica, coube ao Estado institucionalizar o salário-mínimo de forma que a retribuição pecuniária fosse suficiente para atender os direitos sociais dos trabalhadores, dentre esses, a alimentação. Não havia a mentalidade de que caberia ao ente estatal estabelecer serviços ou políticas públicas para alcance efetivo do direito social fundamental à alimentação por meio de ações concretas e efetivas de maneira a resguardá-lo.

Por outro lado, a Constituição de 1934 ao prever no parágrafo 2.º do artigo 157 que as sobras de dotações orçamentárias constituiriam “fundos de educação” que seriam aplicados, dentre outras coisas, para auxiliar na “assistência alimentar” a alunos necessitados isto também foi uma forma sutil encontrada pelo Estado para concretizar o direito à alimentação nas escolas⁷⁴, embora de maneira ainda muito incipiente. Ao fixar o atendimento apenas aos “alunos necessitados” deixava claro, também, a abrangência restritiva do direito ao âmbito escolar, bem como a natureza assistencial inequívoca da medida.

Na sequência da consolidação do direito à alimentação do trabalhador no Brasil, a Lei n.º 185, de 14 de janeiro de 1936⁷⁵, que instituiu as comissões de estudo do salário-

⁷⁴ Art.157 - A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

⁷⁵ Íntegra da Lei n.º 185/1936 obtida em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 03.12.2023.

mínimo previsto constitucionalmente, explicitou de forma mais clara quais seriam as “necessidades normais” do trabalhador. Nelas estava inserida, expressamente, a alimentação, nos termos seguintes:

Art. 1.º Todo trabalhador tem direito, em pagamento do serviço prestado, num salário-mínimo capaz de satisfazer, em determinada região do país e em determinada época, das suas necessidades normais de *alimentação*, habitação, vestuário, higiene e transporte (Grifo acrescido)⁷⁶.

Assim, a lei ordinária (Lei n.º 185, de 14 de janeiro de 1936) ao estabelecer expressamente quais as necessidades do trabalhador a serem atendidas pela utilização do salário-mínimo previu o direito à alimentação ficando resguardado na legislação infraconstitucional desde a sua edição.

Conclui-se, pois, que embora restrito à classe trabalhadora, o direito social à alimentação estava previsto no Brasil desde 1936, ou seja, doze anos antes da emissão da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), editada em 1948. Neste aspecto específico, o país foi pioneiro. Todavia, cumpre enfatizar que embora dotado de pioneirismo quanto ao reconhecimento do direito à alimentação este não possuía a autonomia que passou a ostentar após a Constituição da República Brasileira/88 (CRB/88), assunto que será tratado adiante.

Em 1936, o direito à alimentação época era visto como um direito social decorrente do salário do trabalhador, somente. Este aspecto específico, além de retirar sua característica de autonomia, fundamentabilidade e abrangência, como já mencionado, também eximia o Estado de intervir, efetivamente, para assegurá-lo de forma ampla e universalizada.

Contudo, a previsão legal de natureza restrita quanto ao direito à alimentação explicava-se em face da conjuntura brasileira da época diante de um quadro de fome, miséria e desnutrição que atingiam parte significativa da população, em especial da classe trabalhadora e que constituíam problemas graves merecedores por parte do Estado da adoção de uma visão mais cuidadosa. A visão do Estado era a de que havendo melhoria nas condições salariais do trabalhador, por consequência, haveria desdobramento positivo quanto aos diversos problemas sociais existentes.

⁷⁶ Escrito conforme redação oficial da época.

Acrescente-se que o valor do salário-mínimo era regionalizado⁷⁷ o que representava afronta ao princípio federativo porque fazia distinção entre as regiões brasileiras. Tal salário era calculado e fixado monetariamente mediante uma tabela editada pelo próprio Estado no intuito de garantir o seu poder de compra⁷⁸. Certamente, em razão dessa regionalização salarial institucionalizada, os trabalhadores das regiões Norte e Nordeste do Brasil ostentassem, já naquela época, elevadas taxas de insegurança alimentar e nutricional⁷⁹ em face do valor do salário ser inferior àquele fixado para as regiões Sul e Sudeste causando desequilíbrio de tratamento entre trabalhadores nacionais.

Embora a letra da lei estabelecesse que deveriam ser atendidas as necessidades do trabalhador nos parâmetros fixados havia uma certa distância entre a concretude do formalismo legal e o cumprimento do objetivo fixado. Isto porque ao longo do tempo o salário foi perdendo seu poder aquisitivo inviabilizando a efetividade do direito fundamental à alimentação da classe trabalhadora e, via de consequência, sua dignidade humana.

A fiscalização quanto ao cumprimento da Lei relativa ao salário-mínimo era de competência dos Sindicatos e das Associações de classe (artigo 19 da Lei n.º 185/1936)⁸⁰. Essas entidades não conseguiram ao longo do processo de vigência do salário-mínimo manter negociações com o Estado de modo a assegurar um valor de salário em parâmetros compatíveis para atender as necessidades básicas do trabalhador como previsto na legislação.

Apenas a título ilustrativo tem-se de relevar que atendendo a pauta de reivindicação operária outros direitos fundamentais foram inseridos no Título IV – Da

⁷⁷ O Brasil é dividido em cinco regiões: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Acrescente-se, ainda, ser o Brasil uma República Federativa.

⁷⁸ Cf. Kerstenetzky, C. L. (2012). O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Elsevier. p.190.

⁷⁹ Doze anos depois da edição da Constituição de 1934, Josué de Castro editou o clássico “Geografia da Fome” onde procedeu a uma apuração dos regimes alimentares adotados no Brasil demonstrando que havia uma carência nutricional e grave insegurança alimentar, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Nesse sentido, ver De Castro, J., & Branco, J. C. (1952). Geografia da fome. Casa do Estudante do Brasil, 1952.

⁸⁰ LEI N.º 185, DE 14 DE JANEIRO DE 1936

Institue as comissões de salário-mínimo.

O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil:

Faço saber que o Poder Legislativo decreta, e eu sanciono, a seguinte lei:

Art. 19. Fica assegurado aos Sindicatos e Associações de Classe, devidamente reconhecidos, a fiscalização da presente lei, nos termos da legislação em vigor.

ordem Econômica e Social- da Constituição de 1934, tais como, a jornada de trabalho de oito horas, o repouso semanal remunerado, as férias anuais remuneradas e a indenização pecuniária ao trabalhador demitido sem justa causa, a proibição de trabalho a menores de catorze anos; de trabalho noturno a menores de dezesseis anos e insalubres a menores de dezoito anos e às mulheres.

No contexto de melhoria das condições de alimentação do trabalhador, por meio do Decreto-Lei n.º 1.238, de 2 de maio de 1939⁸¹, ficou estabelecido que nos estabelecimentos onde trabalhassem mais de quinhentos empregados, os empregadores ficariam obrigados a reservar um local “abrigado, higiênico e devidamente aparelhado”⁸² onde pudessem seus empregados fazer as refeições nos intervalos de trabalho. Eram os denominados refeitórios. Inclusive, o artigo 5.º do Decreto-lei prefalado estabelecia multa aos empregadores que descumprissem as determinações contidas no referido Decreto-Lei.

Mais adiante, como idealizado e elaborado por Josué de Castro⁸³ foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) por meio do Decreto-Lei n.º 2.478, de 05 de agosto de 1940, espécie de autarquia vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio responsável pela instalação dos primeiros restaurantes populares voltados ao fornecimento de refeições de baixo custo aos trabalhadores. Para propiciar aos trabalhadores alimentação adequada e barata, o governo instalou e fez funcionar restaurantes e tornou obrigatório às empresas o fornecimento de refeições e a instalação de refeitórios⁸⁴.

No sentido de melhoria da qualidade e do fornecimento da alimentação, o SAPS quanto ao seu objetivo de criação pode ser comparado ao IASE português, embora o primeiro tenha sido voltado à melhoria da alimentação, exclusivamente, da classe

⁸¹Informação obtida em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1238-2-maio-1939-349345-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 21.01.2023.

⁸² Conforme artigo 1.º do Decreto-Lei .º 1.238, de 02 de maio de 1939.

⁸³ O Professor Josué de Castro foi um cientista político que se destacou na criação das primeiras instituições vinculadas à ações públicas na área de alimentação e nutrição do Brasil, dentre os quais o Instituto de Nutrição da universidade do Brasil (INUB). Informação obtida em: <https://museu.nutricao.ufrj.br/index.php/2015-03-18-13-19-45>. Acesso em 21.01.2024.

⁸⁴ Conforme, Zero, F. (2010). Uma História Brasileira. Org.: Adriana Veiga Aranha. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, p. 16. Obtido em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>.

trabalhadora enquanto o segundo tenha propiciado melhoria das refeições aos alunos de escolas públicas.

O IASE português foi criado em 1971, posteriormente, ao SAPS que foi criado formalmente em 1940. O IASE possuía como objetivo apoiar a extensão obrigatória da escolaridade para seis anos em Portugal. Ao apoiar essa extensão da escolaridade, o IASE desenvolveu inúmeras ações sociais no âmbito escolar, dentre essas, estabeleceu que as ementas escolares deveriam ser elaboradas por médicos. Com essa medida específica propiciou melhoria no direito à alimentação dos alunos nas escolas públicas portuguesas trazendo avanços na qualidade das refeições servidas.

Assim, tanto o IASE quanto o SAPS trouxeram avanços no campo do direito alimentar, embora como já referenciado, o SAPS brasileiro tenha tido atuação restrita à classe trabalhadora enquanto o IASE propiciou evolução no direito alimentar nas escolas públicas portuguesas, conforme desenvolvido às páginas 24 e 25 deste trabalho.

Posteriormente adveio a Constituição brasileira de 1946, que foi editada num contexto pós segunda guerra mundial⁸⁵, ainda sob os auspícios de uma nova consciência de resgate de direitos humanos fundamentais como já tratado no item 1.1 deste trabalho. Essa influência se fez sentir no texto da Constituição mencionada que retomou a linha progressista rumo ao Estado Social democrático iniciada pela Constituição de 1934, cujos objetivos haviam sido interrompidos pela Constituição de 1937⁸⁶.

Mesmo sem a autonomia, universalidade e a fundamentabilidade que deveria gozar, o direito à alimentação avançou ainda mais com o advento da Magna Carta de 1946. Isto porque a referida Constituição veio acrescentar que o salário-mínimo a ser pago ao trabalhador deveria atender não somente as necessidades alimentares dele próprio, mas, as de sua família, nos termos seguintes:

Art. 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão nos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

⁸⁵ A segunda grande guerra perdurou entre 1939 a 1945.

⁸⁶ A Constituição de 1937 de cunho centralizador e ditatorial procedeu a centralização dos Poderes nas mãos do Presidente da República tendo os direitos e garantias individuais sofrido grande retrocesso. Informação obtida em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em 07.12.2023.

I - salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as *necessidades normais do trabalhador e de sua família* (Grifos acrescidos);

Assim, ficou inequívoco que o salário-mínimo deveria atender as necessidades de alimentação do trabalhador e de toda sua família ampliando a fundamentalidade e o espectro de cobertura desse direito social. Infere-se, pois, que o salário-mínimo ao atender presumidamente as “necessidades normais” alimentares do trabalhador e de sua família de forma reflexa também resguardaria o direito à saúde e a um padrão de vida capaz de garantir-lhes dignidade humana. Porém, entre a retórica da Lei e a realidade fática ainda havia uma grande distância a ser enfrentada ainda.

Cumprе salientar que o papel dos Sindicatos de trabalhadores nas conquistas dos direitos inseridos nas Constituições e na legislação ordinária foi muito relevante. Embora tenham contribuído imensuravelmente na conquista desses direitos sociais, o conservadorismo em vigência no Brasil estabelecia uma logística de domínio por parte do Estado sobre as citadas corporações. Isto porque para o desfrute de certos direitos sociais trabalhistas era exigida a filiação aos sindicatos e a obrigatoriedade de contribuição sindical mesmo para os não filiados⁸⁷. Essa constituía uma forma peculiar e transversa de monitorização estatal que, a seu turno, considerava os Sindicatos meros colaboradores do Poder Público⁸⁸.

Ao transferir aos Sindicatos a responsabilidade de fiscalização e controle do salário-mínimo, o Estado, astuta e habilmente, isentava-se de maiores cobranças por parte da classe trabalhadora quanto a garantia e efetividade dos direitos sociais, dentre esses, o alimentar. Acrescente-se, ainda, a perda de poder de compra do salário ao longo do tempo face a vigente instabilidade econômica do país tornando infrutíferos os parâmetros de seu controle.

Mesmo com todos os percalços retromencionados não existem dúvidas de que foram dados os primeiros passos na busca da construção e implantação de um Estado de bem-estar social e de garantias dos direitos fundamentais sociais no âmbito brasileiro, embora ainda sem abrangência integral uma vez que beneficiava apenas os trabalhadores

⁸⁷ Conforme Kerstenetzky, C. L. (2012). O Estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Elsevier. p. 178.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 192.

(formais). Em face dessa lacuna, Kerstenetzky⁸⁹ denomina o período de 1946 a 1964 de “limitadamente democrático”.

Assim, o interstício de 1930 a 1946 e de 1946 a 1964 (até antes do golpe militar) pode ser classificado como relevante para a construção e evolução dos direitos fundamentais no Brasil. Embora dotado de limitações impostas por fatores diversos, como antes explicitado, o período trouxe marcas evolutivas expressivas no aspecto específico do direito à alimentação.

Entretanto, num país caracterizado por uma desigualdade social sem precedentes e dominado por uma elite reacionária, a intervenção estatal para buscar equilíbrio e diminuição de tais desigualdades por meio de reformas de bases⁹⁰ suscitou irrisignações em vários segmentos como junto aos empresários, latifundiários, parte da imprensa e, em especial, na classe média ultraconservadora.

Assim, iniciou-se em data de 31 de março de 1964, com apoio de parte dos segmentos da sociedade acima citados, a orquestração de um golpe militar que se completou no dia 1.º de abril de 1964. Tal golpe foi caracterizado pelo rompimento da ordem democrática tendo sido iniciada uma série de repressões, inobservância de direitos fundamentais e censura.

A nova postura estatal implementada com o golpe militar repercutiu negativamente sobre a continuidade e evolução dos direitos fundamentais, bem como nas garantias sociais até então conquistadas, embora não tenha havido um cerceamento integral do projeto de construção de políticas sociais caracterizadoras de um Estado democrático de bem-estar social iniciadas no período anterior. O regime militar imposto por meio do golpe de 1964 perdurou por vinte e um anos. Também foi caracterizado pela total falta de transparência nos gastos públicos e ausência de diálogo com os diversos seguimentos sociais.

⁸⁹ Conforme Kerstenetzky, C. L. (2012). O Estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Elsevier. p. 180.

⁹⁰ As Reformas de Base era um projeto que estipulava reformas estruturais no Brasil, com o objetivo de reduzir as desigualdades existentes e, a partir disso, garantir o desenvolvimento do país. Geraram muita insatisfação, sobretudo a reforma agrária, projeto que garantia acesso à terra aos despossuídos e prejudicava interesses de grandes proprietários de terra. Informação obtida no site: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/ditadura-militar-no-brasil.htm>. Acesso em: 03.12.2023.

A partir de 1985, com o fim do regime militar, iniciou-se um processo de resgate dos princípios democráticos no país e de diálogo com a sociedade civil. Foi instalada uma assembleia nacional constituinte que culminou com a edição de uma Constituição em 1988 (CRB/88) e, subsequentemente, em 1989 foram realizadas eleições diretas para Presidente da República, o que não ocorria desde 1960. Depois de transcorridos vinte e nove anos do golpe militar houve o resgate dos direitos políticos e, via de consequência, da cidadania dos brasileiros.

Para além do aspecto político de redemocratização do país, a edição da CRB/88, a chamada Constituição cidadã, trouxe consigo a inserção dos princípios regeadores da conduta administrativa previstos em seu artigo 37. Tais Princípios (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) redundaram no reconhecimento do Estado de Direito Democrático e de todos os seus desdobramentos.

Em consequência, impuseram ao Estado a prevalência do interesse público como norte de atuação, bem como a possibilidade de todo e qualquer cidadão exigir o resguardo e o cumprimento dos direitos fundamentais insertos na Magna Carta de 1988 numa inequívoca abertura de participação dos seguimentos sociais nos rumos administrativos do país. Dessa forma, foi imposta ao Estado a obrigatoriedade de coibir qualquer ato atentatório ou violador de desses direitos que se tornaram valores que subsidiariam a razão do seu próprio existir. Embora em outro contexto, mas aplicável a hipótese aqui tratada, Novais⁹¹ referencia que os direitos fundamentais passaram a constituir “limite(s) permanente(s) à atuação ou a omissão dos poderes públicos em Estado de Direito”.

Ademais, ao consagrar no Título II, um capítulo inteiro aos direitos e garantias fundamentais (Capítulo I), a CRB/88 demonstrou sua linha democrática tornando-se um instrumento de ascensão em todos os sentidos para o país desencadeando um avanço sem precedentes em diversas áreas, em especial, quanto aos direitos fundamentais. Nesse sentido, os direitos fundamentais foram lapidados pelo amparo legislativo que se sucedeu após a edição da Constituição citada e pela construção jurisprudencial e doutrinária a ela subsequentes.

Dessa maneira, assim como a Constituição portuguesa de 1976 constituiu-se como um marco significativo para os direitos fundamentais em Portugal, a CRB/88

⁹¹ Novais, J. R. (2019). Princípios estruturantes de Estado de Direito. Almedina. p. 18.

denotou para os brasileiros, igualmente, uma mudança paradigmática relativamente aos citados direitos. Se o catálogo dos direitos fundamentais não se esgota na Constituição de 1988 foi por meio dela e pelo conjunto de princípios estruturantes nela constantes, bem como da legislação infraconstitucional seguida a sua edição que os direitos e garantias fundamentais tomaram o rumo do aperfeiçoamento, abrangência e da diversidade que hoje alcançam tendo os Tribunais em muito contribuído para isto.

No que diz respeito de forma específica aos Tribunais, a CRB/88 atribuiu nova redação ao então §4.º do artigo 146⁹² da Constituição de 1946 que estabelecia que a lei não poderia excluir da apreciação do judiciário “qualquer lesão a direito individual” inovando a redação do teor do artigo que trata do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional acrescentando o vocábulo “ameaça” e suprimindo a menção a direito “individual” permanecendo apenas “direito”. Assim, a redação do Princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional passou a constar do artigo 5.º, inciso XXXV, expressa e abrangentemente.

Ao prever expressamente o Princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional de forma ampla e sem precedentes, a CRB/88 passou a erigi-lo como dogma alcançando, em consequência, o patamar estruturante do próprio Estado de Direito democrático. Neste aspecto peculiar reproduziu similarmente o artigo 25, 1 da Convenção Americana de Direitos Humanos⁹³ e provocou desdobramento de imensurável alcance social, em especial, para os direitos fundamentais.

Ainda, no inciso LV do mesmo dispositivo 5.º, a CRB/88 também garantiu o devido processo legal administrativo. Com a previsão alargou ao Poder Judiciário a possibilidade do controle dos Atos da Administração com a criação de novas ações constitucionais como, por exemplo, o *habeas data*, o mandado de segurança coletivo, o

⁹² Conforme Rezende, G. F. J. (2017). Contencioso Administrativo: o processo judicial. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*. P.280.

⁹³ O Brasil é signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos (pacto de San José da Costa Rica) tendo procedido ao depósito de sua carta de adesão em data de 25 de setembro de 1992. Por meio do Decreto n.º 678, de 06 de novembro de 1992, ficou promulgada a referida Convenção tendo consignado que “apensa por cópia ao presente Decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém”. Informação obtida em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 09.12.2023.

mandado de injunção, bem como reforçou os instrumentos processuais já existentes como a ação popular e a ação civil pública⁹⁴.

Estes novos mecanismos abriram campo fértil aos particulares para acessarem o Poder Judiciário, uma vez que passaram a gozar de tratamento isonômico consentâneo com os direitos e as garantias fundamentais que foram constitucionalmente assegurados.

Estes mecanismos constituíram também uma resposta da CRB/88 aos anos de repressão que subsistiram durante a vigência do regime militar e refletiram-se socialmente sob duas formas. A primeira delas foi um maior controle por parte da sociedade sobre o agir estatal. O Estado, a partir de então, deveria pautar sua efetiva atuação sob o manto primordial do interesse público e o desvio desse norte possibilitaria ao prejudicado buscar acolhimento no Poder Judiciário. A segunda é a facilitação de acesso ao Poder Judiciário pelos novos mecanismos legais instaurados.

Se os direitos fundamentais e garantias consignados na CRB/88 facilitaram o acesso à justiça por parte dos administrados, por outro lado provocaram a interposição de um número excessivo de demandas. Para se ter ideia do exorbitante número de ações judiciais, tomando-se como base o “Relatório Justiça em Números” que é um documento oficial expedido, anualmente, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e que procede a condensação de informações acerca do desempenho do Poder Judiciário nacional consolidando em uma única publicação dados gerais da atuação do Poder Judiciário, sendo um dos indicadores o número de demandas, procedeu-se uma recolha de dados informativos na citada fonte obtendo-se que até 30 de setembro de 2023⁹⁵ havia um saldo residual de 83.634.374 milhões de processos. Espantosa quantidade.

Desde que iniciada a apuração de dados pelo CNJ, em 2004 tendo por base o ano 2003, o número de processos vem crescendo vertiginosamente. A magnitude do número de demandas é gigantesca e impressiona, o que prova que a Justiça brasileira já está a expressar sinais de exaustão. Em síntese, a CRB/88 em muito contribuiu para a evolução dos direitos fundamentais e para a garantia da dignidade humana no âmbito brasileiro como demonstrado, embora com a ressalva precedente.

⁹⁴ Cf. Filho, R. F. B. (1998). Breves reflexões sobre a jurisdição administrativa: uma perspectiva de direito comparado. Revista de Direito Administrativo, v. 211, Rio de Janeiro. p. 70

⁹⁵ Informação obtida em <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em 09.12.2023.

No que diz respeito ao direito à alimentação foi a Constituição da República Brasileira de 1988 que trouxe a alteração mais significativa e consistente introduzindo um parâmetro inovador. Foi graças a inserção do direito à alimentação de forma autônoma como direito social fundamental por meio da Emenda Constitucional n.º 64/2010 (art. 6.º, Capítulo II) que a antiga visão de que tal direito social estaria atrelado ao salário-mínimo como consignado na Constituição de 1934 foi definitiva e irreversivelmente modificada.

A Emenda n.º 64/2010 também marcou a amplitude de extensão do direito. A partir da citada Emenda, o direito à alimentação passou a ser destacado autonomamente da condição de trabalho ou do trabalhador deixando de ser a estes vinculados e, conseqüentemente, ao salário, por isto, transpassou a classe trabalhadora. Foi elevado à condição de direito social convertendo-se em amplitude magnânima cujo alcance passou a abranger toda a sociedade, sem restrição, ganhando natureza universalizada. E ao alcançar esse patamar exigiu do Estado uma nova postura com a implantação de políticas públicas grandiosas para assegurar à toda a sociedade o direito à alimentação em sua plenitude.

E foi com essa novel característica que o Estado ciente da responsabilidade de garantidor do direito à alimentação passou a redimensionar sua atuação evoluindo para a criação de políticas públicas que pudessem assegurar de forma adequada o Direito. Para a efetividade plena estendeu esse direito também à rede escolar pública como será abordado no item seguinte.

1.3.2 – DIREITO À ALIMENTAÇÃO APÓS A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA BRASILEIRA DE 1988 (CRB/88): O PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Ratificando a ideia já exposta no item antecedente para além do retorno à democracia com o gradativo resgate da cidadania, dos direitos políticos e das instituições democráticas, a CRB/88 construiu a base e possibilitou o posterior aprimoramento dos direitos fundamentais sociais, em especial o da alimentação. De forma específica, como anteriormente mencionado, depois de transcorridos longos doze anos da edição da Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional n.º 64/2010, foi inserido o direito à alimentação, expressamente, no teor da Magna Carta em seu artigo 6.º que integra o seu Capítulo II, nos termos seguintes:

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

A inserção expressa desse direito humano na CRB/88 prova que pode ser considerada a mais avançada de todas que lhe precederam neste aspecto distintivo. Esse destaque revela um marco para o direito alimentar e foi decorrente da conjuntura em que foi editada, isto é, após a vigência de um período de repressão dos direitos fundamentais procedida pela ditadura militar ponto também já abordado precedentemente.

A Constituição foi norteadada por esse espírito de redemocratização em que os valores fundamentais e a dignidade da pessoa humana serviram-lhe de base. Foi a Magna Carta de 1988 a máxima expressão do direito alimentar na medida em que sua previsão autônoma desencadeou uma conquista imensurável e uma referência sem antecedentes.

Foi a partir da CRB/88 que houve o desenvolvimento de uma nova mentalidade nacional quanto a esse direito e uma teia legislativa infraconstitucional se sucedeu revelando que se constituía em meta prioritária de política pública do Estado e uma das muitas condições imprescindíveis para se atenuar a desigualdade social e a fome essa chaga que perdura por séculos no Brasil.

Com a previsão constitucional expressa do direito à alimentação como direito social, o Estado brasileiro passou a expressar formalmente a conscientização quanto a responsabilidade de garantir efetiva, concreta e gradativamente medidas que assegurassem o direito em todo o país, inclusive nas escolas, em estrita sintonia com o direito à Educação⁹⁶, também inserido dentre os direitos sociais. Dessa maneira, foi criada paulatinamente uma ampla rede de programas sociais, bem como a construção de um respaldo legislativo para alcance desse objetivo com estrita observância dos princípios aos quais a Administração Pública deve submeter-se, em especial, os elencados no artigo 37⁹⁷ da CRB/88.

⁹⁶ Neste sentido destaca-se o artigo 208, inciso VII da CRB/88 que dispõe: 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 (Grifo acrescentado).

⁹⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos *princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência* e, também, ao seguinte: (Grifo acrescido).

Essa nova consciência instaurou a ideia de que não seria suficiente apenas a adesão a pactos e programas internacionais (como os já citados no item 1.1 do Capítulo I, providência cumprida anos antes pelo Brasil) para garantir o direito à alimentação e segurança alimentar em todo o país. Exigia-se mais: era imprescindível a efetivação de medidas concretas e eficazes em âmbito interno.

Nesse sentido, a consagração autônoma do direito alimentar na CRB/88 trouxe consigo sentido diferente daquela contida na Constituição de 1934 de que não bastava a garantia de um salário-mínimo para subsidiar todos os direitos fundamentais, inclusive, a alimentação. A tarefa do Estado deveria ser muito mais completa e abrangente porque a garantia do direito à alimentação e a diminuição da fome, da pobreza, da miséria, da desigualdade social e a própria melhoria da saúde geral da população somente poderiam ser alcançados se houvesse uma intervenção em várias frentes, não somente pela garantia de um salário mínimo aos trabalhadores, mas, especialmente, através da criação de políticas públicas integrais e diversificadas que alinhassem esse propósito de maneira articulada e inclusiva abarcando a toda a população, em especial os mais vulneráveis.

Ademais, as políticas públicas voltadas para a reversão da desigualdade social, esse problema crônico que afeta o país desde os primórdios, também constituem formas de consolidar a democracia e alcançar um estado de bem-estar social condizente com a prevalência dos direitos fundamentais de todo o corpo social.

Assim, sendo a escola um importante espaço contributivo para a formação de valores éticos, bem como de hábitos alimentares saudáveis e promoção de saúde, cujo relevante papel na formação intelectual também é inquestionável, não poderia ficar de fora desse amplo espectro de atuação da política pública estatal de garantia da alimentação.

Cumprir asseverar que no Brasil, a maioria dos discentes frequentadores das escolas públicas emana das classes economicamente carentes. Isto porque existe uma prática cultural reiterada de que os mais alunos abastados devem frequentar colégios privados presumidamente mais bem equipados e estruturados. Embora importante referenciar neste trabalho, este aspecto não será abordado com mais aprofundamento porque foge da linha de pesquisa adotada.

Exatamente em razão da composição e da origem dos alunos integrantes das escolas públicas, em sua maioria carentes⁹⁸, condição os converte em vulneráveis é que impende ainda mais relevante e imprescindível a adoção de políticas públicas que tornem efetiva a garantia do direito à alimentação adequada a essa significativa parcela da população durante o período de permanência na escola e ao longo de todo o interstício dos duzentos dias em que dura o ano letivo.

Dessa forma, o fornecimento de alimentos saudáveis e nutricionalmente equilibrados no âmbito da escola aos alunos enquanto lá permanecem durante o período de estudo apresenta-se como contribuição importante para a melhoria geral de saúde, bem como para aperfeiçoar o desempenho escolar favorecendo, assim, a frequência assídua, regular e o desenvolvimento geral dos alunos beneficiados.

Todavia, num país de dimensão continental dotado de uma estrutura administrativa federativa cooperada organizada em três esferas (União, Estado e Municípios) cabendo a cada um dos entes parcelas específicas de responsabilidade a tarefa não seria possível com apenas uma única política pública nacional. Seria necessária uma interface com várias outras políticas de maneira a sintonizar a operacionalização e assegurar a efetividade do Programa de alimentação escolar e de segurança alimentar em todo o país.

Sendo assim, uniformizar e tornar sustentável uma política pública alimentar dessa relevância nas escolas em Estados, Municípios e Distrito Federal tão culturalmente diversificados com hábitos e padrões alimentares diferentes, cujas entidades escolares estão presentes em localizações, muitas vezes, longínquas e de difícil acesso exige tempo e esforços imensuráveis.

Além disso, demanda um processo bastante complexo de tomada de decisões políticas e administrativas por parte do Estado. Sob essa perspectiva, a partir da CRB/88 houve consenso no sentido de que deveriam ser criadas políticas públicas conjuntas e estratégicas que contivessem liames e produzissem reflexos complementares entre si neste campo específico da garantia do direito humano à alimentação.

Assim, na abordagem do direito à alimentação, cuja semente foi plantada ainda na Constituição de 1934, embora com características muito distintas das vigentes

⁹⁸ No sentido de necessitados, com poucos recursos financeiros.

atualmente, imprescindível sintetizar a sequência de aperfeiçoamento e o progressivo caminho concretizado nas escolas públicas por meio do fornecimento de alimentos aos discentes.

A trajetória seguida pelo direito à alimentação nas escolas não foi integralmente retilínea e ascendente. Houve muitos percalços até que se consagrasse como direito autônomo, dotado de universalidade e totalmente gratuito, isto é, sem qualquer contraprestação pecuniária por parte dos alunos beneficiários do Programa passando a ser responsabilidade integral do Estado sua garantia. Até alcançar esse patamar houve um extenso caminho.

O caminho do Programa de Alimentação nas escolas teve início em 1955⁹⁹, ou seja, sete anos após a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). De início era dirigido, exclusivamente, aos alunos de baixa renda caracterizando-se por sua natureza de auxílio assistencialista aqueles vulneráveis economicamente. Tratava-se de uma mera suplementação alimentar para o combate à desnutrição¹⁰⁰. Não possuía feição própria de uma política pública como na conjuntura atual. Inclusive, os alimentos constantes do cardápio e fornecidos aos discentes eram restritos no aspecto nutricional porque não eram submetidos à avaliação por parte de profissionais nutricionistas e não possuíam boa aceitação em face da desconsideração dos hábitos alimentares dos discentes que os recebiam.

Era gerido, centralizadamente, pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) sendo denominado de Campanha da Merenda Escolar¹⁰¹ denominação que manteve até 1965 quando passou a ser conhecida como Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE)¹⁰². Diante da vastidão territorial do Brasil, a centralização dificultava sobremaneira a logística e distribuição da merenda às escolas de forma que nem todos os alunos a recebiam. Ademais, em face dessa imensa dimensão territorial do país e da

⁹⁹ De acordo com da Silva, M. X., Martins, M. L., Pierucci, A. P. T. R., Pedrosa, C., & Rocha, A. (2016). Características dos programas de alimentação escolar do Brasil e de Portugal. *DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde*, 11(1), p. 182.

¹⁰⁰ Conforme, Silva, E. O., Amparo-Santos, L., & Soares, M. D. (2018). Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. *Cadernos de Saúde Pública*, p. 2.

¹⁰¹ A merenda escolar foi regulamentada pelo Decreto nº 37.106, de 31 de Março de 1955, publicado originariamente no Diário Oficial da União - Seção 1 - 2/4/1955, Página 0.

¹⁰² KARPOWICZ, D. S., RABELLO, E. T., DE CARVALHO, J. L., & DA SILVA, R. B. DIVERSIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS, p. 189.

dificuldade de gestão decorrente da centralização era frequente a alimentação chegar inadequada ao consumo nas sedes das escolas localizadas em locais mais longínquos e de difícil acesso.

Além disso, o cardápio seguido não levava em consideração as características de preferência e diversidade alimentar dos contemplados. O Programa, além de gratuito para os beneficiários, tinha como objetivo a diminuição da desnutrição e a evasão escolar aspectos muito restritos em razão da natureza de um programa de dimensão e importância relevantes.

Na sequência cronológica, o ano de 1980 foi relevante para o Programa de alimentação nas escolas brasileiras porque foram dados os primeiros passos para um processo de descentralização, municipalização e universalização da disponibilização dos alimentos. A descentralização atingia, especialmente, os recursos públicos financeiros utilizados. Antes estes eram concentrados pela União por meio do Ministério da Educação que adquiria os produtos alimentícios para fazer jus ao Programa mencionado e os distribuía por todo o país.

A partir de 1980, a União transferiu a responsabilidade para as secretarias de educação dos estados federados, contudo, ainda não integralmente na medida em que o Instituto Nacional de Alimentação Escolar (INAE) ainda subsidiava a administração financeira e a normatização do Programa sendo as compras públicas e a distribuição dos alimentos feita pela Companhia Brasileira de Abastecimento (COBAL)¹⁰³.

A providência trouxe melhoria quanto ao aspecto de gestão, todavia, o aperfeiçoamento significativo ocorreu em 1994, através da Lei n.º 8.913, de 12 de julho. A citada Lei estabeleceu, dentre outras coisas, que os recursos seriam repassados pela União em parcelas mensais aos Estados, municípios e Distrito Federal nas escolas pertencentes a tais entes facilitando a gestão, o controle e o planejamento mensal de gastos. A União, porém, continuava com a responsabilidade de gerir o programa de alimentação nos estabelecimentos escolares por ela mantidos¹⁰⁴.

Porém, para que os recursos fossem repassados pela União aos Estados, Municípios e Distrito Federal, a Lei n.º 8.913/1994 exigia que os entes públicos

¹⁰³ Conforme, KARPOWICZ, D. S., RABELLO, E. T., DE CARVALHO, J. L., & DA SILVA, R. B. DIVERSIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS, p. 191.

¹⁰⁴ Conforme parágrafo 1.º do artigo 1.º da Lei n.º 8.913/1994.

retromencionados possuíssem em funcionamento os denominados Conselhos de Administração Escolar (CAE). Esses Conselhos eram entidades integradas por representantes da Administração Pública local, de professores, pais de alunos e trabalhadores rurais (art. 2.º, Lei n.º 8.913/1994). O CAE possuía a responsabilidade de fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos. A Lei já trazia em si a diretriz contida na CRB/88 relativamente à participação da sociedade, uma vez que tal Conselho era integrado por representantes de seguimentos sociais diversificados, conforme artigo 2.º da Lei retromencionada.

Outros aspectos importantes trazidos pela Lei n.º 8.913/1994 foi a determinação de que nas compras públicas dos alimentos fossem priorizados os produtos regionais com respeito aos hábitos alimentares dos beneficiários e que os cardápios fossem elaborados por nutricionistas. Duas salutares providências que tiveram desdobramentos positivos no Programa de Alimentação nas escolas brasileiras.

Essas novas rotinas e procedimentos possibilitaram um maior controle social. A descentralização veio, ainda, corrigir a grave falha de distribuição dos alimentos porque a centralização antes vigente desdobrava-se, muitas vezes, em desperdício de alimentos em face da dificuldade de partilha às escolas públicas diante da enorme dimensão territorial do país, além do aumento dos custos de aquisição por meio das compras públicas mediante procedimento licitatório. Merece destaque o fato de que o Programa de Alimentação das Escolas brasileiras ser totalmente gratuito para todos os alunos da rede pública escolar. Em Portugal parte dos beneficiários de similar programa de alimentação escolar comporta coparticipação financeira por parte dos alunos que não são considerados carenciados.

A descentralização dos recursos foi concretizada integralmente em 1998 por força da Medida Provisória n.º 1784, de 14 dezembro¹⁰⁵ do citado ano. A Medida Provisória prefalada estabeleceu que os recursos passariam a ser transferidos, automaticamente, e depositados em conta corrente específica pela Secretaria Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sem necessidade de formalização de convênio¹⁰⁶ entre a União e os entes públicos receptores (Estados,

¹⁰⁵ Reeditada pela MPv n.º 1.784-1/99.

¹⁰⁶ Segundo Meirelles, H. L., de Andrade Azevedo, E., Aleixo, D. B., & Burle Filho, J. E. (1966). Direito administrativo brasileiro (p. 328). Revista dos Tribunais "Convênio administrativo são acordos celebrados para a realização de objetivos de interesse comum".

Municípios e Distrito Federal). A formalização de convênios era medida de cunho licitatório¹⁰⁷ burocrático que constituía um entrave desproporcional aos entes públicos receptores dos recursos, inclusive, dificultando a prestação de contas.

A medida Provisória n.º 1784/98 também disciplinou a forma de elaboração do cálculo do montante a ser transferido pela União aos entes públicos federados. O cálculo deveria ser feito “com base no número de alunos devidamente matriculados no ensino pré-escolar e fundamental de cada um dos entes governamentais”¹⁰⁸.

Cumprindo abordar alguns aspectos sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em face da importância que representa para o Programa de Alimentação nas Escolas. O FNDE trata-se de uma autarquia federal criada em 1968 por meio da Lei n.º 5.537, de 21 de novembro tendo sido alterada pelo Decreto Lei n.º 872, de 15 de setembro de 1969. Relativamente a sua estrutura básica e órgãos de funcionamento, recentemente, por meio do Decreto n.º 11.196, de 13 de setembro de 2022 foram feitas alterações significativas.

É o FNDE por meio de seu Conselho Deliberativo¹⁰⁹ e de sua Diretoria de Ações Governamentais (DIRAE) que procede a coordenação geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar. De forma específica, a aplicação dos recursos financeiros e orçamentários destinados ao PNAE são monitorados pela sua Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira da Alimentação Escolar (COEFA).

O principal órgão de sua composição é o Conselho Deliberativo sendo responsável pela execução de políticas públicas educacionais no âmbito do Ministério da Educação. Ao Conselho também compete deliberar sobre a assistência financeira e técnica relativa ao PNAE aos Estados, ao Distrito Federal e municípios ante a divisão colaborativa entre essas esferas de governo na concretização do Programa.

¹⁰⁷ No Brasil, o procedimento de contratação pública é denominado “licitação pública” sendo regulado na época da edição da Medida Provisória n.º 1784/98 pela Lei n.º 8.666/93, que era de observância obrigatória. Atualmente, a Lei n.º 8.666/93 encontra-se revogada pela Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021. Convênio segundo Hely Lopes Meirelles (Direito administrativo brasileiro, 19. Ed, 1994 p 354- 356). “Convênio administrativo são acordos celebrados para a realização de objetivos de interesse comum”.

¹⁰⁸ Conforme parágrafo 1.º do artigo 1.º da Medida Provisória n.º 1.784/1998.

¹⁰⁹ O Conselho deliberativo do FNDE é presidido pelo Ministro da Educação. Informação obtida em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023/visao-geral/visao-geral-e-ambiente-externo>

Como se observa, a transferência legal¹¹⁰ dos recursos do Programa de Alimentação da União aos demais entes federados foi se aprimorando de maneira que o ônus da responsabilidade da aquisição dos alimentos foi transferido aos Estados, municípios e Distrito Federal, via de consequência, tais entes públicos passaram a se encarregar de concretizar as medidas pertinentes às compras públicas melhorando a operacionalização e eficiência do Programa. Isto porque a gestão dos recursos tornou-se facilitada em função dos Estados, municípios e Distrito Federal conhecerem mais profundamente as suas realidades locais podendo, assim, melhor administrar a utilização dos valores repassados quando da compra dos alimentos componentes da alimentação escolar que é fornecida gratuitamente a todos os alunos matriculados na rede pública de ensino.

Tal medida contribuiu para a eficiência e celeridade de aplicação dos valores recebidos e de sua utilização nas compras públicas ressaltando a dimensão do federalismo cooperativo que prioriza a divisão de competências e de responsabilidades administrativas entre os entes públicos estatais¹¹¹.

No ano de 2003, com a assunção de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República brasileira foram instituídas mais uma série de medidas administrativas estratégicas de combate à fome e a miséria. Tal combate passou a ser política prioritária governamental. Dessa forma, foram aumentados os recursos alocados para diminuição desse problema social, ampliada a cobertura de agentes beneficiários e estabelecidas novas estratégias operacionais para o Programa de alimentação¹¹². A nova visão política

¹¹⁰ A alocação de recursos financeiros feitas pelo FNDE para o PNAE é denominada de transferência legal, posto que se refere a transferência referente a Programa estabelecido por lei específica, no caso a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. No caso específico do PNAE cabe ao FNDE estabelecer normas de execução, identificar o público beneficiário, verificar os requisitos de repasse e atuar no monitoramento, assistência técnica e prestação de contas, primando que sejam alcançados os resultados estabelecidos para o programa. Informação obtida em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023/visao-geral/visao-geral-e-ambiente-externo>. Acesso em: 17.02.2024.

¹¹¹ No caso do PNAE, a repartição de competência para garantia de alimentação aos alunos da rede pública de educação básica (infantil, fundamental, médio e educação de jovens e adultos) é estruturada de maneira coordenada e colaborativa entre os entes federados da forma seguinte: a) União – Ensino superior e atuação suplementar na educação básica; b) Estados – Ensino médio e garantia do ensino fundamental; c) Municípios – Ensino fundamental e educação infantil.

¹¹² De acordo com Peixinho, A. M. L. (2013). A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18, p. 914.

administrativa também repercutiu positivamente na política pública de alimentação nas escolas.

As medidas adotadas resultaram na criação de variadas políticas públicas de transferência de renda e programas assistenciais sociais que conjuntamente aplicados desencadearam resultados nunca alcançados. Durante o período de 2003 a 2008, o Programa de Alimentação Escolar firmou-se como política contínua e estrutural de extrema relevância para todo o país.

Como se observa da cronologia acima, o Programa brasileiro de alimentação escolar foi se amoldando pouco a pouco à realidade enfrentada pelo país sendo construído paulatinamente sob os ditames dos aspectos históricos, sociais, políticos, econômicos e legais que foram surgindo sem olvidar, ainda, a influência dos organismos internacionais voltados à diminuição da fome, mundialmente.

Baseado na ideia de que seria imprescindível aprimorar o arcabouço legislativo infraconstitucional e construir um sistema de políticas públicas que promovesse um alicerce produzindo robustez ao programa alimentar nas escolas, o Estado criou um várias outras políticas públicas de geração de emprego e renda de modo que a interligação entre elas pudesse produzir resultados concretos e efetivos.

E foi seguindo o norte dessa concepção que surgiu o maior e mais significativo marco do Programa de Alimentação Escolar brasileiro: a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009 (PNAE). Se a Emenda Constitucional n.º 64/2010 consolidou a responsabilidade do Estado como garantidor do direito à alimentação impulsionando-o a aprimorar as políticas públicas dotadas de universalidade e acauteladoras de tal direito foi o legislador por meio da citada legislação infraconstitucional que, aproveitando-se da larga experiência apreendida ao longo de quarenta e quatro anos (desde os primórdios da então merenda escolar de 1955), elevou ao ápice o direito fundamental à alimentação nas escolas.

A Lei n.º 11.947/2009 iniciou trazendo o conceito de alimentação escolar estabelecendo em seu primeiro artigo que “... entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo”. Foi através da Lei n.º 11.947/2009 que o Programa de Alimentação

Escolar passou a ostentar uma diretriz ainda mais abrangente e universalizada¹¹³ abarcando um significativo contingente de alunos, inclusivamente, aqueles integrantes de toda a rede pública de educação básica estabelecendo, ainda, ser a alimentação escolar um direito do aluno e um dever do Estado¹¹⁴. Também alcançou os alunos de escolas situadas em áreas indígenas e em locais remanescentes de quilombos¹¹⁵. É inequívoca a abrangência do PNAE e a inclusão que promoveu nas escolas públicas brasileiras.

A Lei prefalada promoveu e aperfeiçoou a inclusão da educação alimentar no currículo escolar, a utilização de alimentos saudáveis com respeito às diferenças biológicas entre idades e condições de saúde e aqueles em condições de vulnerabilidade ou que necessitassem de atenção especial¹¹⁶.

A Lei do PNAE, ainda, deu ênfase a participação social no controle do Programa ao ampliar a composição, responsabilidade e competência do Conselho de Alimentar Escolar (CAE). O papel do Conselho passou a ser relevante quanto à fiscalização da aplicação dos recursos utilizados na aquisição das refeições em âmbito local, pelo zelo quanto a qualidade dos alimentos adquiridos, bem como de sua compatibilidade com os hábitos alimentares dos alunos ante a proximidade com a comunidade local criando vínculo comunitário com as equipes integrantes das escolas. Além disso, segundo a Lei n.º 11.947/2009, o CAE poderia contar com a cooperação dos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais para melhor desenvolver suas atividades. Esse foi outro grande avanço relativamente a fiscalização do Programa.

Além de universalizar o Programa gratuito de alimentação escolar, a Lei n.º 11.947/2009 dotou-o de uma natureza de sustentabilidade ao impor a obrigatoriedade de aquisição dos gêneros alimentícios preferencialmente produzidos em âmbito local por agricultores familiares, empreendedores familiares rurais, comunidades indígenas e

¹¹³ Lei n.º 11.947/2009: Art. 2º - São diretrizes da alimentação escolar: III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

¹¹⁴ Art. 3º - A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

¹¹⁵ Os Quilombos são locais onde residem os quilombolas que são os descendentes e remanescentes de comunidades formadas por escravizados fugitivos (os quilombos), entre o século XVI e o ano de 1888, quando houve a abolição da escravidão no Brasil. Atualmente as comunidades quilombolas estão presentes em todo o território brasileiro e nelas se encontra uma rica cultura baseada na ancestralidade negra, indígena e branca. Informação obtida em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/quilombolas.htm>. Acesso em 08.01.2024.

¹¹⁶ Conforme inciso VI, do artigo 2.º da Lei n.º 11.947/2009.

remanescentes de quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres¹¹⁷. Talvez essa tenha sido a determinação mais importante trazida pela Lei pelos reflexos positivos que desencadeou.

Ao fixar a preferência pela aquisição de gêneros alimentícios diversificados produzidos no âmbito local produzidos pelos agricultores familiares e por todo o conjunto de pessoas descritas em seu artigo 14, a Lei do PNAE possibilitou que essa classe de pequenos produtores agrícolas obtivesse acesso a recursos públicos significativos por meio das compras públicas, os quais lhes eram inacessíveis antes da sua edição. Ademais, ao ser estabelecida essa preferência de aquisição local, a Lei possibilitou a circulação financeira no âmbito municipal promovendo uma melhor sistematização entre o PNAE e o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF). Dessa forma, ficou demonstrada a natureza de sustentabilidade que norteou a Lei.

Além disso, a medida de ordem legal em muito veio fortalecer a produção agrícola local com a geração de emprego e renda esta última em face da garantia de aquisição contínua pelo Estado dos produtos alimentares produzidos. Acrescente-se, ainda, que a compra da produção local dos alimentos também evita desperdício com transporte a longas distâncias, garantindo na sede da escola alimentos saudáveis, frescos, com observância dos hábitos alimentares dos alunos. Os hábitos alimentares dos alunos no Brasil são muito diversificados, pois cada região possui peculiaridades nesse sentido.

Foi assim que de mãos dadas, o PRONAF e o PNAE trouxeram significativa contribuição para redução da desigualdade social, erradicação da pobreza e da marginalização na medida em que promovem a circulação de recursos financeiros fortalecendo a economia local cumprindo, ainda, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil nos exatos termos do artigo 3.º, inciso III da CRB/88¹¹⁸.

A esse propósito, cumpre destacar, ainda, de modo mais detalhado o paradigma com que o legislador brasileiro decidiu trabalhar essa relevante política pública alimentar

¹¹⁷ Inserção dos grupos formais e informais de mulheres feita recentemente por meio da Lei n.º 14.660, de 24.08.2023.

¹¹⁸ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

com o alcance definido no artigo 1.º da Lei do PNAE (Lei n.º 11.947/2009). Como afirmamos anteriormente, desde 1980 o Brasil assumiu o modelo de descentralização administrativa no plano federativo para desenvolvimento do programa nacional de alimentação escolar. Quais seus propósitos com a adoção desse modelo e quais seus impactos num plano mais compreensivo e alargado? Então vejamos.

A Lei do PNAE estabelece que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), no mínimo trinta por cento, deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. Essa diretriz legal visa incentivar o crescimento econômico e sustentável dos municípios em suas compras públicas de alimentos a serem utilizados nas refeições escolares, além de facilitar o respeito aos hábitos, preferências e tradições alimentares dos alunos.

Isto porque esse percentual obrigatório de aquisição de trinta por cento representa vultosa quantia sendo capaz de garantir, por si só, nos municípios de pequeno porte (maioria no Brasil) a geração de renda e emprego para milhares de pessoas. A diretriz legal além de constituir fonte de renda e emprego contribui para redução da pobreza e da insegurança alimentar.

Infere-se, pois, que em se tratando de política pública estatal e tendo o Brasil aderido a vários e precedentes instrumentos emanados de instituições internacionais, conforme já delineado no Capítulo I deste estudo, a alimentação nas escolas passou a constituir direito dos alunos e obrigação do Estado da qual não pôde mais desvincular-se nem no campo interno, tampouco, exteriormente incorporando força cogente e inafastável.

Todavia, a CRB/88 e a legislação infraconstitucional do PNAE, cada uma a seu tempo e modo, não realizaram um milagre imediato. E nem poderiam porque suprir a fome, a miséria e a desigualdade social e proporcionar uma alimentação adequada e segura nas escolas em um país que possui uma área territorial de mais oito milhões de

quilômetros quadrados¹¹⁹, o atendimento de aproximadamente quarenta milhões de discentes¹²⁰ e uma diversidade alimentar e cultural imensa não é tarefa que se cumpra em pouco tempo porque exige um conjunto amplo e contínuo de ações por parte do Estado.

Ademais, as limitações de ordem financeira, organizacional e de gestão administrativa além de fatores de natureza ideológica e política também constituíram óbices dificultando uma implementação integral, célere e eficaz, por isto, defende-se que o direito ainda se encontra em permanente em construção.

Imprescindível também ressaltar que a conquista do direito alimentar nas escolas decorreu de um processo de lutas e defesa de direitos fundamentais consolidado, como dito, após a edição da CRB/88, no qual a sociedade civil continua exercendo um papel de protagonismo rompendo “definitivamente o silêncio premeditado que envolve a fome como tema proibido, ou, pelo menos, pouco aconselhável de ser abordado publicamente”¹²¹.

Atualmente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consolida-se como uma das políticas públicas mais antigas do Brasil sendo reconhecido pela *United Children's Found* (UNICEF) como o maior projeto de alimentação do mundo¹²². Tornou-se referência por atender diariamente milhões de estudantes em milhares de escolas públicas de todo o Brasil, ostentando universalidade e gratuidade de atendimento¹²³ por englobar todos os alunos matriculados na rede pública de ensino básico¹²⁴ (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos), além de entidades filantrópicas e entidades comunitárias conveniadas com o

¹¹⁹ Área Territorial do Brasil atualmente é de 8.510.417,771 km², conforme dados colhidos em 06.12.2023 no site: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=1>. A portaria definindo o território nacional foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) n.º 59, de 27 de março de 2023, conforme Portaria N.º PR-197, de 21 de março de 2023.

¹²⁰ Conforme informação colhida no portal do Ministério da Educação (MEC): <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/pnae?start=40>, acesso em data de 18.02.2024.

¹²¹ Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Direito à alimentação adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.80 p., il. – (Por uma cultura de direitos humanos). Incl. Bibl.ISBN: 978-85-60877-41-6 1. Direitos humanos 2. Direito à alimentação 3. Alimentação 4. Brasil I. Título II. Série, p. 21.

¹²² Conforme, da Silva, M. X., Martins, M. L., Pierucci, A. P. T. R., Pedrosa, C., & Rocha, A. (2016). Características dos programas de alimentação escolar do Brasil e de Portugal. DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde, 11(1), p. 185.

¹²³ Conforme artigo 2.º, inciso III da Lei n.º 11.947/2009.

¹²⁴ O ensino básico compreende, nos termos do artigo 208 da CF/88, os alunos dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, bem como aqueles que não tiveram acesso à educação na idade própria.

poder público¹²⁵ sem qualquer tipo de contraprestação pecuniária por parte dos alunos. Cumpre enfatizar-se que os alunos abrangidos pelo PNAE possuem entre quatro anos de idade até os dezessete anos inferindo-se que o fornecimento de refeições a esses alunos é feito durante treze anos de suas vidas escolares constituindo-se num lapso temporal relevante para um significativo número de pessoas, em sua maioria carentes economicamente. Este aspecto também se demonstra relevante quanto a fixação dos alunos no âmbito escolar conforme será demonstrado ao longo deste estudo.

Na linha de importância da consolidação do direito à alimentação nas escolas brasileiras, para além do PRONAF é relevante mencionar os seguintes Programas: Brasil sem Miséria (Decreto n.º 7.492/2011), Aquisição de Alimentos (PAA- Lei n.º 12.512/2011, capítulo III, artigos 16 a 24), Transporte Escolar (PNATE- Lei n.º 10.880/2004) e o CAMINHO DA ESCOLA- Lei n.º 12.816/2013). Todos os Programas mencionados possuem significativo contributo para alcance e implementação efetiva do direito à alimentação e da segurança alimentar no Brasil.

Em linhas gerais essas foram as grandes conquistas advindas da inserção do direito fundamental à alimentação na CRB/ 88 e da subsequente edição da Lei do PNAE que aprimorou o Programa cujos reflexos positivos ainda não estão integralizados em sua totalidade encontrando-se em permanente edificação.

Muito ainda precisa ser feito, especialmente, no aspecto das políticas públicas que se materializam por meio da contratação pública cujas consequências incidem, indubitavelmente, sobre a efetividade do direito fundamental à alimentação nas escolas.

É através das compras públicas que o direito à alimentação nas escolas encontra concretude e a decisão de contratar constitui em sua essência um exercício de ponderação do Estado na eterna e incansável busca para alcançar o interesse público norteador do estado de direito. Porém, as políticas e a contratação pública, bem como as relações que estabelecem entre si para a garantia e efetividade do direito à alimentação nas escolas será desenvolvido no próximo capítulo.

¹²⁵ Informação obtida em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/caderno-de-legislacao-2022-do-pnae-ja-esta-disponivel-no-portal-do-fnde>. Acesso em 11.01.2024.

CAPÍTULO 2 – A CONTRATAÇÃO PÚBLICA E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS NO BRASIL E EM PORTUGAL

Conforme tratado no capítulo anterior, a evolução do direito à alimentação nas escolas públicas ou do sistema de refeições escolares tanto em Portugal quanto no Brasil guardou especificidades conjunturais, políticas e sociais imanentes a cada um desses países tendo como ponto comum a estreita relação mantida com o histórico evolutivo dos direitos fundamentais, da consolidação do processo democrático, bem como da forma como cada um deles conduziu administrativa e internamente essa política pública tão relevante.

Neste segundo capítulo a abordagem será direcionada à compreensão das nuances do procedimento de contratação pública e de sua estreita ligação com o êxito da política pública alimentar nas escolas em ambos os países sendo imprescindível, igualmente, a compreensão das relações sociais naturalmente existentes nos dois Estados democráticos que se iniciam no momento da produção agrícola dos alimentos até a sua chegada ao prato de cada um dos alunos beneficiados por meio de uma operacionalização jurídica denominada contratação pública¹²⁶.

É necessário compreender que os procedimentos de contratação, que se iniciam com a decisão administrativa de contratar por parte do Estado para tornar efetiva a política pública relativa ao direito alimentar nas escolas e que vão sendo desenvolvidos numa engenhosa e complexa teia legislativa operacionalizando-se com a formalização contratual ao abrigo de relações enigmáticas sob o ponto de vista jurídico, social, político, do interesse público e econômico (este último em face dos vultosos recursos investidos na aquisição dos alimentos) constituem a essência da política pública de alimentação nas escolas do Brasil e em Portugal.

O procedimento de contratação pública dos alimentos para o prato dos alunos evoluiu à medida em que a legislação foi de forma estrutural e democraticamente consolidando-se nos dois países. Ponto de significativa importância também foi a valorização do poder local, aspecto que trouxe um imensurável diferencial para o fortalecimento do Programa Alimentar Escolar em Portugal e no Brasil.

¹²⁶ No Brasil a nomenclatura adotada para o procedimento de contratação pública denomina-se “licitação” sendo regulada atualmente pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Assim, sendo através da contratação pública que o direito à alimentação nas escolas em Portugal e no Brasil torna-se efetivo e concreto para atender aos alunos beneficiários é nesta perspectiva que o estudo será desenvolvido.

2.1 – O FEDERALISMO BRASILEIRO, A DESCENTRALIZAÇÃO E A VALORIZAÇÃO DO MUNICÍPIO: REFLEXOS NA POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Como tratado no capítulo anterior (item n.º 1.3.2), o modelo de organização federativa do Estado brasileiro no qual os entes públicos possuem competências compartilhadas impôs implicações concretas na aplicação das políticas públicas. Outro aspecto deveras importante foi o processo democrático, cujo ápice foi a Constituição Brasileira de 1988 e, posteriormente, as políticas públicas relativas à concretização do direito à alimentação (que foi inserido no rol dos direitos sociais¹²⁷) foram fatores que contribuíram e nortearam, indubitavelmente, a evolução do sistema de refeições nas escolas públicas brasileiras evidenciando o que Fortes, G. B., & Moraes, F. intitularam de “diversidade na unidade”¹²⁸.

No presente subitem será abordado de que maneira a organização federativa e a posterior descentralização de poderes entre os entes federados constituíram instrumentos de inovação, alicerce e norte para concretização da política pública relativa ao direito à alimentação nas escolas brasileiras e quais os benefícios trazidos pela implementação de regras jurídicas específicas criadas pela normatização ao longo do percurso cronológico legal do direito alimentar cujos direcionamentos norteados por princípios democráticos e constitucionais foram preponderantes para o êxito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tal como atualmente se apresenta constituindo-se em referência mundial como modelo para aplacar a fome e diminuir as desigualdades sociais, problemas crônicos do Brasil.

¹²⁷ Artigo 6.º da CRB/88:

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

¹²⁸Fortes, G. B., & Moraes, F. (2016). Federalismo e democracia. Revista de Informação Legislativa, 53(211), p. 200.

Cumpra-se asseverar que para um significativo número de doutrinadores e teóricos o Federalismo seria o modelo ideal de Estado¹²⁹. Sem adentrar neste aspecto específico, apresenta-se primordial discorrer sobre o modelo de Federalismo muito peculiar do Brasil e da redemocratização levada a efeito pela CRB/88. O modelo de organização política do Estado brasileiro impõe a existência de um arranjo institucional no qual os entes públicos federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) articulam entre si autonomia e unidade de maneira que essa divisão de poder político e de competências pode ser percebida em vários âmbitos, especialmente, quando da aplicação concreta das políticas públicas. Isto porque cabe a cada um deles uma parcela de responsabilidade na concretização dessas políticas de Estado.

Convém ressaltar que a própria Constituição Federal brasileira de 1988 ao longo de seu texto traçou regras democráticas específicas quanto a essas competências tridimensionais e divisão de poder político, econômico, financeiro e legislativo relativamente a todos os entes federativos mencionados. Essa repartição de competências pode ser horizontal e vertical e “isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita as competências materiais (i.e., competências de ordem administrativa)¹³⁰”.

Após a edição da Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro passou a funcionar por um sistema em que houve um aumento relativo do poder político dos Municípios resultado de uma sentida ausência dos Estados na resolução dos problemas locais. Contudo, apesar de constitucionalmente os entes públicos federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possuírem competências e poderes políticos mais ou menos em simetria, as desigualdades regionais concretamente existentes e incontestes tornaram tal modelo assimétrico para utilizar a expressão utilizada por Souza¹³¹ que defende ter o Brasil adotado um modelo constitucional de “federalismo simétrico em uma federação assimétrica”.

¹²⁹ Conforme: Tocqueville, A. D. (2005). *A democracia na América*. Tradução: Eduardo Brandão. P. 182, Russomano, R. (1965). *O princípio do federalismo na constituição brasileira*, p. 20 e Cavalcanti, A. (1986). *Regime Federativo e a República Brasileira*, p. 119-125.

¹³⁰ Conforme Mendes, G. F. (2024). *Curso de Direito Constitucional-Série Idp-19ª edição 2024*. Saraiva Educação AS. p. 963.

¹³¹ Souza, C. (2005). *Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988*. *Revista de Sociologia e Política*, p. 111.

Ademais, os Estados e Municípios possuem poucas competências constitucionais exclusivas e uma significativa maioria deles também não possui recursos orçamentários suficientes para atender às demandas sociais ficando, assim, tolhidos em promoverem iniciativas próprias no campo das políticas públicas. Assim, vão limitando-se a refletirem as diretrizes traçadas pela União tornando-se meros executores daquelas ante a pouca competência residual que lhes cabe, bem como diante da escassez de recursos próprios. Isto se faz sentir, notadamente, daqueles localizados nas regiões Norte e Nordeste¹³² do Brasil onde estão concentrados os maiores índices de pobreza.

No que diz respeito as competências concorrentes (compartilhadas), a Constituição brasileira de 1988 estabeleceu que a provisão da maioria das políticas e serviços públicos seriam comuns aos três entes federados ressaltando o caráter cooperativo da federação brasileira.

Porém, na prática esse cooperativismo institucional ficou comprometido ante as desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes entre os Estados e os municípios brasileiros e na ausência de “mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo”¹³³. Esta competição compromete e produz deformidades no sistema federativo do Brasil porque concentra na União uma série de competências, poderes políticos e orçamentários tornando a maioria dos Estados, o Distrito Federal e os Municípios meros súditos dessas diretrizes gerais traçadas demonstrando uma pouca capacidade de coordenação intergovernamental dos Programas de âmbito nacionais pela União.

Ademais, é frequente a ausência de sintonia entre as diretrizes gerais emanadas da União e as peculiaridades locais dos 27 (vinte e sete) Estados e dos 5.568 (cinco mil, quinhentos e sessenta e oito) municípios brasileiros (sem contar com o Distrito Estadual

¹³² A região Nordeste, em 2022, detinha 27% da população total do Brasil, mas concentrava 43,5% da população na pobreza e 54,6% da população em extrema pobreza. Já o Norte, que reunia 8,7% da população total, detinha 12,8% das pessoas em situação de pobreza e 11,9% das pessoas em extrema pobreza. Mais da metade (51%) da população do Nordeste estava em situação de pobreza. O Sudeste, com 42,1% da população do país, concentrava 30,7% das pessoas na pobreza e 23,8% das pessoas na extrema pobreza. Informação obtida em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021>. Acesso em 09.08.2024.

¹³³ Conforme, Souza, C. (2005) Federalismo, desenho constitucional e instituições federativa no Brasil pós 1988. Revista de Sociologia Política. p. 112.

de Fernando de Noronha e do Distrito Federal)¹³⁴ que possuem uma heterogeneidade imensa gerando desdobramentos negativos em várias das políticas públicas de âmbito nacional, como é o caso da alimentação nas escolas públicas.

Necessário, ainda, enfatizar que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) setenta e três por cento dos municípios brasileiros possuem entre dez e vinte mil habitantes. Esses municípios possuem realidades demasiadamente heterogêneas, especialmente, no aspecto financeiro-orçamentário, o que reforça a condição de dependência dos recursos advindos da União para fazer jus à implementação efetiva das políticas públicas nacionais pela gestão local. Essa diversidade de realidades dos Municípios brasileiros faz surgir vários Brasis dentro de um só Brasil.

Todavia, ao longo da trajetória do PNAE a legislação que regula o Programa tem estabelecido um histórico de descentralização lenta e gradual numa clara procura de correção dessa diversidade. Inicialmente, o Programa era centralizado pela União que adquiria os alimentos e os distribuía aos Estados e Municípios através da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL).

Contudo, diante da dimensão continental do país, da diversidade de características regionais, geográficas¹³⁵ e locais havia uma grande dificuldade na gestão de logística de distribuição fazendo com que significativa parte dos alimentos se desperdiçasse antes mesmo de chegar às escolas, principalmente, as mais longínquas gerando prejuízos e comprometendo a efetividade e a eficácia do Programa.

Diante desse quadro, a legislação regulamentadora do PNAE foi aos poucos avançando no sentido da descentralização estabelecendo divisão de competências e, via de consequência, de responsabilidades compartilhando-as para garantir o direito à alimentação dos alunos matriculados na rede de educação básica¹³⁶ de ensino público do

¹³⁴ Informação obtida no *site*: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36532-ibge-atualiza-dados-geograficos-de-estados-e-municipios-brasileiros>. Acesso em 07.08.2024.

¹³⁵ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil possui seis biomas que compõem seu ecossistema: Amazônia, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa. Isto resulta numa diversidade biológica que diferencia também as regiões do país com reflexo nas práticas e na produção agrícola.

¹³⁶ No Brasil a educação básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio (dos quatro aos dezessete anos) e tem por finalidade desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores, contribuindo para a redução das desigualdades sociais. Informação obtida no *site*:

país buscando formas de atenuar essa diversidade de realidades e falta de sintonia na divisão de tarefas entre os entes federativos.

Nesse sentido, o poder local (municípios) começou a ganhar importância com o advento da Lei n.º 8.913/1994 (editada seis anos após a Constituição Federal de 1988). Referida Lei estabeleceu a municipalização da merenda escolar relativamente aos recursos que seriam descentralizados repassados diretamente pela União aos demais entes federativos e, ainda, na aquisição dos insumos determinando que deveriam ser priorizados os produtos de cada região visando a redução dos custos de distribuição e melhoria de logística de entrega (artigos 2.º e 5.º, respectivamente, da Lei n.º 8.913/1994)¹³⁷.

Cumprir enfatizar que a legislação já havia traçado a divisão de encargos compartilhados da seguinte forma: à União caberia traçar as diretrizes do Programa competindo-lhe a incumbência de prover a alimentação escolar quanto ao ensino superior e atuar suplementarmente na educação básica. Aos Estados competiria o ensino médio e fundamental e aos municípios a alimentação escolar no ensino fundamental e infantil.

Atualmente, as diretrizes e os recursos necessários para atendimento do Programa advêm do orçamento da União sendo transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)¹³⁸. Os repasses são efetivados diretamente à conta dos entes federados pela União ao longo do período letivo que totaliza duzentos dias por ano.

Tendo em vista que a política alimentar no sistema de ensino público brasileiro é vinculada ao Ministério da Educação que, por sua vez, integra a estrutura administrativa

<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/116-quem-e-quem-1534541290/seb-educacao-basica-2024241802/83051-principais-acoes-e-programas-de-responsabilidade-do-ministerio-da-educacao-no-ppa-2012-2015-educacao-basica?Itemid=164>. Acesso em data de 03.08.2024.

¹³⁷ LEI No 8.913, DE 12 DE JULHO DE 1994.

(Vide Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001)

Revogado pela Medida Provisória nº 455, de 2009.

(Revogado pela Lei nº 11.947, de 2009)

Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar.

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

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

¹³⁸ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) possui personalidade jurídica de autarquia pública tendo suas especificidades sido tratada ao longo do Capítulo I.

da União, o fornecimento das refeições guarda relação com o calendário escolar nacional. O ano letivo escolar no Brasil é dividido em dois semestres, o primeiro de fevereiro a junho com recesso em julho com duração de trinta e um dias. O segundo semestre inicia-se no mês de agosto perdurando, normalmente, até meados de dezembro. As férias do segundo semestre iniciam-se em janeiro até primeira quinzena de fevereiro. É imprescindível destacar que durante o recesso escolar não são fornecidas refeições aos alunos nas escolas abrangidas, diferentemente de Portugal.

O depósito do montante destinado à aquisição dos alimentos, como já mencionado, é feito pela União (FNDE), diretamente, às contas dos demais entes públicos federados. Os recursos devem ser utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, exclusivamente, para aquisição de gêneros alimentícios. Qualquer desvirtuamento dessa regra impõe penalizações legais aos entes violadores pelos órgãos de controle quando da prestação de contas dos recursos.

Assim, infere-se que os recursos repassados pela União não podem ser utilizados para a aquisição de insumos para o preparo das refeições como, por exemplo, gás de cozinha, tampouco, para a compra de equipamentos para cozinhas e refeitórios. Os nutricionistas responsáveis pela elaboração dos cardápios (ementas) e a equipe de cozinha são pagas com recursos exclusivos dos entes federativos (Estados, Municípios e Distrito Federal). No Brasil, não é frequente a contratação de serviços terceirizados para fornecimento de refeições já prontas, porém, é possível em face da inexistência de vedação legal.

Entidades privadas também podem ser beneficiárias de recursos advindos do PNAE/FNDE para aquisição de refeições escolares como as creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental e médio, todavia devem ser reconhecidas por lei como entidades filantrópicas. Além da obrigatoriedade de serem reconhecidas por lei como entidades filantrópicas essas entidades privadas de educação para receberem os recursos públicos repassados pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE devem formalizar um instrumento jurídico denominado de Convênio¹³⁹ com cada um dos entes

¹³⁹ DECRETO Nº 11.531, DE 16 DE MAIO DE 2023, que disciplina os convênios firmados pela União, em seu artigo 2º, inciso I, conceitua convênio como sendo um instrumento jurídico que, “na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração”. Dessa forma, o que caracteriza o instrumento legal de convênio é a

federativos já mencionados. O instrumento de convênio previsto na lei de licitações exige uma formalização bastante burocrática, inclusive, complexa quanto a prestação de contas como já referenciado ao longo deste trabalho.

Igualmente, podem receber recursos através da formalização de convênios com as unidades federativas as creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio. Os alunos de escolas indígenas e quilombolas que constituem grupos mais suscetíveis de sofrerem insegurança alimentar também são atendidos pelo programa¹⁴⁰. Essa possibilidade decorre das características de abrangência e universalidade da educação básica que constitui uma das diretrizes do Plano Nacional de Educação desenvolvida pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), bem como da natureza e das regras jurídicas do próprio PNAE que deve atender a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica (artigo 2.º, inciso III da Lei n.º 11.947/2009).

O montante a ser repassado utiliza como parâmetro o número de alunos matriculados nas unidades de educação pública presentes nos sistemas de ensino mantidos por cada um desses entes públicos e nas entidades escolares privadas já mencionadas acima. Os alunos beneficiários não arcam com qualquer contraprestação pecuniária para receberem as refeições que lhes são totalmente gratuitas.

A imposição de transferência dos recursos pela União emana do dever constitucional do Estado com a educação nacional do qual decorre, indubitavelmente, a responsabilidade de garantia ao educando em todas as etapas da educação básica por meio de programas suplementares relativos à alimentação (PNAE), transporte escolar (PNATE), material didático e assistência à saúde, dentre outros, nos termos do artigo 208, inciso VII da CRB/88.

Outros dispositivos constitucionais também tratam de forma abrangente das competências dos entes federativos relativas ao direito à alimentação sendo relevante

transferência de recursos de entes públicos para alcançar objetivo de interesse público dotado em sua essência de colaboração recíproca.

¹⁴⁰ Conforme, de Carvalho, D. G. (2009). LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA DISCUSSÃO SOBRE O PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL A FAVOR DA SUSTENTABILIDADE. Planejamento e políticas públicas, (32). p. 121.

mencionar os artigos 23, inciso VIII e 30, incisos I e VI¹⁴¹, respectivamente, ambos da Constituição Federal de 1988.

Todavia, esta divisão de competência relativamente ao PNAE não é rígida porque existe a faculdade legal concedida aos Estados de transferirem aos municípios a responsabilidade pelo atendimento alimentar quanto aos alunos matriculados nas escolas estaduais localizadas nas respectivas áreas de jurisdição municipais. Para tanto devem autorizar à União a transferência direta da parcela do repasse a que lhes cabia (artigo 7.º da Lei n.º 11.947/2009). Mais uma característica para enfatizar a descentralização e o protagonismo dos Municípios no caminho percorrido pela legislação do PNAE.

Essa medida legal de flexibilização de operacionalização constituiu uma fórmula criada pela Lei na tentativa de atenuar as desigualdades econômicas existentes entre os entes públicos federativos dado o interesse público que norteia o PNAE como Programa relevante sob o aspecto social e pela sua abrangência de todo o território nacional.

Nesta hipótese, a transferência é procedida pelo Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) com a conseqüente entrega dos recursos recebidos da União diretamente ao Município cujo cálculo do montante será feito com base no número de alunos matriculados nas respectivas escolas mantidas pelo Estado. O FNDE, por seu Conselho, edita regularmente Resoluções atualizando o valor *per capita* das refeições a serem fornecidas aos alunos.

A evidência de que a CRB/88 procedeu a um resgate da importância do papel dos Estados e, especialmente, dos Municípios para a vigência plena do federalismo brasileiro (que havia sido relegado durante o período militar) está presente no fato de que as competências dos Estados-membros e dos municípios foi ampliada de maneira que a Constituição “estabeleceu um papel de destaque para os Municípios, além de conceder autonomia ao Distrito Federal semelhante àquela adotada para as demais unidades da Federação¹⁴²”. A Lei que regulamenta o PNAE foi um reflexo direto do resgate da

¹⁴¹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

¹⁴² Informação obtida em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>. Acesso em 21.07.2024.

importância do Município e, conseqüentemente, da descentralização tendo estes aspectos contribuído para o êxito da política pública alimentar nas escolas.

E foi dentro desse novo modelo de descentralização com a inequívoca valorização do Poder local (estadual, municipal e distrital) respeitando a diversidade que a CRB/88 resgatou os princípios básicos do federalismo e da universalização das políticas públicas possibilitando uma maior inteiração e integração intersetorial entre as políticas sociais brasileiras embora ainda prevaleçam dificuldades de gestão no processo de coordenação intergovernamental no que diz respeito as compras públicas dos alimentos para atender ao PNAE que hoje são procedidas pelos próprios entes federativos, após a transferência dos recursos pela União (FNDE).

Assim, os impactos positivos de ampliação do poder local e do fortalecimento do sistema federativo constituem um reconhecimento inequívoco de que os municípios possuem uma maior capacidade de atender e concretizar o PNAE por estarem muito mais próximos do cidadão e, por isto, melhor avaliar suas necessidades. Os reflexos de ampliação do poder dos municípios se fizeram sentir de maneira muito significativa no PNAE contribuindo para o avanço e aprimoramento de uma das mais importantes políticas públicas alimentares no Brasil¹⁴³.

Além disso, a legislação disciplinadora do PNAE, que se sucedeu após a Constituição de 1988, ao proceder arranjos jurídicos e adaptações diversas no Programa de Alimentação Escolar com observância das especificidades locais respeitando a cultura e vocações dos entes federados promoveu melhorias nos procedimentos das compras públicas dos alimentos.

Esses arranjos jurídicos propiciaram até mesmo a alteração dos parâmetros de contratação, principalmente, ao determinar que trinta por cento das aquisições de alimentos deveriam ser feitos diretamente aos agricultores familiares e outros grupos vulneráveis social e economicamente, especificidades que serão tratadas no próximo subitem.

¹⁴³ O Programa Nacional de Alimentação escolar brasileiro foi destaque na cúpula dos sistemas alimentares da ONU realizada em Roma, na Itália, em 24.07.2023. No evento, o Programa alimentar brasileiro foi considerado modelo a ser seguido, mundialmente. Informação obtida em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/programa-nacional-de-alimentacao-escolar-e-destaque-na-cupula-dos-sistemas-alimentares-da-onu>. Acesso em 23.07.2024.

2.2 – O PERCURSO INSTITUCIONAL DA LEGISLAÇÃO REGULAMENTADORA DO PNAE X O SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS PARA AS ESCOLAS AOS AGRICULTORES FAMILIARES E DEMAIS ENTIDADES PREVISTAS NO ARTIGO 14, DA LEI N.º 11.947/2009: UMA INTERAÇÃO DE SUCESSO PARA O ÊXITO DA POLÍTICA PÚBLICA ALIMENTAR

Não existe dúvida de que a contratação pública é um poderoso procedimento administrativo utilizado pelo Estado nas democracias para atender interesse público e concretizar políticas públicas nas diversas esferas de atuação estatal como educação, saúde, assistência social, dentre outros. Por meio da contratação pública é possível fomentar mercados e fazer circular a economia ante os vultosos recursos financeiros orçamentários¹⁴⁴ utilizados na Contratação para alcance desses objetivos.

Porém, os objetivos de interesse público mais importantes quando se trata de contratação pública de gêneros alimentícios para fazer *jus* ao Programa alimentar nas escolas públicas brasileiras diz respeito à diminuição das desigualdades sociais, à garantia da segurança alimentar e à sustentabilidade do mercado local. Este último aspecto afigura-se demasiadamente importante para muitos municípios brasileiros, especialmente, os localizados nas regiões mais pobres (Norte e Nordeste) que não possuem autonomia orçamentária e financeira plena e para os quais os recursos do PNAE fazem girar positivamente a roda da economia garantindo-lhes o desenvolvimento local e, via de consequência, a diminuição da pobreza, da fome e da desigualdade social.

A evolução da política pública voltada ao direito à alimentação escolar estudada anteriormente demonstrou que a abrangência e universalidade de tal política somente foi possível através de arranjos e de adaptações procedidas na legislação regedora do PNAE juntamente com a contratação pública¹⁴⁵. Foi por meio da contratação pública adaptada e inovada às especificidades do direito alimentar e a realidade local que a efetividade de tal

¹⁴⁴ No ano de 2022, o Brasil investiu US\$ 800 milhões de dólares de seu orçamento para a aquisição de alimentos para o PNAE. Em 2023 houve um aumento para 1,1 bilhão de dólares para atender a mais de quarenta milhões de alunos beneficiários do Programa nas escolas públicas brasileiras. Informação obtida em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/programa-nacional-de-alimentacao-escolar-e-destaque-na-cupula-dos-sistemas-alimentares-da-onu>, acesso em: 23.07.2024.

¹⁴⁵ Atualmente, a contratação pública brasileira denominada de procedimento licitatório é disciplinada pela Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021.

direito se consolidou nas escolas públicas brasileiras tornando o Programa referência mundial.

Esse êxito muito tem a ver com a descentralização federativa do PNAE que se iniciou ainda em 1980¹⁴⁶ e intensificou-se após a Constituição Federal de 1988. Como explicado no subitem anterior, a descentralização federativa tomou corpo a partir da edição daquela Constituição e isto influenciou as políticas de interesse público nacional.

Porém, embora Silva¹⁴⁷ defenda que a descentralização do PNAE tenha se iniciado ainda em 1986, quando a compra de alimentos básicos *in natura* passou a ser regionalizada por meio de convênios e as aquisições de produtos industrializados estivessem a cargo da União, a adesão por meio de tal instrumento por parte dos municípios não surtiu, inicialmente, o efeito esperado.

Especialmente, porque era necessária a manifestação expressa do município para que se efetivasse a adesão ao Programa pelas características formais do instrumento de Convênio. Isto demandava uma burocracia excessiva e não havia por parte dos gestores municipais, tampouco na equipe técnica e financeira de assessoramento, pessoas com qualificação suficiente para promoverem todas as etapas necessárias à formalização do convênio, especialmente, nos Municípios de pequeno porte. A realidade fática desses pequenos Municípios, maioria na composição da federação brasileira, estratificou-os de maneira negativa. Em face da baixa adesão dos municípios, as compras públicas de alimentos passaram a ser centralizadas, novamente, pela União.

Todavia, apesar do retrocesso, a lição foi aprendida e, com a edição da Constituição de 1988 e o processo de redemocratização que se seguiu, veio à tona com mais ênfase a descentralização dos Programas sociais governamentais tendo a sociedade civil passado a exigir e fiscalizar a implementação daqueles de combate à fome retornando essa temática à agenda política nacional de forma ampla.

Ademais, a experiência prática de centralização das compras dos alimentos de forma exclusiva pela União, além de não observar as especificidades regionais e locais, bem como de ser voltada para a aquisição de alimentos processados, em sua maioria, havia ensejado prejuízos financeiros, ocorrência de corrupção e fraudes licitatórias.

¹⁴⁶ Para Silva, S. P (2019) Trajetória e padrões de mudanças institucional no programa nacional de alimentação escolar. p. 22.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 22 e 23.

Existia dificuldade na logística de distribuição dos alimentos ao longo do território brasileiro ante seu gigantismo e em face da diversidade das características regionais condições que dificultavam sobremaneira a chegada dos alimentos às escolas em condições aptas para o consumo.

Relativamente às compras públicas havia uma concentração nas mãos de poucas empresas fornecedoras havendo fortes indícios de ocorrência de cartéis e sobrepreços. Estes fatos graves indicavam a possível existência de fraudes nos procedimentos licitatórios levando o PNAE a entrar em crise de credibilidade. Inclusive, em 1991, foram instauradas Comissões Parlamentares de Inquéritos (CPI's) para investigar denúncias de corrupção e fraudes a esse respeito¹⁴⁸.

A partir daí houve a necessidade de adaptação da Legislação do PNAE de maneira que esses vícios fossem corrigidos no sentido da descentralização do programa. Assim, acompanhando essa ideia e a nova fase pós Constituição de 1988, em 1994, foi editada a Lei n.º 8.913 que “descentralizou os recursos” sendo possível aos Municípios recebê-los, ainda que por meio de convênios e desenvolver outras atividades relacionadas ao Programa como elaborar os cardápios, adquirir os alimentos mediante procedimento licitatório.

A exigência de formalização de convênios, sobre os quais já falamos em linhas anteriores, era uma decorrência da Lei n.º 8.666/93 (Lei de licitações, em vigência na época) que prescrevia para aquela situação específica tal instrumento diante da convergência de interesse público na realização do Programa. Isto porque o artigo 116, da Lei de licitações estabelecia:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º. A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano

¹⁴⁸ Conforme Bonduki, M. R. P. C. (2017). Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE. Dissertação de Doutorado. p. 55.

de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V - cronograma de desembolso;

VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

Como se observa do teor do artigo acima transcrito, o Convênio exigia um procedimento excessivamente burocrático para ser concretizado trazendo dificuldades, também, na prestação de contas pelos Municípios em face do formalismo exacerbado determinado pela Lei de licitações.

Porém, mesmo assim, houve um crescimento vertiginoso na adesão dos municípios reflexo do protagonismo que as entidades federativas locais passaram a exercer dentro do Programa ante a descentralização dos recursos promovida “podendo realizar diretamente a compra, distribuição, preparo e oferta dos alimentos nas suas redes de ensino”¹⁴⁹

Para receberem os recursos agora descentralizados, os Municípios necessitavam, ainda, da instalação e funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) que eram integrados, democraticamente, por representantes da Administração Pública local, de professores, de pais de alunos e de trabalhadores rurais (art. 2.º da Lei n.º 8.913/1994).

¹⁴⁹ De acordo com Bonduki, M. R. P. C. (2017). Entre chicotes e cenouras orgânicas: cooperação, coerção e coordenação na implementação das compras da agricultura familiar para o PNAE (tese de doutoramento).

A formação do CAE mostrava a outra vertente da democratização dentro do PNAE: a participação e controle de segmentos sociais.

Como se observa, havia um “diálogo” entre as determinações contidas na Lei de regulamentação do PNAE e aquela que disciplinava as compras públicas (Lei de Licitações, 8.666/93). Essa foi uma característica que acompanhou toda a trajetória do Programa de Alimentação Escolar denotando diálogo interativo e estreita sintonia com a legislação disciplinadora das aquisições públicas.

Dois anos depois, a Medida Provisória nº 1.794/98, de 14 dezembro de 1998, veio estabelecer novas determinações quanto a descentralização dos recursos abolindo a exigência de formalização de Convênios desburocratizando e universalizando os repasses feitos pela União. Assim, permitia-se a adesão direta à percepção dos valores por todos os Municípios que cumprissem os requisitos básicos legais. O depósito das quantias correspondentes seria feito “mediante depósito em conta corrente específica¹⁵⁰, sem necessidade de convênios, implantando outro significativo avanço, inclusive, facilitando a prestação de contas dos recursos recebidos.

A Medida Provisória mencionada também inovou estabelecendo que os cardápios deveriam ser elaborados por nutricionistas sob orientação dos Conselhos de Alimentação Escolar com observância dos hábitos alimentares de cada localidade. A medida teve repercussão no aumento do consumo alimentar por parte dos alunos beneficiários ante a familiaridade que os cardápios passaram a ter com suas preferências de alimentação, especificidade antes não atendida. Com o advento da Medida Provisória, a segurança alimentar também aumentou ante a determinação de preferência pela aquisição de alimentos *in natura* produzidos na região e nos municípios de localização das escolas.

Contudo, havia ainda um grave e prejudicial entrave: o monopólio entre fornecedores dos alimentos que formavam verdadeiros cartéis concentrando nas mãos de poucos significativa parte dos recursos financeiros decorrentes dos procedimentos licitatórios para a aquisição dos alimentos comprometendo, negativamente, os princípios da isonomia e da livre concorrência (competitividade) norteadores das compras públicas.

¹⁵⁰ Em conformidade com o disposto no Artigo 2.º da Medida Provisória n.º 1.784/1998.

Assim, ainda era necessária a criação de estratégias para melhoria do PNAE neste aspecto específico.

A falha acima referenciada começou a ser corrigida a partir da edição da Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Essa Lei foi na cronologia legal infraconstitucional o marco mais relevante sob o aspecto evolutivo das compras públicas de alimentos para o PNAE. Foi com o advento da Lei n.º 11.947/2009 em sinergia com aquela regulamentadora da contratação pública (Lei n.º 8.666/93, em vigência na época) e da cooperação com outras políticas públicas de geração de emprego e renda, já mencionados às folhas 68¹⁵¹ deste trabalho, em especial o PRONAF¹⁵², que o Programa de alimentação escolar ganhou o *status* de política pública prioritária e relevante em face da criação de inovadoras estratégias operacionais de contratação dos alimentos.

A primeira delas foi a mudança do foco do procedimento de contratação dos alimentos para além do menor preço ou da proposta financeiramente mais vantajosa para a Administração imposição que constitui uma das bases e objetivos de todo e qualquer procedimento licitatório nacional (Art. 3.º da Lei n.º 8.666/1993, em vigência na época e art.11, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021, atualmente em vigência)¹⁵³. Esses objetivos são rígidos e inafastáveis de maneira que, geralmente, a proposta vencedora é a de menor preço.

Todavia, a marcante inovadora Lei regedora do PNAE (Lei n.º 11.947/2009) enxergou mais além antevendo que as compras públicas alimentares não podia ficar restrita a critérios meramente técnicos e processuais e caminhou no sentido de ampliar o leque de fornecedores renunciando que o caminho para o êxito do Programa passaria,

¹⁵¹ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF, criado pelo Decreto n.º 1946/1996), Programa Brasil sem Miséria (Decreto n.º 7.492/2011), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA- Lei n.º 12.512/2011), Programa de Transporte Escolar (PNATE- Lei n.º 10.880/2004) e CAMINHO DA ESCOLA (Lei n.º 12.816/2013).

¹⁵² Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

¹⁵³ **Lei n.º 8.666/93:**

Art. 3.º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, **a seleção da proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

Lei n.º 14.133/2021:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar **a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

também, pela interação com outras políticas públicas de combate à fome e a desigualdade social de forma que a sua sustentabilidade fosse assegurada sem comprometimento do princípio da livre concorrência e dos demais princípios regedores da contratação pública¹⁵⁴.

Foi assim que fixou o critério inovador de que do total dos recursos financeiros do Programa repassados pela União aos demais entes federativos, no mínimo, trinta por cento deles deveriam ser direcionados aos agricultores familiares, bem como a outros grupos economicamente suscetíveis¹⁵⁵.

Nesse sentido, a lei do PNAE promoveu a inserção de outros fornecedores, no caso, os agricultores familiares, bem como assegurou ao mercado produtivo local a venda contínua de seus produtos agrícolas por meio da compra pública sem comprometer as diretrizes dos procedimentos licitatórios previstas legalmente e, ao mesmo tempo, propiciou a sustentabilidade do Programa por meio do incentivo à produção local dos alimentos interagindo com outra política pública, o PRONAF¹⁵⁶. Essa estratégia de inovação das compras dos alimentos para o PNAE trouxe ganhos em várias frentes.

¹⁵⁴ São princípios da contratação pública inseridos na Lei n.º 8.666/93 (já revogada, mas em vigência na época) e na Lei n.º 14.133/2021 (atualmente em vigência), respectivamente:

Lei n.º 8.666/93:

Art. 3.º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (Redação dada pela Lei n.º 12.349, de 2010).

Lei n.º 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

DOS PRINCÍPIOS

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, **da igualdade**, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da **competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

¹⁵⁵ **Lei n.º 11.947, DE 16 DE JUNHO DE 2009:**

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios *diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações*, priorizando-se os *assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres (Grifo acrescido)*.

¹⁵⁶ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Primeiramente, porque por meio dessa estratégia de contratação deu-se início a atenuação da desigualdade socioeconômica nos municípios brasileiros. Isto porque a produção alimentar emanada dos agricultores familiares locais passou a ter um mercado certo e contínuo pela garantia de aquisição pública dos alimentos por eles produzidos trazendo a longo prazo a consolidação do Programa de forma natural e sustentável ante a aplicação dirigida de recursos financeiros públicos.

Além disso, o critério legal de aquisição dos alimentos aos agricultores familiares e de outros grupos socialmente vulneráveis por meio das compras públicas instituído pelo PNAE veio promover a inclusão social, o fortalecimento da economia local por favorecer os pequenos produtores que praticavam, em sua maioria, a agricultura de subsistência combatendo, inclusive, os efeitos da globalização extremada. Isto porque a globalização ao visar essencialmente o lucro constitui-se em um “modelo de desenvolvimento ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto”¹⁵⁷ na medida em que fecha os olhos para as especificidades regionais e locais.

Convém ressaltar que a posição por nós defendida não é totalmente contrária à globalização que a seu turno pode trazer desenvolvimento. O que se combate são seus extremos quando veda os olhos às especificidades regionais na busca incessante pelo lucro sem ponderar a preservação da biodiversidade local contribuindo para o aquecimento global impondo severos e irreversíveis danos ecológicos quando, por exemplo, promove a produção agrícola em larga escala com o uso de técnicas afrontosas ao meio ambiente.

Em segundo lugar, no contexto nacional, o critério de compra pública aos agricultores familiares locais, ao empreendedor familiar, às comunidades indígenas, às comunidades quilombolas e aos grupos formais e informais de mulheres¹⁵⁸ desdobrou-se em uma estratégia governamental legal exitosa de enfrentamento à fome e, ao mesmo

¹⁵⁷ Conforme, de Carvalho, D. G. (2009). LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA DISCUSSÃO SOBRE O PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL A FAVOR DA SUSTENTABILIDADE. Planejamento e políticas públicas, p. 118.

¹⁵⁸ Considerando que significativo número de famílias rurais possui como cabeça de família mulheres, a Lei n.º 14.660, de 23 de agosto de 2023 inseriu o parágrafo 3.º ao artigo 14 da Lei n.º 11.847/2009 estabelecendo:

§ 3º A aquisição dos gêneros alimentícios de que trata o *caput* deste artigo, quando comprados de família rural individual, **será feita no nome da mulher**, em no mínimo 50% (cinquenta por cento) do valor adquirido (Grifo acrescido).

tempo, interação de grupos vulneráveis que eram excluídos do acesso aos recursos públicos por meio de procedimento licitatório ou de sua dispensa.

Em terceiro lugar, a Lei do PNAE também veio corrigir a disparidade de acesso a alimentos saudáveis, posto que a produção local dispensava a necessidade de transporte a longas distâncias melhor preservando seus nutrientes, qualidade e segurança. Ademais, a produção local também respeita naturalmente a diversidade geográfica e dos biomas preservando as características e preferências alimentares de cada comunidade sendo, por isto, culturalmente adequados.

Em quarto lugar, a compra pública dos alimentos em cada local em que se situa a escola possui o condão, ainda, de diversificar a alimentação, posto que os estudantes de escolas públicas são, em sua maioria, provenientes de famílias carentes cuja renda é, muitas vezes, baixa não sendo suficiente para garantir alimentação variada em seus próprios lares. Isto parece mesmo paradoxal porque o país é um dos maiores produtores mundiais de alimentos, mas, infelizmente, ocorre na prática. Dessa forma, os alunos passaram a ter parte de suas necessidades nutricionais atendidas durante o ano letivo nas escolas públicas por meio do fornecimento de refeições nutricionalmente variadas de forma totalmente subsidiada pelo poder público.

Porém, o marco mais importante e que constituiu uma característica diferencial e inovadora da Lei n.º 11.947/2009 foi o estabelecimento de um percentual de aquisição mínimo dos alimentos por meio das compras públicas aos agricultores familiares e demais grupos vulneráveis, conforme previsão expressa em seu artigo 14. Essa especificidade veio, ainda, democratizar o acesso ao crédito público contribuindo para fazer chegar a essa parcela de produtores agrícolas uma renda significativa da qual se achavam excluídos de desfrutar antes da edição da Lei do PNAE¹⁵⁹.

Conclui-se, pois, que sem essa inovação na legislação de base do PNAE, bem como sem a intervenção do Estado por meio do estabelecimento legal de uma compra pública direcionada não teria sido possível ampliar o leque de fornecedores diversificando-os, fortalecendo e criando redes de capital social corrigindo graves problemas crônicos nacionais como a fome e a desigualdade social e regional.

¹⁵⁹ O percentual de trinta por cento de aquisição é o mínimo podendo ser superado.

Ao proceder a essa inovação na compra pública de alimentos por meio do exercício normativo, o Estado brasileiro desempenhou de forma plena o papel que constitui uma de suas mais importantes responsabilidades: garantir o usufruto do direito à alimentação a uma parte significativa da população, qual seja, os alunos das escolas públicas tornando-a para além de um local de acolhimento, convivência e aprendizado um equipamento de segurança alimentar e nutricional.

Ademais, a compra local dos alimentos para as escolas públicas prioritariamente a fornecedores credenciados como agricultores familiares, provenientes de assentamentos da reforma agrária, quilombolas ou indígenas favorece e oferece a produção de alimentos ecologicamente mais equilibrados em face da utilização de práticas agrícolas com o menor uso de insumos artificiais preservando o patrimônio genético e a biodiversidade local e regional.

As especificidades que constituem marcante diferencial das compras públicas dos alimentos para as escolas públicas brasileiras serão tratadas no próximo subitem.

2.3 – A COMPRA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ALIMENTAR SUSTENTÁVEL DO PROGRAMA NACIONAL DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRO (PNAE)

O Brasil caracterizou-se ao longo de sua história como um país agrícola fortemente marcado pelas grandes propriedades rurais. Durante significativa parcela de tempo a política nacional agrícola privilegiou esses grandes produtores com a concessão de créditos e incentivos fiscais.

As regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste firmaram-se como importantes centros exportadores agrícolas dotados de tecnologia e equipamentos capazes de concorrer no mercado internacional. Em sentido contrário, as regiões Norte e Nordeste caracterizam-se pela produção agrícola familiar e de subsistência, uso de limitada tecnologia e de equipamentos agrícolas. Esse foi um, dentre muitos outros, motivos que distanciavam e que faziam emergir um fosso de diferença social e econômica cada vez maior entre as regiões brasileiras. Por isto, ainda é patente “a vulnerabilidade socioeconômica da população rural brasileira, apesar de ter reduzido ao longo do tempo, permanece em

patamar elevado: em 2020, 26% dessa população encontrava-se em situação de pobreza e 10,4% em situação de extrema pobreza”¹⁶⁰.

Todavia, essa realidade que acentuava as desigualdades sociais nacionais começou a caminhar no sentido da esperança de mudança quando houve a inserção da obrigatoriedade de aquisição do percentual mínimo de trinta por cento dos alimentos provenientes dos agricultores familiares no valor das compras públicas dos alimentos nacionais para o Programa Nacional de Alimentação Escolar, tal como definido na Lei n.º 11.947/2009. Foi assim, através dessa espécie de compra pública dirigida que “abriu-se uma janela de oportunidade para a qual muitos agentes econômicos e sociais não haviam despertado”¹⁶¹ impactando a renda e a cadeia produtiva nacional com a inserção de um grupo específico de fornecedores de alimentos que, apesar de sua importância local na produção de alimentos permanecia à margem das compras públicas.

Não era possível ao Estado brasileiro continuar a relevar a importância da agricultura familiar no contexto da produção agrícola e do abastecimento alimentar nacional, uma vez que é responsável “segundo o Censo Agropecuário de 2017, por 77% dos estabelecimentos agropecuários do país, 23% do valor da produção agropecuária total e 67% do total de trabalhadores nos estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2019)”¹⁶².

Por meio da legislação mencionada, a luz da razão foi acesa e então foi possível enxergar uma vasta gama de objetivos que poderiam ser alcançados de maneira direta ou indireta por meio dessa forma de compra pública local, inclusive, a pobreza e a fome em âmbito nacional e internacional, em conformidade com as metas e acordos internacionais como os estabelecidos nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável¹⁶³ (ODS):

¹⁶⁰ De acordo com Elias, L. D. P., Gomes Júnior, E., Vidigal, L., Marques, F. J., Proença, Y., & Magro, J. P. S. (2023). Compras públicas de alimentos da agricultura familiar enquanto instrumento de inclusão produtiva. p. 225.

¹⁶¹ De acordo com Grisa, C. Schneider, S. & Vasconcelos, F.C.F.D (2020). As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável. p. 82.

¹⁶² Conforme Perin, G., de Almeida, C. S., Flávia, A., Spínola, P. A. C., Pella, A. F. C., & Sambuichi, R. H. R. (2021). A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios (No. 2691). Texto para Discussão. p. 8.

¹⁶³ Os 193 Estados membros da ONU, incluindo o Brasil, comprometeram-se a adotar a chamada Agenda Pós-2015, considerada uma das mais ambiciosas da história da diplomacia internacional. A partir dela, as nações trabalharão para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os ODS representam um plano de ação global para eliminar a pobreza extrema e a fome, oferecer educação de qualidade ao longo da vida para todos, proteger o planeta e promover sociedades pacíficas e inclusivas até 2030. Informação obtida em: <https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>, acesso em 29.08.2024.

erradicação da pobreza (ODS 1); fome e agricultura sustentável (ODS 2); saúde e bem-estar (ODS 3); educação de qualidade (ODS 4); igualdade de gênero (ODS 5); água potável e saneamento (ODS 6); trabalho e crescimento econômico (ODS 7); indústria, inovação e infraestrutura (ODS 8); redução das desigualdades (ODS 9); cidades e comunidades sustentáveis (ODS 10); consumo e produção responsáveis (ODS 11); ação contra mudança global do clima (ODS 13); vida na água e vida terrestre (ODS 14 e 15); paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16); e parcerias e meios de implementação (ODS 17). O Brasil encontra-se vinculado ao alcance dessas metas estabelecidas nos ODS em razão da subscrição de inúmeros acordos e tratados internacionais neste sentido como tratado no capítulo I deste trabalho.

Cumprir enfatizar que a busca por soluções para os problemas globais referentes ao direito fundamental à alimentação mundial passa pelo alcance dos objetivos traçados pelo ODS exigindo um esforço mundial conjunto para vencer “a fome, a insegurança alimentar, a degradação do solo e os efeitos da crise climática”¹⁶⁴.

Foi nesse sentido, que a Lei n.º 11.947/2009 estabeleceu um norte legislativo tendo sua edição sido decorrente de um processo histórico marcado pela precedência de diversas outras legislações, edição de Programas e políticas públicas sociais, além de experiências práticas vivenciadas durante a trajetória do PNAE. Ao longo desse percurso foi imprescindível aprender, adaptar e inovar e foi exatamente pela inserção desse segmento socioprodutivo (agricultores familiares)¹⁶⁵ que foi possível alcançar, por meio

¹⁶⁴ Conforme discurso proferido pelo Sr. QU Dongyu, Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) na cerimônia de abertura do Agrokomplex 2024, na Eslováquia, uma grande exposição internacional sobre alimentação e agricultura organizada pelo país, de forma a sublinhar o papel crucial do setor nos esforços para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) num contexto marcado por vários desafios. Informação obtida em <https://www.fao.org/director-general/news/details/director-general-opens-slovakias-agrokomplex-2024-exhibition/es>, acesso em 29.08.2024.

¹⁶⁵ A Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006 estabelece o conceito de agricultor familiar nos termos seguintes:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;

II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

das compras públicas, o ápice do PNAE cujas repercussões não ficaram limitadas aos alunos das escolas públicas estendendo-se de forma ampla na esfera social, nacionalmente.

Necessário ressaltar que a lei regulamentadora do PNAE que fixou a compra de alimentos, diretamente, dos agricultores familiares obteve inspiração no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) surgido ainda em 2003¹⁶⁶. Posteriormente, a Lei n.º 12.512/2011 promoveu mudanças no PAA ampliando seus objetivos iniciais estabelecendo dentre suas finalidades o incentivo à agricultura familiar, incentivar o consumo e a valorização da dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, promover o acesso à alimentação em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às pessoas em situação de insegurança alimentar e promover o desenvolvimento rural de maneira que os agricultores familiares pudessem participar do mercado de compras governamentais¹⁶⁷. O PAA também criou a modalidade compra institucional abrindo a possibilidade de aquisição por meio de dispensa de procedimento licitatório¹⁶⁸

A estratégia exitosa norteadora do PAA obteve repercussão no PNAE em face do enorme volume de compras de alimentos e de seu significativo valor econômico

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

§ 1º O disposto no inciso I do caput deste artigo não se aplica quando se tratar de condomínio rural ou outras formas coletivas de propriedade, desde que a fração ideal por proprietário não ultrapasse 4 (quatro) módulos fiscais.

§ 2º São também beneficiários desta Lei:

I - silvicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo, cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;

II - aqüicultores que atendam simultaneamente a todos os requisitos de que trata o caput deste artigo e explorem reservatórios hídricos com superfície total de até 2ha (dois hectares) ou ocupem até 500m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;

III - extrativistas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput deste artigo e exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e faiscadores;

IV - pescadores que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos I, II, III e IV do caput deste artigo e exerçam a atividade pesqueira artesanalmente.

V - povos indígenas que atendam simultaneamente aos requisitos previstos nos incisos II, III e IV do caput do art. 3º ; (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

VI - integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam simultaneamente aos incisos II, III e IV do caput do art. 3º . (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011).

¹⁶⁶ O artigo 19 da Lei n.º 10.696/2003 criou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

¹⁶⁷ De acordo com Valadares, A. A., Alves, F., Galiza, M., & Lima, S. K. (2023). O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. p. 8.

¹⁶⁸ Perin, G., Almeida, A. F. C. S. D., Spínola, P. A. C., Pella, A. F. C., & Sambuichi, R. H. R. (2023). A Evolução do Programa de Aquisição de Alimentos: uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios. P. 245.

necessário à operacionalização do Programa alimentar das escolas públicas brasileiras. Para se ter ideia do volume de recursos e do universo de alunos atendidos tem-se que as compras públicas direcionadas à alimentação escolar (PNAE) alcançam um volume financeiro do orçamento público nacional de aproximadamente quatro bilhões anuais¹⁶⁹ para atender em torno de quarenta milhões de estudantes durante o período letivo, cifras indubitavelmente significativas.

O precedente PAA também trouxe ganhos ao PNAE no sentido de experiências aprendidas relativamente as burocracias nos procedimentos das compras, bem como, no trato com os agricultores familiares contribuindo, assim, para o amadurecimento do Programa alimentar nas escolas.

É certo que a utilização das compras públicas como expediente para alcançar objetivos de interesse social e de sustentabilidade¹⁷⁰, caso do PNAE, não constitui uma criação brasileira. Diversos outros países a utilizam para tal intento como citado por Mertinez-Milan *et al* (2022)¹⁷¹.

No entanto no Brasil, o Estado tem promovido em diversos momentos de sua história política atuação regulatória poderosa para promover políticas públicas de interesse nacional através das compras públicas. Nesse sentido, ao longo do período da administração do Presidente Vargas (1930-1945), o Estado brasileiro criou uma política inovadora de alimentação, por meio da instituição de um salário-mínimo e do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), embora restrita à classe trabalhadora e a sua família como abordado no item 1.3.1 deste trabalho (p. 41-54).

Porém, a compra pública direcionada aos agricultores familiares e outros grupos socialmente carentes para atender ao PNAE obteve peculiaridades não antes pensadas nas esferas do agronegócio, das cadeias produtivas e da sustentabilidade, afora outras especificidades. Foi por meio do estabelecimento de regras diferenciadas de mercado institucional que foi aberta a possibilidade de o Estado visitar e alterar o foco inicial norteador das aquisições públicas, no caso, o menor preço.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 9.

¹⁷⁰ A Lei n.º 12.349/2010 incluiu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como finalidade dos procedimentos licitatórios.

¹⁷¹ Martínez-Milán, M. A., Davó-Blanes, M. C., Comino, I., Caballero, P., & Soares, P. (2022). Sustainable and nutritional recommendations for the development of menus by school food services in Spain. *Foods*, 11(24), 4081. p. 9.

A partir da regulamentação do PNAE, o Estado passou a concentrar a atenção em outros pontos iguais ou mais importantes como os impactos sociais, econômicos, ambientais e de justiça social para diminuir as desigualdades por meio das compras institucionais. Em assim agindo, passou a seguir uma linha de preocupação já utilizada prioritariamente por outros países mais desenvolvidos no sentido de utilizar as compras públicas como ferramenta de diminuição das desigualdades na busca de equilíbrio social.

Para potencializar a participação dos agricultores familiares nas contratações públicas e promover o desenvolvimento sustentável em âmbito local e regional de maneira a ampliar a política pública de alimentação nas escolas foi editado o Decreto 8.538, de 06 de outubro de 2015¹⁷².

O Decreto retromencionado veio regulamentar, no âmbito da administração pública federal, o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado nas contratações públicas de grupos sociais específicos como os agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo de modo a promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito local e regional, a produção agroecológica e orgânica, a agricultura sustentável, bem como ampliar a eficiência das políticas públicas demonstrando uma virada de chave nos critérios licitatórios e para o PNAE, via de consequência.

Dentre esses critérios diferenciados, o Decreto estabeleceu que os agricultores familiares deveriam ser beneficiados de forma prioritária nas compras públicas que alcançassem o valor de até oitenta mil reais. Acima desse parâmetro poderiam ser abertos vários lotes os quais deveriam ser dirigidos prioritariamente aos agricultores familiares e pequenas empresas¹⁷³. Para beneficiarem-se das prerrogativas previstas no Decreto em comento, os agricultores familiares e os produtores rurais pessoa física deveriam estar em situação regular junto a Previdência Social e ao município, além de terem auferido renda bruta anual em determinado limite.

Na atualidade, o procedimento licitatório para a aquisição dos alimentos segundo as regras contidas na atual lei de licitações (Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021) e nas

¹⁷² O Decreto n.º 8.538, de 06 de outubro de 2015 foi alterado pelo Decreto n.º 10273, 13 de março de 2020.

¹⁷³ Segundo Grisa, C. Schneider, S. & Vasconcelos, F.C.F.D (2020). As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável. p. 84.

Resoluções¹⁷⁴ editadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) numa mútua conciliação podem ser feitos por procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico (artigo 28, inciso I da Lei n.º 14.133/2021 e art. 24, inciso II da Resolução n.º 06, de 08 de maio de 2020, respectivamente).

Cumpra-se asseverar que o procedimento licitatório denominado “pregão” é uma modalidade aplicável aos casos em que o objeto a ser licitado possua padrão de desempenho e qualidade que possam ser definidos por meio de especificações usuais de mercado definidos de maneira objetiva no próprio edital¹⁷⁵, conforme artigo 29 da Lei n.º 14.133/2021.

No caso da aquisição dos gêneros alimentícios se efetivar aos agricultores familiares e ao empreendedor familiar rural ou suas organizações¹⁷⁶, além da observância do percentual mínimo de trinta por cento dos recursos repassados pelo FNDE, o procedimento licitatório pode ser dispensado desde que observados os princípios constitucionais norteadores da atividade administrativa pública¹⁷⁷. A dispensa prevista em Lei foi uma forma de promover a desburocratização do procedimento de aquisição visando beneficiar os fornecedores rurais que, em sua maioria, não domina o regramento complexo da licitação pública.

Entretanto, para fins de cumprimento dos princípios constitucionais e legais, embora dispensada algumas formalidades, a compra somente poderá ocorrer se os preços estiverem compatíveis com os praticados no mercado local. A compatibilidade dos preços é aferida por meio de pesquisa junto a fornecedores, preferencialmente, sediados na unidade federativa em que se situe a escola desde que a data de levantamento dos valores pesquisados não supere cento e oitenta dias¹⁷⁸. Os gêneros alimentícios devem, ainda, atender às exigências legais de segurança alimentar (artigos 24, I e art. 30 da Resolução

¹⁷⁴ Resolução Nº 06, de 08 de maio de 2020.

¹⁷⁵ O edital previsto na lei brasileira assemelha-se ao caderno de encargos previsto no Código de Contratos Públicos português.

¹⁷⁶ Art. 14 da Lei n.º 11.947/2009.

¹⁷⁷ Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998).

¹⁷⁸ Nos termos do artigo 28, inciso IV da Resolução n.º 06, de 08 de maio de 2020 – CD/FNDE.

n.º 06/2020 – FNDE). A determinação de que a pesquisa de preços deve ser realizada em âmbito local denota a linha de valorização dos parâmetros locais para aferição.

No caso dos Estados ou dos Municípios (Entidades Executoras- EEx) adotarem a dispensa de procedimento licitatório para a compra pública nos moldes acima especificados (compra aos agricultores familiares, ao empreendedor familiar rural ou a suas organizações), devem adotar a chamada pública. A chamada Pública é uma modalidade de contratação direta muito menos burocrática que pode operacionalizar-se mediante dispensa de procedimento licitatório, pregão ou concorrência. Por esta, é feito um registro formal de preços para aquisição futura com base em pesquisa prévia de preço de mercado e posterior formalização contratual. É um procedimento muito menos complexo do que o adotado por outras das modalidades previstas na Lei de Licitações.

As entidades Executoras do PNAE ao adquirirem os alimentos com base no artigo 14 da Lei regulamentadora do Programa devem instaurar chamadas Públicas por meio de edital¹⁷⁹ com o fim específico de aquisição de alimentos para a alimentação escolar. As chamadas Públicas são procedimentos mais simples do que os procedimentos licitatórios tradicionais e visam facilitar o acesso dos agricultores familiares fomentando renda a esses.

Ao serem abertas as Chamadas Públicas para este tipo de aquisição vários critérios legais devem ser observados dos quais cumpre destacar dois: O primeiro diz respeito ao aspecto territorial no qual são priorizadas as propostas emanadas de produtores locais. Essas propostas são denominadas de “Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar” cujo modelo padrão geralmente consta do próprio Edital.

O segundo critério de prioridade ocorre em cada nível territorial de maneira a seguir a ordem sequencial seguinte: I – o grupo de projetos de fornecedores locais tem prioridade sobre os demais grupos; II – o grupo de projetos de fornecedores de Região Geográfica Imediata tem prioridade sobre o de Região Geográfica Intermediária, o do estado e o do País; III – o grupo de projetos de fornecedores da Região Geográfica

¹⁷⁹ Espécie de caderno de encargos previsto no Código de Contratação Pública português.

Intermediária tem prioridade sobre o do estado e do país; IV – o grupo de projetos do estado tem prioridade sobre o do País¹⁸⁰.

Observa-se, assim, que as diretrizes da legislação que disciplina o procedimento de aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE foram voltadas para facilitação e flexibilidade de acesso de fornecedores locais privilegiando a simplificação procedimental de modo a construir sistemas alimentares mais sustentáveis de cadeias agroalimentares curtas. Para Gazolla, M., & Schneider, S.¹⁸¹, as cadeias agroalimentares curtas de abastecimento devem ser entendidas como forma de interação entre produção e consumo de maneira em que haja o resgate da procedência e da identidade dos produtos produzidos cujas bases não repousem apenas em critérios de preço, mas também em valores sociais, princípios e significados simbólicos, culturais, éticos e ambientais. As cadeias agroalimentares curtas aproximam o produtor e o consumidor dispensando intermediários.

Contudo, ainda existe uma dificuldade acrescida para cumprimento por meio das licitações do percentual mínimo de trinta por cento estabelecido legalmente para as aquisições dos gêneros alimentícios pelas entidades executoras do programa (Estados, Municípios e Distrito Federal), especialmente, nos Estados e Municípios das regiões brasileiras mais carentes como o Norte e Nordeste. Isto ocorre em razão da heterogeneidade e diversidade de realidades presente em cada um desses entes públicos que se diferenciam entre si por vários motivos sendo um dos principais a desigualdade social e a diversidade de situação financeiro orçamentária existente entre eles.

Essa ausência de homogeneidade entre os entes federados agrava a desigualdade na execução do PNAE comprometendo o volume de compras, sobretudo, naqueles menos

¹⁸⁰ Resolução FNDE nº 06/2020

Art. 35 Para seleção, os projetos de venda (modelos no Anexo VII) habilitados devem ser divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos das Regiões Geográficas Imediatas, grupo de projetos das Regiões Geográficas Intermediárias, grupo de projetos do estado, e grupo de projetos do país.

§ 3º Entre os grupos de projetos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I – o grupo de projetos de fornecedores locais tem prioridade sobre os demais grupos;

II – o grupo de projetos de fornecedores de Região Geográfica Imediata tem prioridade sobre o de região Geográfica Intermediária, o do estado e o do País;

III – o grupo de projetos de fornecedores da Região Geográfica Intermediária tem prioridade sobre o do estado e do país;

IV – o grupo de projetos do estado tem prioridade sobre o do País.

¹⁸¹ Gazolla, M., & Schneider, S. (2017). Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar. p. 12.

independentes financeira e orçamentariamente trazendo consequências negativas às aquisições de alimentos para suprir o Programa. A desigualdade quanto a este aspecto específico repousa no fato de que as entidades federadas menos favorecidas financeiramente já comprometem parte de seu orçamento para arcar com o pagamento da estrutura necessária à preparação e distribuição das refeições nas escolas (pessoal - nutricionistas, merendeiras, instalações físicas – refeitórios e insumos – gás de cozinha etc.), uma vez que os recursos repassados pelo FNDE destinam-se, exclusivamente, à compra de alimentos. Assim, face a tal comprometimento ficam limitados quanto a promoção de reajustamento dos valores de referência dos repasses financeiros procedidos pelo FNDE, “o que pode levar à aquisição de produtos de menor qualidade ou, então, as chamadas públicas são montadas com valores de compras pouco atrativos para a participação dos agricultores”¹⁸².

Ainda relativamente a desigualdade existente entre os entes federativos na execução do Programa, um outro aspecto digno de referência é o que diz respeito às compras aos atacadistas e outros intermediários em face da dificuldade em dar cumprimento integral ao percentual de trinta por cento aos agricultores familiares, o que acaba por comprometer a variedade e qualidade nutricional dos alimentos e, via de consequência, das refeições nas escolas.

Assim, torna-se imprescindível que os municípios menores e mais limitados na questão financeira orçamentária promovam uma melhor estruturação em seus procedimentos internos de aquisição (compras públicas) procedendo uma melhor gestão a fim de facilitar o diálogo com os produtores locais. Também é necessário proceder a um mapeamento da produção local e de sua compatibilidade com os cardápios elaborados.

Ademais, a descentralização de recursos iniciada em 1994 não impôs idêntico caminho à divisão de competências federativas quanto ao PNAE continuando a União a ditar centralizadamente as regras do Programa deixando pouca ou nenhuma margem de efetiva atuação nesse campo para os demais entes federados. Acrescente-se, ainda, que o órgão de cúpula da autarquia federal responsável pela gestão do PNAE, qual seja o Conselho de Desenvolvimento do FNDE, não possui em sua composição representantes dos demais entes federativos. Este aspecto específico dificulta a participação nas decisões

¹⁸² Conforme, Silva, S. P., Sambuichi, R. H. R., Alves, F., & Ciríaco, J. D. S. (2023). Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar e sua contribuição para a segurança alimentar e nutricional no Brasil (No. 2934). Texto para Discussão. p. 28.

políticas de gestão dos recursos emanados do FNDE agravando a diversidade existente entre as entidades executoras do PNAE. Por isto e apesar do PNAE constituir-se em uma política pública de alcance nacional essa universalização não impôs um modelo semelhante àquele adotado, por exemplo, no Sistema Único de Saúde (SUS) onde existem “fóruns federativos permanentes em que os municípios, Estados e União negociam”¹⁸³.

No caso específico do PNAE, por ser gerido pela autarquia federal FNDE a autonomia e centralização é ainda maior em face dos demais entes federados e do próprio Ministério da Educação, entidade federal, ao qual está ligado estruturalmente o Programa. Isto redundou na imposição de um federalismo coercitivo e não cooperativo que não permite uma participação mais efetiva das entidades executoras.

Quanto ao monitoramento de dados da execução das compras, por parte da União (FNDE) é muito insuficiente deixando de detectar, em face da omissão, possíveis falhas visando melhorias no PNAE. Nesse sentido, não há, por exemplo, “dados consolidados sobre quantos assentados, indígenas e quilombolas participam das compras institucionais, bem como não se sabe quantos produtos orgânicos e/ou agroecológicos são adquiridos pelos diferentes entes governamentais”¹⁸⁴. Não se entende essa ausência de monitoramento, uma vez que é plenamente possível na medida em que para que possam participar das compras públicas por meio de procedimento licitatório é imprescindível a apresentação por parte dos agricultores do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF)¹⁸⁵.

O CAF é um documento de controle e é através dele que se identifica o participante de procedimento licitatório como quilombola, indígena, bem como contém uma série de outras informações cadastrais que são subutilizadas e que poderiam, ser disponibilizadas, possibilitando o dimensionamento da participação desses segmentos nas compras públicas e, via de consequência, uma melhor monitorização.

Também falta um maior apoio técnico por órgãos governamentais aos pequenos produtores para a melhoria de suas práticas agrícolas e da produtividade com respaldo

¹⁸³ Bonduki, M., & Palotti, P. (2021). Entre chicotes e cenouras orgânicas: coerção e cooperação na implementação das compras da Agricultura Familiar no âmbito do PNAE. *Dados*, 64(4), e20190209. p. 71.

¹⁸⁴ Elias, L. D. P., Gomes Júnior, E., Vidigal, L., Marques, F. J., Proença, Y., & Magro, J. P. S. (2023). Compras públicas de alimentos da agricultura familiar enquanto instrumento de inclusão produtiva. p. 229.

¹⁸⁵ O Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) substituiu o documento denominado Declaração de Aptidão (DAP).

tecnológico. Os agricultores mais vulneráveis sofrem, ainda, quanto a ausência de um amparo público no que concerne à concessão de crédito financeiro oficial. Essas falhas tornam evidente a necessidade de uma melhor rede de apoio público aos grupos que constituem prioridade quanto a aquisição dos alimentos em conformidade com a lei reguladora do Programa de compras públicas de alimentos para as escolas.

Embora os percalços apontados, as compras públicas de alimentos para viabilizar e operacionalizar o PNAE têm demonstrado que o Brasil muito aprendeu ao longo da existência do Programa, mas ainda existe muito a aprender e a aprimorar de maneira de que possa atender de forma plena e com excelência o direito à alimentação em seu sistema público de ensino diminuindo a fome, a miséria e promovendo a inclusão social.

De acordo com informações oficiais, o então representante da FAO no Brasil, Jorge Meza, em entrevista à ONU News assegurou que país havia saído do mapa da fome em 2014, porém, voltou a nele figurar em 2021, em razão da pandemia do COVID-19. Porém, afirmou que ações imediatas com assistência social e programas de geração de renda sustentável no pós-pandemia, dentre eles, o plano “Brasil sem fome” criado em 2023, apoiam recuperação e que “muito provavelmente até 2030 tenhamos bons resultados no país”¹⁸⁶. O referido representante da FAO também asseverou a importância do PNAE para erradicação da fome no âmbito nacional.

A lição nacional trazida pelo PNAE atravessou as fronteiras nacionais podendo ser dito que dado ao grande número de pessoas atendidas durante todo o período letivo pelo Programa, isto também emana reflexos numa inequívoca contribuição contra essa mazela que afeta diversos países do globo terrestre.

Mesmo diante de alguns percalços, o Programa firma-se nacional e mundialmente embora a pandemia levada a efeito pelo COVID tenha refletido negativamente no Programa o que será objeto de detalhamento no capítulo III deste estudo.

2.4 - CONTRATAÇÃO PÚBLICA SOCIAL, SUSTENTABILIDADE E GARANTIA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS PORTUGUESAS

¹⁸⁶ Informação obtida em: <https://news.un.org/pt/story/2024/08/1835791>. Acesso em 30.08.2024.

A história da evolução do sistema de formação dos contratos públicos e a garantia dos direitos fundamentais sociais, especialmente, o direito à alimentação em Portugal não foge à regra de que seu aprimoramento esteve intimamente vinculado à evolução do próprio Estado no que concerne ao modelo de gestão democrático-administrativo e da legislação disciplinadora da contratação pública que dele constitui reflexo, como já demonstrado ao longo dos itens n.º 1.2 e seguintes deste estudo (págs.19-39). O aperfeiçoamento da democracia e sua consolidação trouxeram ao país a maturidade de seus institutos jurídicos e da legislação contratual por meio da qual vários objetivos de interesse público e programas sociais concretizam-se.

Outro aspecto relevante para se perceber a formação dos contratos públicos e a garantia do direito à alimentação nas escolas diz respeito a influência legiferante da União Europeia (UE) em face do Estado Português estar inserido nessa estrutura supranacional composta por diversos outros Estados integrantes do continente Europeu. A inserção de Portugal à UE trouxe como desdobramento a imprescindibilidade da observância das regras e normas comuns a todos os entes participantes que unidos têm como objetivo comum a prossecução de interesses transnacionais e que se sujeitam a regras válidas para todos¹⁸⁷.

Importante referenciar que a UE tem demonstrado imensa preocupação com o disciplinamento e controle da contratação pública feita pelos Estados-Membros por causa dos vultosos recursos públicos que são destinados à celebração desses contratos concorrenciais voltados à realização de obras, serviços e aquisição de bens. Anualmente, cerca de dois bilhões de euros são gastos na contratação por parte dos vinte e sete Estados-Membros, o que corresponde a catorze por cento do produto interno bruto da UE¹⁸⁸ erigindo a formação dos contratos públicos a um patamar de relevância no aspecto econômico, social e da própria integração entre os países do grupo. A relevância desse montante e dos demais aspectos acima citados explica o fato da formação dos contratos públicos ser tão bem disciplinada no quadro jurídico da UE por meio de Diretivas, desde 2004¹⁸⁹ e de Regulamentos de força cogente.

¹⁸⁷ De acordo com Otero, P. (2019). Manual de direito administrativo. Coimbra: Edições Almedina S.A. p. 121.

¹⁸⁸ Informação constante do Relatório Especial 28/2023: Contratação Pública na UE, obtido no *site*: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_PT, pdf, acessado em 02.09.2024.

¹⁸⁹ Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, da Comissão, de 7 de setembro.

Em 2014, no intuito de evoluir e aprimorar diversos aspectos da contratação pública nos Estados-Membros, as Diretivas de 2004 foram revistas pela UE sendo editadas outras. As Diretivas editadas em 2014 foram as seguintes: 2014/24/UE (define as regras geralmente aplicáveis aos contratos públicos); a 2014/25/UE (relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais) e a 2014/23/UE (relativa à adjudicação de contratos de concessão).

As três diretivas acima referidas são aplicáveis aos concursos voltados à contratação pelos Estados-Membros que alcancem valores determinados. Abaixo dos limiares estabelecidos pela UE, as regras aplicáveis são as nacionais dos próprios Estados-Membros sem olvidar a observância dos princípios gerais tratados nas Diretrizes mencionadas. Esses princípios de contratação pública na visão de Neves (2010) são “parâmetros normativos de compreensão o e de estruturação da contratação pública, segundo a ideia de que a sua observância permite a tomada de decisões juridicamente corretas e ótimas do ponto de vista dos fins” (p. 30)¹⁹⁰. Para fins específicos deste trabalho é relevante mencionar a Diretiva 2014/24/UE.

Dentre os objetivos buscados com a edição das Diretivas de 2014 sobressai-se a melhoria e simplificação dos procedimentos de contratação pública nos Estados-Membros, os chamados contratos concorrenciais¹⁹¹ de maneira que fossem atingidos resultados estratégicos por meio daqueles, inclusive, no que dizia respeito aos objetivos sociais e de políticas públicas como é o caso daquela voltada à garantia da alimentação nas escolas. As Diretivas de 2014 visavam, ainda, “reforçar os requisitos de transparência e as disposições em matéria de integridade, com vista a ajudar a prevenir a corrupção e a fraude”¹⁹².

A transposição das mencionadas Diretivas de 2014 para a legislação nacional de cada Estado-Membro constituía uma obrigação destes em decorrência de imposição emanada da União Europeia e deveria ser feita até abril de 2016. Porém, Portugal veio a cumprir tal obrigação relativamente as Diretivas mencionadas por meio do Decreto-Lei

¹⁹⁰ Neves, A. F. (2010). Os princípios da contratação pública. In: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia. Vol. II. FDUL. Coimbra: Coimbra Editora.

¹⁹¹ Acerca dos contratos concorrenciais e da concorrência perfeita ver: Raimundo, M. A (2013). A formação dos contratos públicos – uma concorrência ajustada ao interesse público. Lisboa: AAFDL.

¹⁹² De acordo com o Relatório Especial 28/2023: Contratação Pública na UE, obtido no *site*: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_PT. p. 9. Acessado em 02.09.2024.

n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (Código dos Contratos Públicos – CCP) que somente entrou em vigência em 2018, tardiamente. A respeito do vanguardismo

Para Sánchez (2020)¹⁹³, as Diretivas de 2014 trouxeram diretrizes importantes para a contratação pública de modo a promover boas compras “contribuindo para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, além de promover a utilização mais eficiente de fundos públicos”. Em igual sentido, Estorninho (2012)¹⁹⁴ defende a imprescindibilidade das compras públicas para a União Europeia para quem os instrumentos contratuais delas decorrentes constituem uma das categorias básicas do Direito Administrativo.

Em consequência da instituição dessas novas diretrizes emanadas da União Europeia, a legislação das compras públicas portuguesas passou por uma adaptação de maneira a compatibilizá-la com os objetivos estabelecidos nas Diretivas de 2014 e cujos reflexos passaram a matizar também as políticas públicas como aquela relativa ao direito à alimentação nas escolas. Assim, foram editadas uma série de medidas regulatórias para fins de garantia dos direitos fundamentais de forma sustentável e segura com o direcionamento de recursos significativos para concretizá-lo.

A esse respeito, cumpre enfatizar que o valor do orçamento disponibilizado em Portugal para o pagamento das refeições escolares em 2020 alcançou a cifra de 15 036 497,00 euros¹⁹⁵. O montante, por si só, ratifica o conteúdo na vertente *food safety* uma das metas buscadas por Portugal quando da aplicação de sua política alimentar nas escolas. Para Estorninho (2012)¹⁹⁶ a segurança alimentar engloba dois aspectos básicos: *food safety* e *food security*. O primeiro abrange a condição de higiene, salubridade e inocuidade dos alimentos enquanto o segundo diz respeito a própria garantia da alimentação para aplacar a fome.

Quanto à política alimentar, o sistema de refeições e a sua interação com as compras públicas, antes mesmo da edição das Diretivas de 2014, mais precisamente em 2012, Portugal inseriu-a em sua agenda política. Foi no citado ano que foi implantado o

¹⁹³ SÁNCHEZ, P. F. (2020). Direito da contratação pública. Vol. I., AAFDL Editora. p. 31.

¹⁹⁴ MARIA, J. E. (2012). Curso de Direito dos Contratos Públicos. Por uma contratação pública sustentável. p. 12 e segs.

¹⁹⁵ Em conformidade com Graça, P., Lima, R., & Gregório, M. (2021). A alimentação escolar em Portugal-uma visão estratégica. Ministério da Educação-Direção-Geral da Educação. p. 13.

¹⁹⁶ Nesse sentido ver Estorninho, M. J. (2013). Direito da Alimentação. AAFDL. p. 39-40.

Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS). Esse Programa pela importância que alcança como política pública de assistência social foi considerado prioritário a partir daquele ano, conforme já abordado no item n.º 1.2 deste trabalho (págs. 19 a 39) dotando o Estado Português de um Programa primordial no âmbito de política alimentar. Aliás, “Portugal era um dos poucos países Europeus que, até 2012, não dispunha de um programa nacional de alimentação, ou seja, de um conjunto concertado e transversal de ações destinadas a garantir e incentivar o acesso e o consumo de determinado tipo de alimentos tendo como objetivo a melhoria do estado nutricional e de saúde da sua população”¹⁹⁷.

O PNPAS, que é um Programa de política pública vinculado à Direção Geral de Saúde (DGS) portuguesa e integrante do Plano Nacional de Saúde (PNS), em sua primeira fase foi estruturado para ter vigência durante o período de 2012-2016. Posteriormente, sofreu prorrogação de suas metas para 2017-2020.

Em 2021, diante da nova estrutura do PNS programada para 2021-2030, o PNPAS foi sujeito, novamente, à reformulação tendo a sua linha de orientação estratégica sido adaptada para assegurar uma alimentação saudável para prevenir e controlar as formas de mal nutrição, particularmente, o excesso de peso. Relativamente ao excesso de peso cumpre asseverar que é na atualidade uma grande preocupação mundial diante da constatação de aumento da população atingida pela obesidade “sendo que uma em cada três crianças da UE com idades compreendidas entre os 6 e os 9 anos tem excesso de peso ou sofre de obesidade”¹⁹⁸, o que contribui para o aumento dos riscos de doenças. O controle nutricional da alimentação nas escolas é um passo deveras importante para o controle da obesidade através do incentivo ao consumo de alimentos saudáveis nas refeições servidas nos refeitórios.

Na linha do Programa de alimentação saudável nas escolas merece menção o Regime Escolar e a “Estratégia do Prado ao Prato” constituindo-se em iniciativas alimentares auxiliares da UE aos Estados-Membros. O Regime Escolar tem como objetivo estimular o consumo de frutas, produtos hortícolas e leite nas escolas. A iniciativa da UE contou com a adesão de Portugal desde 2016, tendo sido atualizada em

¹⁹⁷ Conforme informações obtidas no site: <https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/conheca-o-pnpas>, acesso em 03.09.2024.

¹⁹⁸ Informação constante do site: <https://www.dge.mec.pt/noticias/alimentacao-escolar-em-portugal-uma-visao-estrategica>, acesso em 05.09.2024.

2024 para ter vigência nos anos letivos subsequentes até 2028/2029, estando, pois, em plena vigência.

A “Estratégia do Prado ao Prato”, por sua vez, foi apresentada em 2020 e busca a transição do atual sistema alimentar da União Europeia para um modelo sustentável, inclusive, visando a garantia do abastecimento alimentar e a segurança alimentar em tempos de crise reforçando a resiliência como, por exemplo, aquela levada a efeito pela pandemia do COVID-19¹⁹⁹. Para fins de cumprimento da sustentabilidade, o Conselho Europeu adotou conclusões sobre estratégias da produção ao consumo por meio de medidas voltadas a assegurar: “alimentos suficientes e a preços acessíveis, contribuindo simultaneamente para a neutralidade climática da União Europeia até 2050, um rendimento justo e um forte apoio aos produtores primários e a competitividade da produção agrícola da U.E a nível mundial”²⁰⁰.

No âmbito interno, para Portugal alcançar os objetivos gerais traçados pela U.E, bem como as diretrizes de seu Programa Nacional de Alimentação Saudável (PNPAS) na esfera escolar era necessário estabelecer preceitos e construir um sistema de educação que promovesse hábitos alimentares saudáveis modificando a disponibilidade de certos alimentos fazendo com que o consumo alimentar escolar promovesse a nutrição mediante alimentos em quantidade suficiente (*food security*), saudáveis e seguros (*food safety*) em conformidade com os ditames contidos na legislação nacional, nas Diretivas e Resoluções da União Europeia, bem como nas recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS).

Assim, na busca pela implementação do Direito Humano a uma Alimentação Adequada e saudável com o objetivo de integrar as metas estabelecidas no PNPAS no âmbito da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável²⁰¹, Portugal criou a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSANP), por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 132/2021 (publicada no Diário da República n.º

¹⁹⁹ <https://www.acfmnportugal.pt/direito-a-alimentacao-e-seguranca-alimentar/seguranca-alimentar-em-portugal>, acessado em 05.09.2024.

²⁰⁰ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/from-farm-to-fork/>

²⁰¹ A Agenda 2030 é fruto do trabalho conjunto de governos e cidadãos de todo o mundo para criar um modelo global para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar de todos, proteger o ambiente e combater as alterações climáticas e integra 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), conforme consta do site: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento/agenda-2030>, acesso em 07.09.2024.

178/2021, série I, de 2021-09-13, páginas 10-46). A Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional constitui-se em um referencial para atuação integrada para o alcance de um sistema alimentar sustentável e saudável através da interação entre políticas públicas em três áreas: ambiente e de desenvolvimento sustentável, agricultura e pescas, produção e segurança alimentar, sendo este último o mais relevante para este estudo. As metas estratégicas contidas no documento visam a “transição para sistemas alimentares e nutricionais resilientes, inclusivos e sustentáveis”²⁰².

Tendo em vista que a alimentação escolar no Estado Social Português constitui parte sensível e importante do direito humano à alimentação e segurança alimentar como declinado linhas acima, cuja provisão é feita de forma subsidiada (em parte) mediante ações concretas decorrentes de procedimento formal de contratação pública (concursos públicos) infere-se que somente através dessa via será possível tornarem-se concretas as metas e objetivos traçados pela sua política pública alimentar com base na estrutura legal nacional e naquela emanada da U.E, uma vez que ambas embasam juridicamente a garantia do direito alimentar nas escolas portuguesas.

Por isto, diante da imensurável importância que ocupa a contratação pública, norteada pelos seus princípios regedores, dentre esses, o da competitividade, da transparência e da uniformização das regras europeias²⁰³ para o alcance do direito à alimentação e segurança alimentar é a essa que deteremos o olhar no presente item.

2.4.1 – A DIMENSÃO E A SUSTENTABILIDADE DA COMPRA PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSÁVEL (CPSR) DAS REFEIÇÕES ESCOLARES EM PORTUGAL

Cumpre enfatizar que as compras públicas na U.E. possuem significativo peso na destinação dos orçamentos financeiros dos Estados membros²⁰⁴, como já demonstrado,

²⁰² Em conformidade com o site: <https://www.acfmnportugal.pt/direito-a-alimentacao-e-seguranca-alimentar/seguranca-alimentar-em-portugal>, acesso em 05.09.2024.

²⁰³ Quanto a essa uniformização relevante citar o Regulamento (CE) n.º 2195/2002 que estabeleceu o vocabulário comum para os contratos públicos (CPV) que se constitui em um sistema único de classificação aplicável aos contratos públicos com objetivo de normalizar as referências que as autoridades e entidades adjudicantes utilizam para caracterizar o objeto de seus contratos.

²⁰⁴ Todos os anos, são gastos cerca de 2 bilhões de euros com contratação pública, o que corresponde a aproximadamente 14% do produto interno bruto (PIB) dos 27 Estados-Membros da UE, designados "UE-conforme informação constante do Relatório Especial 28/2023: Contratação Pública na UE, obtido no site: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_PT.pdf, acessado em 02.09.2024.

existindo, por isto, um estímulo para que se processem de maneira sustentável e ecológica em face do impacto que impõem sobre o aspecto social, econômico e ambiental.

A aquisição de refeições para as escolas insere-se na vertente social da Compra Pública constituindo-se em um vetor estratégico para assegurar parcela importante do direito à alimentação à população estudantil, bem como garantir a saúde às gerações futuras. Para além disso, em face de seu relevante papel social pode produzir resultados positivos nessa esfera assegurando a sustentabilidade, desde que direcionadas para tanto.

Diante da magnitude e da importância que as compras públicas voltadas para o aspecto social²⁰⁵ alcançam, posto que podem influenciar o mercado comum e produzirem efeitos para a superação de desafios, foi publicado no Jornal Oficial da União Europeia em data de 18 de junho de 2021, pela Comissão Europeia, um Guia para orientar as compras públicas sociais, também denominadas de Contratos Públicos Socialmente Responsáveis (CPSR)²⁰⁶.

O Guia prefalado foi elaborado levando em consideração os aspectos sociais dos concursos públicos e visa auxiliar os adquirentes públicos nas boas práticas, a fim de otimizar os resultados desse tipo de contratação direcionando-a no sentido da sustentabilidade. Embora não possua força vinculante, o Guia constitui-se num documento de importância crucial para os concursos públicos que envolvam natureza social.

Em Portugal, a compra pública da alimentação para as escolas possui especificidades sociais que lhe atribuem um tom especial e, por isto, não deve ser pautada, exclusivamente, para produzir poupanças às entidades públicas, como se direcionam a maioria das compras públicas. Essa espécie de contratação cumpre, por via reflexa, um importante objetivo de interesse social: a garantia do direito fundamental à alimentação. A essa aptidão da contratação pública social em cumprir, de forma instrumentalizada e

²⁰⁵ A compra de refeições para as escolas públicas portuguesas inserem-se no conceito de contratos públicos socialmente responsáveis (CPSR) em face da aquisição não se pautar apenas no “preço mais baixo ou com a relação qualidade/preço, mas almejem também assegurar que a contratação pública obtenha vantagens sociais e evite ou atenuar os impactos sociais negativos durante a execução do contrato”, conforme informações das instituições, órgãos e organismos da união europeia (2021/C 237/01) publicada no Jornal Oficial da União Europeia C237/1 em 18.06.2021, obtido no site: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:237:FULL&from=EN>, acesso em 07.09.2024.

²⁰⁶ Compra Social- Guia para ter em conta os aspetos sociais nos concursos públicos (2021/C 237/01), acesso em 07.09.2024, site: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:237:FULL&from=EN>

reflexiva, interesses sociais relevantes ou de política pública por meio do estabelecimento de determinados critérios adjudicatórios²⁰⁷ é que alguns autores denominam de função instrumental²⁰⁸, estratégica²⁰⁹ ou sustentável²¹⁰.

Ressalte-se, também, que na concretização da estratégia portuguesa de sustentabilidade para a promoção da alimentação nas escolas existe a interação e uma atuação partilhada entre o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação cabendo ao segundo “dinamizar no sistema educativo os princípios da educação para a saúde e regular a oferta alimentar em contexto escolar”²¹¹.

A participação das autarquias locais nessa estratégia alimentar também é relevante na medida em que procede a gestão descentralizada do fornecimento das refeições, por meio da contratação pública, além de colaborar com programas que estabeleçam estilos de vida saudáveis. É competência das autarquias locais o efetivo fornecimento de refeições nos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários conforme dispõe o artigo 35 do Decreto-lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro. Também deve observar os critérios de seleção e de conformidade dos produtos alimentares estabelecidos na Lei n.º 34/2019, de 22 de maio que visa promover o consumo sustentável da produção local como já tratado anteriormente neste trabalho (pág. 39). A citada Lei estabelece, dentre outras medidas, que a seleção dos produtos alimentares a serem adquiridos e disponibilizados nos refeitórios e cantinas escolares devem levar em conta a origem e impacto ambiental desses alimentos, bem como menores custos logísticos e de distribuição e o menor impacto no meio ambiente devido à distância (artigos 3.º e 4.º da Lei n.º 34/2019).

Ainda, no que diz respeito de forma específica à contratação pública e sua função instrumental necessária ao concreto fornecimento das refeições nos refeitórios das escolas portuguesas em observância às regras gerais traçadas pela U.E., um dos primeiros

²⁰⁷Oliveira, G. A. (2022). CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: Uma análise comparada da nova lei brasileira a partir do CCP português (Dissertação de Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa). p.11.

²⁰⁸Rodrigues, N.C. (2015). A contratação pública como instrumento de política econômica. Reimpressão. Tese de Doutoramento. Coimbra: Almedina. p. 17.

²⁰⁹Gonçalves, P. C. (2018). Direito dos contratos públicos. 3.ª ed. Vol. 1. Coimbra: Almedina. p. 337.

²¹⁰MARIA, J. E. (2012). Curso de Direito dos Contratos Públicos. Por uma contratação pública sustentável.

²¹¹Graça, P., Lima, R., & Gregório, M. (2021). A alimentação escolar em Portugal-uma visão estratégica. Ministério da Educação-Direção-Geral da Educação.

objetivos a serem contemplados diz respeito à promoção do princípio da livre concorrência para alcançar um mercado interno²¹².

Para além disto, devem ser observados os parâmetros contidos na Estratégia Europa 2030²¹³ que estabelece a operacionalização das compras públicas de forma ecológica e sustentável de maneira que guardem consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS, por sua vez, constituem-se em princípios fundamentais do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) e objetivos prioritários das políticas internas e externas da UE²¹⁴.

Para alinhar-se a esses objetivos contidos na Estratégia Europa 2030 e implementar os critérios de uma compra social sustentável no fornecimento de refeições em suas escolas, Portugal deve implantar em seus procedimentos de contratação decisões e parâmetros que extrapolem o aspecto da racionalidade econômica adicionando novas visões e objetivos norteadores como a inclusão, amparo social na busca da sustentabilidade das compras públicas.

Tem-se, assim, que as compras públicas voltadas para as refeições escolares em Portugal para atender aos critérios de sustentabilidade não devem ater-se apenas ao *best value for money* precisa levar em consideração diversos outros aspectos sociais que exorbitam a lógica da racionalidade econômica como orienta a U.E em seu Guia para compra social. O Guia elaborado pela Comissão Europeia e publicado no Jornal da União Europeia em 18 de junho de 2021 (2021/C237/01) dirige-se às chamadas compras sociais de forma a orientar as entidades adjudicantes a levarem em conta quando do estabelecimento dos critérios adjudicatórios na contratação socialmente responsável e orienta as entidades acerca dos aspectos sociais nos concursos públicos.

²¹² MARIA, J. E. (2012). Curso de Direito dos Contratos Públicos. Por uma contratação pública sustentável. p. 372.

²¹³ A Agenda 2030, à qual a Europa alinou-se, denominando-a de Estratégia Europa 2030, é fruto do trabalho conjunto de governos e cidadãos de todo o mundo para criar um novo modelo global para acabar com a pobreza, promover a prosperidade e o bem-estar de todos, proteger o ambiente e combater as alterações climáticas e integra 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sucessores dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, que deverão ser implementados por todos os países e que abrangem áreas tão diversas, mas interligadas, como: o acesso equitativo à educação e a serviços de saúde de qualidade; a criação de emprego digno; a sustentabilidade energética e ambiental; a conservação e gestão dos oceanos; a promoção de instituições eficazes e de sociedades estáveis e o combate à desigualdade a todos os níveis. Conforme: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento/agenda-2030>.

²¹⁴ Em conformidade com as informações constantes do site: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/sustainable-development-goals_pt

Aliás, o Guia acima referido apenas vem ratificar a especialidade das compras públicas sociais que são voltadas para a prossecução do interesse público (ou de políticas públicas) e, por isso, os critérios sob os quais devem pautar-se exorbitam os custos públicos e, sobretudo, o preço.

Abordando esse aspecto específico das compras públicas, Gonçalves (2020)²¹⁵ defende que “em geral, o Estado não compra para exercer atividades econômicas, através das quais deva recuperar os custos suportados com as compras. Em regra, o Estado é um “cliente final”, que compra para desempenhar as suas missões institucionais, as quais não consistem em produzir bens transacionáveis, que vão circular no mercado, mas que, em vez disso, respondem a objetivos variegados de interesse público, de interesse para a coletividade. Ora, deste ponto de vista, não seria de considerar ilegítima a utilização das próprias compras como meio de realização direta de finalidade de interesse público”.

Dessa forma, no que diz respeito aos aspectos jurídicos formais, ratifica-se que a compra de refeições para suprir o direito à alimentação nas escolas portuguesas deve obedecer a um procedimento que, além de voltado para a sustentabilidade com adoção de critérios ambientais e sociais estratégico deve buscar não somente o preço mais baixo de aquisição ou menor custo econômico, mas, sobretudo, a proposta economicamente mais vantajosa que guarda em sua essência objetivos estratégicos de interesse público.

A adoção do critério da proposta mais vantajosa obriga as entidades adjudicantes a levarem em conta na avaliação não somente a poupança financeira a ser obtida, mas outros sociais e ambientalmente importantes como: a qualidade das refeições, sua segurança, o modo de produção, características ambientais, custos de operação, eficiência, dentre muitos outros²¹⁶.

Na esfera de legalidade nacional portuguesa, é o Código de Contratos Públicos (CCP, Decreto-Lei n.º 18/2008, alterado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto) que traça as diretrizes gerais de contratação pública sendo neste aspecto, mais abrangente e completo do que o Brasil que não possui um Código, mas, tão somente uma legislação específica para essa regulamentação, no caso, a Lei n.º 14.133, de 1.º de Abril de 2021.

²¹⁵ Gonçalves, P. C. (2020). Direito dos contratos públicos. 4.ª ed. Coimbra: Almedina. p. 356-357.

²¹⁶ Como defende de Sousa, R. M. A. (2019). Alimentação, Compras públicas e Desenvolvimento sustentável: O Caso Das Escolas (Dissertação de Doutoramento, Universidade de Lisboa (Portugal)). p. 130.

O Código de Contratos Públicos (CCP) de Portugal a despeito de ter sido atualizado para fins de consonância às Diretivas de 2014 somente em 2017, cujas adaptações entraram em vigência em 2018²¹⁷, tornou-se referência pelas medidas inovadoras contidas em sua regulamentação. Isto porque, além de ter condensado a legislação nacional esparsa e acolhido parte da jurisprudência editada ao longo do tempo de sua edição, instituiu em sua matriz a nítida preocupação com a ecologia e implementação de práticas que dispensam o papel (*e-procurement*), simplificou os procedimentos, desburocratizando-os e tornando-os mais céleres, uniformizou os procedimentos pré-contratuais, impôs a obrigatoriedade de realização de todos os procedimentos pré-contratuais em formato eletrônico ampliando, assim, a concorrência e o seu controle quando da realização dos concursos públicos.

O CCP português criou o portal dos contratos públicos inovando de forma vanguardista e trazendo a possibilidade de maior e melhor acompanhamento dos contratos realizados. Também previu o uso de plataformas eletrônicas pelas entidades adjudicantes. Obteve, ainda, o mérito de conseguir pôr fim a longa discussão doutrinária e jurisprudencial acerca do momento preliminar do procedimento contratual público ao estabelecer em seu artigo 36.º, n.º 1, que todo e qualquer procedimento contratual público inicia-se com a decisão de contratar²¹⁸. Enfim, o CCP Português foi um marco na legislação relativa à contratação pública nacional.

A ressalva acerca do CCP foi necessária para dizer que graças a essas inovações na legislação nacional foi possível um acompanhamento mais preciso das contratações realizadas em Portugal podendo ser emitido relatórios anuais condensando informações acerca das contratações públicas realizadas em território português, o que é feito pelo Instituto dos Marcados Públicos do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC) permitindo um planejamento mais preciso das políticas públicas e tornando mais viável o alcance do interesse público levado a efeito pelas via dos contratos públicos socialmente responsáveis, hipótese da aquisição de refeições para as escolas.

²¹⁷ O Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que procedeu a alteração do CCP adaptando-o aos ditames das Diretivas de 2014, somente entrou em vigência em 1.º de janeiro de 2018.

²¹⁸ Nesse sentido, Sérvulo Correia já defendia no ano de 1987 em sua tese de doutoramento que a decisão de contratar seria o ato que iniciaria o procedimento pré-contratual (Correia, S. (1987). Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos).

Cumpra-se asseverar que a contratação pública em âmbito português, segundo o disciplinamento do CCP operacionaliza-se, de maneira geral, obedecendo a cinco fases:

- a) Planejamento, por meio do qual o gestor decidindo contratar, procede a seleção do tipo de procedimento que mais se encaixa na necessidade pública a ser atendida (Objeto), define os critérios de seleção e de adjudicação fazendo constá-los em um caderno de encargos;
- b) Procede a publicação do anúncio do concurso com observância dos valores dos contratos que lhes servem de parâmetro, bem como se a publicidade se efetivará somente nacionalmente ou também no Jornal Oficial da União Europeia;
- c) Após o recebimento das propostas a entidade adjudicante seleciona aquela que melhor atende ao interesse público com base nos critérios previamente fixados e adjudica em favor de quem melhor atendeu aos objetivos previamente definidos no Programa do concurso e no caderno de encargos com a conseqüente formalização do instrumento contratual;
- d) Na última fase é feito o acompanhamento do contrato (execução) com a expedição da faturação e da respectiva quitação do objeto do procedimento.

As compras públicas voltadas para a aquisição das refeições para as escolas Portuguesas para além da obrigatoriedade de cumprimento de todos esses aspectos conformadores do procedimento disciplinados pelo CCP, de modo a resguardar os princípios gerais inerentes à contratação pública, devem ainda trazer ínsitas as especificidades que constituem diferenciais relativamente a outras espécies de aquisições públicas.

Isto porque essa espécie de compra social voltada para o fornecimento de refeições escolares deve conter um direcionamento voltado ao cumprimento das metas e estratégias constantes do Programa Nacional para Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS) de maneira que a alimentação chegue às escolas com observância das regras de segurança (*food safety*), em quantidade suficiente (*food security*), além de nutricionalmente adaptadas às necessidades da população estudantil.

Quanto a essas metas e objetivos constantes do PNPAS eles podem ser estrategicamente traçados no Programa do Concurso e no caderno de encargos de modo que o atendimento dos requisitos formais concernentes ao próprio procedimento

concorrencial, bem como aqueles relativos as estratégias alimentares nacionais e da U.E fiquem assegurados. Daí infere-se a importância que ocupam nas compras públicas sociais os critérios adjudicatórios. São os critérios adjudicatórios fixados que vão possibilitar a compra perfeita sob os aspectos legais, sociais, ecológicos e de sustentabilidade.

Se a operacionalização da compra pública social desenvolver-se em conformidade com as regras legislativas nacionais e os parâmetros emanados da U.E, o Estado português desenvolverá e efetivará, na prática, de maneira sustentável as aquisições das refeições para as suas escolas.

Para fins de análise objetiva quanto ao cumprimento concreto das diretrizes específicas da compra pública social concernente às refeições escolares em Portugal, inclusive os critérios de sustentabilidade, optou-se pela análise de um caso concreto. A hipótese diz respeito ao procedimento de concurso instaurado pela unidade orgânica da divisão de Educação e Cultura, Câmara Municipal de Espinho destinando-se a aquisição de refeições escolares pelo município de Espinho para os seus estabelecimentos de ensino do pré-escolar, 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário – ano letivo 2023/2024, NIPG 5663/23 – Conselho de Espinho.

A escolha ocorreu de maneira aleatória após consulta ao *site* da *internet* abaixo referenciado. Neste caso concreto, a análise será direcionada para aferir se por meio do Programa do concurso foram assegurados os critérios de adjudicação contidos no Guia da U.E.²¹⁹ para essa espécie de Compra Pública Socialmente Responsável (CPSR) e que diz respeito ao fornecimento de refeições para os estabelecimentos de ensino do pré-escolar, 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário – ano letivo 2023/2024 para o já mencionado conselho.

O Caderno de encargos do Concurso sob exame, assim como o Programa do Concurso estão disponíveis eletronicamente e podem ser amplamente consultados²²⁰.

²¹⁹ O Guia mencionado foi elaborado pela Comissão Europeia e publicado no Jornal da União Europeia em 18 de junho de 2021 (2021/C237/01).

²²⁰ Para consultar o caderno de encargos ver: https://portal.cm-espinho.pt/fotos/categorias_informacao_ficheiros/2023cpi5663b_ce_8300618686597e869ecec1.pdf; Já o programa do concurso encontra-se disponível em: https://portal.cm-espinho.pt/fotos/categorias_informacao_ficheiros/2023cpi5663b_pc_5365592286597e87e2f5d3.pdf.

2.4.2 – CRITÉRIOS ADJUDICATÓRIOS CONSTANTES DO PROGRAMA DO CONCURSO DESTINADO AO FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES PARA OS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO DO PRÉ-ESCOLAR, 1.º, 2.º E 3.º CICLOS DO ENSINO BÁSICO E SECUNDÁRIO, CONSELHO DE ESPINHO (ANO LETIVO 2023/2024, NIPG 5663/23. CODIFICAÇÃO -PS02-00-IMP-22/08) E O GUIA NORTEADOR DAS COMPRAS SOCIAIS.

O programa de concurso que rege o procedimento para fornecimento de refeições escolares promovido pela entidade adjudicante município de Espinho fixou em sua Cláusula 14ª. que o critério norteador da adjudicação, seria o seguinte:

Cláusula 14.ª | Critério de adjudicação

1. A adjudicação é feita de acordo com *o critério da proposta economicamente mais vantajosa*, determinada pela modalidade de multifator de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP, com uma pontuação máxima possível de 5,000 pontos (arredondamento até três casas decimais) e com os seguintes fatores:

F1 - Custo dos géneros incorporados a cada refeição – 50%;

F2 - Composição e diversidade das ementas – 40%;

F3 - Preço global – 10% (Grifo acrescido).

Em complementação, a Cláusula 27ª. do caderno de encargos fixou que o custo dos géneros incorporados a cada refeição não poderia ser inferior aos seguintes valores:

Cláusula 27.ª | Matéria-prima alimentar

4. O custo dos géneros incorporados a cada refeição não poderá ser inferior a:

- Almoços dos Alunos – €1,82 (um euro e oitenta e dois cêntimos);
- Lanches dos Alunos – €0,46 (quarenta e seis cêntimos)
- Almoços dos Adultos – €2,43 (dois euros e quarenta e três cêntimos);

Do teor dos dispositivos acima transcritos constantes dos dois instrumentos norteadores da compra social das refeições, programa do concurso e caderno de encargos, respectivamente, é possível inferir-se que embora tenha sido referenciado que a adjudicação se daria com base na proposta economicamente mais vantajosa, o que seria expectável, uma vez que a compra em análise é dotada de natureza social, não houve previsão de outros critérios para além do preço da refeição (*preço* dos géneros alimentícios, *preço* global e composição e diversidade das ementas) descumprindo-se,

assim, os ditames que estão ínsitos na escolha da proposta mais vantajosa que engloba outros valores para além do preço.

Conforme observado ao longo dos dois documentos (Programa do Concurso e caderno de encargos) não houve a previsão expressa de qualquer outro critério, para além do preço, capaz de assegurar vantagens sociais e de sustentabilidade imprescindíveis ao cumprimento dos objetivos do concurso e da natureza social que detém a contratação pública voltada para a aquisição de refeições, necessárias à efetiva concretização direito à alimentação nas escolas do Concelho de Espinho para o ano de 2023/2024.

Isto significa que o cumprimento da política pública alimentar traçada nacionalmente dentro dos parâmetros legais do PNPAS, do CCP, bem como daqueles orientados pela U.E não foram atendidos em sua integralidade fazendo com que a abordagem concernente a sustentabilidade do Programa Alimentar ficasse reduzida a um único critério, sendo insuficiente.

No que diz respeito às orientações da U.E cumpre trazer à tona as informações concernentes a essa espécie de compra social contidas no Guia da Comissão Europeia (2021/C 237/01). O Guia estabelece de forma expressa que os Contratos Públicos Socialmente Responsáveis (CPSR), hipótese presentemente analisada, que deveriam ser direcionados para o alcance da sustentabilidade em todos os seus aspectos e, no que diz respeito ao direito às refeições escolares, não podem limitarem-se ao fornecimento em quantidade suficiente e seguros sob o ponto de vista da inocuidade. O viés norteador dessa espécie de contratação deve impulsionar as entidades adjudicantes a alcançarem resultados positivos muito mais amplos, especialmente, no aspecto social.

Os contratos voltados ao fornecimento alimentar devem, ainda, de acordo com as orientações constantes do Guia já mencionado, para além da obtenção de vantagens sociais, evitar ou atenuar impactos sociais negativos avançando como instrumento estratégico de política social.

E para que esses objetivos estratégicos sociais da compra pública alimentar concretizem-se é preciso uma interação sinérgica com outras políticas públicas de interesse social de modo a promover desenvolvimento sustentável em ampla escala criando oportunidades como, por exemplo, estabelecendo critérios de adjudicação que se desdobrem de forma reflexiva em oportunidades de emprego e de inclusão social.

O desafio para cumprir essas metas de desenvolvimento sustentável nas compras sociais passa pela elaboração mais cuidadosa dos cadernos de encargos e dos programas de concurso de forma que estabeleçam critérios de adjudicação criativos que levem em consideração outros parâmetros. Também passa por uma melhor qualificação das equipes integrantes das entidades adjudicantes responsáveis pela elaboração dos documentos norteadores dos Concursos públicos que possuam natureza social.

Uma dessas possibilidades poderia vir a ser o estabelecimento de um critério inovador no sentido de que parte dos gêneros alimentícios incorporados às refeições fornecidas pelo adjudicatário fossem provenientes da agricultura biológica. Com a inserção de um critério de adjudicação desse tipo haveria uma melhoria na qualidade da alimentação, seguramente, bem como a criação e forma reflexa de renda aos produtores biológicos que teriam um mercado seguro e rentável para seus produtos promovendo a circulação de renda no local de produção dos produtos. Dessa maneira, por meio desse critério de adjudicação, haveria uma atuação integrada entre a compra das refeições escolares e a produção local provenientes de regiões mais próximas das escolas, diminuindo os custos de transporte e fomentando o alcance de uma das metas constantes da Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ESANP)²²¹.

Ainda, outra hipótese seria estabelecer que as frutas constantes das refeições deveriam ser produzidas de forma ecológica cabendo aos adjudicatários demonstrarem essa procedência. Nos termos da Diretiva 2014/24/UE, isto é plenamente possível.

Outra possibilidade de inserção de critério de adjudicação com desdobramentos positivos socialmente seria aquela que estabelecesse que parte dos trabalhadores contratados pelo adjudicatário deveriam ostentar a condição de imigrante, o que poderia atenuar um grave problema social atualmente existente em Portugal e que a guerra entre Rússia e Ucrânia veio acentuar.

Possibilidades de estabelecimento de critérios socialmente positivos não faltam como, por exemplo, apoiar as Pequenas e Médias Empresas (PME) estipulando que um percentual determinado de adjudicação em lotes deveria ser destinado a essa espécie de

²²¹ A ENSANP concretiza-se em quatro eixos estratégicos: O primeiro deles diz respeito a integração entre políticas e governança. O segundo e terceiro evidenciam prioridades de intervenção centradas numa melhoria de acesso a alimentos seguros, sustentáveis e nutricionalmente adequados. O quarto e último, é transversal aos três anteriores e preconiza a comunicação da implementação e dos resultados entre eles.

empresas. Essa estipulação poderia contribuir para apoiar as PME's fomentando seu desenvolvimento e, de forma reflexa, o progresso social sustentável. O critério de adjudicação de lotes em determinado percentual às PME's contribuiria também para aumentar a concorrência que é princípio elementar buscado pelas compras públicas. A divisão em lotes é plenamente possível nos termos do artigo 46.º do CCP²²².

É claro que todas as hipóteses acima sugeridas devem passar pelo controle rigoroso de legalidade por parte das entidades adjudicantes tendo em vista que os parâmetros legislativos nacionais portugueses, da U.E e internacionais (tratados internacionais, por exemplo) devem ser estritamente obedecidos.

Ademais, exemplos exitosos da inserção de critérios sociais e ambientais e a utilização de boas práticas nas compras sociais efetivadas por Estados-Membros da U.E não são raros. Um desses envolve o fornecimento de refeições para mais de trezentas escolas na Alemanha (Munique) conforme abaixo transcrito²²³:

Objetivo do concurso

Em 2017, o município de Munique abriu um concurso para um contrato-quadro relativo ao fornecimento de refeições a mais de 300 escolas. Este município possui uma longa tradição no desenvolvimento de uma contratação pública socialmente responsável. Já em 2002, o município tinha decidido não adquirir qualquer produto que tivesse implicado o recurso a trabalho infantil (ou violado a Convenção n. o 182 da Organização Internacional do Trabalho – OIT) e, desde então, tomou medidas no sentido de promover o comércio justo na sua contratação pública de produtos têxteis e alimentares.

Abordagem

²²² Nesse sentido, o artigo 46 A do CCP dispõe:

Artigo 46.º-A

Adjudicação por lotes

1 - As entidades adjudicantes podem prever, nas peças do procedimento, a adjudicação por lotes.

4 - A entidade adjudicante pode limitar o número máximo de lotes que podem ser adjudicados a cada concorrente, devendo indicar essas limitações no convite ou no programa do procedimento, bem como os critérios objetivos e não discriminatórios em que se baseie a escolha dos lotes a adjudicar a cada concorrente nos casos em que a aplicação dos critérios de adjudicação resulte na atribuição, ao mesmo concorrente, de um número de lotes superior ao máximo fixado.

5 - O disposto nos números anteriores não prejudica a possibilidade de a entidade adjudicante celebrar contratos que combinem vários ou a totalidade dos lotes, desde que essa possibilidade seja expressamente incluída no convite ou no programa do procedimento, caso em que devem ser previamente estabelecidos e indicados os critérios que fundamentam as várias hipóteses de combinação previstas.

²²³ Transcrito da página 56 do “Guia para ter em conta os aspetos sociais nos concursos públicos”, publicado no Jornal Oficial da União Europeia em 18.06.2021. Obtido no site: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021XC0618\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021XC0618(01)), acesso em 09.09.2024.

O concurso foi dividido em quatro lotes e incluía requisitos relativos à percentagem a fornecer de alimentos biológicos e requisitos de formação do pessoal de cozinha. Além disso, 5 % dos critérios de adjudicação estavam reservados para aspetos sociais e ambientais suplementares, a saber, a presença de matérias-primas certificadas pela *Fairtrade International*, pela Organização Mundial do Comércio Justo, ou com certificações equivalentes.

Resultados

Foram recebidas três propostas para cada lote – todas elas apresentadas por PME. No conjunto dos quatro lotes, foram adjudicados contratos a um total de três fornecedores. Ao todo, estes contratos abrangem mais de 300 estabelecimentos e permitirão servir refeições a mais de 490000 crianças em idade escolar.

Ensinamentos adquiridos

É importante garantir o compromisso de todos os intervenientes (ou seja, direção, funcionários, pais, crianças etc.) no sentido de promover um sentimento de apropriação que permita assegurar o êxito do projeto, bem como granjear boas ideias.

Boas práticas

Considere de que modo avaliará as alegações de CPSR dos proponentes, incluindo peritos relevantes no painel de avaliação e exigindo rótulos ou uma certificação por terceiros.

Caso estejam reunidas as condições para os lançar, os procedimentos que permitam uma interação direta com os proponentes, nomeadamente o diálogo concorrencial podem ajudar a desenvolver e aperfeiçoar abordagens eficazes dos objetivos sociais.

Reveja os critérios e requisitos subjacentes a qualquer rótulo que pretenda referir nos documentos do concurso, a fim de assegurar que estão ligados ao objeto do contrato e que são objetivos e não discriminatórios.

Tem de aceitar quaisquer rótulos ou certificações equivalentes que prevejam os mesmos critérios e, nos casos em que o proponente não conseguiu obter um rótulo ou uma certificação dentro dos prazos aplicáveis, por motivos que não lhe sejam imputáveis, tem de aceitar outros meios de prova adequados.

A transcrição do caso concreto acima demonstrou que a compra pública social procedida em Monique, na Alemanha, ao fixar por meio de critérios adjudicatórios que cinco por cento dos lotes das refeições para suas escolas deveriam ser direcionados às PME refletiu-se positivamente na medida em que três dos quatro lotes integrantes do concurso foram adjudicados por PME.

O exemplo concreto acima demonstra que a experiência de outros Estados-Membros da União Europeia pode fornecer valiosas lições a Portugal. Alguns países têm demonstrado sucesso em implementar modelos de contratação pública mais inclusivos e

sustentáveis, onde há incentivos claros para que PME e produtores locais forneçam refeições para as escolas, ao mesmo tempo em que garantem a viabilidade econômica dessas operações. A troca de boas práticas, portanto, deve ser uma prioridade no processo de aprimoramento da política pública da alimentação escolar portuguesa. Para tal, seria essencial fomentar diálogos e parcerias internacionais que possibilitem a adaptação de modelos que já provaram ser eficazes em outros contextos europeus.

O exemplo mostra, ainda, que quando existe vontade política no sentido de fixar imposições sustentáveis nos critérios de adjudicação por parte das entidades adjudicantes é possível por meio da contratação pública viabilizar transformações trazendo imensuráveis ganhos na utilização exitosa dos Contratos Públicos Socialmente Responsáveis (CPSR) transformando aspirações sociais em realidade.

Outro exemplo de programa social exitoso garantidor do direito à alimentação nas escolas é o brasileiro. Conforme tratado neste trabalho (p. 70-88), o Brasil conseguiu firmar-se como exemplo de sucesso mundial nessa área em face da interação produzida entre o PNAE e diversas outras políticas públicas dirigidas à atenuação da fome e da geração de renda.

A política pública de aquisição de alimentos para as escolas públicas em Portugal é um tema central na garantia do direito fundamental à alimentação. Apesar dos esforços significativos para alinhar os objetivos de sustentabilidade com a contratação pública, o modelo atual ainda carece de aprimoramentos. Há lacunas evidentes que precisam ser melhoradas para que as compras públicas de alimentos possam efetivamente integrar políticas transversais, incluindo a participação de PME, promoção da agricultura local, a sustentabilidade ambiental, e o desenvolvimento econômico das regiões do interior do país.

O fornecimento de refeições nas escolas públicas portuguesas, realizado através da contratação pública, é uma ferramenta poderosa de política social. No entanto, tal sistema enfrenta barreiras consideráveis que comprometem a plena materialização do conceito de sustentabilidade. Para superar essas barreiras, é imprescindível que o Estado português avance na interligação de políticas públicas e promova uma visão mais holística do que constitui uma alimentação sustentável. Embora a inocuidade dos alimentos, ou seja, sua segurança e qualidade sanitária, seja uma preocupação fundamental, a

sustentabilidade vai além disso. É preciso considerar a cadeia de produção, os impactos socioeconômicos e ambientais.

O conceito de sustentabilidade aplicado às compras públicas não pode se restringir apenas à qualidade e ao preço do produto final. O fornecimento sustentável de alimentos nas escolas deve contemplar políticas de incentivo à produção agrícola local, especialmente no que tange à valorização da agricultura familiar e à revitalização das áreas rurais. O foco nas pequenas e médias explorações agrícolas é crucial, pois são elas que enfrentam os maiores desafios econômicos e de acesso aos mercados de fornecimento público. A política de alimentação escolar, portanto, deveria ser uma aliada estratégica na criação de condições para que esses produtores pudessem fornecer alimentos diretamente às escolas, fortalecendo a economia regional e promovendo práticas agrícolas sustentáveis.

A integração de diversas políticas públicas, desde o estímulo à agricultura sustentável até o desenvolvimento econômico das regiões mais vulneráveis, torna-se um elemento essencial na construção de um sistema verdadeiramente sustentável de compra de alimentos para escolas. Atualmente, as políticas de contratação pública em Portugal não conseguem, de forma satisfatória, articular esses diversos eixos de sustentabilidade. Isso gera um cenário onde o direito à alimentação nas escolas é garantido de maneira fragmentada, sem considerar a complexidade de suas vertentes, que deveria incluir não apenas a entrega de alimentos seguros e nutritivos, mas muitas outras medidas de cunho social e de proteção ao meio ambiente.

Um ponto crucial de melhoria seria a adoção de critérios mais amplos e criteriosos nas contratações públicas voltadas para a alimentação escolar. O foco exclusivo no preço mais baixo, que frequentemente orienta os processos de compras públicas, como o exemplo concreto objeto do item 2.4.2 deste estudo (pág. 112-120) desconsidera importantes fatores como a origem dos alimentos, as práticas de cultivo utilizadas e os impactos socioeconômicos dessas escolhas. Uma política de compras públicas que considere esses aspectos e os inclua nos seus documentos formais norteadores estaria mais alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, especialmente no que se refere à erradicação da pobreza (ODS 1), à promoção da agricultura sustentável (ODS 2) e ao consumo e produção responsáveis (ODS 12).

Além disso, a compreensão do conceito de sustentabilidade nas compras públicas deve evoluir. Em vez de se limitar a um aspecto econômico ou meramente ecológico é imperioso que se adote uma visão integrativa que abranja dimensões sociais, culturais e ambientais. Nesse sentido, o direito à alimentação nas escolas públicas não pode ser dissociado de políticas de desenvolvimento rural, preservação ambiental e promoção de economias locais (PME e agricultores locais). A aquisição de alimentos para as escolas deveria estar ancorada numa estratégia nacional que privilegiasse o desenvolvimento das regiões do interior, que historicamente têm sido negligenciadas quando dos investimentos públicos.

A sustentabilidade nas compras públicas de alimentos para as escolas, portanto, precisa ser entendida como um conceito multidimensional. Não se trata apenas de garantir que os alimentos sejam saudáveis e seguros para o consumo, mas também de assegurar que os processos produtivos sejam justos, que promovam o desenvolvimento das economias locais e que sejam ambientalmente responsáveis. O Estado, ao promover políticas públicas de alimentação escolar sustentáveis, tem a oportunidade de desempenhar um papel fundamental na transformação do setor agrícola, nas PME e no fortalecimento das economias locais, especialmente nas áreas rurais e de baixa densidade populacional.

Por fim, a sustentabilidade, neste contexto, deve ser vista como um direito complexo que abrange diversas áreas da vida social e econômica. A alimentação escolar não é apenas uma questão de fornecer refeições diárias às crianças, mas sim um componente de um sistema mais amplo de políticas públicas que pode influenciar positivamente a produção agrícola, a economia local e a preservação ambiental. A implementação de uma política de compras públicas sociais que considere todos esses aspectos é fundamental para garantir, em Portugal, um direito à alimentação que seja, de fato, sustentável e capaz de gerar impactos positivos para as gerações futuras.

A evolução do modelo de compra sustentável de alimentos para as escolas públicas em Portugal requer, portanto, um esforço conjunto de todas as esferas das entidades adjudicantes, com uma abordagem integrada e colaborativa entre diferentes setores. Somente assim será possível garantir que as gerações futuras tenham não apenas acesso à alimentação, mas acesso a uma alimentação que contribua para a saúde do meio ambiente, das economias regionais e da sociedade como um todo.

Em síntese, como demonstrado, o modelo de operacionalização do fornecimento das refeições nas escolas portuguesas através da contratação pública voltada para cumprimento de objetivos sociais ainda possui pontos a serem aprimorados de maneira que as barreiras existentes possam ser transpostas assegurando a sustentabilidade do direito à alimentação naquele âmbito. A construção contínua e dos próximos passos dependem a garantia do direito fundamental à alimentação nas escolas portuguesas.

CAPÍTULO 3 – A SITUAÇÃO PANDÊMICA PROVOCADA PELO COVID -19 E SEUS DESDOBRAMENTOS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO BRASIL E DE PORTUGAL: DESAFIOS AO DIREITO À ALIMENTAÇÃO E CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A abordagem feita ao longo dos capítulos precedentes foi voltada para a investigação da evolução do direito à alimentação e como se processam, concretamente, as compras públicas para materialização de tal direito nas escolas públicas no Brasil e em Portugal, em situação de normalidade administrativa.

Presentemente, o enfoque será direcionado para a situação de anormalidade provocada pelo COVID-19²²⁴, que levou a Administração Pública de ambos os países a consumarem iniciativas estratégicas por meio de respostas efetivas ao enfrentamento da pandemia atuando inicialmente em situação de perigo²²⁵ que acabou por desdobrar-se em uma de emergência sanitária. A situação emergencial obrigou os dois países a corporificarem medidas de cunho jurídico-administrativo excepcionais no âmbito do denominado “Direito Administrativo de Emergência”²²⁶.

Embora o presente estudo não possua o objetivo de exaurir o assunto, o que seria uma tarefa impossível, visa proceder a uma prospecção das adaptações e dos mecanismos jurídicos de direito administrativo utilizados ao abrigo dos princípios norteadores do Estado de Direito para atenuar as implicações decorrentes da situação de emergência e assegurar a continuidade do direito à alimentação aos alunos matriculados nas escolas públicas brasileiras e portuguesas.

A análise objetiva, ainda, saber até que ponto a contratação pública das refeições em Portugal e dos gêneros alimentícios no Brasil para atendimento das políticas públicas alimentares em suas escolas, PNPAS e PNAE, respectivamente, contribuíram para a

²²⁴ A COVID-19 é uma doença infecciosa provocada pelo vírus SARS-CoV-2, do grupo dos coronavírus, que muitas vezes se manifesta com sintomas de infecção respiratória aguda. Os seus sintomas podem ser semelhantes aos de uma gripe, ou uma condição mais grave, como pneumonia. Informação obtida em: <https://www.sns24.gov.pt/tema/doencas-infecciosas/covid-19/#o-que-e-a-covid-19>, acesso em 11.09.2024.

²²⁵ Acerca da situação de perigo ver Gonçalves, P. C. (2023). Manual de direito administrativo. Leya. p. 1045.

²²⁶ Expressão utilizada por Coimbra, J. D., Caldeira, M., & Serrão, T. (2020). Direito administrativo da emergência: organização administrativa, procedimento administrativo, contratação pública e processo administrativo na resposta à Covid-19. Almedina.

garantia do direito à alimentação dos alunos durante o período de excepcionalidade provocado pela pandemia levada a efeito pelo COVID-19.

3.1 – O BRASIL, O PNAE E A PANDEMIA: A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRA EM EMERGÊNCIA

Ao longo desse estudo foi demonstrada a importância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que constitui uma das maiores e significativas políticas públicas estratégicas de apoio à segurança alimentar²²⁷ em âmbito escolar brasileiro não somente em face dos vultosos recursos aplicados para a aquisição de gêneros alimentícios por meio das compras públicas, mas, sobretudo, pela dimensão social que alcança em razão do número de alunos carentes atendidos diariamente pelo fornecimento de refeições em toda a rede pública nacional de ensino básico.

Outro fator que diferencia essa política pública garantidora do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) no Brasil é o entrosamento e a articulação existente entre o (PNAE) e outras políticas públicas sociais de alimentação e geração de renda como, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Aliás, foi especialmente graças a interação entre PNAE e o PRONAF por meio da determinação legal obrigatória de aquisição através de compra pública (com utilização do procedimento de dispensa de licitação denominado chamada pública) de um percentual mínimo de trinta por cento aos agricultores familiares dos gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar (artigo 14 da Lei nº 11.947, de 16/6/2009) que o Programa passou a ocupar posição de destaque dentro do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)²²⁸. Com essa iniciativa legal, o PNAE foi ganhando corpo e consolidando-se como um dos maiores Programas do gênero, nacional e internacionalmente, como meio de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

O SISAN, presente em todos os Estados brasileiros e Distrito Federal, tem por “objetivos formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover

²²⁷ No sentido de combate à fome (*food security*).

²²⁸ O O SISAN foi criado pela Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País. Trata-se de um sistema público, de gestão intersetorial e participativa, que possibilita a articulação entre os três níveis de governo, assim como com a sociedade civil organizada, para a implementação e a execução das políticas de segurança alimentar e nutricional”²²⁹, caso do PNAE.

A interação, o caráter intersetorial e a transversalidade dessas diversas políticas públicas voltadas para o alcance do pleno direito à alimentação e a diminuição da fome ratificam o fato de que pela intervenção Estatal é possível aplacar a insegurança alimentar, atenuar as desigualdades sociais, fomentar a educação para construção de hábitos saudáveis, além de preservar a cultura e preferências alimentares nacionalmente.

Porém, mesmo em contexto de normalidade política e de saúde pública muitas barreiras ainda subsistem para a aplicação plena do PNAE como já se discorreu ao longo do capítulo 2 deste trabalho. Dessa forma, se as dificuldades apresentam-se existentes em situações de normalidade muito mais em condições fáticas de excepcionalidade e de emergência como aquela provocada pela pandemia do COVID-19.

Nesse contexto, cumpre enfatizar que a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou em 11 de março de 2020²³⁰ que a doença denominada COVID-19 caracterizava-se como pandêmica. A partir de então, os Estados e várias regiões do globo terrestre passaram a efetivar medidas de controle visando resguardar a saúde da população e evitar óbitos sendo uma das principais o isolamento social.

Esse isolamento social em decorrência da pandemia impunha o fechamento das fronteiras nacionais afetando a livre circulação de pessoas contrariando um dos princípios básicos da globalização vigente restringindo, inclusive, de modo significativo o comércio entre as nações. Tem-se, assim, que o advento da pandemia do Covid-19 trouxe uma realidade que transformou as relações até então existentes entre as nações de maneira profunda e na contramão de tudo que era pregado pela globalização. Isto é, a tendência a partir da decretação do estado pandêmico pelo Organização Mundial de Saúde (OMS) foi cada um dos países fecharem-se, a fim de evitarem a disseminação da doença passando a

²²⁹ Conforme site oficial do governo brasileiro: <https://www.gov.br/mds/pt-br/caisan/sisan>, acesso em 12.09.2024.

²³⁰ A Declaração de pandemia provocada pelo corona-vírus foi anunciada pelo diretor-geral da OMS, Tedros Ghebreyesus, em Genebra em data de 11.03.2020.

administrarem de forma interna o problema pandêmico, sem olvidar as orientações da OMS. No Brasil não foi diferente, mas, apresentou especificidades.

Em âmbito escolar brasileiro, em data de 17 de março de 2020²³¹, após o encerramento das escolas houve a determinação da substituição das aulas presenciais por aulas com utilização de meios digitais aos alunos das escolas integrantes da rede pública de ensino. Embora não houvesse alternativa viável para a permanência de funcionamento presencial das escolas, em razão da obrigatoriedade de cumprimento de várias medidas de isolamento social tendo outros países adotado solução idêntica, no Brasil o fechamento das instituições de ensino público redundou em um problema social sem precedentes.

Isto porque o fechamento de todas as escolas públicas da rede básica de ensino nacional provocou o rompimento da disponibilização de milhões de refeições escolares diárias deixando mais de quarenta milhões²³² de alunos privados de desfrutar da

²³¹ Em 17 de março de 2020, através da Portaria n.º 343, de 17 de março de 2020, o MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO determinou a substituição das aulas presenciais por aulas em meio digitais, nos termos seguintes:

PORTARIA Nº 343, DE 17 DE MARÇO DE 2020

Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição, e considerando o art. 9º, incisos II e VII, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 2º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, resolve:

Art. 1º Autorizar, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizem meios e tecnologias de informação e comunicação, nos limites estabelecidos pela legislação em vigor, por instituição de educação superior integrante do sistema federal de ensino, de que trata o art. 2º do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.

§ 1º O período de autorização de que trata o caput será de até trinta dias, prorrogáveis, a depender de orientação do Ministério da Saúde e dos órgãos de saúde estaduais, municipais e distrital.

§ 2º Será de responsabilidade das instituições a definição das disciplinas que poderão ser substituídas, a disponibilização de ferramentas aos alunos que permitam o acompanhamento dos conteúdos ofertados bem como a realização de avaliações durante o período da autorização de que trata o caput.

§ 3º Fica vedada a aplicação da substituição de que trata o caput aos cursos de Medicina bem como às práticas profissionais de estágios e de laboratório dos demais cursos.

§ 4º As instituições que optarem pela substituição de aulas deverão comunicar ao Ministério da Educação tal providência no período de até quinze dias.

Art. 2º Alternativamente à autorização de que trata o art. 1º, as instituições de educação superior poderão suspender as atividades acadêmicas presenciais pelo mesmo prazo.

§ 1º As atividades acadêmicas suspensas deverão ser integralmente repostas para fins de cumprimento dos dias letivos e horas-aulas estabelecidos na legislação em vigor.

§ 2º As instituições poderão, ainda, alterar o calendário de férias, desde que cumpram os dias letivos e horas-aula estabelecidos na legislação em vigor.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

²³² Conforme Silva, P. F. D. S. (2022). A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar durante a Pandemia da Covid-19 na percepção dos *street-level bureaucracy*: o caso da rede do Instituto Federal do Rio Grande do Norte - Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. p. 12.

alimentação até então fornecida de forma gratuita e universal nas escolas públicas de todo o território brasileiro. Cumpre asseverar que o PNAE está presente em todo o território nacional fornecendo refeições diariamente nas escolas públicas integrantes da rede de ensino básico.

A repercussão socialmente negativa da medida foi imensurável, pois, no Brasil a rede pública de ensino é frequentada em sua maioria por alunos egressos de famílias de baixa renda não sendo necessária muitas digressões para se inferir o tamanho da repercussão social que a ruptura do fornecimento diário das refeições escolares provocou aos discentes e às suas famílias no aspecto de segurança alimentar (*food security*) e da garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada para essa significativa parcela da população.

Convém ressaltar que as famílias residentes na região Norte e Nordeste do Brasil foram sempre consideradas as mais vulneráveis no aspecto social, alimentar e econômico. Reforçando esse aspecto, o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar feito pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – PENSSAN- que constitui um relatório de pesquisa plenamente confiável - demonstrou que a insegurança alimentar nas citadas regiões geográficas brasileiras agravou-se em razão da pandemia.

O Relatório acima referenciado aponta que conforme pesquisa realizada em 2021 “A pandemia da Covid-19 afetou negativamente as condições de renda e trabalho da população em todas as regiões do país. Entretanto, nas regiões Norte e Nordeste foram observados os maiores percentuais de perda de emprego, redução dos rendimentos familiares, endividamento e corte nas despesas de itens considerados essenciais: todas essas condições referidas como consequência da pandemia” (Informação constante no site <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>, acesso em 12.09.2024).

Nesse sentido, ratifica-se que embora não pare dúvida sobre a imprescindibilidade da medida de isolamento social que culminou com o fechamento das sedes das escolas para conter o avanço da pandemia, para além do grave problema social que redundou em insegurança alimentar entre os alunos do ensino público e em suas respectivas famílias, a repercussão negativa foi mais grave nas regiões Norte e Nordeste,

como demonstrado no relatório de pesquisa mencionado acima²³³. O Covid-19 trouxe de volta com muita força o fantasma da fome e da desigualdade social mazelas que haviam sido abrandadas pela eficácia da política de alimentação nas escolas trazida pelo PNAE, bem como de outras políticas sociais a esta interligadas.

Para além desse aspecto, um outro igualmente grave e desafiador apresentou-se: a ausência de coordenação e orientação aos Estados e Municípios por parte da União (através do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE), no tocante a gestão da continuidade do PNAE e dos gêneros alimentícios já adquiridos por meio de procedimentos licitatórios pelas entidades Executoras, antes do fechamento das escolas. É importante ressaltar que os alimentos comprados através da contratação pública pelas Entidades Executoras do PNAE para a alimentação escolar têm a entrega do objeto do contrato respectivo programada para um momento futuro, qual seja, ao longo do ano letivo e de forma parcelada à medida da necessidade para evitar desperdícios.

Cumprе enfatizar-se que de acordo com a Lei regulamentadora do PNAE (Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009) cabe à União a atribuição de proceder a coordenação do Programa de maneira que a referida política pública alimentar presente nas escolas possa desenvolver-se a contento em todo o país, como infere-se do teor do artigo 16 da referida lei, abaixo transcrito:

Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009

Art. 16. Competem à União, por meio do FNDE, autarquia responsável pela coordenação do PNAE, as seguintes atribuições:

I - estabelecer as normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE;

II - realizar a transferência de recursos financeiros visando a execução do PNAE nos Estados, Distrito Federal, Municípios e escolas federais;

III - promover a articulação interinstitucional entre as entidades federais envolvidas direta ou indiretamente na execução do PNAE;

IV - promover a adoção de diretrizes e metas estabelecidas nos pactos e acordos internacionais, com vistas na melhoria da qualidade de vida dos alunos da rede pública da educação básica;

²³³ Conforme indicado na pág. 124 deste trabalho e informação colhida no site: <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>, acesso em 12.09.2024.

V - prestar orientações técnicas gerais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o bom desempenho do PNAE;

VI - cooperar no processo de capacitação dos recursos humanos envolvidos na execução do PNAE e no controle social;

VII - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas objetivando a avaliação das ações do PNAE, podendo ser feitos em regime de cooperação com entes públicos e privados (grifo acrescido).

Como observa-se do teor do artigo acima, dentre as diversas atribuições da União (por meio do FNDE) cabe aquela de estabelecer as normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do PNAE nas escolas. Se essa importante função deve ser cumprida com o máximo rigor em situações de normalidade política, administrativa e de saúde mais ainda deve sê-lo em momentos de crise ou em situações de excepcionalidade sanitária ou de emergência como aquela levada a efeito pelo COVID-19.

Pois bem, como já referenciado, embora a decretação de fechamento das escolas tenha sido determinada em 17 de março de 2020²³⁴, somente em data de 07 de abril de 2020 (ou seja, quase um mês depois), a União, através do Poder Executivo Federal, veio estabelecer diretrizes quanto a destinação dos gêneros alimentícios adquiridos pelas entidades Executoras para a alimentação escolar dos alunos durante determinado período do ano letivo presencial.

As diretrizes advieram da Lei n.º 13.987/2020, tendo a União determinado que enquanto durasse a suspensão das aulas presenciais nas escolas da rede pública, os gêneros alimentícios adquiridos precedentemente por meio de procedimentos licitatórios poderiam ser entregues de imediato aos pais ou responsáveis pelos estudantes. A excepcionalidade da entrega aos pais e representantes dos alunos visava atenuar o grave problema social decorrente da paralisação do Programa Alimentar nas escolas públicas.

A Lei n.º 13.987/2020, procedeu a autorização prefalada nos termos seguintes:

Lei n.º 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

²³⁴ Conforme Portaria n.º 343, de 17 de março de 2020- Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 21-A:

“Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae”.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de abril de 2020; 199º da Independência e 132º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub

Damare Regina Alves

Como infere-se do teor da Lei n.º 13.987/2020 acima transcrita, embora tenha sido autorizada, excepcionalmente, a distribuição imediata dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos da própria União (FNDE) para o Programa de Alimentação (PNAE) nas escolas públicas aos pais e responsáveis pelos alunos (que em situação normal teriam sido beneficiados pelas refeições nas próprias escolas) foi bastante genérica quanto a regulamentação dessa entrega.

Ademais, a Lei foi omissa quanto ao detalhamento da forma pela qual as Entidades Executoras (Estados, Municípios e Distrito Federal e suas respectivas secretarias de educação e escolas) haviam de proceder a essa distribuição alimentar aos pais e representantes legais dos alunos das escolas da rede pública de ensino que foram fechadas. O procedimento deveria ter sido detalhado na Lei tendo em vista que as entidades públicas federativas (Estados e Municípios e Distrito Federal) foram as responsáveis pela aquisição dos referidos gêneros alimentícios, por meio de procedimentos licitatórios com recursos do FNDE, estando preparadas para confeccionar as refeições e posteriormente distribuí-las aos alunos em seus refeitórios sob a forma de alimentação pronta nas respectivas unidades escolares ao longo do ano letivo (conforme dispõe o artigo 17, alínea “e” da Lei n.º 11.947/2009 disciplinadora do PNAE).

A nova forma de gerenciamento imposta pela União (FNDE), bem como a falta de detalhamento legal de como seria operada essa nova logística de distribuição, além da ausência dos critérios de elegibilidade para o recebimento dos alimentos adquiridos causou instabilidade às entidades executoras do Programa. Isto porque a realidade financeira-orçamentária presente nas entidades federadas é muito diversificada fazendo emergir situações fáticas distintas quanto a operacionalização da determinação legal em cada uma delas. Sem um norte preciso, as entidades Executoras do PNAE passaram a esperar uma devida regulamentação ao nível federal, a quem competia tal encargo, de maneira a evitar iniciativas unilaterais descoordenadas que viessem a complicar, inclusive, a futura prestação de contas dos recursos financeiros já recebidos e utilizados.

Na tentativa de suprir a lacuna foi editada a Resolução n.º 02/2020, em data 09 de abril de 2020. Por meio da referida Resolução, o Ministério da Educação, através do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) estabeleceu que a distribuição dos gêneros alimentícios já adquiridos pelas Entidades Executoras ficaria à critério do poder público local (artigo 1.º da Resolução n.º 02/ 2020).

Assim, o FNDE, por meio da Resolução mencionada transferiu para a responsabilidade exclusiva das entidades federativas a gestão da entrega dos gêneros alimentícios já recebidos ou que já tivessem sido adquiridos estando os respectivos contratos em fase de execução, pois neste caso, as entregas operam-se de forma parcelada ao longo do ano letivo.

Necessário asseverar que tanto a Lei do PNAE (Lei n.º 11.947/2009, artigo 5.º, parágrafo 2.º) quanto a Resolução n.º 26/2013 do FNDE (art. 18) dispõem que os recursos repassados pelo FNDE somente podem ser utilizados pelas Entidades Executoras para a aquisição de gêneros alimentícios. Sendo assim, diante do fato de que a Resolução n.º 02/2020 não derogou tais determinações infere-se que as despesas excepcionais com o transporte e distribuição dos alimentos sob a forma de *kits* durante a pandemia constituiria ônus exclusivo das Entidades Executoras do PNAE.

Dessa maneira, caberia, à cada uma das Entidades Executoras arcar com os encargos decorrentes desses custos acrescidos e não previstos. Igualmente, os custos com as embalagens dos alimentos para a respectiva entrega recairiam também sob a responsabilidade exclusiva das entidades Executoras.

Posteriormente, diante da constante necessidade de aperfeiçoamento da execução do PNAE durante a pandemia, cujos aprendizados eram absorvidos à medida que os desafios eram enfrentados, adveio da Resolução n.º 6, de 8 de maio de 2020 que veio estabelecer normas para execução técnica, administrativa e financeira do PNAE aos Estados, Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais.

Todavia, assim como a Resolução n.º 2/2020 a subsequente Resolução n.º 6/2020 continuou omissa quanto ao uso dos recursos do FNDE/PNAE para suprir despesas com o transporte, distribuição e embalagem dos *kits* de alimentação fazendo prevalecer o disposto na legislação do PNAE quanto a impossibilidade de utilização dos recursos transferidos pelo FNDE para outros fins, permanecendo a exclusividade de utilização para aquisição de gêneros alimentícios. A omissão contribuiu para agravar a situação de desigualdade existente entre os entes federativos.

A desigualdade mencionada foi reforçada pelo fato de que os entes públicos que possuem menor capacidade financeira não terem possibilidade de arcarem com despesas não previstas em seus orçamentos. A maioria das entidades públicas menos capazes orçamentariamente está localizada nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. Exatamente por este aspecto específico é que nessas duas regiões a continuidade do PNAE apresentasse-se mais imprescindível e prioritária e, por isto, a União deveria ter-lhes concedido um tratamento diferenciado.

Porém, a Resolução n.º 02/2020 estabeleceu duas importantes medidas de segurança alimentar (*food safety*) e de prevenção do contágio pelo Covid-19 ao determinar que os gêneros alimentícios e os *kits* de embalagem contendo os alimentos a serem entregues aos pais e representantes dos alunos deveriam ser higienizados com água e sabão antes de adentrarem na moradia de entrega (parágrafo 4.º, artigo 3.º), bem como ao determinar que na distribuição dos alimentos fossem evitadas aglomerações (parágrafo 3.º, art. 3.º).

Diante da imprevisibilidade quanto a duração do tempo de permanência do encerramento das aulas presenciais e, via de consequência, do fechamento das escolas públicas, a Resolução n.º 02/2020 regulamentou como efetivar-se-iam as compras públicas (procedimentos licitatórios de aquisição) pelas entidades executoras, após o esgotamento dos alimentos já adquiridos aos agricultores familiares.

Este olhar especial da Resolução n.º 02/2020 aos agricultores familiares (artigo 5.º) e suas organizações (cooperativas, assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres) veio ratificar a linha norteadora e as disposições já contidas na Lei regulamentadora do PNAE que prioriza as compras públicas locais a essa espécie de fornecedores de alimentos (art. 14 da Lei n.º 11.947/2009). Para além de priorizá-las aos agricultores familiares estabeleceu um procedimento próprio com a dispensa de licitação, a chamada pública. Importante ressaltar que compra pública local viabiliza a entrega de frutas, legumes e hortaliças frescas e saudáveis porque a aquisição realiza-se na própria localidade de produção agrícola onde estaria estabelecida também a escola prescindindo de transporte a longas distâncias.

A Resolução n.º 06/2020, editada em 8 de maio de 2020, ou seja, um mês depois da Resolução n.º 02/2020, veio regulamentar de maneira mais específica as compras públicas de gêneros alimentícios para o PNAE. Nesse sentido, ratificou o que já continha na Resolução anterior (Resolução n.º 02/2020) detalhando alguns outros aspectos.

Assim, a Resolução n.º 06/2020, em seu capítulo V, nos artigos 23 até 39 tratou do processo de aquisição de alimentos para o PNAE, inserindo adaptações estratégicas relativamente aos dois procedimentos licitatórios (compras públicas) diferenciando-os quanto ao fornecedor: a) agricultor familiar rural ou suas organizações e b) outro tipo de fornecedor.

Tratando-se da aquisição de gêneros alimentícios ao agricultor familiar rural ou suas organizações sintetizaremos as principais diretrizes do procedimento de compra pública:

- a) O procedimento licitatório poderá ser dispensado (art. 14 da Lei n.º 11.947/2009), porém, pesquisa de mercado deve comprovar que os preços são compatíveis com o mercado e que os alimentos adquiridos estejam dentro das exigências do controle de qualidade pertinentes;
- b) O preço pesquisado que deve estar expresso no teor do edital deve corresponder a média pesquisada por, no mínimo, três mercados em âmbito local (Art. 31, parágrafo 1.º da Resolução n.º 06/2020);
- c) Se a Entidade Executora optar pela dispensa de procedimento licitatório, obrigatoriamente, a aquisição deve operar-se através de Chamada Pública. A

Chamada Pública constitui-se em forma singular de operacionalização de contratação pública voltada à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações (Art. 30, parágrafo 2.º da Resolução n.º 06/20);

- d) Em observância à destinação do percentual correspondente a trinta por cento dos recursos repassados pelo FNDE para essa espécie de compra pública devem ser priorizados os assentamentos de reforma agrária, as comunidades indígenas e as comunidades quilombolas demonstrando a sustentabilidade que constitui o norte dessa espécie de aquisição pública (art. 29 da Resolução n.º 06/2020).

Cumprase asseverar que o procedimento de chamada pública em conformidade com as adaptações procedidas pelas Resoluções n.º 06/2020 visavam facilitar e desburocratizar o procedimento de modo a manter a regularidade e continuidade da compra pública aos agricultores durante o período da emergência sanitária.

Considerando-se que durante o estado pandêmico ainda estava em vigência a Lei n.º 8.666/1993 que não era totalmente voltada para realização de procedimentos eletrônicos de aquisição pode-se dizer que a Resolução anterior (Resolução n.º 02/2020) buscou, essencialmente, facilitar a realização da Chamada Pública sem a participação presencial. Desse modo, poderia sintetizar-se as adaptações feitas com esse objetivo pela Resolução n.º 02/2020, da seguinte forma:

- 1- A aquisição dos gêneros alimentícios poderia ser realizada por procedimento de maneira remota, não presencial, através de ferramentas, modos e meios *on line*, porém, sempre através do procedimento de chamada pública (artigo 5.º, parágrafo 1.º e parágrafo 4.º da Resolução);
- 2- O envio às entidades executoras dos documentos para habilitação das propostas, bem como o projeto de venda e seus anexos e dos contratos de compra e venda relativos aos agricultores familiares, empreendedor familiar rural ou de suas organizações deveria processar-se de forma digitalizada (artigo 5.º, parágrafo 4.º da Resolução);
- 3- A entidade executora responsável pelo procedimento de chamada pública deve disponibilizar um endereço eletrônico no edital de chamada pública pertinente para possibilitar o envio da documentação de habilitação dos

participantes (agricultores familiares, empreendedor familiar rural ou de suas organizações, conforme artigo 5.º, parágrafo 3.º da Resolução);

- 4- No que diz respeito ao local e periodicidade de entrega dos alimentos deverão constar do edital de chamada pública e serão definidos pela entidade executora adquirente (art. 5.º, parágrafo 7.º, da Resolução).

No tocante às compras públicas voltadas para o PNAE dirigidas a outros fornecedores que não se enquadrassem como agricultores familiares, ressalvada a dispensa de procedimento licitatório prevista no artigo 24, inciso I da lei de licitações (Lei n.º 8666/93, a Resolução n.º 06/2020 estabeleceu as seguintes regras:

- a) Deveria, obrigatoriamente, ser realizada por meio de pregão eletrônico conforme disciplinado na Lei n.º 10520, de 17 de julho de 2002 e do Decreto n.º 10.024, de 20 de setembro de 2019. O pregão eletrônico destina-se a aquisição de bens e serviços comuns, isto é, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, critério sob o qual insere-se os gêneros alimentícios para fazer jus ao PNAE (art. 27, da Resolução n.º 06/2020);
- b) A adoção do pregão sendo de natureza obrigatória para ser adotada modalidade diversa deveria ser apresentada justificativa plausível pela Entidade Executora;
- c) Para aferir a compatibilidade do preço dos gêneros alimentícios, no processo administrativo norteador do pregão eletrônico deveria constar prévia pesquisa de preço de mercado a ser realizada ao nível local com fornecedores que atuem no ramo do objeto licitado (art. 28, inciso IV, da Resolução n.º 06/2020).

Como observa-se, o FNDE procedeu por meio das Resoluções n.º 02/2020 e n.º 06/2020, uma série de ajustes nos procedimentos de aquisição dos gêneros alimentícios destinados ao PNAE tanto no que diz respeito aqueles destinados aos agricultores familiares quanto aos dirigidos aos demais fornecedores.

No que diz respeito às chamadas públicas, os ajustes visavam, sobretudo, a continuidade da aquisição dos gêneros alimentícios junto aos agricultores familiares durante o fechamento das escolas e enquanto durasse a Pandemia visando resguardar o

direito à alimentação dos alunos e renda a esse segmento socioproductivo. As adaptações demonstram o nível de importância que a continuidade das compras e a interação entre os dois programas, PNAE e PRONAF, representam para a garantia do direito à alimentação no Brasil, especialmente em momentos de emergência.

Ainda no que diz respeito aos agricultores familiares, a iniciativa de facilitar e simplificar o procedimento de chamada pública para aquisição de gêneros para a alimentação dos alunos durante a situação de excepcionalidade constituiu-se, também, em uma forma de amenizar as perdas e a redução de comercialização dos produtos dessa classe de produtores que encontra nas compras públicas voltadas ao PNAE um importante mercado receptor.

Ademais, a agricultura familiar viu-se privada durante a pandemia de escoar sua produção por outros meios como as feiras livres e restaurantes que constituíam mercados alternativos de recepção dos seus produtos agrícolas o que veio, inclusive, a comprometer a segurança alimentar do próprio grupo familiar²³⁵.

Embora a boa intenção jurídico-legislativas contidas na Resolução n.º 02/2020 e na subsequente, n.º 06/2020, elas não foram de todo eficazes por muitos motivos, porém, dois merecem destaque. O primeiro deles diz respeito aos pequenos agricultores produtores rurais do Brasil que, em sua maioria, vive em localidades não totalmente acessíveis à *internet*, de maneira que os procedimentos de aquisição públicas voltados para suprir o PNAE e instaurados no período da pandemia, apesar de adaptados na forma anteriormente exposta e amplamente divulgados, não os alcançavam prejudicando, sobremaneira, a participação desse segmento produtivo nas chamadas públicas realizadas com esse fim.

O segundo aspecto de ineficácia das Resoluções mencionadas diz respeito a omissão quanto ao aumento dos repasses financeiros às entidades executoras que tiveram que arcar unilateralmente com os custos decorrentes da nova forma de distribuição e embalagem dos alimentos voltados ao PNAE que a partir do fechamento das escolas deveriam ser entregues aos pais e representantes dos alunos²³⁶.

²³⁵ Valadares, A. A., Alves, F., Galiza, M., & Silva, S. P. (2020). Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do Covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais. p. 8.

²³⁶ Conforme Lei n.º 13.987, de 7 de abril de 2020:
LEI Nº 13.987, DE 7 DE ABRIL DE 2020

Ora, em situação de normalidade, os alunos abrangidos pelo PNAE recebiam as refeições prontas já preparadas nas próprias escolas durante o período letivo. Os gêneros alimentícios que compunham essas refeições eram comprados pelas entidades executoras com recursos advindos do FNDE, conforme determinado pela Lei do PNAE. No que diz respeito aos insumos necessários à preparação das refeições esses eram suportados pelas referidas entidades com utilização de recursos e pessoal próprios e por meio de dotações já previstas em seus orçamentos.

Ocorre que com a determinação contida na Resolução mencionada de que esses alimentos antes distribuídos nos refeitórios das escolas deveriam entregues sob a forma de *kits* (embalados) aos pais e representantes dos alunos houve, em consequência, um acréscimo de custos financeiros orçamentários imprevistos e para os quais muitas das unidades federadas não estavam preparadas, especialmente, aquelas menos favorecidas orçamentariamente. Esse aspecto econômico que constitui um marco de heterogeneidade das unidades federadas brasileiras não foi observado nas Resoluções que trataram legislativamente de forma igual entidades federadas com realidades desiguais. Isto configurou descompasso com os mais elementares princípios administrativos, aspecto de gravidade ainda maior em emergência pandêmica.

No próximo subitem será mostrado um exemplo de estratégia utilizada por uma entidade federativa estadual, no caso, o Rio Grande do Norte para a implantação das novas regras de distribuição e entrega dos gêneros alimentícios adquiridos para o PNAE diante de precariedade de orçamento próprio.

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
Art. 1º A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 21-A:

“Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 7 de abril de 2020; 199º da Independência e 132º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO

Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub

Damarens Regina Alves

3.1.1 – ESTRATÉGIAS UTILIZADAS PELAS ENTIDADES EXECUTORAS DO PNAE: O CASO DO RIO GRANDE DO NORTE

Como demonstrou o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar feito pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – PENSSAN²³⁷, a crise pandêmica provocada pelo COVID-19 evidenciou ainda mais os aspectos de desigualdade quanto ao arranjo federativo brasileiro confirmando que as regiões, os Estados e os Municípios mais privilegiados no aspecto orçamentário, notadamente, aqueles integrantes das regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste suportam as crises emergenciais com menos danos à população assistida por Programas de alcance social, caso do PNAE.

A pesquisa ratifica, ainda, a importância que as políticas públicas nacionais voltadas para garantia do DHAA ocupam nesse contexto, como é o caso do PNAE, para diminuir as desigualdades sociais decorrentes do “desarranjo institucional” e o quanto é importante o papel na União na coordenação das políticas públicas de abrangência nacional. Qualquer falha nessa gestão pode provocar danos ainda maiores ao pacto federativo no tocante ao desenvolvimento econômico e social sustentável brasileiro e para a garantia do DHAA.

Como demonstrado no subitem anterior, a falha durante a pandemia ocorreu quando a União (FNDE) não levou em consideração quando da emissão das medidas de disciplinamento jurídico de continuidade do PNAE a diversidade financeiro-orçamentária existente entre as unidades federativas adotando uma estratégia única de distribuição dos alimentos passando às entidades executoras a total responsabilidade para colocar em prática a continuidade do PNAE com a distribuição dos gêneros alimentícios ao país e representantes dos alunos.

Para suprir esse critério único e destoante da realidade institucional e financeira de muitos Estados e Municípios brasileiros foi necessário que tais entes usassem de criatividade para remanejar recursos e concretizar ações efetivas que impedissem a ruptura do Programa alimentar escolar, ante a diversidade de obstáculos que foram

²³⁷ Informação constante no *site* <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>, acesso em 12.09.2024, já referenciado à pag. 124 deste trabalho.

surgindo ao longo dos procedimentos de distribuição dos gêneros alimentícios e das compras públicas a serem realizadas.

Para demonstrar essa ação concreta por parte das entidades federativas optou-se por utilizar para análise a demonstração de funcionamento procedimental de uma compra pública realizada pelo Estado do Rio Grande do Norte a agricultores familiares em situação de normalidade para compará-la com uma outra realizada durante a pandemia. Embora ambas possuam o mesmo objeto, qual seja, a aquisição de gêneros alimentícios para dar efetividade ao PNAE, uma diferenciou-se da outra em razão das circunstâncias cronológicas fáticas já aludidas e pelo procedimento utilizado na compra.

A primeira compra sob a égide da Chamada Pública desenvolveu-se no sentido da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar para preparo das refeições nas cozinhas das próprias escolas durante determinado período do ano letivo com aulas presenciais como disciplina a Lei do PNAE (Lei n.º 11.947/2009) e pela Lei de Licitações em vigor na época da compra (Lei n.º 8.666/1993).

A segunda compra a ser analisada utilizou-se de Ata de registro de preços decorrente do procedimento licitatório denominado Pregão que é utilizado para aquisição de outros fornecedores que não agricultores familiares. Essa estratégia foi utilizada em circunstância de calamidade pública reconhecida pelo Decreto n.º 6, de 20 de março de 2020 e de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Em razão da situação de excepcionalidade, no caso a pandemia, observou os ditames das Resoluções n.º 02/2020 e 06/2020 que procederam alguns ajustes na Lei do PNAE. A circunstância de excepcionalidade obrigou o fechamento das escolas públicas do Estado do Rio Grande do Norte, como já mencionado, impedindo a continuidade de disponibilização das refeições nos seus refeitórios.

Dessa forma, em atendimento às regras da Resoluções acima mencionadas, o Estado do Rio Grande do Norte, viu-se obrigado a realizar as compras públicas com recursos advindos do PNAE e proceder a distribuição dos gêneros alimentícios adquiridos às famílias dos estudantes matriculados em suas escolas com utilização de seus próprios recursos.

Desde logo esclarece-se que não foi possível disponibilizar um *link* de acesso integral aos processos administrativos que formalizaram os dois procedimentos de

compras a serem estudados. Por isto, a alternativa foi buscar os principais documentos integrantes de ambos os procedimentos administrativos para, assim, fazer um exame geral dos seus pontos em comum e de suas diferenças.

Inicialmente, necessário condensar as informações básicas acerca do Estado do Rio Grande do Norte, de sua capital Natal, e da organização administrativa de sua rede básica de ensino público para a qual foram voltados os procedimentos de compra pública realizados.

O primeiro procedimento que será objeto do presente estudo foi instaurado em data 07 de junho de 2019, por meio do processo administrativo n.º 00410021.001112/2019-90 tendo como objeto a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar destinado aos alunos do ensino básico de quatro municípios integrantes da Primeira Diretoria Regional de Educação e da Cultura (DIREC). A primeira DIREC é uma das dezesseis unidades que compõem a divisão administrativa das escolas públicas geridas pela Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Rio Grande do Norte (SEEC). A primeira DIREC engloba 142 (cento e quarenta e duas) escolas em quatro municípios, respectivamente, Natal/RN (a capital do Estado), Extremoz/RN, Macaíba/RN, e São Gonçalo do Amarante/RN.

O procedimento de análise para o segundo caso será o que foi conduzido nos autos do processo administrativo n.º 00410021.000755/2020-50. Referido processo foi instaurado em data de 23 de junho de 2020, quando vigente a situação pandêmica. Este processo contém uma peculiaridade na medida em que possui vínculo com esse objeto do primeiro estudo. Isto porque parte dos gêneros alimentícios que foram distribuídos aos alunos durante a pandemia advieram de Atas de registros de preços decorrentes de procedimento de pregão presencial já realizado precedentemente e cujos contratos já estavam em execução.

No que diz respeito a aquisição de gêneros alimentícios advindos da agricultura familiar e do empreendedor rural e de suas organizações para cumprimento do percentual de 30% (trinta por cento) estabelecido pela Lei do PNAE, no segundo caso sob estudo, estes vieram do procedimento de chamada pública, objeto do processo que serviu de análise para o primeiro caso (processo administrativo n.º 00410021.001112/2019-90).

Em continuidade à análise convém esclarecer que o Estado do Rio Grande do Norte localiza-se na região Nordeste que é composta por nove Estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. A região Nordeste é uma das mais pobres do Brasil²³⁸. A área do Estado do Rio Grande do Norte alcança 52.809,599 km²²³⁹ sendo composta por 167 municípios dentre os quais insere-se a capital do Estado, Natal.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado do Rio Grande do Norte corresponde a 0,728, ocupando a 14ª posição no *ranking* nacional, conforme dados colhidos em 2021²⁴⁰. O IDH é importante referencial, pois, alcança reflexos também no desenvolvimento do Estado na perspectiva do crescimento econômico que é uma das bases do orçamento público decorrente dos impostos²⁴¹.

A capital do Estado, Natal, possui 701 (setecentos e uma) escolas integrantes da rede pública de ensino básico que engloba o ensino infantil (246), o ensino fundamental (342) e o ensino médio (113)²⁴².

As informações trazidas acima sobre o Estado do Rio Grande do Norte constituem um panorama geral acerca da realidade educacional do ente público e mostram-se imprescindíveis para perceber a sistemática do funcionamento do PNAE naquele Estado, inclusive, como são feitos os repasses financeiros para atender às metas e objetivos do Programa Alimentar nas escolas, bem como a forma de realização das compras públicas dos gêneros alimentícios nas duas circunstâncias: em situação de normalidade e durante a pandemia.

3.1.2 – ANÁLISE DO PRIMEIRO CASO: PROCEDIMENTO PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS ORIUNDOS DA AGRICULTURA FAMILIAR REALIZADO DENTRO DA NORMALIDADE ADMINISTRATIVA –

²³⁸ A região Nordeste, em 2022, detinha 27% da população total do Brasil, mas concentrava 43,5% da população na pobreza e 54,6% da população em extrema pobreza. Dados colhidos no site: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021>, acesso em 15.09.2024.

²³⁹ Área Territorial: Área territorial brasileira 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023, informação obtida no site: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn.html>, acesso em 15.09.2024.

²⁴⁰ Conforme site oficial do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn.html>, acesso em 15.09.2024.

²⁴¹ Em conformidade com: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano/painel-idhm>, acesso em 19.09.2024.

²⁴² Fonte de pesquisa: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rn/natal/pesquisa/13/0>, acesso em 15.09.2024.

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 00410021.001112/2019-90 - PRIMEIRA DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E DA CULTURA (DIREC)

O procedimento administrativo N.º 00410021.001112/2019-90 – Chamada Pública²⁴³ - foi instaurado para aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar para suprimento do PNAE, em data de 07 de junho de 2019, quando subsistia situação de normalidade administrativa no Estado do Rio Grande do Norte.

O primeiro documento que compõe o processo é o Memorando n.º 36/2019/SEEC - SUASE/SEEC, subscrito pela Coordenadora da Secretaria Estadual de Educação e dirigido ao Secretário Estadual de Educação e Cultura expressando-se nos termos seguintes:

Memorando n.º 36/2019/SEEC - SUASE/SEEC - CODESE/SEEC - SADI/SEEC - SECRETÁRIO

Ao(À) Sr.(a). GABINETE DO SECRETÁRIO

Assunto: CHAMADA PÚBLICA - 1ª DIREC.

Vimos através deste, solicitar a V. Ex.ª, autorização para abertura do processo na forma de Chamada Pública, com vista à aquisição dos gêneros alimentícios oriundos da Agricultura Familiar, destinados aos educandos das unidades de ensino dos 4 (quatro) municípios circunscritos a 1ª Diretoria Regional de Educação e da Cultura – DIREC/NATAL, em cumprimento a lei n.º 11.947/2009 e resoluções n.º 26/2013 e n.º 04/2015 do FNDE, conforme justificativa em anexo.

Em atendimento à pretensão, o Secretário Estadual de Educação e Cultura anuiu a continuidade do procedimento e autorizou a realização da despesa determinando a realização das fases subsequentes para a aquisição dos gêneros alimentícios operando-se de forma descentralizada, conforme abaixo transcrito:

DESPACHO

Processo n.º 00410021.001112/2019-90

Interessado: SUBCOORDENADORIA DE ASSISTÊNCIA AO EDUCANDO

Versam os autos acerca de aquisição de gêneros alimentícios oriundos da Agricultura Familiar, destinados aos educandos das unidades de ensino dos 4 (quatro) municípios circunscritos a 1ª

²⁴³ A chamada pública constitui-se em procedimento de dispensa de licitação que pode ser utilizado nas compras públicas de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar como dispõe a lei do PNAE em seu artigo 14, parágrafo 1.º (Lei n.º 11947/2009).

Diretoria Regional de Educação e da Cultura – DIREC/NATAL, em cumprimento a lei nº 11.947/2009 e resoluções nº 26/2013 e nº 04/2015 do FNDE, conforme justificativa em anexo.

Posto isso, Ratifico Memorando da Subcoordenadoria de Assistência ao Educando/SUASE (2445551), bem como justificativa presente ao ID 2446049.

Autorizo o prosseguimento do feito, seguindo os autos à CPP para demais providências.

Natal/RN, 11/06/2019

A operacionalização da compra foi feita de forma descentralizada consistindo na utilização dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura que, por sua vez, repassou os citados recursos às Entidades Executoras que são as 142 (cento e quarenta e duas) escolas integrantes da Primeira Diretoria Regional de Educação – DIREC para as quais dirige-se a Chamada Pública iniciada. A primeira DIREC atua na gestão direta das 142 escolas que estão distribuídas dentro da jurisdição de quatro municípios integrantes do Estado do Rio Grande do Norte: Natal/RN, Extremoz/RN, Macaíba/RN e São Gonçalo do Amarante/RN.

A fase seguinte do procedimento consistiu na realização de reuniões em articulação com a Secretaria Estadual de Reforma Agrária e Agricultura Familiar (SEDRAF) para conjuntamente definirem por meio desse encontro presencial quais os produtos que deveriam ser adquiridos aos agricultores familiares dentro do território onde encontram-se os municípios englobados pela primeira DIREC. Cada região e cidade comporta agricultores que produzem produtos diversificados, por isto, a necessidade de definição prévia daqueles que podem ser adquiridos em cada um dos municípios integrantes da DIREC para suprir as escolas geridas pelo Estado no citado âmbito.

Com base nessa articulação e, ainda, considerando os gêneros alimentícios que foram adquiridos por meio de outras chamadas públicas precedentemente realizadas e com idêntico objeto foram definidos pelas nutricionistas pertencentes ao quadro de pessoal do Estado do Rio Grande do Norte, quais os que seriam adquiridos.

Os gêneros alimentícios encontram-se relacionados no documento abaixo que serviram como base para realização de posterior pesquisa de preço de mercado.

CHAMADA PÚBLICA 2020

LISTA DE PRODUTOS PARA PESQUISA DE PREÇO POR DIREC

1ª DIREC – NATAL

ITEM - GÊNEROS ALIMENTÍCIOS - UND - PREÇO MÉDIO

- 1 ABACAXI Kg
- 2 ABÓBORA LEITE (JERIMUM) Kg
- 3 ALFACE LISA Kg
- 4 ARROZ VERMELHO Kg
- 5 BANANA LEITE Kg
- 6 BANANA PACOVAN Kg
- 7 BATATA DOCE Kg
- 8 BETERRABA Kg
- 9 CEBOLINHA Kg
- 10 CENOURA Kg
- 11 COENTRO Kg
- 12 FEIJÃO MACASSAR Kg
- 13 LEITE EM PÓ INTEGRAL 400g
- 14 MACAXEIRA Kg
- 15 MAMÃO FORMOSA Kg
- 16 MELANCIA Kg
- 17 MELÃO Kg
- 18 PIMENTÃO VERDE Kg
- 19 POLPA DE FRUTAS ABACAXI Kg
- 20 POLPA DE FRUTAS ACEROLA Kg
- 21 POLPA DE FRUTAS CAJÁ Kg
- 22 POLPA DE FRUTAS CAJU Kg
- 23 POLPA DE FRUTAS GOIABA Kg
- 24 POLPA DE FRUTAS MANGA Kg
- 25 TOMATE Kg

Posteriormente com a definição dos gêneros alimentícios que deveriam ser adquiridos, a pesquisa de preço foi realizada com direcionamento à aquisição dos itens acima e com base no artigo 29 da Resolução n.º 04, de 02 de abril de 2015²⁴⁴, expedida pelo Conselho Deliberativo do FNDE, com base nos gêneros alimentícios selecionados pelas nutricionistas. O preço pesquisado alcançou a quantia de R\$ 1.911.600,12 (um milhão, novecentos e onze mil seiscentos reais e doze centavos). O Aviso de realização do procedimento foi publicado em diário oficial para dar cumprimento ao princípio constitucional da publicidade dos atos públicos.

Também foi enviado aviso por meio eletrônico ao Tribunal de Contas Estadual (TCE) que apesar da nomenclatura de Tribunal trata-se de órgão administrativo de controle de contas do Estado do Rio Grande do Norte e dos municípios integrantes do referido Estado. Com base no valor pesquisado foi lançado o edital de Chamada Pública sintetizado pelas informações abaixo consignadas:

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE SECRETARIA DE ESTADO DA
EDUCAÇÃO E CULTURA

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO 84 3232-1318 CHAMADA PUBLICA 01/2019
– PROCESSO Nº 00410021.001112/2019-20 EDITAL CHAMADA PÚBLICA Nº 01/2019 – 1ª
DIREC / NATAL OBJETO: A aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do
empreendedor familiar rural, e de suas organizações priorizando-se os assentamentos da reforma
agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, para atender os
alunos matriculados nas Unidades Escolares da Educação Básica da Rede Estadual
Jurisdicionadas a 1ª DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E DA CULTURA -

²⁴⁴ Art. 29 . O Preço de aquisição dos gêneros alimentícios será determinado pela EEx., com base na realização de pesquisa de preços de mercado.

§1º O preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no Edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

§2º Na impossibilidade da pesquisa ser realizada em âmbito local, deverá ser realizada ou complementada em âmbito territorial, estadual ou nacional, nessa ordem.

§3º: Os preços de aquisição definidos pela EEx. deverão constar na chamada pública, e serão os preços pagos ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício.

§4º Na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, a EEx. poderá acrescer aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, conforme Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011.

§5º O projeto de venda a ser contratado deverá ser selecionado conforme os critérios estabelecidos pelo art. 25.

§ 6º A relação dos proponentes dos projetos de venda será apresentada em sessão pública e registrada em ata, ao término do prazo de apresentação dos projetos.

DIREC/RN, dentro do Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, nos termos da lei nº 11.947 de 16/07/2009 e da Resolução nº 26 do FNDE, de 17/06/2013, complementada pela Resolução nº 4 de abril de 2015 e Lei Estadual nº. 10536 de 03/07/2019.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E CULTURA - COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO 84 3232-1318 CHAMADA PUBLICA 01/2019 – PROCESSO Nº 00410021.001112/2019-20 O ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, por meio da SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA-SEEC, com sede no Centro Administrativo do Estado, BR 101, KM 0, Bloco I, Térreo, Lagoa Nova – Natal/RN – CEP 59.064-901, através da Comissão Permanente de Licitação designada pela Portarias nº 108/2018-SEEC/GS e 109/2018 – SEEC/GS de 13 de janeiro de 2018, torna pública a CHAMADA PÚBLICA – 1ª DIREC (EXTREMOZ, MACAÍBA, NATAL, SÃO GONÇALO DO AMARANTE) para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou de suas Organizações (Cooperativas e Associações), que tenham interesse em fornecer para as escolas da rede pública estadual, atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, em conformidade com a Lei nº.11.947/2009, Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 e 04/2015 e Lei Estadual nº. 10536 de 03/07/2019, em sua atual redação, assim como com as condições descritas neste Edital e seus respectivos Anexos, na forma a seguir descrita.

1. DO OBJETO DA CHAMADA PÚBLICA

A presente Chamada Pública tem por objeto a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar, e de suas organizações para os alunos matriculados nas Unidades Escolares da Educação Básica da Rede Estadual da 1ª DIRETORIA REGIONAL DE EDUCAÇÃO E DA CULTURA-DIREC/RN, atendendo ao Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE, nos termos da lei nº. 11.947 de 16/07/2009 e da Resolução nº 26 /2013 e 04/2015 do FNDE, de 17/06/2013 e Lei Estadual nº. 10536 de 03/07/2019, conforme especificado no Anexo I e demais condições estabelecidas neste Edital.

O Edital estará à disposição dos interessados na Comissão de Chamada Pública da 1º Diretoria Regional de Alimentação Escolar (DRAE) localizada no Centro Administrativo, BL II – 2º andar, Lagoa Nova – CEP: 59064 907 - Natal/RN – TEL: 3232-1468, e pelo site: www.rn.gov.br, e serão publicados em rádios, nas Unidades Escolares e na forma de mural em locais públicos de ampla circulação, nos termos do art. 26 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 e 04/2015.

2. DO RECEBIMENTO DAS PROPOSTAS E DA SESSÃO PÚBLICA DE ANÁLISE DOS PROJETOS DE VENDAS

2.1 – O Edital de Chamada Pública permanecerá aberto para recebimento dos Envelopes Projetos de Vendas e documentação por um período mínimo de 20 (vinte) dias, findo o qual serão analisados em Sessão Pública, registrada em Ata, nos termos do §1º do Art. 26 e do §5º do Art. 29 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013 e 04/2015.

2.2 - RECEBIMENTO DOS PROJETOS DE VENDAS E DOCUMENTOS Data início: 08 de janeiro de 2020 Data Final: 31 de janeiro de 2020 Horário: 08:00hs às 16:00hs.

LOCAL DE ENTREGA: 1º Diretoria Regional de Alimentação Escolar (DRAE) localizada no Centro Administrativo, BL II – 2º andar, Lagoa Nova – CEP: 59064-907 - Natal/RN – TEL: 3232-1468. 2.3 –SESSÃO PÚBLICA DE ANÁLISE DOS PROJETOS DE VENDAS (ABERTURA DOS ENVELOPES)

Data início: 04 de fevereiro de 2020 (ABERTURA DA CHAMADA) Horário de início da sessão: 9:00hs. Local: Auditório CPL/SEEC - Centro Administrativo – Br. 101- bloco 01, térreo, Lagoa Nova, Natal/RN – Tel: 3232-1318. MUNICÍPIOS/UNIDADES ESCOLARES: EXTREMOZ, MACAÍBA, NATAL, SÃO GONÇALO DO AMARANTE.

Com o lançamento do Edital da chamada pública o procedimento foi realizado tendo havido a seleção dos projetos de venda apresentados pelos agricultores cujos critérios de classificação e escolha seguiram os parâmetros do artigo 25 da Resolução n.º 2672013(FNDE) constantes do Edital norteador do certame. Finalizado o chamamento público houve a expedição da Ata que encerra o resultado do procedimento constando a classificação dos agricultores classificados por municípios (aqueles abrangidos pela primeira DIREC). Também consta da Ata o rol das escolas que receberão os gêneros alimentícios com seus respectivos endereços de localização para posterior entrega ao longo do ano letivo e em conformidade com a necessidade, pois, nem todas as escolas possuem possibilidade de armazenamento.

Em sequência, houve emissão de Parecer técnico pela equipe de nutricionistas que analisou algumas amostras das polpas de frutas a serem distribuídas aos alunos tendo todas sido aprovadas.

Em observância as regras procedimentais, foi expedido o termo de adjudicação em cujo teor constou a relação das escolas contempladas pelo PNAE, as respectivas cidades de localização, os itens adjudicados para cada uma delas com seus respectivos valores. O resultado foi publicado no diário oficial do Estado do Rio Grande do Norte e enviado ao Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Esta foi, em síntese, a tramitação seguida pelo procedimento de dispensa de licitação (chamada pública) realizado em circunstâncias administrativas normais demonstrando a grandiosidade dos valores utilizados nas compras públicas para o PNAE, sua dimensão social e de sustentabilidade cuja importância para as 142 (cento e quarenta

e duas) escolas geridas pela primeira DIREC e para os quatro municípios que abrangeu revela as especificidades sociais e econômicas da compra pública realizada.

3.1.3 – ANÁLISE DO SEGUNDO CASO: PROCEDIMENTO PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA ATENDER AO PNAE REALIZADO NO RIO GRANDE DO NORTE DURANTE A PANDEMIA

Ratificando o que já foi tratado linhas atrás, existem dois procedimentos diferentes para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE em situação de normalidade. O primeiro deles é aquele dirigido à aquisição de gêneros alimentícios diretamente do agricultor familiar ou suas organizações, o qual pode ser dispensado de procedimento licitatório processando-se por meio de Chamada Pública, nos termos exatos do artigo 14, parágrafo 1.º da Lei n.º 11.947/2009 (Lei do PNAE). O outro é aquele voltado à aquisição de gêneros alimentícios de outros fornecedores que não se enquadrem na situação descrita no artigo já mencionado.

Neste segundo caso, qual seja, a compra pública de gêneros alimentícios feita a outra espécie de fornecedor que não o agricultor familiar para suprimento do PNAE foi conduzida por meio de Pregão eletrônico que era, à época da pandemia, um procedimento previsto no Decreto n.º 10.024, de 20 de setembro de 2019 (atualmente, essa modalidade está inserida na Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021 que regulamenta as contratações públicas desde sua edição).

O pregão eletrônico destina-se a aquisição de bens e serviços comuns, isto é, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, nos termos do artigo 6.º, inciso XIII da Lei n.º 14.133/2021, critério sob o qual insere-se os gêneros alimentícios para fazer jus ao PNAE.

Em linhas gerais, o critério de julgamento utilizado na aquisição dos gêneros alimentícios por meio de pregão poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto. Uma vez concluído essa espécie de procedimento é expedida uma Ata na qual são registrados os fornecedores vencedores, os produtos a serem adquiridos e seus respectivos preços. O órgão público pode adquirir ou não os produtos registrados na Ata expedida que pode ser utilizada, inclusive, por outros entes públicos durante seu período de vigência. O período de vigência da Ata costuma ser de doze meses.

Esta preleção foi necessária para explicar a sistemática de compras utilizada pela Secretaria Estadual de Educação do Estado do Rio Grande do Norte no caso específico deste segundo processo de aquisição dos gêneros alimentícios durante a pandemia que será estudado, autos eletrônicos de n.º 00410021.000755/2020-50. O recurso a ser utilizado será a referência aos principais documentos constantes do referido processo administrativo e sua devida análise quanto à observação da legislação pertinente, bem como os desdobramentos efetivamente decorrentes da distribuição às famílias dos alunos dos *kits* contendo a alimentação em alternativa às refeições que seriam fornecidas nos refeitórios das escolas que encontravam-se encerrados.

Necessário esclarecer-se que em âmbito estadual, na sequência da Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que determinou a suspensão das aulas presenciais e a distribuição imediata aos pais e responsáveis pelos alunos matriculados na rede pública federal de ensino, foi regulamentado no Estado do Rio Grande do Norte (através de sua Governadora) no uso de sua competência legislativa pelo Decreto estadual n.º 29.524, de 17 de março de 2020. O decreto em comento dispôs acerca da suspensão das atividades presenciais nas escolas da rede pública de ensino estadual.

A partir da suspensão das aulas e encerramento das escolas foram necessárias a adoção de estratégias pelo Estado do Rio Grande do Norte para garantir o direito à alimentação aos alunos abrangidos pela sua rede pública estadual de ensino básico, o que foi feito pela distribuição de *kits* contendo gêneros alimentícios como já referido.

Assim, o processo administrativo n.º 00410021000755/2020-50, tramitado através da plataforma SEI/RN, foi escolhido para análise de caso sendo um dos vários instaurados pelo Estado do Rio Grande do Norte para aquisição desses gêneros alimentícios que serviriam posteriormente para compor os *kits* contendo gêneros para dar continuidade ao PNAE, na forma determinada pela Lei Federal n.º 13.987/2020, já mencionada.

O procedimento administrativo em referência iniciou-se através do Memorando n.º 42/2020/SEEC - SUASE/SEEC - CODESE/SEEC - SADI/SEEC – subscrito pela Coordenadora da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte e dirigido ao Secretário de Educação titular da Pasta de Educação, dispôs:

Ao (À) Sr (a). Secretário de Estado de Educação

Assunto: Aquisição de *Kits* para o Programa Nacional de Alimentação Escolar no Período de Pandemia.

Considerando que a alimentação é um direito social estabelecido no Artigo 6.º da Constituição Federal Brasileira e o poder público deve adotar as políticas e as ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população, conforme disposto na Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006, que cria o sistema de segurança alimentar;

Considerando a suspensão da alimentação escolar devido ao fechamento das escolas públicas em virtude da pandemia de Covid-19;

Considerando que essa interrupção representará um desafio para garantir a segurança alimentar e nutricional, especialmente aos escolares que pertencem aos grupos mais vulneráveis e tem a alimentação escolar muitas vezes como sua única fonte diária de alimentos;

Considerando que o PNAE tem como diretriz o desenvolvimento econômico e sustentável e, ao lado disso estão também os riscos de vulnerabilidade econômica e social dos agricultores e suas famílias que dependem da compra dos alimentos que produzem e se prepararam para distribuir antes mesmo da propagação do vírus e paralisação das atividades nas escolas;

Considerando que no dia 7 de abril de 2020, foi publicada a lei nº 13.987, que altera a lei 11.947, de 16 de junho de 2009 (PNAE) para autorizar em razão da situação de emergência, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa aos pais ou responsáveis dos escolares;

Considerando, enfim, a universalidade do atendimento uma das diretrizes do PNAE devendo garantir, mesmo neste momento de suspensão de aulas, o direito à alimentação a todos os estudantes atendidos nas escolas públicas, para a uma fidedigna execução do Programa;

Solicitamos a compra de *kits* de alimentação escolar para suprir as necessidades nutricionais dos alunos durante o tempo em que as aulas estão suspensas, colaborando assim para promoção a saúde e diminuição das taxas de desnutrição, o que se torna primordial neste período de Pandemia.

Caso autorizado por este Gabinete/SEEC, *as escolas jurisdicionadas à 1.ª DIREC de NATAL/RN realizarão a aquisição dos gêneros alimentícios em execução ao PNAE - 2020, adquirindo aos fornecedores ganhadores da Ata de Registro de preços n.º 009/ 2019, decorrente do procedimento licitatório na modalidade pregão presencial n.º 006/ 2019, processo n. 00410021000323/2018-24, 1.ª DIREC/Natal/RN, Ata de Registro de preços n.º 003/2020, Pregão Presencial n.º 007/2019, decorrente do processo n.º 00410021.000817/2018-17, 10.ª DIREC/Caicó/RN e Ata de Registro de preços n.º 004/2019, Pregão Presencial n.º 002/2019, processo n.º 00410021.000544/2018-01, 12.ª. DIREC/Mossoró/RN, cujos objetos foram a*

aquisição de gêneros alimentícios a fornecedores diversos para alimentação escolar dos alunos matriculados nas Escolas da Rede Estadual de Ensino (grifo acrescido).

A aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar dos alunos matriculados nesta jurisdição de Natal/RN, também se efetivará através da Chamada Pública já realizada (n.º 01/2019), processo administrativo n.º 00410021.001112/2019-90 - 1ª DIREC de NATAL/RN, cuja Ata de Registro de Preços tem como objeto a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, do empreendedor familiar rural e de suas organizações e direcionou-se para atendimento para das 142 (cento e quarenta e duas) Unidades Escolares da Educação Básica da Rede Estadual, subordinadas à 1.ª DIREC, abrangendo quatro municípios: Natal/RN..

Conforme teor do Memorando acima transcrito, para compor os *kits* de alimentação que iriam substituir as refeições escolares, seriam utilizadas Atas de Registro de preços decorrentes de vários Pregões já finalizados, o que constitui uma alternativa estratégica, posto que mais célere do que a instauração de novos procedimentos licitatórios que demandariam tempo comprometendo a urgência da continuidade do PNAE.

Relativamente aos gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, ante a obrigatoriedade de comporem os *kits*, idêntica medida emergencial foi adotada sendo proposta a utilização de um contrato já formalizado e que foi decorrente de Chamada Pública já concluída.

Em continuidade, o Secretário de Estado autorizou a estratégia sugerida pela Coordenadora da Secretaria de Educação do Estado do Rio Grande do Norte tendo o processo seguido seu curso com a informação de que o acompanhamento das compras seria gerido pela Secretaria de Educação de Estado da Educação e Cultura, por seus prepostos, de forma centralizada.

Contudo, a entrega dos gêneros alimentícios a partir de então desenvolveu-se de maneira descentralizada, isto é, cada Gestor representante da escola (num total de 142) ficou responsável pelo recebimento dos gêneros alimentícios (com a respectiva assinatura de um termo de recebimento). Os gêneros alimentícios deveriam ser recebidos, conferidos e verificados os quantitativos em conformidade com o número de alunos que se encontravam matriculados na respectiva escola. A partir de então, os *kits* passaram a ser montados pela equipe da escola para posterior entrega aos pais e representantes dos alunos ali matriculados.

No tocante a composição desses *kits*, após definição pela equipe de nutricionistas da Secretaria Estadual de Educação e Cultura, a Coordenadora Estadual do Programa (PNAE) manifestou-se nos termos seguintes:

PROCESSO Nº. 00410021.000755/2020-50

INFORMATIVO TÉCNICO

Composição Nutricional dos *Kits* Alimentação repassados pelo Governo do Estado Rio Grande do Norte

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE

A Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que “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).

A Resolução nº 02, 09 de abril de 2020, dispõe sobre a execução do 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 corona vírus – Covid-19.

Diante do atual cenário de pandemia, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (SEEC), via Subcoordenadoria de Assistência ao Educando (SUASE), vem discorrer sobre os *Kits* de Alimentação que foram/serão entregues nas Unidades Escolares sob jurisdição da Primeira DIREC.

Nesses termos, é importante destacar que os *Kits* de Alimentação devem ser compostos por gêneros alimentícios de qualidade nutricional e com o rigor sanitário, a fim de garantir uma alimentação adequada e saudável para todos os alunos da rede pública de ensino estadual. Os alimentos devem, sobretudo, ser ricos em macronutrientes (carboidratos, lipídios e proteínas) e micronutrientes (fibras, vitaminas A, C, Ca, Fe, Mg e Zn).

A formação dos *Kits* de Alimentação, frise-se, tem como objetivo fornecer um bom aporte calórico aos educandos em suas casas perante a pandemia. O *Kit* de Alimentação tem como base alimentos oriundos das compras dos processos licitatórios vigentes da Secretaria Estadual de Educação e

Cultura (SEEC) e de processo de Dispensa de Licitação, via processo de Chamada Pública.

O *Kit* de Alimentação deve ter os seguintes alimentos em sua composição: *1 (um) kg açúcar, 2 (dois) kg arroz parboilizado, 1 (um) kg feijão, 3 (três) pacotes de flocão de milho, 3 (três) pacotes de macarrão tipo espaguete, 1 (uma) unidade de óleo de cozinha, 1 (um) pacote de proteína de soja, 1 (um) kg de sal e 1 (um) kg polpa de frutas* podendo variar ou acrescentar alguns outros gêneros, desde que compatíveis com a dieta fixada e com observação das preferências de alimentação de cada localidade onde se situe a escola.

Desse modo, passamos as informações acima aos gestores públicos da Rede Estadual para que inicialmente tenham conhecimento das informações prestadas e, posteriormente, contribuam para a execução e distribuição do respectivo *Kit* Alimentação.

Nesses termos, essas são orientações aqui veiculadas.

Natal/RN, 04/05/2020.

Watsana Kleiba de Oliveira Franklin

Matrícula: 965880 / CRN6: 2721

Responsável Técnica pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

No que diz respeito aos gêneros alimentícios que compunham os *kits*, como se pode observar, eram muito simplórios constituindo-se em itens de primeira necessidade e numa quantidade mínima. Isto porque os recursos destinados à aquisição foram, exclusivamente, advindos do FNDE. Esses recursos não foram complementados para oferecimento de *kits* mais completos em face de ausência de orçamento próprio do Estado do Rio Grande do Norte, conforme documento informativo de dotação orçamentária trazido dos autos e replicado abaixo:

Processo: 00410021.000755/2020-50

Assunto: Ata de Registro de Preços n. 04 e 09/2019, 03/2020 e Chamada Pública n. 01/2019, para aquisição de gêneros alimentícios para compor o *kit* da alimentação escolar para distribuição nas Escolas da rede estadual de ensino, circunscricionadas a 1.ª DIREC - Natal/RN, mediante o período de Pandemia, conforme Lei Federal nº 13.987 de 7 de abril de 2020, e Resolução 02/2020-FNDE de 09 de abril de 2020.

Interessado: SUASE / DRAE

Informação Orçamentária

Informamos que os recursos destinados a realização da despesa encontram-se previstos no Orçamento Geral do Estado-OGE/2020, em:

1. Programa/Convênio: 002/2020 – MERENDA ESCOLAR (PNAE);

1.1. Fonte: 0.1.72 - Recursos do FNDE - PNAE;

1.1.1. Programa de Trabalho/Subação: 18131.12.306.2001.134901 -
Implementação e Fortalecimento do Programa de Alimentação Escolar;

1.1.1.1. Natureza de Despesa: 33.90.32.03 - Gêneros Alimentícios;

R\$ 1.671.625,28 (um milhão, seiscentos e setenta e um mil seiscentos e vinte e cinco reais e vinte e oito centavos).

1.2. Fonte: 4.1.72 - Recursos do FNDE - PNAE/Superávit Financeiro;

1.2.1. Programa de Trabalho/Subação: 18131.12.306.2001.134901 -
Implementação e Fortalecimento do Programa de Alimentação Escolar;

1.2.1.1. Natureza de Despesa: 33.90.32.03 - Gêneros Alimentícios;

R\$ 1.524.928,08 (um milhão, quinhentos e vinte e quatro mil novecentos e vinte e oito reais e oito centavos)

TOTAL: R\$ 3.196.553,36 (três milhões, cento e noventa e seis mil quinhentos e cinquenta e três reais e trinta e seis centavos)

Natal (RN), 24 de junho de 2020.

Jorge Marcos Faustino de Souza

COORDENADOR DO FEE/SEEC

A utilização exclusiva de recursos do FNDE para a aquisição de *kits* alimentares demonstrada no documento acima foi a única estratégia possível de ser utilizada naquele momento de pandemia pelo Estado do Rio Grande do Norte para dar continuidade ao PNAE, em razão de limitação orçamentária.

Isto ratifica o fato de que o critério único de tratamento utilizado pela União no sentido de não aumentar o repasse de recursos para subsidiar a nova sistemática de fornecimento e distribuição da alimentação do PNAE durante a pandemia muito prejudicou os Estados menos capacitados orçamentariamente, caso do Rio Grande do Norte. Esse tratamento generalizado refletiu-se negativamente na qualidade dos alimentos constantes dos *kits* e no alcance do pleno direito à alimentação escolar que constitui

objetivo primordial do Programa e que ficou comprometido durante a situação de excepcionalidade administrativa diante da pandemia do COVID-19.

No que diz respeito aos gêneros alimentícios que compunham os *kits*, como se pode observar, eram muito simplórios constituindo-se em itens de primeira necessidade e em uma quantidade mínima. Isto porque os recursos destinados à aquisição pelo Estado do Rio Grande do Norte, como já dito, foram advindos, exclusivamente, do FNDE. Esses recursos não foram suficientes para possibilitar uma composição mais rica e diversificada de alimentos nos *kits* distribuídos.

A condição de ausência financeira-orçamentária do Estado do Rio Grande do Norte é ratificada pelo baixo Índice de Desenvolvimento Econômico (IDH)²⁴⁵ do referido ente público dificultando a realização de contrapartida para melhoria dos alimentos integrantes dos *kits*, bem como para viabilização de novas compras públicas para complementar a dieta distribuída.

Acrescente-se, ainda, que a ausência de recursos no orçamento do Estado também impossibilitou contemplar os alunos que possuíam restrições alimentares com disponibilização de alimentos voltados para este fim nos *kits* distribuídos.

Ademais, a União falhou em não disciplinar legislativamente qual seria a composição padrão dos *kits* alimentares transferindo essa competência para os Estados e Municípios, o que redundou numa falta de harmonia nessa composição.

Embora todos esses lapsos, da análise dos dois casos de compras públicas foi possível perceber-se a importância crucial que os procedimentos licitatórios (pregão), bem como sua dispensa (chamada pública) representaram durante a pandemia para a continuidade do PNAE e para a garantia do DHAA no Estado do Rio Grande do Norte, mesmo diante da limitação orçamentária do referido ente público. Houve atendimento de quase a totalidade do número de alunos matriculados nas escolas de sua competência, quais sejam, ensino fundamental e médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA), em todo o território do Estado.

²⁴⁵ O índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado do Rio Grande do Norte é de 0,728, como já tratado na página 139 deste trabalho em conformidade com o *site* oficial do IBGE: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn.html>, acesso em 15.09.2024.

Nesse sentido, de acordo com pesquisa realizada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Educação, o Estado do Rio Grande do Norte entregou 73,8% dos *kits* de gêneros alimentícios em locais pré-determinados (escolas) enquanto 13,1% foram entregues em casas de alunos ²⁴⁶ demonstrando um atendimento e alcance bastante significativo de discentes.

Por fim, cumpre destacar que constitui competência obrigatória a ser exercida pelos integrantes da carreira jurídica da advocacia pública estadual, os denominados Procuradores do Estado, o exame prévio e obrigatório de todas as minutas dos editais licitatórios, bem como dos contratos, acordos, convênios ou ajustes realizados em âmbito estadual. Compete a esses advogados públicos, de forma exclusiva, o controle de legalidade dos atos administrativos emanados do Poder Executivo e dos órgãos da administração pública estadual direta e indireta, nos exatos termos do artigo 38, parágrafo primeiro da Lei n.º 8.666/93²⁴⁷ abaixo transcrito:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Tal competência é ratificada ao nível estadual conforme dispõem os artigos 1.º e 4.º, respectivamente, da Lei Complementar do Estado do Rio Grande do Norte n.º 240/2022, que dispõe sobre a organização da Procuradoria Geral do Estado e de seus integrantes, os Procuradores do Estado, nos termos seguintes:

Lei Complementar n.º 240, de 27 de junho de 2002.

Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte e o Estatuto dos Procuradores do Estado, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: FAÇO SABER que o PODER LEGISLATIVO decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

²⁴⁶ De acordo com Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Educação (2020). Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da Pandemia do coronavírus (Covid-19). P. 47.

²⁴⁷ A Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 regulava a contratação pública na época da pandemia. Atualmente, encontra-se revogada pela Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021.

LIVRO I

DA LEI ORGÂNICA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

TÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS E FUNÇÕES INSTITUCIONAIS E DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Capítulo Único

Das Disposições Institucionais

Art. 1.º. A Procuradoria Geral do Estado, instituição de natureza permanente e essencial à Justiça e à Administração Pública estadual, compete, com exclusividade, a defesa judicial e extrajudicial do Estado do Rio Grande do Norte.

Parágrafo único – À Procuradoria Geral do Estado incumbe, ainda, o assessoramento jurídico ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar.

Art. 4.º. São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado, dentre outras:

I - patrocinar, com exclusividade, os interesses judiciais e extrajudiciais da Administração direta, autarquias e fundações Públicas, bem como das agências de fomento econômico e reguladoras dos serviços públicos do Estado, na forma da lei;

II - exercer as atividades de assessoramento jurídico aos órgãos da Administração pública estadual, bem como o controle da legalidade e da moralidade dos atos administrativos;

Se esse importante papel de controle de legalidade do procedimento licitatório e dos atos administrativos de todo o Poder Executivo estadual e de seus órgãos procedido pelos Procuradores do Estado já era relevante em momento de normalidade administrativa, muito mais destacado apresentou-se durante o momento de emergência administrativa trazido pelo Covid-19.

Assim, foi por meio da orientação e consultoria realizada através do trabalho remoto dos Procuradores do Estado durante a Pandemia que foi possível manter a regularidade procedimental dos processos de compras públicas e a observância dos princípios constitucionais inseridos no artigo 37 da Constituição Federal. Esses aspectos jurídicos constituíram-se em pontos de legalidade relevantes para assegurar a continuidade das políticas públicas, dentre essas, o PNAE garantindo alimentação a milhares de estudantes que estariam privados de alimentação em face do encerramento das escolas.

Essa atuação dos Procuradores no âmbito estadual pelo alto grau de qualificação técnica e incontestável especialização de que são dotados seus membros nas redações de

Decretos²⁴⁸, das Leis estaduais, orientações jurídico-administrativas e Pareceres vinculantes foi crucial à preservação dos princípios legais e constitucionais num difícil momento de instabilidade administrativa. Foi através da atuação consultiva proativa da Procuradoria Geral do Estado que a Chefe do Poder Executivo (Governadora do Estado do Rio Grande do Norte) e o Secretário de Educação encontraram respaldo para concretizar as medidas essenciais para garantia da continuidade do PNAE, sem desvirtuamento dos parâmetros regedores do Estado democrático de Direito cujas balizas devem estar presentes em qualquer situação para assegurar cumprimento de deveres e preservação de direitos.

3.2 –A PANDEMIA E A GARANTIA DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM PORTUGAL

Nos capítulos anteriores foi possível discorrer acerca da evolução do direito à alimentação nas escolas portuguesas que sofreu reflexos quanto à implantação da democracia, do ingresso de Portugal na União Europeia (UE), bem como a formatação das compras públicas voltadas para tal objetivo, em situação de normalidade administrativa.

Presentemente, a análise será voltada para os desafios enfrentados durante a pandemia que culminou com o encerramento das atividades escolares, bem como do cerceamento do direito à alimentação nas escolas garantido por meio dos procedimentos de contratação pública. É através de tais procedimentos que tanto em situação de normalidade quanto de excepcionalidade (neste segundo caso mediante adaptações) que ocorre a materialização e execução financeira do direito à alimentação nas escolas portuguesas.

É sobre este aspecto peculiar que nos debruçaremos agora.

3.2.1 – O IMPACTO DO COVID-19 EM PORTUGAL CONTINENTAL E O PROGRAMA ALIMENTAR NAS ESCOLAS PORTUGUESAS

²⁴⁸ A redação do Decreto n.º 29.512, de 13 de março de 2020 que reconheceu o estado pandêmico ao nível estadual e estabeleceu medidas temporárias de prevenção e controle do coronavírus foi um dos muitos elaborados pelos Procuradores do Estado integrantes da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Norte durante a pandemia, no exercício da competência de assessoria jurídica ao Poder Executivo do Rio Grande do Norte.

Em Portugal continental o primeiro caso de COVID-19 foi confirmado em 02 de março de 2020²⁴⁹ sendo que a partir de então, o vírus propagou-se rapidamente pelo país. Dessa forma, já em data de 14/06/2020, o país já ocupava no *ranking* europeu o 11.º lugar em número de casos e o 15.º lugar em número de óbitos por milhão de habitantes²⁵⁰. Diante da gravidade da situação que já configurava caos no sistema de saúde pública face ao elevado número de óbitos e da necessidade de atendimento médico e ambulatorial aos doentes infectados, o Estado português não ficou inerte, muito pelo contrário.

Antes mesmo de ser decretada legalmente a emergência no país, o que somente ocorreu em data de 18 de março de 2020 por meio do Decreto n.º 14-A/2020 emanado do Presidente da República²⁵¹, em data de 13 de março de 2020, através do Decreto-Lei n.º 10-A/2020²⁵² foram estabelecidas medidas excepcionais e temporárias relativas à situação pandêmica.

O Decreto-Lei n.º 10-A/2020 previu a utilização de diversos mecanismos para assegurar a coordenação entre as múltiplas estruturas administrativas no sentido de impor celeridade particularmente no âmbito das compras públicas e orçamento para propiciar o tratamento da doença COVID-19 no domínio do Serviço Nacional de Saúde (SNS), quanto a aquisição de produtos “num quadro de uma generalizada e acrescida procura a nível mundial destes produtos e num contexto de diminuição de produção e de constrangimentos à circulação de bens”²⁵³.

Para além do aspecto excepcional relativo às compras públicas emergenciais para a área de saúde pública como acima referenciado, o Decreto Lei n.º 10-A/2020 também tratou de estabelecer disposições de natureza urgentes e inadiáveis no que dizia respeito aos recursos humanos, às atividades judiciais e administrativas e às medidas imprescindíveis ao distanciamento e isolamento social.

²⁴⁹ Marques da Costa, E., & Marques da Costa, N. (2020). O processo pandémico da Covid-19 em Portugal Continental: análise geográfica dos primeiros 100 dias. *Finisterra*, 115 (55). p. 13.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 13.

²⁵¹ Obtido no site: <https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/decreto-presidente-republica/14-a-2020-130399862>, acesso em data de 22.09.2024.

²⁵² De acordo com <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/10-a-2020-130243053>, acesso em data de 22.09.2024.

²⁵³ Em conformidade com o teor do sumário do Decreto-lei n.º 10-A/2020, publicado no Diário da República n.º 52/2020, obtido em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2020/03/05201/0000200013.pdf>, acesso em 22.09.2024.

Revelando a importância com que foi tratado o direito à alimentação nas escolas portuguesas no momento da edição do diploma legislativo, notadamente para os alunos abrangidos pela Ação Social Escolar (ASE), o Decreto n.º 10-A/2010 em seu artigo 9.º, n.º 4, além de determinar a suspensão das atividades letivas e não letivas em razão das medidas de isolamento social também dispôs acerca da necessidade da continuidade do fornecimento da citada alimentação a esses alunos.

Essa continuidade da alimentação aos alunos abrangidos pela ASE abarcava os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede pública de ensino e os estabelecimentos particulares, cooperativos e do setor social e solidário com financiamento público que deveriam adotar medidas de continuidade aos discentes beneficiários do escalão A, nos termos seguintes:

Artigo 9.º

Suspensão de atividade letivas e não letivas e formativas

1 - Ficam suspensas as atividades letivas e não letivas e formativas com presença de estudantes em estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos e do setor social e solidário de educação pré-escolar, básica, secundária e superior e em equipamentos sociais de apoio à primeira infância ou deficiência, bem como nos centros de formação de gestão direta ou participada da rede do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P..

2 - Ficam igualmente suspensas as atividades de apoio social desenvolvidas em Centro de Atividades Ocupacionais, Centro de Dia e Centro de Atividades de Tempos Livres.

3 - A suspensão prevista nos números anteriores inicia-se no dia 16 de março de 2020 e é reavaliada no dia 9 de abril de 2020, podendo ser prorrogada após reavaliação.

4 - Os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede pública de ensino e os estabelecimentos particulares, cooperativos e do setor social e solidário com financiamento público adotam as medidas necessárias para a prestação de apoios alimentares a alunos beneficiários do escalão A da ação social escolar e, sempre que necessário, as medidas de apoio aos alunos das unidades especializadas que foram integradas nos centros de apoio à aprendizagem e cuja permanência na escola seja considerada indispensável (grifo acrescido).

5 - Sem prejuízo da aplicação do disposto nos números anteriores aos equipamentos sociais da área da deficiência, designadamente das respostas de Centros de Atividades Ocupacional e das Equipas Locais de Intervenção Precoce, estes equipamentos devem assegurar apoio alimentar aos seus utentes em situação de carência económica.

6 - Na formação profissional obrigatória ou certificada, nomeadamente a referente ao acesso e exercício profissionais, a atividade formativa presencial pode ser excepcionalmente substituída

por formação à distância, quando tal for possível e estiverem reunidas condições para o efeito, com as devidas adaptações e flexibilização dos respetivos requisitos, mediante autorização da entidade competente.

7 - Ficam excecionadas do disposto no n.º 1 as respostas de Lar Residencial e Residência Autónoma.

Do teor do artigo 9.º retro transcrito, em especial o n.º 4, é possível inferir-se que houve concretamente um tratamento de destaque por parte do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 aos alunos abrangidos pela Ação Social Escolar relativamente à garantia de continuidade do direito à alimentação.

Como já referenciado, o Decreto em comento foi além da mera determinação da suspensão provisória das atividades escolares para fins de cumprimento das medidas de isolamento. Também tratou de determinar que os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede pública de ensino, os estabelecimentos particulares, cooperativos e do setor social e solidário com financiamento público adotassem medidas necessárias para a prestação de apoios alimentares a alunos beneficiários da Ação Social Escolar detentores da parametrização em escalão “A” (posteriormente os alunos do escalão “B” também foram incluídos).

Essa previsão expressa trazida pelo Decreto-lei foi deveras significativa sob dois aspectos. O primeiro deles diz respeito a importância que a continuidade do fornecimento da alimentação escolar representa para os alunos abrangidos pela Ação Social Escolar em razão da vulnerabilidade que ostentam quanto ao aspecto de segurança alimentar (*food security*). Além disso, guarda estreita sintonia com os ditames do Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS) que possui dentre os seus objetivos gerais proteger os grupos mais desfavorecidos. O PNPAS²⁵⁴ é voltado, também, para a garantia da Política Alimentar Escolar (PAE) no intuito de resguardar a qualidade nutricional, segurança alimentar (*food safety*) nos bufetes escolares, além de possibilitar o desenvolvimento de hábitos saudáveis de consumo dos alunos.

Embora a dimensão da dependência da alimentação dos alunos portugueses nas escolas não alcance aquela que existe concretamente no Brasil²⁵⁵, ainda assim é

²⁵⁴ Este aspecto já foi tratado às folhas 36-37 deste trabalho.

²⁵⁵ No Brasil, com o fechamento das escolas aproximadamente quarenta milhões de alunos ficaram privados de receber as refeições diárias ofertadas em razão do Programa Nacional de Alimentação Escolar

considerável. Dessa forma, se em contexto de normalidade essa alimentação escolar alcança patamar de relevo, muito mais naquele de excepcionalidade onde as desigualdades econômicas e sociais mostram-se ainda mais patentes como a levada a efeito por força do COVID-19. Isto porque os alunos abrangidos pela proteção da Ação Social Escolar (ASE) e classificados por escalões A e B, respectivamente, advém de famílias carenciadas e, por este motivo, encontram-se mais vulneráveis nos aspectos sociais, econômicos e alimentares. Para a maioria deles, a refeição fornecida na escola é demasiadamente importante.

Ratificando este aspecto, pertinente trazer-se a manifestação de Truninger, M., Teixeira, J., Horta, A., Alexandre, S., & Silva, V. A. D. (2013, November)²⁵⁶ no sentido da importância que a alimentação escolar alcança em Portugal para os alunos assistidos pela Ação Social Escolar que, segundo os autores visa corrigir “assimetrias e desigualdades no acesso à alimentação que têm vindo a ser agravadas no contexto da atual crise. Estas desigualdades refletem-se nos elevados níveis de comparticipação da alimentação escolar por parte da Ação Social”. Apesar da crise à qual se referirem os autores não tenha sido aquela decorrente da COVID-19, os argumentos possuem plena aplicabilidade ao contexto pandêmico.

No tocante a comparticipação esta é decorrente da Ação Social Escolar (ASE) que é um Programa de apoio dirigido aos alunos oriundos de famílias com rendimentos reduzidos e, em âmbito alimentar escolar, consiste na cobertura do pagamento das refeições desses alunos. Os alunos beneficiários são classificados de acordo com escalões (A, B e C). Para classificação nesses escalões são levados em consideração os rendimentos das famílias dos alunos.

Acrescente-se, ainda que “As refeições fornecidas pelas escolas são gratuitas para os alunos do primeiro escalão do abono de família e comparticipadas em 50% para os do segundo escalão (0,73 euros/refeição). O custo das refeições escolares não pode ultrapassar o valor máximo, que, atualmente, é de 1,46 euros (para os alunos sem

(PNAE). Conforme Silva, P. F. D. S. (2022). A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar durante a Pandemia da Covid-19 na percepção dos street-level bureaucracy: o caso da rede do Instituto Federal do Rio Grande do Norte - Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. p. 12.

²⁵⁶ Truninger, M., Teixeira, J., Horta, A., Alexandre, S., & Silva, V. A. D. (2013, November). Truninger, Estado social e alimentação escolar: criatividade na austeridade. In Fórum Sociológico. Série II (No. 23, pp. 11-19). CESNOVA. p. 3.

comparticipação). Pode ser acrescido de 30 cêntimos quando a marcação for realizada no próprio dia. Estes valores podem, contudo, sofrer ajustes até o início do próximo ano letivo. A refeição deve ser marcada até às 17h30 do dia anterior”²⁵⁷.

Imprescindível enfatizar-se que nesta vertente a alimentação escolar em Portugal em muito difere daquela disponibilizada aos estudantes brasileiros. Diferentemente de Portugal, no Brasil a alimentação escolar é prestada de forma universalizada abarcando todos os estudantes da rede pública básica de ensino, além disso, é totalmente gratuita.

Quanto ao segundo aspecto, este dizia respeito a imprevisibilidade quanto a duração do período de encerramento das escolas que àquela altura era caracterizado pela incerteza, angústia e medo do contágio provocados pelos desdobramentos advindos do COVID-19. Assim, o Decreto-Lei n.º 10-A/2020 fixou-o provisoriamente. O dia inicial seria 16 de março de 2020 perdurando até 09 de abril 2020, data em que a medida seria reavaliada podendo ou não ser prorrogada. A estratégia de retorno às aulas foi definida pela Resolução n.º 33-C/2020²⁵⁸ que estabeleceu o retorno gradual na forma seguinte:

- a) Dia 18/05/2020 – 11.º e 12.º anos ou 2.º e 3.º anos de ofertas formativas, Equipamentos sociais na área de deficiência, creches (desde que com apoio da família);
- b) Dia 01/06 – Creches, pré-escolar/ATL.

O segundo encerramento decorreu entre os meses de janeiro a abril de 2021, começando com o 1.º ciclo e creches. Em face da definição de uma estratégia gradual de levantamento das medidas de confinamento levadas a efeito pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2021²⁵⁹, as creches, o pré-escolar e o 1.º ciclo reabriram a 15 de março de 2021, seguidos do 2º e 3º ciclos que retornaram às aulas presenciais em 05 de abril de 2021. O ensino secundário e o superior reabriram em 19 de abril de 2021.

A abertura faseada que implementou o plano de desconfinamento gradual foi feita com base em critérios sanitários e epidemiológicos fixados por autoridades portuguesas sem olvidar as recomendações emanadas da União Europeia. Dentre as

²⁵⁷ Em conformidade com: <https://www.deco.proteste.pt/familia-consumo/bebes-criancas/noticias/acao-social-escolar-quem-tem-direito>, acesso em 26.09.2024.

²⁵⁸ Conforme site: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/33-c-2020-132883346>, acesso em 24.09.2024.

²⁵⁹ A resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2021 encontra-se em: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2021/03/050a00/0002900031.pdf>, acesso em 24.09.2024.

autoridades portuguesas responsáveis pela fixação e fiscalização de desconfinamento durante a COVID-19 destaca-se a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)²⁶⁰ e a Direção-Geral da Saúde (DGS)²⁶¹.

Assim, diante dos períodos de encerramento das escolas provocados pelo COVID-19 acima descritos foi necessário que os municípios adotassem estratégias para dar continuidade aos apoios alimentares representados pelo fornecimento de refeições em atendimento aos princípios da ação social escolar, bem como ao disposto ao próprio Decreto n.º 10-A/2020.

Nesse contexto, para melhor compreender as principais estratégias utilizadas a fim de perceber-se como funcionou na prática a continuidade da distribuição das refeições escolares por alguns dos municípios durante o período do encerramento das escolas provocado pelo COVID-19 em Portugal continental optou-se por examinar um estudo feito por Ferreira, A. M. R. (2021)²⁶². Primeiramente é preciso esclarecer que o estudo foi baseado em pesquisa procedida junto a cento e sessenta e seis municípios integrantes das regiões do Alentejo, Algarve, Área Metropolitana de Lisboa, Centro e Norte, todas as regiões situam-se em Portugal continental e foram tomados como base os dados estatísticos colhidos por meio de questionários.

O panorama decorrente da pesquisa aponta que durante o período de encerramento das escolas a principal refeição oferecida aos alunos foi o almoço, uma vez que 98,79% (noventa e oito vírgula setenta e nove por cento) dos 166 municípios pesquisados, ou seja, 164 municípios optaram pela oferta desse tipo de refeição aos seus alunos, embora outros tenham elegido o lanche da tarde (28,3%), lanche da manhã (9,6%), jantar (9%) e pequeno almoço (1,8%)²⁶³.

²⁶⁰ A ASAE promove a “fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas, nos setores alimentar e não alimentar, bem como a validação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, sendo o organismo nacional de ligação com suas entidades congêneres, a nível europeu e internacional” de acordo com: <https://www.asae.gov.pt/a-asae/missao-visao-e-valores.aspx>, acesso em 26.09.2024.

²⁶¹ A Direção-Geral da Saúde (DGS) é um organismo central do Ministério da Saúde, integrado na administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa. Assumindo-se como um organismo de referência para todos aqueles que pensam e atuam no campo da saúde”. De acordo com: <https://eportugal.gov.pt/entidades/direcao-geral-da-saude>, acesso em 26.09.2024.

²⁶² Ferreira, A. M. R. (2021). Alimentação escolar em tempos de pandemia. Respostas sociais durante o encerramento das escolas.

²⁶³ *Ibidem*, p. 21.

Os municípios que preferiram a entrega das refeições nas dependências de suas escolas aos pais e tutores dos alunos, diariamente, alcançaram o significativo percentual de 44% (quarenta e quatro por cento). A principal forma sob a qual as refeições eram entregues aos pais e tutores dos alunos nas escolas era pronta para consumo em outro local (*take-away*)²⁶⁴.

Embora alguns municípios tenham escolhido outras formas de disponibilização das refeições escolares como, por exemplo, entrega de cabazes, entrega de refeições prontas nos domicílios dos alunos, distribuição de *vouchers* (cujos valores poderiam ser convertidos em compras de alimentos) nenhuma dessas formas alcançou percentual significativo, embora sejam passíveis de registro.

Outro fato digno de registro que consta do estudo demonstrando o aumento da vulnerabilidade dos alunos e de suas famílias durante o COVID-19 em Portugal é o surgimento de novos pedidos de abrangência pela Ação Social Escolar. Nesse sentido, 56,6% (cinquenta e cinco vírgula seis por cento) dos Municípios pesquisados (de um total de 166) relataram ter havido novos pedidos apoio alimentar²⁶⁵.

Por fim, o inquérito provou que 100% dos municípios enquadrados na pesquisa concretizou de alguma forma respostas quanto à continuidade da disponibilização de refeições aos alunos integrantes do 1.º Ciclo de Educação Básica e daqueles integrantes dos escalões A e B da Assistência Social Escolar durante o regime excepcional ocorrido durante a pandemia. Alguns Municípios optaram por atender alunos que não eram abrangidos pela Ação Social Escolar (33,1%) e outros atenderam todos os alunos matriculados em suas escolas (45,2%)²⁶⁶. Os filhos de profissionais de serviços essenciais foram contemplados em 118 dos 166 Municípios pesquisados correspondendo ao percentual de 71% (setenta e um por cento) de atendimento. A pesquisa não apresentou dados acerca da distribuição de refeições adaptadas a alunos com restrições alimentares.

Apesar de ser uma amostra realizada com apenas 166 Municípios, de um total de 278²⁶⁷ que integram Portugal Continental, os números acima, por si só, constituem

²⁶⁴ Ferreira, A. M. R. (2021). Alimentação escolar em tempos de pandemia. Respostas sociais durante o encerramento das escolas. p. 23.

²⁶⁵ Ferreira, A. M. R. (2021). Alimentação escolar em tempos de pandemia. Respostas sociais durante o encerramento das escolas. p. 24.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 26.

²⁶⁷ Conforme dados colhidos no site: <https://portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/subsetor-da-administracao-local/entidades-autarquicas/municipios/>, acesso em 24.09.2024.

fortes indícios de que houve excelente capacidade de resposta e alternativas exitosas quanto a continuidade do Programa alimentar aos estudantes portugueses abrangidos pela Ação Social Escolar para assegurar-lhes o direito à alimentação fora dos refeitórios escolares, bem como para dar cumprimento às determinações contidas no Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

Agora veremos de que maneira as compras públicas contribuíram para que os municípios pudessem implementar as alternativas para assegurar a alimentação dos alunos em Portugal, o que será desenvolvido no próximo subitem.

3.2.2 – AS COMPRAS PÚBLICAS ALIMENTARES PARA AS ESCOLAS PORTUGUESAS: A CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE FINALIDADE SOCIAL DURANTE O PERÍODO DE EXCEPCIONALIDADE NA PANDEMIA

A contratação voltada para as compras públicas constitui para os Estados democráticos, caso de Portugal e do Brasil, a forma sob a qual deve ser gerida a Administração no tocante a realização de obras, serviços, aquisição de bens, enfim, é o Norte que deve ser seguido para concretizar as ações públicas administrativas sob o manto do interesse público. Por isto, a contratação pública é rigidamente legislada com base em parâmetros direcionados para o resguardo de vários de princípios fundamentais, dentre esses, a ampla concorrência, transparência, igualdade de tratamento e da boa gestão.

Em situação de normalidade administrativa em Portugal, além da observância das regras gerais da União Europeia (UE), existe um arcabouço legislativo que norteia de maneira geral as compras públicas como o Código dos Contratos Públicos (CCP), o Código de Procedimento Administrativo, dentre outras legislações. A aquisição das refeições alimentares, por óbvio, segue as diretrizes emanadas de toda essa teia legislativa.

Contudo, em situações de excepcionalidade como a vivenciada durante a propagação do vírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, a Administração Pública nacional, sem relegar as orientações da Comissão Europeia (dentre essas, a Comunicação 2020/C 108I/01)²⁶⁸ foi levada a buscar alternativas legislativas de maneira a flexibilizar

²⁶⁸ Instrumento normativo emanado da Comissão Europeia que cria Orientações sobre a utilização do quadro em matéria de contratos públicos na situação de emergência relacionada com a crise da COVID-19 2020/C 108 I/01, conforme, conforme introdução do documento acessível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2020.108.01.0001.01.POR>, acesso em 25 de setembro de 2024.

as regras pertinentes a contratação pública. O intuito da flexibilização era viabilizar o atendimento célere e eficaz das demandas extraordinárias decorrentes da situação como, por exemplo, a aquisição de produtos, insumos e equipamentos para o Sistema Nacional de Saúde (SNS) para atender ao imensurável número de doentes que estavam sendo acometidos pelo vírus. Outro exemplo pertinente a esta abordagem específica diz respeito aos ajustes feitos à contratação de refeições para atendimento do direito à alimentação dos alunos portugueses em razão do encerramento das escolas.

Diante desse contexto e como já mencionado no subitem anterior, o Decreto-Lei n.º 10-A/2020 também trouxe em seu teor medidas excepcionais e temporárias para enfrentar a pandemia quanto a matéria de contratação pública impondo novos mecanismos visando a celeridade procedimental, bem como para a realização de despesas públicas necessárias à formalização dessas contratações.

Assim, logo em seu artigo 2.º, Decreto-Lei n.º 10-A/2020 (alterado diversas vezes ao longo da pandemia do Covid-19) estabeleceu as seguintes medidas excepcionais para aplicação à contratação pública, temporariamente, durante a crise pandêmica:

Artigo 2.º

Regime excecional de contratação pública

1 - Para efeitos de escolha do procedimento de ajuste direto para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, independentemente da natureza da entidade adjudicante, aplica-se o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, no caso de se tratar de ajuste direto para a formação de um contrato de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior a (euro) 20 000, é aplicável o disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 128.º do CCP.

3 - Aos procedimentos abrangidos pelo presente decreto-lei não se aplicam as limitações constantes dos n.os 2 a 5 do artigo 113.º CCP, estando as mesmas igualmente isentas do disposto no artigo 27.º- A do CCP.

4 - As adjudicações feitas ao abrigo do presente regime excecional são comunicadas pelas entidades adjudicantes aos membros do Governo responsáveis

pela área das finanças e pela respetiva área setorial e publicitadas no portal dos contratos públicos, garantindo o cumprimento dos princípios da publicidade e transparência da contratação.

5 - Os contratos celebrados ao abrigo do presente regime excecional na sequência de ajuste direto, independentemente da sua redução ou não a escrito, podem produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação, sem prejuízo da respetiva publicitação, nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do CCP.

6 - Sempre que estiver em causa a garantia da disponibilização, por parte do operador económico, dos bens e serviços a que se refere o presente artigo, pode a entidade adjudicante efetuar adiantamentos do preço com dispensa dos pressupostos previstos no artigo 292.º do CCP, e os atos e contratos decorrentes podem produzir imediatamente todos os seus efeitos.

7 - Fica, igualmente, dispensada de autorização prévia a exceção para a aquisição centralizada de bens ou serviços abrangidos por um acordo-quadro para as entidades abrangidas pelo Sistema Nacional de Compras Públicas.

8 - Aos contratos celebrados ao abrigo do presente decreto-lei, aplica-se o disposto no n.º 5 do artigo 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, podendo o contrato produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, designadamente quanto aos pagamentos a que derem causa.

Da transcrição do artigo supra é possível concluir, de forma sintética, que o objetivo buscado pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020 relativamente à contratação pública foi atingir a simplificação procedimental mediante a adoção de vários ajustes à legislação disciplinadora para atender a situação pandémica. Sinteticamente, o Decreto-Lei estabeleceu:

- a) As entidades adjudicantes poderiam adotar o Ajuste Direto para contratação de aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços desde que fundamentado em urgência decorrente da COVID-19 e até um determinado valor;
- b) Dispensa de consulta prévia desde que fundamentada na situação pandémica;
- c) As adjudicações procedidas durante o regime de excepcionalidade teriam eficácia antes mesmo da publicação.

No que diz respeito de forma específica à contratação pública outras legislações subsequentes ao referido Decreto-Lei, editadas durante o COVID-19, também trataram de aprimorar essa simplificação. Dentre essas legislações cita-se a Lei n.º 1-A/2020 (que

veio a alargar a isenção do visto prévio do Tribunal de Contas), o Decreto-Lei n.º 10-E/2020 (que melhor explicitou o âmbito subjetivo de aplicação das medidas) e, por fim, a Lei n.º 4-A/2020 (que dispensou a apresentação de documentos de habilitação e de exigibilidade de caução).

Porém, o grande dilema adveio entre a conciliação dessas medidas temporárias e excepcionais exaradas durante uma situação pandêmica complexa (e, igualmente, excepcional) quanto ao resguardo dos direitos fundamentais e dos princípios administrativos fundamentais que constituem pilares do próprio Estado democrático de direito.

Numa análise ciosa, Estorninho (2020)²⁶⁹ expõe sua preocupação relativamente a flexibilização excessiva dos procedimentos de contratação contida no Decreto-Lei n.º 10-A/2020 e da legislação excepcional que o sucedeu pois, embora importantes para responder à crise “podem, contudo, causar problemas ao erário público e, por conseguinte, ao interesse público. A falta de publicidade e as flexibilizações nas contratações podem levar a favoritismos e a fenômenos de corrupção”.

Por sua vez, Coimbra, J. D., Caldeira, M., & Serrão, T. (2020)²⁷⁰ apesar de reconhecerem que a opção pela edição de regimes legais excepcionais reguladores da contratação pública não se constituam em iniciativa portuguesa isolada, uma vez que outros países também a adotaram, temem que essa proliferação de regimes jurídicos excepcionais para enfrentar crises como a do CODIV-19 possam, em âmbito nacional, virem a tornarem-se regra com o consequente comprometimento dos princípios balizadores da contratação pública (como a transparência, a concorrência, dentre outros) e da própria segurança jurídica.

A preocupação de ambos os autores é pertinente, posto que a flexibilização da legislação de regência da contratação pública pode provocar esses desdobramentos negativos se não houver uma efetiva fiscalização pelos órgãos de controle e da própria sociedade.

²⁶⁹Estorninho, M. J., & Vasconcelos, H. (2020). COVID-19 E DIREITO À ALIMENTAÇÃO: IMPACTOS E DESAFIOS. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, 14(43), 43-64. p. 57.

²⁷⁰ Coimbra, J. D., Caldeira, M., & Serrão, T. (2020). *Direito administrativo da emergência: organização administrativa, procedimento administrativo, contratação pública e processo administrativo na resposta à Covid-19*. Almedina. p. 82-86.

Embora sob outra ótica, a do reequilíbrio financeiro dos contratos durante o evento pandêmico, é a posição de Freitas, L.V.D., & Menezes C.T.D.A (2023)²⁷¹ que entendem ser possível a reposição do equilíbrio financeiro dos contratos mesmo naquela situação extrema.

No que diz respeito de forma específica à contratação pública voltada para a garantia da alimentação escolar por inserirem-se os contratos decorrentes de tais compras dentro do conceito de “socialmente responsáveis”²⁷² merecem um olhar ainda mais cuidadoso e atento por parte não somente das entidades adjudicantes, mas de todos os participantes da cadeia concernente às compras públicas.

Exatamente por serem dotados de uma finalística social, os contratos destinados ao suprimento das refeições escolares voltados para o atendimento de uma política pública (PAE) constituem meios assecuratórios do direito à alimentação à população estudantil abrangida pela Assistência Social Escolar (ASE). Esses contratos apresentam-se, por isto, estratégicos para a diminuição das desigualdades sociais.

Consciente da importância de assegurar a alimentação escolar mesmo em tempo de crise e, ainda, diante da importância e grau de elevação que essa espécie de compra pública alcança em contexto de instabilidade quando mais vulnerável às intempéries, o Estado editou nova Legislação. A legislação editada trata-se da Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2020, de 14 de abril²⁷³.

Seguindo essa linha e para atenuar os desdobramentos negativos da pandemia em âmbito escolar, adversidade que exigiu adaptação da contratação para fornecer um número maior de refeições do que aquelas em situação de normalidade, o Estado Português editou a Resolução acima mencionada. A Resolução emanada do Conselho de Ministros assegurou o fornecimento das refeições escolares aos alunos que frequentavam a educação pré-escolar e os do ensino básico e secundário em Portugal continental, durante o período de 01 de setembro de 2020 até 31 de agosto de 2022, por meio de autorização de realização de despesa, nos termos seguintes:

²⁷¹ Para um aprofundamento maior acerca deste assunto ver: Freitas, L. V. D., & Menezes, C. T. D. A. (2023). Pandemia covid-19 e a reposição do equilíbrio económico-financeiro dos contratos de concessão. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 64, 1407-1426.

²⁷² Os contratos socialmente responsáveis foram objeto de abordagem às páginas 105-112 deste trabalho.

²⁷³ Teor do decreto obtido em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/20-2020-131393114>, acesso em 26.09.2024.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2020

O regime jurídico aplicável à atribuição e ao funcionamento dos apoios no âmbito da ação social escolar reveste-se da maior relevância para o Governo, atendendo à especial importância que merecem as crianças e jovens que frequentam a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário.

O Estado Português assegura, através do Ministério da Educação, por via dos serviços existentes nas próprias escolas, o fornecimento de refeições equilibradas em refeitórios escolares segundo princípios dietéticos de qualidade e variedade e com observância das normas de higiene e segurança alimentar a que estão sujeitos os géneros alimentícios, conforme estatuído no Regulamento (CE) n.º 178/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios, e no Regulamento (CE) n.º 852/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à higiene dos géneros alimentícios, contribuindo desta forma para a promoção de hábitos alimentares saudáveis, para o desenvolvimento equilibrado da população escolar e, bem assim, para o respetivo aumento do sucesso escolar.

Assim, atendendo a que se revela necessário assegurar o fornecimento das refeições escolares a partir do dia 1 de setembro de 2020, torna-se imperioso proceder à contratação do fornecimento do serviço de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos de educação do continente.

A presente resolução autoriza, assim, a realização da despesa relativa ao fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos de educação do continente, durante o período compreendido entre 1 de setembro de 2020 e 31 de agosto de 2022, com recurso ao concurso público com publicidade internacional.

Assim:

Nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 17.º e do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, na sua redação atual, da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua redação atual, da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, e da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 - Autorizar a realização da despesa relativa ao fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos de educação do continente, no período

compreendido entre 1 de setembro de 2020 e 31 de agosto de 2022, considerando o preço base por refeição de (euro) 1,50 até ao montante global de (euro) 53 802 475,50, ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor, com recurso ao concurso público com publicidade internacional.

2 - Determinar que os encargos financeiros resultantes da aquisição de serviços referida no número anterior não podem exceder, em cada ano económico, os seguintes montantes, aos quais acresce IVA à taxa legal em vigor:

a) 2020 - (euro) 10 961 193,00;

b) 2021 - (euro) 25 396 003,50;

c) 2022 - (euro) 17 445 279,00.

3 - Determinar que os encargos financeiros resultantes das aquisições de serviços referidas nos números anteriores são satisfeitos pelas verbas adequadas inscritas ou a inscrever no orçamento da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

4 - Estabelecer que o montante fixado no n.º 2 para cada ano económico pode ser acrescido do saldo apurado no ano que o antecede.

5 - Delegar, com a faculdade de subdelegação, no membro do Governo responsável pela área da educação, a competência para a prática de todos os atos a realizar no âmbito da presente resolução.

6 - Determinar que a presente resolução produz efeitos a partir da data da sua aprovação.

Presidência do Conselho de Ministros, 2 de abril de 2020. - O Primeiro-Ministro, António Luís Santos da Costa.

O estado pandémico aos poucos exigia adaptações administrativas e jurídico-legais a depender da realidade fática que ia emoldurando-se sendo a legislação em observância a estes aspectos também ajustada. Assim, na sequência, adveio a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2020, de 21 de maio que alterou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2020 acima citada e precedentemente editada para reprogramar a despesa correspondente as refeições escolares para o período de 1 de setembro de 2020 a 31 de agosto de 2022, nos termos seguintes:

Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2020

Assim:

Nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 17.º e do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, da alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/2012, de 21

de fevereiro, na sua redação atual, do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, na sua redação atual, da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, da alínea a) do n.º 2 do artigo 156.º do Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 - Alterar os n.os 1 e 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2020, de 14 de abril, que passam a ter a seguinte redação:

«1 - Autorizar a realização da despesa relativa ao fornecimento de refeições em refeitórios escolares dos estabelecimentos de educação do continente, no período compreendido entre 1 de setembro de 2020 e 31 de agosto de 2022, considerando o preço base por refeição de (euro) 1,50 até ao montante global de (euro) 58 450 245,75, ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor, com recurso ao concurso público com publicidade internacional.

2 - [...]

a) 2020 - (euro) 11 908 084,50;

b) 2021 - (euro) 27 589 857,75;

c) 2022 - (euro) 18 952 303,50.»

2 - Determinar que a presente resolução produz efeitos desde 2 de abril de 2020.

Presidência do Conselho de Ministros, 15 de maio de 2020. - O Primeiro-Ministro,
António Luís Santos da Costa.

A menção a todo esse cenário legal editado durante a Covid-19 pelo Estado Português possui o condão de demonstrar de forma inequívoca a dimensão e a importância que a compra pública das refeições escolares exerce em Portugal quanto ao atendimento do direito fundamental à alimentação. A contratação pública das refeições escolares ocupa posição de destaque na diminuição de desigualdade social promovendo, assim, um equilíbrio entre o interesse público e a garantia do direito fundamental à alimentação salvaguardando este último em qualquer que seja o contexto administrativo: de estabilidade ou de crise.

CAPÍTULO 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio do presente estudo pretendemos demonstrar a importância que a alimentação em âmbito escolar, no Brasil e em Portugal, ocupa nos cenários desses respectivos países, na medida em que constituem instrumentos que promovem a segurança alimentar em sua ampla concepção garantindo o direito humano à alimentação naquela esfera e auxiliam na diminuição das desigualdades sociais, embora cada uma dessas nações apresente realidades distintas neste campo específico.

Também procuramos compreender em que medida a contratação pública contribui para tornar concretas as políticas públicas voltadas para garantia do direito à alimentação na esfera escolar nos dois países em momento de estabilidade administrativa e em período de crise como aquela levada a efeito pela Covid-19 que culminou no encerramento das escolas e quebra de continuidade na disponibilidade das refeições. Na situação extrema da COVID-19 cada um dos dois países, Brasil e Portugal, procedeu a inúmeras adaptações operacionais respaldados em uma produção legislativa ampla de maneira que cada um deles a seu tempo e modo, utilizaram-se de meios para propiciar a continuidade do direito à alimentação em suas escolas públicas.

Desse modo, no Brasil a política pública de fornecimento da refeição escolar possui natureza universal sendo disponibilizada em todas as escolas do país e a todos os alunos nelas matriculados. As refeições são confeccionadas, em sua maioria, nas próprias escolas e servidas, diariamente, nos refeitórios para um número aproximado de quarenta milhões de alunos distribuídas de forma totalmente gratuita nas escolas integrantes da rede básica de ensino público²⁷⁴ presentes ao longo de um território gigantesco e em localidades cuja heterogeneidade é, igualmente, imensurável.

²⁷⁴ Também alcança, nos termos do parágrafo 5.º do artigo 5.º da Lei n.º 11.947/2009, os alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial e as creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Para se ter uma ideia dessa heterogeneidade, na região Norte do país existem escolas em comunidades indígenas e quilombolas cujo acesso somente é possível pelos rios amazônicos ante a inexistência de outras formas de alcance. Da mesma forma, na região Nordeste do Brasil existem escolas localizadas em sítios para cujo acesso é necessária a utilização de transportes alternativos para entregar os gêneros alimentícios para preparo das refeições escolares diante da inexistência de estradas transitáveis por automóveis.

Por isto, um dos primeiros e grandes desafios do Programa Alimentar brasileiro foi fazer chegar a alimentação aos mais longínquos lugares do território nacional respeitando as culturas e preferências alimentares de cada um desses sítios com foco na segurança alimentar (*food security*). O foco da política pública alimentar nas escolas brasileiras foi direcionado à diminuição da fome, uma vez que essa ainda é uma triste realidade vivenciada por muitos de seus alunos do ensino público

O programa alimentar português, diferentemente, do brasileiro não possui a característica da universalidade, tampouco da gratuidade integral. A gratuidade integral e parcial do Programa Alimentar Escolar (PAE) português alcança somente alunos integrantes, respectivamente, do escalão A (totalmente gratuito) e B (parcialmente gratuito) sendo 50% (cinquenta por cento) participado neste segundo escalão. Para os demais alunos é pago por eles mesmos ou por seus representantes. Assim, é direcionado aos da rede pública de ensino²⁷⁵ amparados pela Assistência Social Escolar (ASE). Embora a dimensão e a abrangência estejam muito aquém do programa alimentar brasileiro, o português apresenta-se demasiadamente importante para os alunos carenciados dos escalões assistenciais já referidos.

Em conformidade com os ditames emanados da União Europeia, a alimentação escolar em âmbito nacional português tem o seu foco voltado prioritariamente para a segurança alimentar no aspecto de inocuidade dos alimentos (*food safety*), embora não esteja relegada quanto a outra vertente (*food security*), como já referido, para alcançar os alunos abrangidos pela ASE. Isto decorre do fato de que existe um número muito maior de estudantes no Brasil que dependem das refeições escolares para suprir suas

²⁷⁵ Agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede pública de ensino, dos estabelecimentos particulares cooperados e do setor social e solidários com financiamento público.

necessidades alimentares diárias enquanto em Portugal essa população carente é muito menor, por isto, dividida e classificada por escalões.

Outro aspecto que diferencia os dois países diz respeito as cozinhas e refeitórios das escolas. Em Portugal são muito mais bem estruturados dos que os das escolas públicas do Brasil. Isto decorre do fato de que no Brasil o principal financiamento do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) advém da União, através do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), e esse orçamento que é repassado para os demais entes federativos como explicado ao longo deste trabalho destina-se, exclusivamente, para compra de gêneros alimentares não podendo ser utilizado para qualquer outro fim. Diante da carência de recursos próprios da maioria dos entes públicos federados, especialmente, os localizados nas regiões brasileiras do Norte e do Nordeste fica inviabilizada a compra de equipamentos para melhoria das cozinhas e refeitórios escolares.

Ademais, não existe uma padronização a nível nacional no Brasil quanto a formatação dos refeitórios e das cozinhas escolares aspecto que se desdobra em desnivelamento desses equipamentos que são mais bem estruturados nos entes federados que possuem orçamentos financeiros maiores.

Uma medida que poderia trazer melhoria estrutural às cozinhas e refeitórios das escolas brasileiras seria, por exemplo, reformular a Lei do PNAE para permitir o uso de um percentual determinado dos recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), anualmente, para melhorias estruturais das cozinhas e refeitórios das escolas públicas. Com essa providência, os Estados e Municípios menos capazes orçamentariamente poderiam proceder a ajustes nestes equipamentos, seguindo uma padronização fixada nacionalmente, de maneira a trazer mais conforto e melhorando a segurança alimentar nessas duas importantes áreas estruturais das escolas.

A preocupação quanto a composição nutricional das refeições integrantes da alimentação escolar está presente em ambos os países, inclusive, legislativamente, porém, com nuances diferentes. A legislação do PNAE brasileiro estabelece que os cardápios devem ser elaborados por nutricionistas e direcionados para a utilização de gêneros

alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar de cada localidade²⁷⁶.

No Brasil, os nutricionistas, de maneira geral, integram os quadros de pessoal dos entes públicos executores do Programa Alimentar e as ementas não seguem um padrão único, posto que a diversidade agrícola de cada região brasileira constitui uma realidade presente no imenso território, bem como as preferências alimentares dos alunos são heterogêneas influenciando as elaborações. É como que cada região brasileira representasse um país diferente dentro de um só Brasil, isto relativamente aos desiguais hábitos alimentares, matéria que foi tratada ao longo deste trabalho.

Em Portugal as chamadas “ementas” também são preparadas por nutricionistas e devem observar, além da legislação nacional aquela emanada da União Europeia. Os nutricionistas responsáveis pela elaboração das ementas, de maneira geral, são ligadas às empresas concessionadas contratadas para o fornecimento de refeições aos alunos nos refeitórios das suas respectivas escolas.

Assim, em Portugal, a forma concessionada dos refeitórios à empresas privadas e sendo os nutricionistas vinculados as essas empresas e por elas orientados, a meu ver, afeta negativamente o aspecto de “humanização” das ementas. Melhor explicando, os nutricionistas ao comporem o quadro das empresas contratadas e não o quadro de pessoal público, passam a ter uma visão mais vinculada às orientações das próprias empresas que buscam, sobretudo, o lucro (custo/benefício/preço) estando vinculadas, por isto, ao preço básico “*per capita*” da contratação, embora reconheça-se que a legislação nacional e aquela da própria U.E em muito regulem as diretrizes gerais dessas ementas por meio diversos mecanismos de controle. Nossa sugestão para uma melhoria deste aspecto específico poderia ser determinar por lei que cada escola ou agrupamento destas possuísse um profissional nutricionista integrante do quadro de pessoal estatal detentores de função pública.

Uma outra importante questão para os dois países trata-se do desperdício alimentar. Em Portugal existe um sistema de controle do fornecimento das refeições diárias, uma vez que o aluno precisa informar no dia anterior que irá fazer uso da alimentação na escola.

²⁷⁶ Conforme artigo 12 da Lei n.º 11.947/2009.

No Brasil inexistia tal controle sendo feitas, diariamente, o mesmo número de refeições em conformidade com o número de alunos matriculados em cada escola sem levar em conta possíveis ausências de alunos. Isto redundava, muitas vezes, em desperdício. Essa gestão poderia ser mais bem aperfeiçoada caso fosse utilizado o exemplo de controle das refeições utilizado em Portugal. Isto é, criar um mecanismo onde os alunos informassem no dia anterior se iriam, efetivamente, fazer a refeição no refeitório.

No que se refere ao modelo de contratação pública, o presente estudo constatou que em ambos os países objeto de análise, seja Portugal e o Brasil, a contratação pública baseia-se em rígidos princípios norteadores e limitadores da conduta administrativa com prevalência do alcance do interesse público que, por sua vez, é patamar estruturante do estado de direito democrático vigente em ambos os países. Porém, não se pode olvidar que o instituto assume uma finalidade metajurídica assente na perspectiva política de diminuição das desigualdades nacionais dentro das distintas regiões. Essa preocupação ficou particularmente evidente nas políticas de enfrentamento da COVID-19 quanto à alimentação pública escolar.

Em Portugal a contratação pública é regulada de maneira geral pelo Código dos Contratos públicos, pelo Código do Procedimento Administrativo – CPA, em sua Constituição e nos Tratados da União Europeia. Na formação e na execução dos contratos públicos pode citar-se os seguintes princípios: da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.

No Brasil, a contratação pública de maneira geral é regulada por uma lei esparsa recentemente alterada, a Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021. Também observa os princípios constitucionais insertos no artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Nos dois países, no que diz respeito à contratação pública voltada para a alimentação escolar tais contratos para além de respeitarem a legislação e todos os princípios antes referidos caracterizam-se como estratégicos para alcance de resultados sociais e de concretização da política pública alimentar nacional (Brasil – PNAE e Portugal - Programa Nacional de Alimentação Saudável -PNPAS e Programa da Alimentação Escolar -PAE).

Assim, diante desse diferencial que caracteriza essa espécie de contratação como uma compra pública socialmente responsável torna-se mais importante no contexto geral da contratação pública portuguesa e brasileira porque destinam-se à reversão da desigualdade social em âmbito escolar assegurando o direito fundamental à alimentação dos alunos abrangidos. Por todos estes aspectos os contratos voltados para a alimentação escolar possuem características que elevam seu grau de importância no citado contexto.

Porém, na condução do procedimento de compras públicas da alimentação em Portugal existem alguns pontos que podem ser tidos como passíveis de modificação para aperfeiçoamento. O primeiro deles diz respeito ao critério do menor preço. Este critério se usado de maneira única desvirtua o objetivo primordial dessa espécie de contratação caracterizada como compra social por buscar objetivos que ultrapassam a questão de poupança pública que é buscada, primordialmente, em outros contratos que não possuem essa característica.

Ao nosso pensar, estabelecer outros critérios concomitantes ao do menor preço poderia otimizar a contratação das refeições escolares tornando-as mais sustentáveis sob o ponto de vista social. Nesse sentido poderia ser pertinente que a legislação portuguesa considerasse o modelo brasileiro que remete à aquisição obrigatória do percentual de 30% (trinta por cento) das compras públicas voltadas para a alimentação escolar aos agricultores familiares.

Esta providência legal presente na lei que regulamenta as compras públicas voltadas à alimentação escolar no Brasil não afronta o princípio da concorrência (obrigatório de cumprimento em ambos os países) e promove o acesso ao mercado das compras públicas de outro grupo vulnerável, no caso os agricultores familiares e suas cooperativas melhorando as condições financeiras e sociais do citado grupo. Idêntica providência poderia ser adotada pela legislação portuguesa para inserir seus pequenos agricultores e suas cooperativas no mercado das compras públicas.

Para ratificar a legalidade de uma possível solução nesse sentido em âmbito português no caderno de encargos norteador do procedimento de compra pública da alimentação escolar podem ser citadas as regras contidas no artigo 42.º, n.º 6, “f” e “g” e n.º 12 do Código dos Contratos Públicos (CCP). O dispositivo citado permite a valorização da economia local e o favorecimento de condições de natureza social que contemplam a hipótese, conforme abaixo transcrito:

Artigo 42.º

Caderno de encargos

1 - O caderno de encargos é a peça do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar.

6 - Os aspetos da execução do contrato, constantes das cláusulas do caderno de encargos, podem dizer respeito, desde que relacionados com tal execução, a condições de natureza social, ambiental, ou que se destinem a favorecer:

f) A promoção da economia circular e dos circuitos curtos de distribuição;

g) A promoção da sustentabilidade ambiental;

12 - A inclusão no caderno de encargos das condições elencadas no n.º 6 pode contemplar, nomeadamente, a fixação de quantidades mínimas de fornecimento de bens ou de prestação de serviços destinadas à promoção desses objetivos.

Na posição de defesa quanto a possibilidade de inserção de cláusulas dessa espécie no caderno de encargos como critério de adjudicação SÁNCHEZ, P. F. (2020) expressa-se da seguinte forma: “É isto que justifica que o n.º 6 do artigo 42.º do CCP admita que as cláusulas do caderno de encargos fixem condições de natureza social ou ambiental e imponham o seu respeito a todos os proponentes ou submetam a sua satisfação ao critério de adjudicação – desde que, para esse efeito, se confirme que tais condições se encontram relacionadas com a execução do objeto contratual e que, por isso, se não revelam totalmente arbitrárias”²⁷⁷.

Em idêntico sentido, Gonçalves, P. C. (2020)²⁷⁸ defende ser possível a inserção no caderno de encargos de condição de adjudicação nesse sentido, desde que as “condições de natureza social ou ambiental estejam relacionadas com a execução do contrato: tem de existir, portanto, uma conexão ou uma ligação direta e relevante entre o que se exige em matéria de proteção do ambiente ou de proteção social e a específica execução do contrato a celebrar”.

No que diz respeito, ainda, a tal possibilidade em âmbito das regras gerais emanadas da Comissão Europeia pode ser citada a Compra Social -Guia para ter em conta

²⁷⁷ SÁNCHEZ, P. F. (2020). Direito da contratação pública. Vol. I., AAFDL Editora. p. 685.

²⁷⁸ Gonçalves, P. C. (2020). Direito dos contratos públicos. Coimbra: Almedina. p. 634.

os aspectos sociais nos concursos públicos²⁷⁹, o qual já foi objeto de análise neste trabalho.²⁸⁰

O segundo aspecto da contratação portuguesa das refeições escolares que a nosso ver carece de aprimoramento diz respeito ao modelo de contratação adotado pela maioria dos cadernos de encargos que engloba em um único procedimento a aquisição de milhares de refeições a serem disponibilizadas ao longo do período letivo sob o critério também único de menor preço. Isto porque unificando tal critério sob esse parâmetro essa espécie de compra pública social pode revelar-se ineficaz sob o ponto de vista de implementação de política pública, como é o caso daquela levada a efeito pelas refeições escolares.

Ao nosso sentir essa forma de aquisição das refeições peca por estabelecer em um único procedimento a compra de milhares de refeições. Este aspecto procedimental inviabiliza a participação no procedimento de contratação pública de pequenas e médias empresas que possuem uma capacidade menor de produção e entrega das refeições a serem servidas nas escolas portuguesas. O procedimento assim formatado apenas favorece as grandes empresas na medida em que contribui para formação de monopólios e, via de consequência, comprometem o princípio da ampla concorrência.

Uma sugestão para mudança do paradigma acima referenciado seria dividir a compra das refeições em lotes possibilitando a participação de empresas de pequeno e médio porte ampliando, assim, a concorrência e possibilitando a combinação de critérios sociais com outros mecanismos formais procedimentais como é o caso da divisão em lotes.

Além disso, a utilização da divisão em lotes na forma sugerida também contribui para reforço à sustentabilidade, posto que instaura a possibilidade de inserção de outro segmento de empresas, no caso, as pequenas e médias aliadas de participação em razão da formatação do modelo de procedimento de contratação pública em vigência.

²⁷⁹ Compra Social- Guia para ter em conta os aspetos sociais nos concursos públicos (2021/C 237/01), acesso em 07.09.2024, site: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:237:FULL&from=EN>

²⁸⁰ Observar teor da página 107 deste trabalho.

Ademais, a sugestão da divisão em lotes prefalada não constitui inovação porque já foi utilizada por outros Estados membros da U.E como o município de Munique cujo exemplo foi abordado neste trabalho²⁸¹.

Quanto ao desafio imposto pelo período pandêmico verificou-se que tanto no Brasil quanto em Portugal foram adotadas medidas legislativas para enfrentar a crise advinda da COVID-19 e para assegurar a distribuição da alimentar aos alunos integrantes das escolas públicas de ambos os países conforme já detalhado ao longo deste trabalho. Porém, a diversidade da forma como efetivam-se os programas alimentares e as compras públicas para garantia do direito à alimentação escolar em cada um deles contribuíram para impor diferenças de abordagem quanto a continuidade de tal direito mesmo com o encerramento das escolas.

No Brasil, as características particulares do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) que atende de maneira universal e gratuita um número de alunos de magnitude incomensurável, bem como diante da forma que são confeccionadas as refeições dificultou em muito a continuidade.

Isto porque as compras públicas para cumprimento do PNAE são feitas em gêneros alimentícios que, em situação de normalidade administrativa, são confeccionados nas cozinhas das escolas por cozinheiras (chamadas de merendeiras) e servidos nos respectivos refeitórios. Porém, o encerramento das escolas essa prática restou inviabilizada tendo sido adotadas adaptações nas compras feitas mediante procedimentos licitatórios precedentemente formalizados e finalizados. Os alimentos foram alterados para compor *kits* que eram, em sua maioria, embalados e entregues aos representantes dos alunos (pais e demais responsáveis). A imposição de formatação de *kits* decorreu de Resolução advinda da União.

Isto exigiu uma gestão complexa e que acentuou ainda mais a diferença existentes entre os Estados e Municípios da federação brasileira. Isto porque aqueles entes federados detentores de maiores recursos orçamentários e não totalmente dependentes dos recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento Escolar (FNDE) lançaram mão de seus próprios recursos para desenvolver estratégias de distribuição e formação dos *kits* sem maiores problemas. Os outros entes que não possuíam recursos próprios disponíveis

²⁸¹ Observar folhas 117 deste trabalho.

sentiram enorme dificuldades para efetivarem as providências de gestão para garantir a continuidade do PNAE aos seus alunos durante a pandemia.

Ressalte-se que, diferentemente de Portugal, no Brasil a entidade federativa repassadora dos recursos para os Municípios e Estados (União) para cumprimento da alimentação em meio escolar não procedeu com qualquer ampliação dos recursos orçamentários do PNAE para auxiliar os Municípios e Estados mais carentes que viram-se obrigados a desenvolver suas próprias estratégias sem qualquer contrapartida financeira do Governo Federal (União). A mudança na Legislação do PNAE (Lei n.º 11947/2009) promovidas pela Lei n.º 13.987/2020 e pela Resolução n.º 2/2020 não foram suficientes para subsidiar a alteração da forma de entrega da alimentação aos alunos abrangidos pelo Programa.

O Programa Nacional da Agricultora Familiar (PRONAF) que interage com o PNAE a partir das compras públicas ante a obrigatoriedade de aquisição de alimentos em percentual determinado para a alimentação escolar também foi substancialmente afetado pelo fechamento das escolas e pela nova logística decorrente da pandemia, como já desenvolvido e demonstrado ao longo deste estudo.

Em síntese, o PNAE enfrentou adversidades durante a pandemia sendo as mais comuns referentes a logística de distribuição, armazenamento, alta demanda e baixa oferta de alimentos e baixo orçamento em um significativo número de Estados e Municípios sequelas que em muito impactaram negativamente a continuidade do Programa. Assim, a omissão da União e as subsequentes orientações contraditórias no aspecto acima referenciado, bem como os inúmeros percalços vivenciados no Brasil inviabilizaram sobremaneira a capacidade de respostas emergenciais pelos entes federados redundando em um atendimento pouco abrangente aos alunos assistidos agravando a desigualdade social, comprometendo o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Acrescente-se, ainda, que em face da imposição de novas diretrizes políticas administrativas trazidas pelo Governo de Jair Messias Bolsonaro, por meio da Medida Provisória n.º 870, de 1.º de janeiro de 2019, o recém-eleito Presidente extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). A partir daí ocorreu um desmonte em toda a estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), uma vez que competia ao CONSEA “exercer o controle social e

atuar na formulação, monitoramento e avaliação da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”²⁸².

A partir da extinção do CONSEA houve um retrocesso em todo o sistema de garantia do Direito Humano à Alimentação em âmbito nacional brasileiro. Com o advento da pandemia do COVID-19, o sistema já fragilizado deu sinais de falência. Assim, o PNAE que é um Programa em ambiente escolar e que integra o SISAN não ficou imune sendo frontalmente afetado.

Em Portugal, os efeitos da crise decorrente da COVID-19 em âmbito escolar no que diz respeito à alimentação foi mais bem gerida em razão de vários aspectos restando necessário enfatizar alguns deles. O primeiro deles decorre do fator de abrangência do número de alunos beneficiários das refeições escolares que é muitíssimo menor do que o do Brasil. Como já mencionado, os alunos abrangidos são apenas aqueles assistidos pela Assistência Social Escolar dada a natureza restrita do Programa.

Em segundo lugar, a forma de contratação das refeições e sua respectiva distribuição é de alimentação pronta e não gêneros alimentícios a serem preparados como no Brasil. Este aspecto específico em muito facilitou a gestão da distribuição durante o fechamento das escolas por exigir menores adaptações na distribuição das refeições.

O terceiro e último aspecto da gestão da crise sanitária em Portugal foi muito diferenciada daquela no Brasil. Portugal contou com um arcabouço legislativo mais pormenorizado e os apoios aos Municípios e as escolas foi efetivo por parte do governo central. Por todos esses aspectos, a crise sanitária pandêmica e a gestão da alimentação nas escolas portuguesas obtiveram resultados de gestão bem mais positivos do que no Brasil.

Por fim e de forma sintética podemos dizer que o presente estudo nos possibilitou uma visão abrangente da importância que os dois programas alimentares nas escolas públicas representam para assegurar o direito humano à alimentação adequada no Brasil e em Portugal e o quanto é importante a troca de experiências vivenciadas para fazer progredir o direito fundamental à alimentação.

²⁸² Conforme informação obtida no site: <https://www.ipea.gov.br/participacao/conselhos/conselho-nacional-de-combate-a-discriminacao-lgbt/133-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/269-conselho-nacional-seguranca-alimentar-e-nutricional>, acesso em 30.09.2024.

Esperamos que as lições aprendidas em contexto de normalidade e em momento de crise (pandêmica) tanto em Portugal quanto no Brasil sirvam de contribuição para aprimoramento dessa política pública tão relevante garantidora do direito à alimentação nas escolas públicas desses países. Com o propósito de também contribuir para isto, deixamos aqui consignadas singelas sugestões na esperança de que de algum modo possam cooperar para que este objetivo concretize-se.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bacellar Filho, R. F. (1998). Breves reflexões sobre a jurisdição administrativa: uma perspectiva de direito comparado. *Revista de direito administrativo*, 211, 65-77.

Camera, S., & Wegner, R. (2017). Direito humano à alimentação, (in) segurança alimentar e desenvolvimento: os. *Revista de Direito Internacional*, 14(1), 20.

Canotilho, J. J. G. (1999). Estado de direito.

Carvalho, O. F. (2012). O direito fundamental à alimentação e sua proteção jurídico-internacional. *Revista de Direito Público*, 7 (2). 181-224.

Cavalcanti, A. (1986). Regime Federativo e a República Brasileira.

COSTA, S. S. (2013). Segurança Alimentar: do direito europeu ao direito nacional a transferências dos poderes de decisão. *Estudos sobre Alimentação*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas.

Coimbra, J. D., Caldeira, M., & Serrão, T. (2020). Direito administrativo da emergência: organização administrativa, procedimento administrativo, contratação pública e processo administrativo na resposta à Covid-19. Almedina.

Correia, S. (1987). Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos.

de Carvalho, D. G. (2009). LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS, ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA DISCUSSÃO SOBRE O

PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL A FAVOR DA SUSTENTABILIDADE. Planejamento e políticas públicas, (32).

de Oliveira, L. A. A sétima dimensão dos direitos fundamentais. 6 Novembro 2016, 395.

da Silva, M. X., Martins, M. L., Pierucci, A. P. T. R., Pedrosa, C., & Rocha, A. (2016). Características dos programas de alimentação escolar do Brasil e de Portugal. DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde, 11(1), 179-194.

DE CASTRO, Josué; BRANCO, J. Carvalho. Geografia da fome. Casa do Estudante do Brasil, 1952.

De Sousa, R.M.A. (2019). Alimentação, compras públicas e desenvolvimento sustentável: o caso das escolas (Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa (Portugal)).

Elias, L. D. P., Gomes Júnior, E., Vidigal, L., Marques, F. J., Proença, Y., & Magro, J. P. S. (2023). Compras públicas de alimentos da agricultura familiar enquanto instrumento de inclusão produtiva.

Estorninho, M. J. (2013). *Direito da Alimentação*. AAFDL.

Estorninho, M. J. (2017). Direito fundamental à alimentação saudável: novos desafios em contexto urbano. ALFACES NA AVENIDA.

Estorninho, M. J. (2020). COVID-19:(Novos) desafios e (velhos) riscos na contratação pública. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 61, 509-520.

Estorninho, M. J., & Vasconcelos, H. (2020). COVID-19 E DIREITO À ALIMENTAÇÃO: IMPACTOS E DESAFIOS. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça, 14(43), 43-64.

Fortes, G. B., & Moraes, F. (2016). Federalismo e democracia. Revista de Informação Legislativa, 53(211), 199-226.

Ferreira, A. M. R. (2021). Alimentação escolar em tempos de pandemia. Respostas sociais durante o encerramento das escolas.

Formosinho, J., & Machado, J. (2013). A regulação da educação em Portugal-do Estado Novo à democracia. Educação: Temas e Problemas, (12_13), 27-40.

Freitas, L. V. D., & Menezes, C. T. D. A. (2023). Pandemia covid-19 e a reposição do equilíbrio económico-financeiro dos contratos de concessão. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, 64, 1407-1426.

Gazolla, M., & Schneider, S. (2017). Cadeias curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar.

Gonçalves, P. C. (2023). *Manual de direito administrativo*. Leya.

Gonçalves, P. C. (2018). *Direito dos contratos públicos*. 3.^a ed. Vol. 1. Coimbra: Almedina.

Gonçalves, P. C. (2020). *Direito dos contratos públicos*. 4.^a ed. Coimbra: Almedina.

Grisa, C. Schneider, S. & Vasconcelos, F.C.F.D (2020). As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável. p. 69-90.

Jorge, R. N. (2021). *Direitos sociais – teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais*. AAFDL Editora.

KARPOWICZ, D. S., RABELLO, E. T., DE CARVALHO, J. L., & DA SILVA, R. B. *DIVERSIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS*.

Kerstenetzky C. L. (2012). *O Estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Elsevier.

MARIA, J. E. (2012). *Curso de Direito dos Contratos Públicos. Por uma contratação pública sustentável*.

Martínez-Milán, M. A., Davó-Blanes, M. C., Comino, I., Caballero, P., & Soares, P. (2022). Sustainable and nutritional recommendations for the development of menus by school food services in Spain. *Foods*, 11(24), 4081.

Mendes, G. F. (2024). *Curso de Direito Constitucional-Série Idp-19^a edição 2024*. SaraivaJus.

Meirelles, H. L., de Andrade Azevedo, E., Aleixo, D. B., & Burle Filho, J. E. (1966). *Direito administrativo brasileiro* (p. 328).

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério da Educação (2020). Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da Pandemia do coronavírus (Covid-19).

Neves, A. F. (2010). Os princípios da contratação pública. In: Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia. Vol. II. FDUL. Coimbra: Coimbra Editora.

NOGUEIRA, R. M., BARONE, B., BARROS, T. T. D., GUIMARÃES, K. R. L. S. L. D. Q., RODRIGUES, N. S. S., & BEHRENS, J. H. (2016). Sessenta anos do programa nacional de alimentação escolar no Brasil. *Revista de Nutrição*, 29 (2).

Nogueira, R. M. (2005). O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma política pública: o caso de Campinas-SP.

Novais, J. R. (2019). Princípios estruturantes de Estado de Direito. Almedina.

Oliveira, G. A. (2022). CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA: Uma análise comparada da nova lei brasileira a partir do CCP português (Dissertação de Doutoramento, Universidade Nova de Lisboa).

Otero, P. (2019). Manual de direito administrativo. Coimbra: Edições Almedina S.A.

Peixinho, A. M. L. (2013). A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18, 909-916.

Perin, G., Almeida, A. F. C. S. D., Spínola, P. A. C., Pella, A. F. C., & Sambuichi, R. H. R. (2023). A Evolução do Programa de Aquisição de Alimentos: uma análise da sua trajetória de implementação, benefícios e desafios.

Pintassilgo, J. (2003). Construção histórica da noção de democratização do ensino. O contributo do pensamento pedagógico português. *Democratização escolar: Intenções e apropriações*, 119-141.

Raimundo, M.A (2013). A formação dos contratos públicos – uma concorrência ajustada ao interesse público. Lisboa: AAFDL.

Rezende, G. F. J. (2017). Contencioso Administrativo: o processo judicial. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*.

- Ribeiro, N. R. L. (2021). Direito fundamental social à alimentação: análise com ênfase no ordenamento jurídico brasileiro. Editora Dialética.
- Rodrigues, N.C. (2015). A contratação pública como instrumento de política econômica. Reimpressão. Tese de Doutorado. Coimbra: Almedina. p. 17.
- Russomano, R. (1965). O princípio do federalismo na constituição brasileira.
- SÁNCHEZ, P. F. (2020). Direito da contratação pública. Vol. I., AAFDL Editora.
- Silva, S. P (2019) Trajetória e padrões de mudanças institucional no programa nacional de alimentação escolar.
- Silva, E. O., Amparo-Santos, L., & Soares, M. D. (2018). Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. Cadernos de Saúde Pública, 34 (4), e00142617.
- Silva, V. (2019). Direito constitucional e administrativo sem fronteiras. Leya.
- Silva, M. X., Martins, M. L., Pierucci, A. P. T. R., Pedrosa, C., & Rocha, A. (2016). Características dos programas de alimentação escolar do Brasil e de Portugal. DEMETRA: Alimentação, Nutrição & Saúde.
- Silva, S. P., Sambuichi, R. H. R., Alves, F., & Ciríaco, J. D. S. (2023). Produtos da agricultura familiar na alimentação escolar e sua contribuição para a segurança alimentar e nutricional no Brasil (No. 2934). Texto para Discussão.
- Silva, P. F. D. S. (2022). A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar durante a Pandemia da Covid-19 na percepção dos *street-level bureaucracy*: o caso da rede do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte).
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, 105-121.
- Staffen, M. R. (2016). A tutela jurídica global da alimentação. *Juris Poiesis-Qualis B1*,
- Stoer, S. R. (1983). A reforma de Veiga Simão no ensino: projecto de desenvolvimento social ou «disfarce humanista»? *Análise social*, 19 (77/79), 793-822.

- Squeff, T. D. A. C. (2021). A construção do direito humano ao alimento no plano internacional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 11(1).
- Tocqueville, A. D. (2005). *A democracia na América*. Tradução: Eduardo Brandão.
- Truninger, M., Teixeira, J., Horta, A., Alexandre, S., & Silva, V. A. D. (2012). A evolução do sistema de refeições escolares em Portugal (1933-2012): 1º. relatório de pesquisa. *Estudos e relatórios*, 1-81.
- Truninger, M., Teixeira, J., Horta, A., Alexandre, S., & Silva, V. A. D. (2013, November). Truninger, Estado social e alimentação escolar: criatividade na austeridade. In *Forum Sociológico*. Série II (No. 23, pp. 11-19). CESNOVA.
- Valadares, A. A., Alves, F., Galiza, M., & Silva, S. P. (2020). Agricultura familiar e abastecimento alimentar no contexto do Covid-19: uma abordagem das ações públicas emergenciais.
- Valadares, A. A., Alves, F., Galiza, M., & Lima, S. K. (2023). O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar.
- Zero, F. (2010). *Uma História Brasileira*. Org.: Adriana Veiga Aranha. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 1.

VI. SIGLAS E ABREVIATURAS

Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)

Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH)

Organização das Nações Unidas (ONU)

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP)

Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)

Food and Agriculture Organization (FAO)

Organização Mundial da Saúde (OMS)

Codex Alimentarius no Brasil (CCAB)

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) - Brasil

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) - Brasil

Ministério da Justiça, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) - Brasil

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) - Brasil

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) - Brasil

Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) - Brasil

Instituto de Defesa dos Consumidores (IDEC) - Brasil

Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (ABIA) - Brasil

Confederação Nacional da Indústria (CNI) - Brasil

Confederação Nacional da Agricultura (CNA) - Brasil

Confederação Nacional do Comércio (CNC) - Brasil

Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)

Mocidade Portuguesa (MP) - Portugal

Obra das Mães pela Educação Nacional (OMEN) - Portugal

Instituto de Ação Social Escolar (IASE) - Portugal

Constituição da República Portuguesa (CRP) - Portugal

União Europeia (UE)

Plano Nacional de Saúde (PNS) - Portugal

Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável (PNPAS) - Portugal

Política Alimentar Escolar (PAE) – Portugal

Hazard Analysis and Critical Control Point ou Análise de Perigos e Controlo de Pontos Críticos (HACCP)

Fundo Europeu de Auxílio aos Carenciados (FEAC)

Ministério da Educação, Direção- Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE) - Portugal

Direção-Geral da Saúde (DGS) - Portugal

Constituição da República Brasileira de 1988 (CRB/88) - Brasil

Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) - Brasil

Ministério da Educação e Cultura (MEC) - Brasil

Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) - Brasil

Instituto Nacional de Alimentação Escolar (INAE) – Brasil

Companhia Brasileira de Abastecimento (COBAL) - Brasil

Conselhos de Administração Escolar (CAE) - Brasil

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – Brasil

Diretoria de Ações Governamentais (DIRAE) – Brasil

Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira da Alimentação Escolar (COEFA) - Brasil

Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE - Brasil

Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) - Brasil

Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) - Brasil

United Children’s Found (UNICEF)

Conselho de Alimentação Escolar (CAE) – Brasil

Ministério da Educação e Cultura (MEC) - Brasil

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

O Código de Contratos Públicos (CCP) - Portugal

Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSANP) - Portugal

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE)

Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) - Brasil

Diretoria Regional de Educação e da Cultura (DIREC)- Brasil

Código dos Contratos Públicos (CCP) - Portugal

VII. SITES CONSULTADOS

<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2023/07/17/por-que-fim-do-acordo-de-graos-entre-russia-e-ucrania-afeta-preco-global-de-alimentos.ghtml>

<https://unric.org/pt/historia-da-onu/>

<https://gddc.ministeriopublico.pt/faq/pacto-internacional-sobre-os-direitos-economicos-sociais-e-culturais-pidesc-conteudo>

<https://www.fao.org/about/about-fao/es/>

<https://www.gov.br/inmetro/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-comites/comite-do-codex-alimentarius-do-brasil>

https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/international-affairs/international-standards/codex-alimentarius_pt?etras=pt

<https://www.dqsglobal.com/pt-pt/aprender/blog/cultura-de-seguranca-alimentar-novos-requisitos-legais-a-nivel-da-ue>

<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002529.pdf>

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/EstadoNovo.aspx>. Acesso em 22.05.2024

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/1918/09/21100/17351736.pdf>

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/7-138528>

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_print_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=1228&nversao=&tabela=leis

https://portugal.representation.ec.europa.eu/quem-somos/portugal-na-ue_pt

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/293547/a-estrategia-do-prado-ao-prato>

<https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/conheca-o-pnpas>

<https://www.asae.gov.pt/seguranca-alimentar/haccp.aspx>

<https://files.diariodarepublica.pt/2s/2017/12/238000000/2792127933.pdf>

<https://files.dre.pt/1s/2019/01/02100/0067400749.pdf>

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=1>

<https://brasil61.com/n/ibge-dados-geograficos-de-estados-e-municipios-brasileiro-sao-atualizados- bras238124>

https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/legis_eparam_2012.pdf

<https://brasil61.com/n/ibge-dados-geograficos-de-estados-e-municipios-brasileiro-sao-atualizados- bras238124>

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1238-2-maio-1939-349345-publicacaooriginal-1-pe.html>

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol1.pdf>

<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1238-2-maio-1939-349345-publicacaooriginal-1-pe.html>

<https://museu.nutricao.ufrrj.br/index.php/2015-03-18-13-19-45>

<https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/ditadura-militar-no-brasil.htm>

<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm

<https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-.de-gestao-1/relatorio-de-gestao-2023/visao-geral/visao-geral-e-ambiente-externo>

<https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/quilombolas.htm>

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=1>

<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/pnae?start=40>

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/caderno-de-legislacao-2022-do-pnae-ja-esta-disponivel-no-portal-do-fnde>

<https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/programa-nacional-de-alimentacao-escolar-e-destaque-na-cupula-dos-sistemas-alimentares-da-onu>

<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/116-quem-e-quem-1534541290/seb-educacao-basica-2024241802/83051-principais-acoes-e-programas-de-responsabilidade-do-ministerio-da-educacao-no-ppa-2012-2015-educacao-basica?Itemid=164>

<https://www.unicef.org/brazil/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel>

<https://alimentacaosaudavel.dgs.pt/conheca-o-pnpas>

https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_PT

<https://www.acfmnportugal.pt/direito-a-alimentacao-e-seguranca-alimentar/seguranca-alimentar-em-portugal>

<https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento/agenda-2030>

<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/from-farm-to-fork/>

<https://www.sns24.gov.pt/tema/doencas-infecciosas/covid-19/#o-que-e-a-covid-19>

<https://files.diariodarepublica.pt/1s/2020/03/05201/0000200013.pdf>

VIII. LEGISLAÇÃO

Regulamento (CE) n.º 852/2004

Regulamento UE 2021/382

Resolução da Assembleia Geral n.º 51/171 (1996 – Alimentação e desenvolvimento agrícola sustentável)

Decreto n.º 4847, de 27 de setembro de 1918 (Portugal)

Lei n.º 7/77, de 1.º de fevereiro de 1977 (Portugal)

Decreto-Lei n.º 538/79, de 31 de dezembro de 1979 (Portugal)

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro de 1999 (Portugal)

Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro

Regulamento (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004

Despacho n.º 10919/2017, do Gabinete da Secretaria de Estado Adjunta e da Educação (Portugal)

Circular n.º.: 3/DSEEAS/DGE/ 2013 (Portugal)

Decreto-Lei n.º 20/2015, de 12 de fevereiro de 2015 (Portugal)

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto de 2018 (Portugal)

Decreto-Lei n.º 21/2019, publicado em 30 de janeiro de 2019 (Portugal)

Lei n.º 34/2019, de 22 de maio de 2019 (Portugal)

Lei n.º 185, de 14 de janeiro de 1936 - Brasil

Decreto-Lei n.º 1.238, de 2 de maio de 1939 -Brasil

Decreto-Lei n.º 2.478, de 05 de agosto de 1940 - Brasil

Emenda Constitucional n.º 64/2010 -Brasil

Decreto n.º 37.106, de 31 de Março de 1955 – Brasil

Lei n.º 8.913, de 12 de julho de 1995 – Brasil

Medida Provisória n.º 1784, de 14 dezembro de 1998 – Brasil

Lei n.º 5.537, de 21 de novembro de 1968 - Brasil

Decreto Lei n.º 872, de 15 de setembro de 1969 – Brasil

Decreto n.º 11.196, de 13 de setembro de 2022 - Brasil

Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009 – Brasil

Lei n.º 14.660, de 24.08.2023 – Brasil

Decreto n.º 7.492/2011 – Brasil

Lei n.º 12.512/2011 – Brasil

Lei n.º 10.880/2004 - Brasil

Lei n.º 12.816/2013 - Brasil

Lei n.º 8.913, de 12 de julho de 1994 – Brasil

Lei n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021- Brasil

Lei n.º 14.660, de 23 de agosto de 2023 – Brasil

Decreto 8.538, de 06 de outubro de 2015 – Brasil

Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006 – Brasil

Decreto n.º 6, de 20 de março de 2020 – Brasil

Resolução n.º 02, de 09 de abril de 2020 – Brasil

Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março - Portugal