XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos; Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-565-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

Apresentação

GRUPO DE TRABALHO

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

A presente publicação é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I no XI Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Santiago, no Chile, nos dias 13, 14 e 15 de outubro de 2022.

O GT "Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I" vem se consolidando ao apresentar temas jurídicos e sociais pensados a partir das Políticas Públicas necessárias principalmente para a efetivação de direitos fundamentais e consequente cumprimento da Constituição Federal.

Como resultado da proposta de trabalho deste GT, foram apresentados 17 (dezessete) artigos científicos com temas inerentes aos "DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE", podendo-se apresentar a seguinte síntese:

No artigo intitulado "O PAPEL DO DIREITO NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA FOME" as autoras Sabrina da Silva Graciano Canovas e Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini apresentam uma análise dos dados mundiais e locais sobre pobreza, bem como os mecanismos adotados para o combate à pobreza no direito contemporâneo, tanto na normativa internacional quanto na nacional. Em seu desenvolvimento, apresenta a relação entre a pobreza, o superendividamento e a economia globalizada.

Katuscio Mottin realizou um estudo sobre a participação popular na definição, planejamento e execução das Políticas Públicas. Nesse contexto, tomou por base o modelo de Orçamento Participativo adotado pelo município de Porto Alegre/RS no ano de 1989, considerado uma referência mundial de democracia participativa, e como tal um exemplo seguido por várias outras cidades do Brasil e do mundo. Ao final, seu trabalho foi intitulado "A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS", apresentando importantes considerações acerca do tema.

No artigo intitulado “A RELATIVAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA NO NOVO SISTEMA DE CÁLCULO DAS PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS A PARTIR DO PROJETO REFORMADOR DA EC. 103 DE 13/11/2019” os autores Sergio Henrique Salvador, Gilmara Valeria Gonçalves e Régis Willyan da Silva Andrade apresentaram críticas relevantes ao sistema de cálculo das prestações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a partir da recente Emenda Constitucional n.103 de 13 de novembro de 2019 que trouxe ao ambiente nacional diversas novidades, dentre elas, alterações no valor dos benefícios alocando-os a um patamar econômico diminuído e distante das constitucionais premissas previdenciárias protetivas.

Considerando que as leis ambientais relacionadas com as políticas públicas são fundamentais para prevenir violações de direitos e devem ser sustentáveis a fim de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saúde humana e a segurança das pessoas, Marcus Luiz Dias Coelho, Luiz Otávio Braga Paulon e Márcio Luís de Oliveira apresentaram o artigo intitulado “A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS MINERÁRIOS NOS DESASTRES AMBIENTAIS DE MARIANA, BRUMADINHO E VAL DI STAVA”

Helimara Moreira Lamounier Heringer, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho e Eliana Franco Neme apresentaram o artigo de título “ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EFICIÊNCIA”. Neste trabalho os autores se debruçaram sobre a Análise de Custo-Benefício (ACB) como ferramenta de efetivação do Princípio da Eficiência na Administração Pública brasileira, no quadro dos princípios, valores e objetivos do constitucionalismo democrático brasileiro.

No artigo de autoria de Wadih Brazao e Silva, Melina Medeiros Dos Reis Ferreira e Lívia Teixeira Moura Lobo foi demonstrando que a alimentação inadequada resulta em variados problemas de saúde, bem como o fato de que a alimentação foi, a partir de 2010, alçada à categoria de direito social disposto na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64. Assim sendo, o artigo intitulado “ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DESTINADOS À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR MUNICIPAL BELENENSE APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64 /10” abordou a problemática acerca da baixa qualidade da alimentação escolar em alguns estabelecimentos de ensino em Belém, analisando os instrumentos normativos de aquisição pública municipal dos alimentos destinados à alimentação escolar à luz dos critérios de

qualidade preconizados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e das disposições da legislação vigente, e propõe alternativas para a mitigação da problemática apontada.

No artigo intitulado “CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ANÁLISE DESSA POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE” os autores Silvio Hideki Yamaguchi, Anara Rebeca Ciscoto Yoshioka e José Sebastião de Oliveira abordam a necessidade de afastamento de crianças e adolescentes em situação de risco de suas famílias. Nesta pesquisa é feita uma reflexão acerca da utilização do acolhimento familiar como um instrumento de tutela dos direitos da personalidade dessas pessoas.

Alisson Thales Moura Martins apresentou o artigo denominado “DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS FRENTE À EFICÁCIA DOS DISPOSTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A INCONSCIÊNCIA DO DECRETO 11.150/2022 TABELANDO O MÍNIMO EXISTENCIAL”. Em sua pesquisa o autor destaca que o Brasil atravessou grande crise econômica, sanitária e social durante e pós-pandemia, devido ao COVID-19, causando impacto ao poder de compra dos brasileiros, situação que resultou o superindividamento.

No artigo “ENSINO DOMICILIAR E AS AMEAÇAS À PERDA DA ALTERIDADE: A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DA ESCOLA NO CONTEXTO PÓS-PANDÊMICO”, Ana Luísa Dessoy Weiler , Guilherme Marques Laurini e Micheli Pilau de Oliveira, avaliam o possível impacto da educação domiciliar no Brasil à construção da identidade, alteridade e diversidade das crianças, a partir da experiência de isolamento imposto pela pandemia de COVID-19 no país.

Caroline Pereira da Conceição e Mônica Pereira Pilon, no artigo intitulado “ENSINO HÍBRIDO E AS PERSPECTIVAS DE ENSINO, APRENDIZAGEM E GESTÃO EDUCACIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA ENFRENTAMENTO DO CONVID-19”, refletem sobre as mudanças educacionais após a pandemia e sugerem a criação de um novo paradigma educacional devido à todas as transformações ocorridas desde o final do ano de 2019.

No artigo “O ACESSO À JUSTIÇA DIANTE DA DESIGUALDADE SOCIAL, DA VULNERABILIDADE DE SEUS PROTAGONISTAS E DA CRISE DE SOLIDARIEDADE”, Jane Mara Spessatto, discute o acesso à justiça diante da desigualdade social e da vulnerabilidade dos seus protagonistas, a qual se acentua diante do agravamento

da hiperdesigualdade social e da predominância da individualidade pela escassez de solidariedade coletiva.

Em artigo intitulado “O DIREITO À SAÚDE NA PROTEÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE DE CASOS DENTRO DA CORTE INTERAMERICANA”, Germano André Doederlein Schwartz e Lucas Lanner De Camillis exploram o significado do direito social à saúde no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a sua proteção tanto na legislação quanto na jurisprudência interamericana da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ivone Fernandes Morcilo Lixa e Fabiel dos Santos Espíndola no artigo “O ESTADO CONSTITUCIONAL E O USO DA FORÇA:OS LIMITES DO LEVIATÃ CONTEMPORÂNEO”, apresentar estudos a partir do pensamento de Thomas Hobbes, discutem o uso legítimo e constitucional da força e a necessidade de criação de instrumentos ou mecanismos artificiais que ao mesmo tempo que limitam a liberdade sejam capazes de preservar a convivência coletiva.

No artigo “O SISTEMA SPEENHAMLAND E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO BOLSA FAMÍLIA, DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO SEGURO-DESEMPREGO”, Carolina Silva Campos , Victor Dantas de Maio Martinez e João Pedro Silva de Toledo, realizam um estudo comparado entre o sistema Speenhamland, o primeiro modelo de assistência social criado após a Revolução Industrial no Reino Unido, e as políticas sociais no Brasil do século XXI.

Ellen de Abreu Nascimento e Maria Lucia de Paula Oliveira, no artigo “O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO CENÁRIO DA PANDEMIA DE COVID-19: OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS NAS CIDADES”, analisam políticas de subsídios adotadas como forma de satisfação do direito social ao transporte, no contexto em que os Municípios são dotados de competência constitucional para implementação de políticas urbanas e enfrentam, muitas vezes, dificuldades para concretizá-las, sobretudo financeiras.

No artigo “POR UMA EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO BASEADA NA COMUNIDADE: UMA ABORDAGEM COMUNITARISTA À QUESTÃO DA FOME”, Lucas Oliveira Vianna e Maria Cougo Oliveira, abordam a questão da fome e as políticas que buscam sua erradicação, com ênfase no contexto brasileiro da contemporaneidade, com fundamento teórico nas proposições do comunitarismo enquanto tradição de filosofia política.

Sandra Helena Favaretto e Jair Aparecido Cardoso, no artigo “PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE COMO RESPOSTA AO DESMONTE DO SISTEMA DE GARANTIAS E DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE A PARTIR DO TEXTO ‘THE LONG CONSERVATIVE CORPORATIST ROAD TO WELFARE REFORMS’”, buscam compreender a validade da reforma do Estado de bem-estar social na União Europeia, tendo por base o texto “The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms”, demonstrando como o colapso dos subprime, ocorrido em 2008 nos Estados Unidos da América, impactou as políticas públicas sociais mundiais, particularmente, dos países europeus.

Registra-se, ainda, que depois das exposições orais dos trabalhos pelos autores e autoras, abriu-se espaço para debates que reiteraram a qualidade dos trabalhos e a relevância das temáticas trazidas pelos pesquisadores e pesquisadoras do GT.

Deste modo, é com grande satisfação que os coordenadores do Grupo de Trabalho, apresentam à comunidade jurídica e à sociedade a presente publicação.

Boa leitura!

Prof. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini (Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas e Centro Universitário Eurípides de Marília)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (Faculdade de Direito de Franca e Universidade do Estado de Minas Gerais)

ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DESTINADOS À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR MUNICIPAL BELENENSE APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64/10.

ANALYSIS OF THE NORMATIVE INSTRUMENTS OF THE ACQUISITION OF FOOD INTENDED FOR MUNICIPAL SCHOOL FEEDING BELENENSE AFTER CONSTITUTIONAL AMENDMENT NO. 64/10.

Wadih Brazao E Silva
Melina Medeiros Dos Reis Ferreira
Lívia Teixeira Moura Lobo

Resumo

Tomando como referência a comprovação científica de que a alimentação inadequada resulta em variados problemas de saúde, bem como o fato de que a alimentação foi, a partir de 2010, alçada à categoria de direito social disposto na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64, o presente estudo é voltado para a pesquisa acerca da efetiva observação desse direito em relação à população estudantil que recebe alimentação escolar no município de Belém a partir do ano de vigência da referida Emenda, delimitando o período de fevereiro/2010 a fevereiro/2018. Para tanto, assumiu como premissa que a plena efetivação do direito social à alimentação somente ocorre caso o alimento possua valor nutricional e que tal condição seja observada na elaboração dos instrumentos normativos (Editais de Licitação e Editais de Chamada Pública) que regem a aquisição dos alimentos destinados à alimentação escolar no município. O estudo enfocou a problemática acerca da baixa qualidade da alimentação escolar em alguns estabelecimentos de ensino em Belém, analisando os instrumentos normativos de aquisição pública municipal dos alimentos destinados à alimentação escolar à luz dos critérios de qualidade preconizados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e das disposições da legislação vigente, e propõe alternativas para a mitigação da problemática apontada.

Palavras-chave: Licitação, alimentação escolar, Direito social, Pnae, Município de belém-pa, Política pública

Abstract/Resumen/Résumé

Taking as a reference the scientific evidence that inadequate food results in a variety of health problems, as well as the fact that, from 2010, food has been elevated to the category of social law set forth in the Federal Constitution through Constitutional Amendment number 64, the present study is directed to the research about the effective observation of this right in relation to the student population that receives school meals in the city of Belém from the year of validity of said Amendment, delimiting the period from February 2010 to February 2018. Therefore, it assumed as a premise that the full realization of the social right to food only occurs if the food has nutritional value and that this condition is in the drafting of

normative instruments (Bidding Documents and Public Call Records) governing the acquisition of food intended for school lunches in the municipality. The study focused on the poor quality of school meals in some schools in Belém, analyzing the normative instruments of municipal public acquisition of food for school meals in the light of the quality criteria recommended by the National School Feeding Program (PNAE) and of the dispositions of the current legislation, and proposes alternatives for the mitigation of the mentioned problem.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Bidding, School lunch, Social law, Pnae, Municipality of belém-pa, Public policy

1. INTRODUÇÃO

A situação nutricional da população infantil de um país é um elemento essencial para aferir a evolução das condições de saúde e de vida da população em geral (MONDINI e MONTEIRO, 1998). Considerando que o ordenamento jurídico pátrio dispõe que a alimentação é um direito social (BRASIL, 1988)[1] – e que, portanto, incumbe ao administrador público a observação do direito à alimentação (BRASIL, 1988)[2] – do universo da população infantil é possível destacar o grupo usuário da merenda escolar municipal como um sistema capaz de evidenciar o grau de cumprimento do administrador público brasileiro à previsão legal imposta.

Da alimentação inadequada decorrem problemas de várias ordens. Colucci (2010, p.2) ressalta, para a população infantil brasileira, a manutenção de um quadro de doenças infectocontagiosas e carenciais, bem como o aumento da incidência de doenças crônicas não transmissíveis. Enes e Slater (2010, p. 4) evidenciam que o cenário epidemiológico de excesso de peso em escolares (ocasionado pelo excessivo consumo de açúcares simples e gorduras) e o baixo consumo de frutas, verduras e legumes indicam ofensa à segurança alimentar e nutricional dessa população.

Vários outros textos normativos (legislação específica e esparsa) regulam o acesso à alimentação por meio de programas específicos de repasse de verbas do Governo Federal. Em 2001 foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde, o "Bolsa-Alimentação", por intermédio da Medida Provisória nº 2.206-1, de 6-9-2001, regulamentada pelo Decreto nº 3.934, de 30-9-2001. Em 2003 foi criado o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA com a Lei nº 10.689, de 13-6-2003. No ano seguinte foi criado o programa "Bolsa-Família", visando à unificação dos procedimentos da gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, incluindo o "Bolsa-Alimentação", por meio da Lei nº 10.836, de 9-1-2004. De todas as iniciativas normativas a respeito da matéria, merece destaque a Emenda Constitucional nº 64 – a qual alocou, desde 2010, o direito à

---

[1] Segundo o **art. 6º da CF/88**, são direitos sociais "a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados".

[2] Segundo o **art. 37 da CF/88**, 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", impondo-se, portanto, ao administrador público agir em cumprimento às determinações legais. O **art. 208,VII, da CF/88** dispõe que "o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...) atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de (...), alimentação (...).". Por fim, o **art. 212, § 4º da CF/88** determina que "A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no artigo 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários".

alimentação no rol de direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Maior (BRASIL, 1988). Desta feita, o objetivo desta pesquisa está em verificar a real efetivação do direito à alimentação por parte do governo municipal para a população estudantil que, por sua vez, recebe esta alimentação escolar do município de Belém, demarcado o período de análise de fevereiro/2010 a fevereiro/2018.

A partir desta delimitação, é flagrante enunciar o caráter nocivo da alimentação inadequada em crianças e adolescentes, a responsabilidade do poder público quanto à garantia da segurança alimentar e nutricional e a determinação constitucional do direito à alimentação tornam os usuários da merenda escolar um grupo cujos direitos necessitam de tutela prioritária e especial. Evidencia-se a relevância da correta aplicação de recursos no âmbito da merenda escolar, visando à maior eficiência possível na manutenção ininterrupta do acesso físico e econômico à alimentação desse público alvo, sem o comprometimento de outros recursos eventualmente comprometedor da garantia de outros direitos (como exemplo, a promoção da merenda escolar sem a incursão na verba destinada à saúde ou habitação).

Encontra-se o município de Belém diante da problemática do descompasso não apenas com o Direito Humano à alimentação adequada como também à intenção legislativa inerente à Emenda Constitucional nº 64/10 (BRASIL, 1988) – cuja integral efetivação ainda não é percebida no seio social. Considerando-se a premissa de que o direito social à alimentação da população escolar somente encontra-se plenamente observado caso o alimento oferecido possua valor nutricional, assim questiona-se: Há efetividade na prestação de serviço público à merenda escolar nas instituições de ensino fundamental no município de Belém, em face da edição da EC nº 64/10?

O presente estudo consiste em uma pesquisa qualitativa acerca do papel dos instrumentos normativos que regem a aquisição pública municipal de alimentos destinados à merenda escolar belenense (Editais de Licitação ou Editais de Chamada Pública) em relação à problemática apontada – um estudo qualitativo observacional a partir de análise documental observacional entre os instrumentos normativos e a práxis, de acordo com a abordagem descrita por Minayo (2008). Tal pesquisa formulou, como hipóteses, 1) há descompasso entre os Editais e os critérios de qualidade preconizados pelo PNAE[3]; 2) caso os Editais prevejam a aquisição sob critérios de qualidade, há inobservância entre o processo licitatório e o instrumento

[3] Quanto à merenda escolar, tais critérios podem ser especificamente encontrados nas normas relativas à qualidade dos gêneros alimentícios incluídos nos Editais de Licitação (Leis, Portarias, Resoluções, RDCs, Decretos, Instruções Normativas, Comunicados, Tabelas, RIISPOA etc.), expedidas por vários órgãos relacionados à matéria – como ANVISA, MS, MA, MAPA, MARA, CNNPA etc.

normativo que o rege e 3) caso tanto os Editais quanto os processos licitatórios estejam dentro dos parâmetros de qualidade do PNAE, a ocorrência de baixa qualidade na merenda escolar de alguns estabelecimentos de ensino belenense possui origem em fatores externos – práticas de gestão (análise dos gêneros alimentícios no momento de seu recebimento), logística de armazenagem ou ocorrência de casos fortuitos.

Para a coleta de dados foi adotada a técnica de análise documental. O acesso ao banco de dados foi realizado a partir da análise e leitura dos Editais correspondentes ao período objeto do estudo, de acordo com a observação ao princípio da publicidade adstrito à Lei das Licitações[4].

Na análise de dados foram pesquisados os Editais de Pregão Eletrônico para Registro de Preços e os Editais de Chamada Pública destinados à obtenção de gêneros alimentícios para a merenda escolar, verificando-se a forma anual das aquisições, os Padrões Internos de Qualidade (PIQ) observados, o conteúdo nutricional, o acesso de produtores regionalizados e de agricultura familiar e a implementação das políticas públicas visando o direito à alimentação escolar. O resultado dos dados foi apresentado por meio de tabelas.

Os Editais para aquisição de gêneros alimentícios destinados ao PNAE em Belém são expedidos pela Prefeitura Municipal de Belém, por intermédio da Comissão permanente de Licitação da Secretaria de Administração, tendo como entidade responsável a Fundação Municipal de Assistência ao Estudante – FMAE, órgão da administração indireta da Prefeitura Municipal de Belém/PA. Para a aquisição dos itens (gêneros alimentícios) foram publicados dois tipos de instrumentos normativos: o *Edital de Chamada Pública*, para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural para alimentação escolar com dispensa de licitação e o *Edital de Pregão Presencial para Registro de Preços* (tipo “menor preço por lote” ou tipo “menor preço global”), para aquisição de gêneros perecíveis e/ou não perecíveis.

Em que pese o recorte temporal do presente estudo, (análise dos Editais de Licitação a partir da Emenda Constitucional nº 64/2010), apenas foram avaliados os Editais publicados nos anos de 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 (até a presente data). Os Editais referentes

[4] Segundo o art. 3º da Lei 8.666/93 (Lei das Licitações e Contratos), 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". Nesse sentido, cabe destacar o caráter público do parágrafo 3º do referido artigo, o qual dispõe que a licitação "não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura".

aos anos de 2010 e 2012 não puderam ser fornecidos pela Administração Pública por motivos logísticos. Todavia, considerando tal ausência ser de apenas dois anos, e que os textos seguem padrão similar, o presente estudo conclui serem os instrumentos normativos de 2010 e 2012 um subconjunto do conjunto representativo maior (todo o período de 2010 a 2018), não constituindo sua falta elemento causador de significativa discrepância para a análise geral e as respectivas conclusões

POPULAÇÃO DESTINATÁRIA DA MERENDA ESCOLAR BELENENSE

De acordo com o quantitativo de matrículas registradas pela Estatística da Educação Básica de 2017, a Educação Infantil conta com aproximadamente 17 mil alunos (Tabela 4).

Tabela 4 - Número de matrículas na Educação Básica belenense em 2017 - Educação Infantil.

NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA			
EDUCAÇÃO INFANTIL			
MUNICÍPIO	TOTAL	CRECHE	PRÉ-ESCOLA
Belém	16.749	3.661	13.088

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. Sinopse Estatística da Ed Básica 2017.

Tal quantitativo, menor do que o do ensino fundamental é devido não apenas à população atingida (crianças até 3 anos de idade em creches e crianças de 4 a 5 anos de idade em pré-escolas), mas também à menor quantidade de anos compreendidos na Educação Infantil, correspondente aos períodos iniciais da formação educacional – em geral, três anos (Maternal, Jardim I e Jardim II) ou conformação similar, desde que obedecida a carga horária mínima anual de 800 horas, nos termos do art. 31, II, da LDB.

Por sua vez, o Ensino Fundamental abrange a maior população estudantil da Educação Básica belenense, com aproximadamente 42 mil alunos (Tabela 5).

Tabela 5 - Número de matrículas na Educação Básica belenense em 2017 - Ensino Fundamental.

NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA			
ENSINO FUNDAMENTAL			
MUNICÍPIO	TOTAL	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
Belém	41.966	30.543	11.423

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. Sinopse Estatística da Ed. Básica 2017.

Tal quantitativo decorre do maior período a considerar, uma vez que o Ensino Fundamental abrange nove anos (da alfabetização à oitava série), com uma população de variada faixa etária, iniciada aos 6 anos de idade, nos termos do art. 32 da LDB.

Por fim, o Ensino Médio contém a menor população estudantil da Educação Básica da Capital, totalizando 155 alunos (Tabela 6).

Tabela 6 - Número de matrículas na Educação Básica belenense em 2017 - Ensino Médio.

NÚMERO DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA				
ENSINO MÉDIO				
MUNICÍPIO	TOTAL	1º ANO	2º ANO	3º ANO
Belém	**155**	67	62	26

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica 2017.

Tal quantitativo engloba uma população educada por um período mínimo de três anos, preparada para o acesso à Educação Superior ou à formação profissional, nos termos do art. 35 da LDB. Trata-se do número correspondente à única escola municipal exclusivamente voltada ao ensino médio encontrada na pesquisa do INEP.

Portanto, segundo o Censo Escolar de 2017, a Educação Básica de Belém possui uma população de 281.420 estudantes matriculados, população que constitui a demanda de merenda escolar, seja na área urbana, seja na área rural/região das ilhas. (BRASIL, 2017).

O PNAE repassa (proporcionalmente ao número de alunos matriculados) tais recursos de forma anual em dez parcelas mensais, no período de fevereiro a novembro, a fim de promover a assistência de duzentos dias letivos. Atualmente, estados e municípios recebem, por dia letivo, para cada aluno, valores diários variáveis de acordo com a etapa e a modalidade de ensino (Tabela 7).

Tabela 7 - Valor diário repassado por aluno da rede pública em 2017.

ETAPA/MODALIDADE DE ENSINO	**VALOR DIÁRIO REPASSADO POR ALUNO**
Creches	R$ 1,07
Pré-escola	R$ 0,53
Escolas indígenas e quilombolas	R$ 0,64
Ensino fundamental e médio	R$ 0,36
Educação de jovens e adultos	R$ 0,32
Ensino integral	R$ 1,07

Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R$ 2,00
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	R$ 0,53

Fonte: Governo Federal - Portal do FNDE, 2017.

2. DA IMPORTÂNCIA DA MERENDA ESCOLAR: O INCENTIVO AO DIREITO À EDUCAÇÃO E ASPECTOS RELACIONAIS.

Segundo Charão (2015, p. 1), em muitos países, inclusive no Brasil, a merenda escolar é um forte atrativo, tanto por desobrigar as mães do trabalho na cozinha, liberando-as para o trabalho fora de casa, como por representar uma forte ajuda indireta na renda familiar. Por sua vez, Mello (2013) informa que, em 2012, o Ministério da Educação divulgou estudo mostrando que a evasão no Ensino Médio paraense ficava em terceiro lugar nacional, atingindo 17,7% dos alunos (deste percentual, 20,7% abandonam na 1ª série). O autor revela ainda ter o Unicef concluído que apenas 30,4% (de um universo de 981 mil) adolescentes paraenses conseguiram concluir o ensino fundamental entre 2004 e 2009. No período, a taxa de abandono escolar no ensino médio do Pará era de 20,7%, ultrapassando a média nacional de 11,2%. Tais estudos permitem depreender o grau de importância da oferta de merenda escolar, eis que possui reflexos não somente nutricionais, mas também sociais.

Para Colucci (2010, p. 3), o acesso à alimentação foi alçado à categoria de "direito fundamental" em 2006, ano da entrada em vigor da lei federal nº 11.346 (Lei Orgânica da Segurança Nacional - LOSAN) que definiu diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Em seu artigo 2º o referido documento define a alimentação adequada como "direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal". Tal dispositivo determina que, no cumprimento da PNSAN, ao poder público cabe o dever de "adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população".

Custódio et al (2013, p. 145) ressaltam que, das 5.014 ações governamentais que receberam recursos da União de 2004 a 2010, 814 foram relacionadas à referida PNSAN. Em 2010, foram alocados à PNSAN cerca de US$ 15 bilhões, equivalendo a 1,96% do total de gastos do governo federal com programas de todas as áreas e ultrapassando em 82% o gasto no ano de 2004 (crescimento à taxa média de 10,5% ao ano). Dentro dessa política insere-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que recebeu U$ 823,18 milhões em 2004 e U$ 1.822,39 milhões em 2010.

Como verificado, as políticas públicas de educação e alimentação estão estritamente vinculadas, sendo díspar a sua análise diferenciada. Os dados acima dispostos já confirmam que os gastos estatais com educação e saúde prescindem de maiores investimentos, considerando as necessidades sociais e o perfil da sociedade complexa sempre variante.

3. A SEGURANÇA ALIMENTAR COMO SUPRA PRINCÍPIO.

Preliminarmente, é enfático dispor das qualificações doutrinárias acerca do tema. De acordo com Kepple e Segall-Corrêa, (2011, p. 188) "Segurança alimentar" (mais precisamente, "Segurança Alimentar e Nutricional") significa, em última análise, "a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais". Coutinho, Gentil e Toral (2008, p. 332) estacam que a má nutrição é negativamente refletida não apenas nos sistemas de saúde nacionais, mas em "todo o tecido cultural, social e econômico das nações", sendo um dos impedimentos à concretização do potencial humano.

Em estudo, o confronto dos dados apresentados por Custódio, Yuba e Cyrillo (2013) e por Mello (2013) permite depreender que o crescimento de investimentos não foi acompanhado de aumento na qualidade da alimentação, em que pese a teórica "segurança" garantida pelas alocações de recursos. Assim, a determinação trazida pelo art. 14 da Lei da Merenda Escolar, que objetiva promover a regionalização dos cardápios em observação às especificidades da cultura local, traduzir-se-ia, em Belém, na inserção de produtos como o peixe e o açaí na merenda escolar (BRASIL, 2015)[5]. Todavia, esta inserção deve sopesar a qualidade da merenda oferecida, considerando-se que a ausência de fome em uma criança não significa necessariamente que ela esteja alimentada.

A denominação supra princípio detém a essência norteadora no âmbito da hermenêutica da legislação brasileira, posto que dele derivam todos os demais. Por esta premissa, e neste artigo, será considerada a "Segurança Alimentar" o supra princípio correlato aos direitos à alimentação, saúde e educação das crianças que consumem a merenda escolar nas instituições de ensino municipais. Ademais, é imperioso destacar que em nosso ordenamento a abordagem da alimentação como direito social quedou-se de maneira expressa com a EC nº 64/10, detalhada nas próximas laudas.

4. A EFETIVIDADE DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64/10

[5] Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/itemlist/tag/Bel%C3%A9m>. Acesso em: 10 12.2017.

Não obstante seu o escopo e suas diretrizes apontarem para a satisfação de importante aspecto das necessidades da população escolar da educação básica pública, o PNAE apresenta falhas no estabelecimento regional de suas determinações. Araújo (2016) descreve problemas na execução do PNAE em vários entes federativos, em nível municipal e estadual. Segundo o autor, tais irregularidades foram identificadas pelo MP durante o período de 2014 a 2015, e, baseado nesses dados (bem como no fato de que não houve mudanças na sistemática dos repasses), depreende o presente estudo que há possibilidade de que os anos seguintes apresentem o mesmo quadro.

A descentralização da gestão dos recursos federais destinados à alimentação escolar decorreu das limitações do modelo centralizado. Araújo (2016) cita o exemplo da aquisição indistinta, em grande escala, baseada na compra de alimentos industrializados a serem destinados às várias regiões do país sem considerar as suas especificidades alimentares. Todavia, o autor observa que, com a descentralização, o ganho em especificidade foi acompanhado de lentidão na aplicação dos recursos e problemas com a prestação de contas.

Baseado no estudo dos dados oriundos do Sistema de Prestação de Contas Online do FNDE, Santos (2016) conclui que o percentual de efetivos contratos com agricultores familiares encontra-se muito aquém do que determina a Lei da Alimentação Escolar nº 11.947/2009 – cujo art. 14 dispõe sobre a obrigatoriedade de que 30% dos repasses do PNAE destinem-se à compra de produtos da agricultura familiar.

Problema similar é descrito por Souza-Esquerdo e Bergamasco (2013), cujo estudo encontra reduzida adesão dos agricultores familiares do município de Jarinu-SP às disposições da Lei da Alimentação Escolar, decorrência de “fatores que vão desde o valor do programa à falta de interesse e informação dos produtores familiares”.

Analisando acórdãos do TCU, Araújo (2016) identifica problemas de gestão dos recursos federais para alimentação escolar recebidos pelos administradores municipais e estaduais. Falhas de planejamento, ocorrência de gastos públicos mal direcionados e irregularidades nas prestações de contas são apontadas pelo autor como impropriedades percebidas no decorrer de todo o processo (da aquisição do recurso à prestação de contas ao órgão federal responsável pelo repasse).

Em Belém, inobstante a iniciativa de órgãos executores do PNAE (como a SEMEC) em conjunto com órgãos executores da PNSAN (como a COPSAN), a carência alimentar escolar também é identificada.

Dentre suas metas a COPSAN busca "trabalhar em parceria com o programa Hortas Escolares e comunitárias integrado à SEMEC"[6]. Tal iniciativa produz resultados satisfatórios se consideradas as dificuldades de acesso de algumas escolas municipais – em especial, as localizadas na região das ilhas, em localidades às quais somente é possível ingressar por barco, em viagens cuja duração depende da maré, da correnteza e do clima (não raro, concluída em algumas horas), com energia elétrica proporcionada por geradores, dificultando o adequado acondicionamento de alimentos perecíveis[7]. Tal situação predispõe ao uso de iniciativas próprias, como a disposição de crianças ou professores locais em levar para a escola frutas ou pescados[8].

Em que pese a iniciativa de hortas em alguns estabelecimentos escolares municipais (pelos quais o município chegou a ser nacionalmente reconhecido[9]), é notório que tal prática não constitui a regra em Belém. Ainda que o fosse, teria grande dificuldade para solucionar o problema da adequação nutricional – pois uma dieta saudável pressupõe, também, o consumo de alimentos de origem pecuária e industrial.

Considerando esses dados, o presente estudo infere que tais falhas podem estabelecer um quadro de carência na alimentação escolar, possivelmente mitigado com o reforço dos órgãos de fiscalização públicos (TCU e MP) ou representantes da sociedade (CAE) – com intensificação da investigação acerca das atividades dos órgãos executores do PNAE em nível estadual e, sobretudo, municipal.

Segundo o Portal FNDE, (BRASIL, 2017), os gestores operacionais participantes do PNAE são agrupados em três níveis:

O NÍVEL FEDERAL – no qual atua o Governo Federal por intermédio do FNDE (este, responsável pela definição das regras do PNAE e iniciador do processo de financiamento e execução da alimentação escolar.

O NÍVEL EXECUTOR – no qual atuam entidades e unidades. As *Entidades Executoras (EEx)* são as Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as escolas federais, ambas responsáveis pelo estabelecimento das condições para que o PNAE seja executado de acordo com o a legislação que regula a matéria. A *Unidade Executora (UEx)* é representada pela Sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado (possui CNPJ), vinculada à escola, sem fins lucrativos, instituída pela escola, pela comunidade ou por ambas.

---

[6] Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=29>. Acesso em: 20 04.2017.
[7] Disp em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5761>. Acesso em: 20 04.2017.
[8] Disp em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5761>. Acesso em: 20 04.2017.
[9] Disp em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/5761>. Acesso em: 20 04.2017.

É o caso da “Caixa Escolar”, da “Associação de Pais e Mestres”, do “Círculo de Pais e Mestres” ou pode adotar, simplesmente, a denominação de “Unidade Executora”. Sua função é representar a comunidade educativa.

O NÍVEL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO – no qual atua o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), “controlador social” do PNAE que acompanha a aquisição dos produtos, a qualidade da alimentação ofertada aos alunos, as condições higiênico-sanitárias em que os alimentos são armazenados, preparados e servidos, a distribuição e o consumo, a execução financeira e a tarefa de avaliação da prestação de contas das EEx e emissão do Parecer Conclusivo.

Em Belém, o papel de Entidade Executora do PNAE cabe ao trabalho conjunto da SEMEC e da FMAE – e, em maior escala, da COPSAN, que atua como órgão executor da PNSAN.

No município de Belém, cabe à Coordenadoria de Planejamento em Saúde Alimentar e Nutricional (COPSAN) o desenvolvimento de ações, atividades e projetos relacionados à PNSAN articulando e/ou fortalecendo projetos em parceria com órgãos e entidades afins, em especial projetos de Educação Alimentar nas Escolas integradas com o PSE (Programa de Saúde nas Escolas). Composta pelo Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – COMSEA, a COPSAN não atua especificamente no âmbito escolar devido ao caráter geral de suas atribuições. Todavia, atua em conjunto com a FMAE (Fundação Municipal de Assistência ao Estudante) e com a Secretaria Municipal de Educação (SEMEC), dentre outros órgãos municipais voltados à saúde, economia, previdência e gestão[10].

De acordo com o Portal da Prefeitura Municipal de Belém, a Fundação Municipal de Assistência ao Estudante (FMAE), consiste em um órgão da administração municipal indireta vinculado à Secretaria Municipal de Educação (SEMEC) com personalidade jurídica própria, nos termos do art. 37, XIX, da CF/88 (BELÉM, 2017).

Dotada de natureza não lucrativa (devido ao seu caráter público assistencial), a FMAE planeja, coordena, dirige, executa, controla e avalia os Programas, Projetos e Atividades de Assistência ao Estudante, em todas as suas áreas de abrangência, no âmbito de competência da Prefeitura Municipal de Belém – sendo responsável pela aquisição e distribuição da alimentação escolar na rede municipal de ensino, editando e publicando Editais de Licitação ou de Chamada Pública e cuidando das demais fases do processo até a contratação e recebimento dos produtos.

[10] Disponível em: <http://www.belem.pa.gov.br/app/c2ms/v/?id=29>. Acesso em: 20 04.2017.

Castro (2002) chama atenção para o fato de que, por vezes, embora movido pelo interesse público o administrador afasta-se de certos dispositivos legais que regulam a aquisição de produtos por parte da Administração Pública. Para o autor, isso ocorre porque, em determinadas situações, a própria natureza do produto desejado impõe a praticidade de uma aquisição sem a obediência à modalidade licitatória determinada por lei – e nem sempre é possível a identificação do momento da prática ilícita:

A compra de alimentos destinados à alimentação escolar também pode ensejar impasses administrativos – motivados não apenas pelo preço, mas também, por vezes, pela própria logística de acondicionamento de um grande volume a ser adquirido (tanto em um caso como em outro a aquisição fracionada seria interessante ao órgão público adquirente). A solução é a programação das ações administrativas, de acordo com os limites impostos pelo Plano Plurianual do mandato e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias elaborada no exercício anterior para o ano em que será feita a aquisição.

Castro (2012) esclarece que, apesar da dificuldade experimentada em projetos de compra sujeitos a muitas variáveis no decorrer de sua execução (oscilação do consumo, alteração nos pontos de atendimento ao comprador etc.), a Administração Pública deve programar todas as suas ações, em atendimento à CF/88 e à própria Lei nº 4.320/64 (Lei de Improbidade Administrativa). Tal programação deverá considerar a demanda de forma prévia: uma vez entendido que haverá demanda durante prolongado lapso temporal, correta será a contratação mediante uma só licitação, com celebração de um contrato que determine ao fornecedor a entrega parcelada ao longo do tempo (todo o exercício administrativo ou fração dele), de modo a evitar estoques desnecessários, perda por perecimento ou mesmo desperdício do alimento adquirido, em atendimento a princípios basilares da Administração Pública, como a legalidade (agir de acordo com o procedimento licitatório cabível) a eficiência (atuação adequada para evitar prejuízos) e a transparência (uma só licitação é, além de menos onerosa, mais facilmente fiscalizável).

Dentre as opções oferecidas pela Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações e Contratos Públicos), encontra-se o Registro de Preços, disposto no art. 15, II desse instrumento normativo[11], como parâmetro orientador da modalidade "concorrência" ou "pregão" (nesse caso, ambas sob o tipo "menor preço").

[11] Art. 15, L 8.666/93: As compras, sempre que possível, deverão: (...) II - ser processadas através de sistema de registro de preços.

O registro de preços é um sistema de aferição anterior ao certame licitatório. Neste sistema, a Administração Pública (por meio de um órgão gerenciador) registra em ata os valores cobrados pelos potenciais fornecedores de uma futura licitação. Dentro de seu período de validade (no máximo, um ano), a ata de registro de preços deverá ser respeitada pelo fornecedor vencedor da licitação no caso de fechamento de contrato com a Administração.

Regulado, em nível federal, pelo Decreto nº 7.892/13, o registro de preços é um sistema a ser escolhido em situações específicas – todas relacionadas, de alguma forma, com habitualidade na aquisição do produto, incômodo na manutenção de sua estocagem e reiterada necessidade por parte de mais de um órgão/entidade administrativa BRASIL, 2013)[12].

Em Belém, o sistema de registro de preços é previsto no art. Decreto Municipal nº 75.004/13 (BELÉM, 2013)[13], cujo Anexo I define que, dentre os bens comuns a serem adquiridos pelas Secretarias e Órgãos da administração Direta incluem-se os "gêneros alimentícios".

Visando ao alcance dos princípios administrativos elencados no artigo 37 da Constituição Federal[14], o legislador inseriu no ordenamento jurídico pátrio a determinação de que, salvo hipótese de dispensa, inexigibilidade ou especificidade legal, toda aquisição estatal de produtos ou serviços deve ocorrer mediante procedimento licitatório, de acordo com a modalidade cabível, nos termos da Lei nº 8.666/93[15]. Qualquer que seja a modalidade licitatória, ela deve

---

[12] Art. 3º, Dec 7.892/13: O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

[13] Art. 5º, Dec 75.004/13: Em face da padronização e buscando a economia de escala, os procedimentos previstos no artigo 1º deste Decreto, destinados à aquisição de bens ou contratação de serviços necessários e comuns à universalidade dos órgãos e entidades da administração direta, indireta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pelo Município, relacionados de forma exemplificativa no Anexo I, serão processados e julgados pela Comissão Permanente de Licitação da Secretaria Municipal de Coordenação Geral do Planejamento e Gestão (SEGEP), preferencialmente por sistema de registro de preços na modalidade Pregão ou Concorrência, na forma presencial ou eletrônica, conforme o caso.

[14] **Art. 37,CF/88:** "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: (...) **XXI -** ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

[15] De acordo com o art. 22 da Lei nº 8.666/93 a licitação pode ocorrer de acordo com as seguintes modalidades: *concorrência*; *tomada de preços*; *convite*; *concurso* e *leilão*. Outra modalidade é o *pregão* (eletrônico ou presencial), instituído por lei específica (Lei n.º 10.520/2002, regulada pelo Decreto n.º 3.555/2000). Em caso de dispensa é comum o prévio "*Chamado Público*" das empresas interessadas para a contratação direta. Por fim, também é utilizado o "*RDC*" (Regime Diferenciado de Contratação), instituído pela Lei nº 12.462/11 para

ser regulada por um diploma normativo próprio, o Edital, que estabelece o regramento específico do procedimento aquisitivo.

Como já exposto no presente estudo, em seu art. 14 a Lei nº 11.947/09 (Lei da Alimentação Escolar ou Lei de Alimentação Escolar) dispõe que, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, "no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações".

Cumpre ressaltar que o parágrafo 1º do referido artigo permite a dispensa de procedimento licitatório para tal aquisição, desde que "os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria" (a redação deste parágrafo alinha-se ao disposto no art. 18, § 1º da Resolução nº 38 do FNDE).

Portanto, em Belém a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar é realizada por meio de licitação na modalidade "concorrência" [16], sob o tipo "menor preço", sendo os Contratos subordinados aos preços previamente informados na fase de Registro de Preços e devidamente registrados

na Ata de Registro de Preços. Para a aquisição direta de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural dispensa-se a licitação, sendo suficiente a elaboração e publicação de um Edital de Chamada Pública, no qual são dispostas as regras a respeito do certame de aquisição e contratação.

Quanto a esta última forma de compra, ressalta-se a discussão a respeito das vantagens de que a aquisição ocorra de forma sustentável, como forma de promoção do desenvolvimento regional.

Carvalho (2009) opina que, tendo em vista o caráter lacunar com que a legislação brasileira que trata dos contratos públicos, é possível a adoção de outros critérios que substituam a escolha baseada no menor preço para uma decisão baseada no caráter sustentável da aquisição. Trata-se das chamadas "licitações sustentáveis" – realizadas, segundo a autora, em atendimento

---

contratações altamente específicas, necessárias à realização: a) das Olimpíadas/16 e Paraolimpíadas/16; b) da Copa das Confederações/13 e Copa do Mundo/14; c) das obras de infraestruturas e serviços para os aeroportos das capitais dos Estados distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais referidos acima; d) das ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; e) de obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e f) de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

[16] Art. 22, § 1º, L 8.666/93: Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

a critérios "(...) de eficiência, de respeito ao meio ambiente, aos direitos humanos, aos direitos sociais e trabalhistas e às tradições culturais da população".

O mesmo posicionamento adota Albuquerque (2009), para a qual conceitos como Segurança Alimentar e Nutricional possuem reflexos na realidade brasileira, na medida em que

> (...) estabelecem não somente a inter-relação da Segurança Alimentar e Nutricional com a realização do Direito Humano à Alimentação adequada e com a luta contra a fome, a má nutrição e pela garantia da alimentação adequada para todos, mas também definem claramente as obrigações do governo brasileiro frente a estas demandas.

Por sua vez, Marcon, Machado e Moretti-Pires (2013) ressaltam que a abordagem do Direito Humano à Alimentação Adequada deve ser multidisciplinar, uma vez que envolve questões como "produção, distribuição, abastecimento e consumo de alimentos como também, políticas e programas relacionados à saúde, agricultura, alimentação e nutrição, distribuição de renda, direitos humanos", dentre outras áreas.

Do trabalho de Carvalho (2013) é possível extrair um exemplo dos reflexos da SAN na realidade brasileira: a autora aponta que as falhas da SAN (em especial, nas Regiões Norte e Nordeste) propiciam a situação de carência de Vitamina A – obrigando o Brasil a confrontar o problema como uma endemia.

Quase uma década após a publicação dos estudos de Carvalho (2009) e de Albuquerque (2009), bem como da edição da Lei da Alimentação Escolar (também de 2009), os Editais belenenses de Chamada Pública para aquisição de alimento escolar em 2017 ainda não apresentavam sinal de incorporação de modelos "sustentáveis" com a obediência aos critérios sugeridos pela autora (em grande parte, Direitos Humanos de Quarta e Quinta Geração).

Todavia, o texto desses instrumentos normativos apresentava a obediência a diretrizes de estímulo ao desenvolvimento local e regional. Um exemplo é o EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA Nº 003/2017-CPL/FMAE/PMB, que disciplinava o processo de prioridade na escolha dos contratados para o fornecimento de alimentos da Agricultura Familiar de Grupo Formal nas seguintes condições:

> **7.2.3**- Conforme o art. 25 da Resolução nº 26 de 17 de junho de 2013, os projetos de venda habilitados serão divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos do território rural, grupo de projetos do estado, e grupo de propostas do País.
> a) Entre os grupos de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:
> I - o grupo de projetos de fornecedores locais terá prioridade sobre os demais grupos.
> II - o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do País.
> III - o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do País;

> b) Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:
> I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;
> II - os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003;
> III - os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física).

Portanto, não obstante os Editais licitatórios belenenses para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar (e similares) ainda não adotarem modelos sustentáveis, na qualidade de normas programáticas eles regem certames capazes de fomentar a economia local. A dificuldade ainda é conseguirem resultar em oferta de alimentação escolar de boa qualidade para alguns estabelecimentos de ensino municipais.

O Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014), parâmetro utilizado para orientação nutricional de pessoas saudáveis, em diversos ambientes, entre eles o escolar. Com o objetivo de informar e orientar a escolha de alimentos adequados e saudáveis. Considerando o Guia Alimentar, pode-se constatar que os alimentos *in natura* e minimamente processados que poderiam ser adquiridos por meio da agricultura familiar, licitados se aproximam do parâmetro nutricional recomendado, no entanto, a sua efetiva utilização na alimentação escolar no Município de Belém, como mencionado no parágrafo, não é diferente de outras cidades, como foi constatado no estado do Ceará por Saraiva et al (2013)

Ao analisar a lista de alimentos licitados Processados e Ultraprocessados, considerando o Guia Alimentar para a População Brasileira (BRASIL, 2014), pode-se constatar que os grupos de alimentos se aproximam parcialmente do parâmetro nutricional recomendado (BRASIL, 2014). A lista extensiva observada nesse grupo, encontra-se ampliada nos Grupos 04 e 08 (açúcares e doces), levando a crer em uma deficiente qualidade nutricional em alimentação escolar com grande oferta de carboidratos e açúcares proporcionada por em biscoitos – o que Pacheco (2011) descreve como as chamadas “calorias vazias”.

Nader (1996) leciona que “eficácia” é o resultado social positivo alcançado pela norma jurídica. Assim, “eficaz” é a lei capaz de provocar as consequências sociais almejadas pelo legislador ao criá-la.

De acordo com Kepple e Segall-Corrêa, (2011) “Segurança alimentar” (mais precisamente, “Segurança Alimentar e Nutricional”) significa, em última análise, “a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais”. Coutinho, Gentil e Toral (2008,) estacam que a má nutrição é negativamente refletida não apenas nos sistemas de

saúde nacionais, mas em "todo o tecido cultural, social e econômico das nações", sendo um dos impedimentos à concretização do potencial humano.

Em reforço ao PNAE, a Emenda Constitucional nº 64/2010 promove uma nova (e paralela) abordagem: se a alimentação é direito social, o Estado (todo e qualquer ente federativo) tem o dever de propiciar a alimentação de qualidade, em observação ao princípio da dignidade da pessoa humana. Considerado o público-alvo, o afastamento a tal escopo coloca em risco a própria formação da personalidade humana, pois atende a mais tenra idade, evidenciando a função social não apenas da escola e do Estado, mas também da práxis administrativa (pois, em última análise, é a Administração Pública que promove a aquisição do alimento).

Assim, o cotejo entre as disposições dos editais e o conteúdo nutricional permite concluir que, em relação ao conteúdo nutricional exigido, os produtos encontram-se dentro dos parâmetros esperados para a boa formação alimentar. Todavia, nada possível concluir a respeito da obediência aos critérios definidos pelos PIQs – se estes foram observados no recebimento dos produtos ou se a logística de acondicionamento dos mesmos os mantiveram dentro de tais determinações. Por sua vez, o cotidiano belenense demonstra não apenas o afastamento às condições preconizadas pelos respectivos PIQ, mas também errôneas inovações nutricionais, como a oferta de açaí fermentado a crianças do ensino básico.

A partir dos resultados obtidos, o presente estudo identifica um descompasso entre o *dever ser* determinado pela garantia social trazida pela Emenda Constitucional nº 64/10 e a oferta de merenda escolar de qualidade por parte do poder público belenense. Os dados não permitem identificar deficiências no processo de aquisição de alimentos mediante licitação (Chamadas Públicas ou Registro de Preços). Portanto, evidencia-se a existência de um direito constitucionalmente positivado com o advento da Emenda Constitucional nº 64/10, porém tal garantia carece de efetividade, uma vez que não é praticada.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos instrumentos normativos reguladores (Editais), constatou-se que as regras da prática procedimental licitatória utilizada para aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar no município de Belém do Pará no período de fevereiro de 2010 a fevereiro de 2018 coadunam com as diretrizes qualitativas nutricionais previstas pelo Programa Nacional de Alimentação do Escolar. Todavia, o estabelecimento de regras corretas não tem logrado o alcance da efetividade da garantia social inserida na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 64/10.

A análise demonstra que eventuais incongruências entre as determinações dos Editais e a baixa qualidade da merenda escolar no município estão relacionadas a fatores que podem ser encontrados na efetiva entrega dos produtos licitados ou em sua armazenagem.

Todos os Editais previam a análise, por parte do órgão licitante, do material apresentado pelos contratados. Tal análise deveria obedecer a um Padrão Interno de Qualidade (PIQ) baseado em normativas dos vários órgãos de saúde relacionados ao controle.

Portanto, a hipótese da merenda deficiente ocasionada por má qualidade dos produtos suscita uma responsabilidade totalmente deslocada para o poder público.

Eventual hipótese da deficiência da merenda ocasionada por outro fator não pode ser investigada pelo presente estudo, uma vez que o foco de análise são os Editais Licitatórios.

Considerando o projeto de pesquisa do presente estudo, a hipótese 1[17] foi refutada, pois todos os editais analisados continham Padrões Internos de Qualidade (PIQ) baseados em normas vigentes expedidas por órgãos federais responsáveis pela definição dos critérios de qualidade dos produtos a adquirir.

A hipótese 2[18] carece de estudos mais aprofundados, uma vez que as práticas adotadas na condução dos certames destinados às compras não foram expressamente registradas. O presente estudo evidenciou a ocorrência de falhas na entrega dos alimentos a certas unidades escolares (ver subitem 4.3) – dado insuficiente para subsidiar a conclusão de que o certame aquisitivo foi malconduzido. Pelos mesmos motivos, a hipótese 3[19] também demanda estudos mais específicos.

Como o *dever ser* previsto em normas positivadas nos Editais não constitui elemento promotor da baixa qualidade da merenda escolar ofertada em alguns estabelecimentos de ensino belenense, o presente estudo propõe o reforço material (humano, financeiro e logístico) da Entidade Executora do PNAE em Belém (notadamente, a FMAE), de modo a obter maior capacidade fiscalizadora da aquisição do produto alimentício e oferta deste ao aluno – com

---

[17] "Há descompasso entre os Editais e os critérios de qualidade preconizados pelo PNAE".

[18] "Caso os Editais prevejam a aquisição sob critérios de qualidade, há inobservância entre o processo licitatório e o instrumento normativo que o rege".

[19] "Caso os tantos os Editais quanto os processos licitatórios estejam dentro dos parâmetros de qualidade do PNAE, a ocorrência de baixa qualidade na merenda escolar de alguns estabelecimentos de ensino belenense possui origem em fatores externos – práticas de gestão (análise dos gêneros alimentícios no momento de seu recebimento), logística de armazenagem ou ocorrência de casos fortuitos".

vistas a mitigar o problema da pouca efetividade da Emenda Constitucional nº 64/2010, garantindo (ao menos no município de Belém) o direito social à alimentação segura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELIK, Walter; CHAIM, Nuria Abrahão; WEIS, Bruno. Manual de Gestão Eficiente da Merenda Escolar. 3. ed. rev. São Paulo: Margraf, 2007

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Informações Institucionais**. Governo Federal, 2015. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional. Acesso em 10/12/2015, às 20:20h.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa de Alimentação escolar.** Brasília: Governo Federal, 2015. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar. Acesso em 10/12/2015, às 20:00h.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sala de Imprensa.** Brasília: Governo Federal, 2015. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/itemlist/tag/Bel%C3%A9m. Acesso em 10/12/2015, às 20:35h.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica - notas estatísticas**. Brasília-DF: INEP, fevereiro/2017

CASTRO, João Antônio Lima de. **Registro de Preços.** *In*: NOBRE, Solange (org.). Merenda II: gestão, qualidade e nutrição. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas, 2002.

CHARÃO, Cristina. **Por que eles saem da escola?** Revista Educação. ed 224, dez. 2015. São Paulo: Editora Segmento, 2015. Disp. em: http://revistaeducacao.uol.com.br/formacao-docente/90/artigo232802-1.asp. Acesso em 11/12/2015, às 21:00h.

COUTINHO, JG; GENTIL, PC; TORAL, N. **A desnutrição e obesidade no Brasil: o enfrentamento com base na agenda única da nutrição**. Cadernos de Saúde Pública. 2008; 24(Supl. 2):332-340.

COLUCCI, A.C.A. **Consumo alimentar da população brasileira: evolução nos últimos anos**. Science & Nutrition, v.4, p.1-20, 2010.

CUSTÓDIO, Marta Battaglia; YUBA, Tânia Yuka; CYRILLO, Denise Cavallini. **Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos**. Rev Panam Salud Publica. 2013;33(2):144–50.

ENES, Carla Cristina; SLATER, Betzabeth. **Obesidade na adolescência e seus principais fatores determinantes**. Revista brasileira de Epidemiologia. vol.13 n.1 São Paulo; Mar, 2010.

KEPPLE, Anne Walleser; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. **Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional**. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 16(1):187-199, 2011.

MELLO, Luiza. Evasão escolar impulsiona criminalidade. Diário do Pará. Belém, 29 jul. 2013. Pará, Caderno Cidade, p. A7.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento.** 11 ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MONDINI, L.; MONTEIRO, C.A. **Relevância epidemiológica da desnutrição e da obesidade em distintas classes sociais: métodos de estudo e aplicação à população brasileira**. Revista Brasileira de Epidemiologia. Vol. 1, Nº 1, 1998.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco et al. **Avaliação de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Combate à Fome no Período 1995-2002.** Cadernos de Saúde Pública da Fiocruz, Rio de Janeiro, vol. 23, n. 11, p. 2681-2693, nov. 2007.