

1. Introdução

O pleno desenvolvimento do ser humano está diretamente atrelado à estabilidade do mínimo existencial que resguarde a dignidade da pessoa humana em desenvolvimento. Saúde, educação e alimentação seriam as necessidades mais preeminentes do ser humano.

A consagração do Estado Social coloca o Estado como protagonista da efetivação de tais direitos, e nesse contexto, insere-se a alimentação no período letivo de aula como desdobramento do direito humano à alimentação adequada.

Portanto, colocar discutir o assunto na centralidade das políticas públicas é evitar ou contornar tantos outros problemas sociais de reflexo individual, e também, garantir o pleno desenvolvimento do ser humano.

A escolha do tema deste trabalho resulta da necessidade de aperfeiçoamento na concretização políticas públicas, e destaca-se a sua relevância na necessidade de agregar à escassa doutrina especializada, elementos teóricos acerca do assunto.

Como objetivo geral, tem-se conhecer, dentro da legislação constitucional e infraconstitucional, a evolução histórica do direito à alimentação escolar. Ao passo que especificamente se almeja atingir o descortino das variáveis envolvidas na aplicação das mesmas, como política pública e dignidade da pessoa humana, e a entrada da questão na agenda política.

A metodologia utilizada foi a bibliográfica exploratória, pautada em doutrinas e demais trabalhos científicos sobre o tema, abordando-se a teoria dos direitos social, a dignidade da pessoal humana, as políticas públicas como meio de concreção de tais direitos, o direito à alimentação escolar e a sua evolução histórica.

2. Considerações sobre o direito à alimentação escolar

O direito à alimentação constou em diversos textos constitucionais brasileiros, oscilando seu grau de importância. Na Constituição de 1824, considera-se a alimentação inserida no direito à saúde (tutelado no artigo 179), por entender-se que a boa saúde depende de uma alimentação adequada. A Constituição de 1891 não trouxe avanços, mas manteve a redação dos direitos sociais. A Constituição de 1934 trouxe a abertura para o reconhecimento do direito à alimentação, pois assegurou ao cidadão o direito de prover a subsistência de sua família e determinou como auxílio subsidiário a alimentação aos alunos carentes. Nas Constituições de 1937, 1946 e 1967 não houve avanços, permanecendo o direito à alimentação sem previsão expressa, mudando a

situação apenas com a promulgação da CF/88, que consagrou a proteção à dignidade da pessoa humana.¹

Entretanto, o direito à alimentação foi inserido no texto constitucional pela Emenda n. 64/2010, que alterou o art. 6º da Constituição Federal de 1988, fazendo sua inclusão no rol dos direitos sociais, encontrando arrimo, ainda, no princípio da dignidade da pessoa humana, portanto, reconhecido no rol dos direitos inalienáveis e imprescritíveis dos direitos fundamentais, e consubstanciado em vários documentos internacionais², sobretudo na Declaração dos Direitos do Homem (1948)³, sendo dever do Estado o combate a fome e promover políticas públicas que garantam a segurança alimentar e nutricional do indivíduo, conforme previsão do art. 2º da Lei de Segurança Alimentar (Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006), *in verbis*:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

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

Nesse cenário, destaca-se o direito à alimentação escolar, como um desdobramento do direito humano à alimentação adequada, inserindo-se no ordenamento jurídico pátrio no art. 208, inc.VII da Constituição Federal de 1988, participando de leis específicas sobre o tema.

¹ SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria geral do direito à alimentação**. 1. ed. Birigui: Boreal, 2015, p. 45

² Sobre a alimentação na tutela internacional, sintetiza o doutrinador Dirceu² Por esses e tantos outros fatores o tema (alimentação) sempre esteve presente nos debates internacionais, merecendo por certo tal preocupação. Alguns instrumentos em nível internacional merecem maior atenção, dentre tantos existentes, de modo que nos limitaremos à análise dos seguintes: Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) – nesse momento interessante ainda observar a Recomendação Geral 12 – quanto ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (O direito à alimentação adequada - Art. 11) - Genebra (1999); Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial, de 13 de novembro de 1996, Protocolo de San Salvador de 16 de novembro de 1999 e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). *IN* SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria geral do direito à alimentação**. 1. ed. Birigui: Boreal, 2015, p. 57

³ “*Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle*” (ONU, 1948).

Então, a fundamentalidade material e formal do direito fundamental à alimentação escolar encontram-se presentes por toda Constituição Federal, e por consequência, por todo Ordenamento Jurídico, à luz dos novos vetores interpretativos impõe-se a chamada *eficácia dirigente*, que expressa a obrigatoriedade do Estado em dar a sua eficiente proteção e aplicabilidade determinando uma *agenda* de políticas públicas composta por tarefas, fins e programas.⁴

2. Merenda Escolar no Brasil – Aspectos Históricos

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

As políticas sociais no Brasil nasceram na década de 30, no início da industrialização do país, concomitantemente à institucionalização do sistema de proteção social com a constituição da legislação trabalhista e da previdência. Incentivado e apoiado por Josué de Castro e equipe de nutrólogos, o governo implementou as primeiras ações na área de alimentação que foram o estabelecimento da “ração tipo-essencial mínima” do trabalhador, que subsidiava o valor do salário mínimo estabelecido e, a criação do Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social (SAPS).⁵

O Serviço Nacional de Alimentação e Previdência Social foi criado pelo Decreto-Lei n. 2.478, de 5 de agosto de 1940, cujo objetivo principal era garantir padrões de higiene e alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Tratava-se de um programa voltado estritamente para área social, sem alcance na educação.

Na década de 40, sem ações do Governo Federal na área da alimentação escolar, algumas escolas arrecadavam dinheiro, criando as nominadas “caixinhas escolares”, com o escopo de comprar alimentos para os alunos. Além disso, o município do Rio de Janeiro (1938) e os Estados de São Paulo (1945), Minas Gerais, Ceará e

⁴ CASTRO, José Ricardo Parreira de. **Ativismo de contas**. Rio de Janeiro: JAM Jurídica, 2015. p. 101-102.

⁵ STURION, Gilma Lucazevhi. **Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros** [tese]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2002. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/254938>. Acesso em 29 de agosto de 2018.

Paraná avocaram de forma gradativa o encargo da merenda escolar.⁶ Tais práticas passam a demonstrar que a existência de alimentação na escola garantia a permanência dos alunos.⁷

Trata-se de um período em que o país buscava-se reorganizar a economia, conforme explica Anita Kon⁸:

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

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

Posteriormente, foi lançada a Campanha da Merenda Escolar (CME), regulamentada pelo Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955, assinado por Juscelino Kubitschek de Oliveira. Sobre o desempenho do programa, enfatiza Lorena Gonçalves Chaves⁹:

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

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

⁶ SPINELLI, Maria Angélica dos Santos. **Alimentação escolar: da centralização à descentralização**. Campinas, 1997. 192p. Tese. (Doutor em Saúde Coletiva) – Faculdade de Ciências Médicas, Universidade de Campinas.

⁷ CHAVES, Lorena Gonçalves e BRITO, Rafaela Ribeiro de. **Políticas de Alimentação Escolar**. Brasília : Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12_pol_aliment_escol.pdf. Acesso em 29 de agosto de 2018

⁸ KON, Anita. **Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v34n3/a05v34n3.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2018.

⁹ CHAVES, Lorena Gonçalves e BRITO, Rafaela Ribeiro de. *Ibidem*

International Children Emergency Fund – UNICEF), o programa distribuía às unidades escolares priorizadas, principalmente o leite em pó. Ao longo dos anos foram cessando as doações e, em 1959, o CNME adquire autonomia técnica e administrativa, passa a pertencer ao Ministério da Educação e Cultura – MEC, mantendo seções técnico-administrativas e Representações Regionais em todos os Estados, mas ainda contando com apoio internacional, assinando convênios com a UNICEF e a *Commodity Credit Corporation – CCC* (órgão do governo americano, responsável pela política de estoques agrícolas e preços mínimos):

Os estados firmavam convênios com a superintendência e se responsabilizavam pelo custo dos gêneros alimentícios complementares aos enviados pelos organismos internacionais (leite em pó, trigo laminado e trigo bulbor), principalmente farinhas de cereais e leguminosas, adicionadas de minerais e vitaminas. Em 1959, 58% dos municípios eram conveniados, e atendiam 31% dos escolares do país. No que se refere à cobertura dos dias letivos, chegou a atingir 61,6% em 1956, decaindo para 17,7% em 1959. Nos primeiros anos da década de 60, devido ao término do convênio com o UNICEF e a CCC, houve uma redução para 30% dos municípios atendidos e caiu para 20% a cobertura dos dias letivos.¹⁰

A década de 60 tem dois momentos distintos em virtude de questões políticas. A instabilidade de 1961 a 1964 impactou o programa, com corte dos convênios advindos do exterior. Em substituição aos organismos internacionais até então envolvidos no programa, o país passa a receber ajuda do Programa Alimentos para Paz, pela *United Agency for International Development – USAID*, que foi a única fornecedora de leite em pó para a merenda escolar. Após o golpe militar de 1964, as entregas passam a ser significativas, o que ampliou a cobertura e consolidou a campanha de alimentação escolar, sem muita onerosidade para o governo, já que nesse período a contrapartida era de apenas 20% dos custos. Com a expansão, foi constituída uma Superintendência, sob comando militar, incumbida de responder pelas negociações internacionais e demais articulações com o governo federal. A estrutura contava ainda com as Representações Estaduais, Assessorias e Setores Regionais.¹¹

¹⁰ COIMBRA, Marcos Antônio e outros. **Comer a aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil**. Brasília: INAE/MEC, 1982, 685 p

¹¹ TORRES FILHO, Ernani Teixeira. CARVALHO, Mônica Esteves de. **Uma análise dos programas de suplementação alimentar nos anos 80: desempenho e forma de organização**. In BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS/Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL. Avaliação do Programa de Alimentação Escolar nas políticas sociais brasileiras. Brasília, 1989. p. 359-480. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28317/LCbrsL12_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 29 de agosto de 2018.

Uma nova fase inaugura a década de 70, com a aquisição de mercadorias do mercado interno, o que exigiu a reformulação estrutural do programa, com a extinção das assessorias regionais, centralizando as decisões na esfera federal, já que desde 1969, com o término do convênio USAID, o governo brasileiro assumiu os custos do programa.

Em que pese o programa determinar o uso de alimentos básicos e tradicionais, estimulando a aquisição de pequenos produtores, o CNAE, não se submetia a esta condição. Os alimentos adquiridos eram em maior parte industrializados, o que promoveu a expansão e o fortalecimento da indústria alimentícia. Mas por outro lado, estando as compras centralizadas política e financeiramente na esfera federal, favoreciam os grandes atacadistas e as indústrias. Ademais, a efetividade do programa ficava vinculada à condição de desenvolvimento do Estado, de forma que os mais ricos e desenvolvidos atendiam à demanda e contava com a participação e a organização locais; os mais pobres por sua vez, dependiam de ajuda externa e a participação local não era expressiva.¹²

Entre 1970 e 1972 diminuem de forma gradativa as doações do programa Alimentos para a Paz. No cenário mundial foi um período de crise: houve a ruptura do contrato social implementado com medidas propostas pelo economista britânico John Maynard Keynes (política de intervenção estatal para garantir o pleno emprego e controlar a inflação); as taxas de câmbio sofreram oscilações e houve a expansão de crédito privado em virtude da crise do petróleo dos países ligados à OPEP (Organização dos Países Exploradores de Petróleo), que decidiram aumentar o preço do petróleo; nos EUA ocorre a quebra do padrão dólar-ouro para o dólar flexível e o país em crise, precisa regular sua economia, aumentando as exportações e diminuindo a importações, provocando nos países em desenvolvimento ou semi-industrializados o rápido endividamento, *“o que denota o caráter perverso do processo de substituição de importações sob a dominância de um regime financeiro internacional cada vez mais controlado por instituições privadas de créditos e por regimes políticos domésticos autoritários”*¹³.

¹² VIANNA, Rodrigo Pinheiro de Toledo; TERESO, Mauro José Andrade. O programa de merenda escolar de Campinas: análise do alcance e limitações do abastecimento regional. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 13, n. 1, p. 1-11, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000141&pid=S0101-2061200700010002900026&lng=en. Acesso em 11 de agosto de 2018.

¹³ COELHO, Jaime César. **Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e as políticas de ajuste estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa.** 2000. Tese (Doutorado em

Diante de todo o contexto acima relatado, o país endividou-se, mas ao mesmo tempo houve o impulso para as indústrias de alimentos que atendiam à demanda da merenda escolar. Como as técnicas de fabricação dos produtos eram incipientes, a escola virou uma fase de pré-teste e assegurou o crescimento da clientela, como explica Coimbra:

O programa de alimentação escolar, educando as crianças a comer certos produtos torna-as, portanto compradores potenciais. O programa de alimentação escolar é no momento, um mercado de possibilidades ilimitadas para produtos alimentícios e equipamentos. A alimentação escolar desenvolve e expande sua técnica, servindo maior variedade de alimentos.

[...] Ela (a empresa) se moderniza em termos tecnológicos, adquire um comportamento mais agressivo de mercado, lançando novos produtos e empregando estratégias de marketing mais refinadas, e se capitaliza celeremente. Em parte¹⁴

Em 1973, criou-se a Caracterização Operacional de Merenda Escolar Brasileira (COMEB), que disciplinava normas de licitação para aquisição de gêneros alimentícios, determinava o controle microbiológico dos alimentos e definia a metodologia a ser utilizada para o *Net Protein Utilization* (NPU), considerando-se os valores nutritivos, sabores e custos, sendo este último o primeiro o de maior relevância. Até 1.980, aumentou o número de municípios com cobertura do programa (cerca de 89% das prefeituras). Via de consequência, cresceu o número de alunos atendidos e ampliou-se os dias letivos.

Outro marco importante nos anos 70, foi a criação do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN), que era vinculado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN¹⁵). O programa foi regulamentado pela Lei n. 6.229, de 17 de julho de 1975, e além do INAN, foi atribuído ao Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, a execução do programa, por meio do Decreto n. 77.116, de 06 de fevereiro de 1976.

O programa redefiniu os objetivos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, visando melhorar o estado nutricional e a capacidade de aprendizagem do aluno, reduzir a evasão, a repetência e a abstenção escolar e aprimorar os hábitos

Ciências Sociais). Campinas, SP. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP, 2000. p. 112/115. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/707-economia-poder-e-influencia-externa-o-grupo-banco-mundial-e-as-politicas-de-ajustes-estruturais-na-america-latina-nas-decadas-de-oitenta-e-noventa>. Acesso em 11 de setembro de 2018.

¹⁴ COIMBRA, Marcos Antônio; MEIRA, João Francisco Pereira de; STARLING, Mônica Barros de Lima. Ibidem

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

Art. 2º São diretrizes gerais da ação do Governo na área de alimentação e nutrição:

I - a racionalização da assistência e da educação na área de alimentação e da nutrição;

II - o estímulo à produção, armazenagem, transporte e comercialização de alimentos básicos necessários aos programas oficiais de suplementação alimentar, mediante, especialmente, concessão de incentivos financeiros, fiscais e de mercado aos pequenos produtores cooperativados;

III - o combate a carências nutricionais, sobretudo através de medidas preventivas;

IV - o incentivo a estudos e pesquisas para melhoria dos padrões e das condições de alimentação e de nutrição;

V - o apoio à capacitação de recursos humanos para os serviços técnicos referentes à alimentação e nutrição;

VI - a expansão do sistema de alimentação do trabalhador, através de concessão de financiamentos e de incentivos às empresas e instituições civis de empregados e empregadores.

VII - a organização de sistema integrado de aquisição, armazenamento e distribuição de alimentos destinados aos programas de suplementação alimentar.¹⁶

Quanto ao financiamento, estabelecia o referido decreto, que o programa seria custeado com verbas oriundas da União, dos Estados, dos Municípios, Territórios e Distrito Federal, além dos empréstimos externos. Havia ainda, previsão de verba do sistema bancário federal, com a atuação do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo, caracterizando-se, portanto, em recursos orçamentários e não orçamentários. À época, o maior dispêndio financeiro ficou a cargo da União.

O programa foi regulamentado e estabeleceu importantes diretrizes, mas não chegou a alcançar o êxito esperado por duas razões principais: os cortes orçamentários e o não cumprimento das diretrizes de racionalização do sistema de comercialização e apoio aos pequenos produtores, uma vez que o INAN, então encarregado das maiores compras, adquiria alimentos processados industrialmente e enriquecidos, ficando sob a incumbência dos Estados (com menores recursos), a aquisição de alimentos básicos.¹⁷

¹⁶ Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=123256>. Acesso em 21 de agosto de 2018.

¹⁷ A destinação dos recursos correspondeu a 70,8% (1976), 42,9% (1977), 41,7% (1978) e 41,5% (1979) dos valores previstos no momento da aprovação. PELIANO, Anna M. Medeiros. O problema alimentar brasileiro: situação atual, perspectivas e propostas de políticas *IN*: CASTRO, Cláudio de Moura; COIMBRA, Marcos. **O problema alimentar no Brasil**. São Paulo: Unicamp, Almed, 1985. p.15

Verifica-se, portanto, que durante a década de 70 houve a mudança de fornecedores de alimentos, com a diminuição da ajuda internacional e a expansão das indústrias brasileiras, mas que ainda não havia atingido as diretrizes então estabelecidas no desenvolvimento das políticas públicas. Em 1979, a Campanha Nacional de Alimentação Escolar passa a ser designada Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Em 1983 foi promulgada a Lei n. 7091¹⁸, que criou a Fundação de Assistência ao Estudante, que, entre outras providências, unificou o Instituto Nacional de Alimentação ao Estudante (INAE – criado em 1981), o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE) e a Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME). As finalidades de atuação, objetivos e regime jurídico da FAE, foram estabelecidos pelo art. 2º da referida lei:

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

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

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

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

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

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

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

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o direito à educação¹⁹ passa a ser um alicerce para o programa de merenda escolar, responsabilizando Estado, família e sociedade na garantia de tal direito.

¹⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7091.htm. Acesso em 22 de agosto de 2018.

¹⁹ Para Helder Baruffi: “A educação é um direito complexo, porque é objeto de várias pretensões de direito: dos pais, dos governos, das religiões, dos educandos. A educação se apresenta como um interesse não apenas do sujeito individualmente considerado, mas como um direito coletivo, próprio da sociedade”. IN: BARUFFI, Helder. Educação como Direito Fundamental: um princípio a ser realizado. In: FACHIN, Zulmar (Coord.). **Direitos Fundamentais e Cidadania**. São Paulo: Método, 2008, p. 85.

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

Em auditoria operacional, o Tribunal de Contas da União, apontou que entre os anos de 1978 a 1992, o programa nunca cumpriu suas metas em relação ao atendimento de 15 % das necessidades nutricionais de um dia durante os 200 dias letivos, já que a destinação orçamentária não aumentou junto com número de beneficiários (de 14 milhões em 1978 para cerca de 30 milhões em 1992). Ademais, evidenciou-se o favorecimento dos grandes grupos econômicos em detrimento aos pequenos produtores; o desrespeito aos hábitos alimentares regionais; o desvio de verbas e baixa qualidade dos alimentos ofertados, não havendo aceitabilidade por parte dos alunos²⁰.

Outras distorções em relação ao programa foram reveladas pela Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (1989), pois a cobertura não alcançava o que efetivamente era divulgado pelo Governo Federal, já que das 24 milhões de crianças matriculadas em escolas públicas de primeiro grau, 19 milhões delas (78%), frequentam escolas que oferecem merenda.

Além disso, as desigualdades eram evidentes, uma vez que o percentual de crianças desnutridas matriculadas na área rural e beneficiadas pelo programa era de 63,4%, enquanto que na área urbana era de 82,8%. A disparidade regional também era acentuada, pois enquanto o atendimento de crianças desnutridas da área rural nas regiões Norte e Nordeste era de 43,07%, as áreas rurais das regiões Sul e Sudeste tinham cobertura de 90,45%²¹.

A insuficiência de recursos e as diferenças regionais, aumentaram a pressão para que houvesse a descentralização do programa. Em 1986, a FAE promoveu a municipalização do Programa de Merenda Escolar, em um primeiro momento, em 84 municípios, sendo que até 1989 chegou em 197 prefeituras. A experiência da descentralização nesses municípios revelou o aumento da participação social, a elaboração de cardápios mais adequados conforme a regionalização, o favorecimento aos pequenos produtores, a redução do desperdício, e a otimização do processo de compra dos produtos alimentícios, conforme esclarecem Rodrigo Pinheiro de Toledo Vianna e Mauro José Andrade Tereso²²:

²⁰ TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar no Governo Federal. Brasília: TCU, 1993, 151p.

²¹ Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/boletimSisvan/pnsn.pdf>. Acesso em 22 de agosto de 2018

²² VIANNA, Rodrigo Pinheiro de Toledo. TERESO, Mauro José Andrade. Ibidem.

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

Apesar dos aspectos positivos, o programa foi desativado por atingir as indústrias de alimentos processados com a municipalização, e por questões burocráticas e financeiras, como a deficiência na prestação de contas e a demora do repasse das verbas.

Com o fim do regime militar e o restabelecimento da democracia no Brasil, alteram-se as prioridades da FAE com I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1985-1990), cujas diretrizes eram a expansão dos programas de suplementação alimentar, a descentralização progressiva e o exercício do controle social.

A gestão da FAE perdurou centralizada até 1993. A descentralização ocorre oficialmente com a promulgação da Lei n. 8.913, de 12 de julho de 1994, que, dentre outras determinações, estabelecia a celebração de convênios entre os municípios com e o Ministério da Educação, com a participação das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, para o repasse dos recursos, nos termos dos seus arts. 1º e 2º *in verbis*:

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

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

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

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

A obrigatoriedade dos Estados e Municípios assumirem a execução do programa ocorreu efetivamente em 1999, com a edição da Medida Provisória n. 1.784. No período compreendido entre a promulgação da lei e a instituição da MP, a FAE

permaneceu enviando remessas de alimentos para os estados que ainda não haviam implementado a descentralização. Sobre o processo de descentralização no Brasil, elucida Maria Angélica Penatti Pipitone *et al*:

O movimento de descentralização baseia sua trajetória na busca de caminhos que aliem eficiência e eficácia das ações do Estado à participação popular. Desta forma, este processo pressupõe, alterações nos núcleos de poder, levando a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos. Este movimento prevê, também, o envolvimento das classes populares e a revitalização do poder legislativo como canais de expressão da população, quase sempre incapacitada de se adaptar às exigências "tecnificadas" e burocratizadas dos aparelhos do Estado.²³

No particular aspecto da descentralização dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, além da participação popular e conseqüente aprimoramento do controle, experiência empreendida em 1986 já apontava outros aspectos positivos, como a adequação regional do cardápio, o atendimento aos hábitos alimentares, o incentivo à economia local e regional e melhor operacionalização para aquisição e transporte dos alimentos.

A Lei n. 8.913/1994, promulgada no governo Itamar Franco, garantiu pela primeira vez a universalidade de atendimento, uma vez que o repasse de recursos financeiros deveria atender a todos os alunos matriculados na rede pública de ensino. Outras importantes inovações foram a instituição do Conselho de Alimentação Escolar, a elaboração de cardápio por nutricionista e a priorização dos produtos regionais, cujos reflexos são a melhoria da fiscalização e controle dos recursos públicos, a adequação regional e nutricional do cardápio, a diminuição de custos e o desenvolvimento local e regional.

Segundo o INEP²⁴, são modelos de descentralização:

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

²³ PIPITONE, Maria Angélica; OMETTO Ana Maria Holland; SILVA, Marina Vieira da; STURION, Gilma Lucazechi; FURTUOSO, Maria Cristina Ortiz; Oetterer, Marlia. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Rev. Nutr.** vol.16 n.2. Campinas. April/June2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732003000200001&lang=pt. Acesso em 25 de agosto de 2018.

²⁴ INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese dos resultados**. Brasília: INEP, p. 90. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002213.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2018.

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

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

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

Conforme levantamento do INEP²⁵, a política de descentralização do Brasil ocorreu da seguinte forma:

A primeira forma foi, inicialmente, a que predominou na política de descentralização do PNAE, embora convivendo com a municipalização - no caso dos municípios que aceitassem assim aderir ao programa. Até 1994, completou-se a estadualização do programa: seus recursos foram totalmente repassados aos estados, tendo sido sumariamente encerradas, no plano federal, todas as funções de compra e distribuição de alimentos para fins de merenda escolar. Atualmente, entretanto, a modalidade predominante é a municipalização do PNAE. Sob tal forma, o ritmo da descentralização do PNAE acelerou-se desde 1995 e, já ao final de 1996, os convênios firmados entre o FNDE e as prefeituras municipais abarcavam 3.257 municípios, quando eram apenas 310 em 1993. Expressão dessa forte municipalização, entre os anos 1995 e 1996 verificou-se também notável crescimento da participação dos municípios na gestão dos recursos totais do programa, passando de 52% a 73%, enquanto caía simetricamente a dos estados, de 48% a 27% (FAE, 1996). Em síntese, tal como registram os documentos oficiais do PNAE, a política de descentralização orientou-se, até 1995, pelos padrões de estadualização, no primeiro momento, e de municipalização, a seguir.

Em 1997, a Medida Provisória n. 1549-31, de 13 de maio de 1997 estabelece que as competências da FAE passam para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação. Nesse contexto, as ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar ficam vinculadas à Diretoria de

²⁵ Idem

Ação de Assistência Social (DAAE), que empreendeu continuidade ao processo de descentralização.

Acerca da estruturação, terminologia e financiamento dos programas voltados para a alimentação escolar no Brasil, o INEP²⁶ sintetiza sua evolução, no período compreendido entre sua criação na década de 50, até a descentralização no ano de 1994, conforme ilustra o quadro abaixo:

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

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

A partir de 2003, o PNAE passa a integrar o Programa Fome Zero, criado no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com o escopo de garantir o direito humano à alimentação de forma adequada e satisfatória, conforme explica Maria Carmelita Yasbek²⁷:

O documento apresenta a alimentação como direito humano básico e a prioridade do combate à fome e à miséria como questão que vem mobilizando a sociedade brasileira há mais de uma década. Também destacam-se a *Ação de Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida* (1992/93), o amplo movimento social liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, que se expressou na formação de milhares de comitês de solidariedade, e o Conselho de Segurança Alimentar – Consea. São realizadas, ainda, a construção do conceito de segurança alimentar, uma análise do problema da fome no país e no mundo e das

²⁶ Idem.

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

United Agency for International Development – USAID

²⁷ YASBEK, Maria Carmelita. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras.** São Paulo Perspec. Vol.18 n.2 São Paulo APr/June 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011. Acesso em 29 de agosto de 2018.

políticas existentes nessa área e, para finalizar, uma síntese das propostas

Da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional realizada em setembro de 2006, resultou a Lei Orgânica para a Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que nos termos consubstanciados na Constituição Federal de 1988, reconhece o direito à alimentação como um direito fundamental, integrante da Dignidade da Pessoa Humana, conforme estabelece seus arts. 1º e 2º, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

Em 2009, por meio da emenda constitucional n.59, o direito à alimentação escolar passa a entregar o rol dos deveres do Estado com a educação. No mesmo ano, foi sancionada a Lei n. 11.947, que, dentre outras determinações, redefiniu as diretrizes do programa nacional de alimentação escolar e ampliou o atendimento para todos os alunos da rede pública²⁸.

É evidente, a partir da análise do percurso histórico, que as políticas públicas voltadas para a merenda escolar foram impulsionadas por questões eminentemente sociais, já que o quadro da fome e da miséria sempre acompanhou essa história. Foram mais de 60 anos para que o Brasil chegasse a uma estrutura normativa e administrativa que reconheça o direito à alimentação escolar como um direito fundamental, que resguarda a dignidade da pessoa humana em um país de acentuadas desigualdades sociais e que garanta o exercício do controle no gasto do dinheiro público.

É necessário agora conhecer o programa nacional de merenda escolar nos moldes em que é disciplinado hodiernamente pelos diplomas legislativos vigentes, para compreensão de seus objetivos, diretrizes, financiamento e especificações quanto ao funcionamento dos Conselhos, premissas necessárias para que se passe à discussão dos meios de efetividade do programa.

²⁸ Em 2013 o programa estendeu-se ao Atendimento Educacional Especializado (AEE), à Educação de Jovens e Adultos (EJA) e para as escolas de tempo integral.

3. Do programa nacional de alimentação escolar

As políticas públicas voltadas para a alimentação escolar inserem-se no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar, disciplinado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências, materializando, em nível nacional, um valioso instrumento de concretização do direito humano à alimentação adequada por meio da merenda escolar.

São beneficiários do programa os alunos matriculados na rede estadual, municipal e distrital, abrangendo-se a critério do FNDE, as creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental e médio que se constituam ou sejam mantidos por entidade filantrópica, ou de caráter comunitário que sejam conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, incluindo-se a educação especial, nos moldes em que rege o art. 5º da Lei do PNAE.

Conforme disposição do art. 1º da referida lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo. Por sua vez, o art. 2º estabelece as diretrizes da alimentação escolar, voltadas para inclusão, segurança alimentar, respeito à cultura e aos hábitos alimentares, universalidade de atendimento, sustentabilidade, dentre outros.

A responsabilidade do Estado na realização do direito à alimentação encontra-se disciplinada pelo art. 2º, §2º, ao estabelecer o “*dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade*”.

São objetivos do programa, na forma do art. 4º, a “*contribuição para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos*”. O alcance de objetivos deve ocorrer por intermédio da educação alimentar e nutricional, e as refeições ofertadas devem suprir as necessidades nutricionais durante o período letivo.

Destarte, em seus quatro primeiros artigos a lei define alimentação escolar para os fins a serem executados pelo programa, tornando-o extensivo, de acordo com

critérios do FNDE, à educação especial, às entidades filantrópicas e demais conveniadas com os Estados, Distrito Federal e Municípios.

Quanto às diretrizes, sustentabilidade, inclusão, universalidade e controle são critérios definidores da política pública em comento. No que diz respeito à sustentabilidade, além da aquisição de alimentos saudáveis na perspectiva da segurança alimentar e nutricional, o desenvolvimento regional foi contemplado estabelecendo-se a aquisição de gêneros alimentícios diversificados produzidos em âmbito local, priorizando-se em um primeiro momento, a agricultura familiar e aos empreendedores rurais, e depois as comunidades tradicionais indígenas e remanescentes de quilombos.

Sobre os novos valores advindos com a edição da lei em comento, elucida Dirceu Pereira Siqueira:²⁹

Nota-se que o diploma legal consagra oficialmente a dimensão cultural do direito à alimentação, sendo que desta forma, é possível observar a preocupação do legislador (federal) – pois especifica claramente o dever de respeito da administração pública no momento da aquisição de alimentos, com a cultura alimentar dos alunos 43 - com a questão da inclusão social, pois ao fixar tal previsão, agiu com zelo em relação à inclusão ou ao menos à não exclusão social de pessoas ou grupos em razão de suas culturas alimentares.

A busca pela efetividade da diretriz de sustentabilidade fica evidenciada pelo disposto no art. 14, *in verbis*:

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

Além de estabelecer o percentual mínimo a ser dispendido, a lei simplifica a aquisição, dispensando o procedimento licitatório, com a observância de que os alimentos atendam às exigências de controle de qualidade, que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado, e por fim, que guardem obediência aos princípios constitucionais insculpidos no art. 37 da CF/88.

O cumprimento do gasto mínimo (30%) pode ser dispensado na ocorrência de impossibilidade de emissão de documento fiscal correspondente, inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios ou inadequação das condições higiênico-sanitárias. Tratando-se de hipótese de escusa de um importante instrumento de desenvolvimento regional e sustentabilidade, e ainda, em consideração à

²⁹ SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria geral do direito à alimentação**. 1. ed. Birigui: Boreal, 2015, p. 57

formalidade que devem revestir os atos da administração pública, a ocorrência de qualquer uma das situações acima elencadas, deve ser formalmente justificada e comprovada em autos de processo administrativo destinado a compor a prestação de contas.

A universalidade, observada conjuntamente com a inclusão, agregam a educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, garantindo o acesso igualitário pelos beneficiários (extensivo aos elencados no art. 2º da lei comento), respeitando para todos os fins, as condições biológicas e de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica ou que estejam em estado de vulnerabilidade, que deverão ser atendidos com cardápio especial, nos termos em que estabelece o §2º art.12 da Lei do PNAE.

4. Conclusão

Desde o seu nascimento, na década de 50, a merenda escolar foi concebida como forma de redução das carências nutricionais das crianças, sempre evidenciando a situação de miséria da maior parte da população brasileira e o caráter social assumido pelos programas, situação que persiste até os dias atuais. Essa realidade é reafirmada pelos compromissos que o Brasil firmou com a Organização das Nações Unidas, inserindo no PNAE o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentre eles o de acabar com a fome, garantir a segurança alimentar e a melhoria da nutrição das crianças beneficiárias do programa.

No curso da história, os programas voltados para a alimentação escolar alternaram entre o Ministério da Saúde e o da Assistência Social, sempre com o cunho assistencialista. Até 1970 o custeio era por meio de convênios internacionais, a partir de então, o governo federal assumiu os custos do programa e centralizou as compras. Em virtude das desigualdades regionais e as deficiências na cobertura do programa, houve a descentralização, promovendo a municipalização do programa, que foi oficializada apenas em 1993. As experiências demonstraram que na forma centralizada não havia cobertura total do programa, acentuando as desigualdades regionais, mas a universalidade no atendimento só foi garantida em 1994.

Uma grande evolução ocorreu em 2009, quando a Emenda Constitucional n. 59 integrou a alimentação escolar no rol dos deveres do Estado, e foi sancionada a Lei n. 11.947, que trouxe em seu bojo novos valores, redefinindo as diretrizes e ampliando a

cobertura do programa, que faz frente ao Programa Fome Zero, garantindo a alimentação de 47 milhões de crianças por dia.

A Lei do PNAE representou um avanço nas Políticas Públicas, pois reconheceu no direito à alimentação escolar, valores ligados à dignificação da pessoa humana e à sustentabilidade, condicionando a administração pública ao cumprimento e aplicação eficiente para concreção constitucional dos valores que promovem o indivíduo. Além disso, o caráter vinculativo da verba repassada pela União aos Estados e Municípios garante que a destinação dos recursos seja exclusivamente para alimentação escolar, não podendo o administrador público utilizar para qualquer outro fim. Portanto, o direito à alimentação escolar encontra-se amparado de forma plena pela CF/88 e pelos demais diplomas normativos, possuindo amparo legislativo para concretizar uma política pública que resguarde a dignidade da pessoa humana.

5. Referências Bibliográficas

BARUFFI, Helder. Educação como Direito Fundamental: um princípio a ser realizado. In: FACHIN, Zulmar (Coord.). **Direitos Fundamentais e Cidadania**. São Paulo: Método, 2008

CASTRO, José Ricardo Parreira de. **Ativismo de contas**. Rio de Janeiro: JAM Jurídica, 2015.

CASTRO, Claudio de Moura. PELIANO, Anna M. Medeiros. A descentralização da Merenda Escolar: o modelo funcionou no Rio? Funcionará em outros Estados? IN: CASTRO, Cláudio de Moura; COIMBRA, Marcos. **O problema alimentar no Brasil**. 1ª ed., São Paulo: Unicamp: Almed, 1985

CHAVES, Lorena Gonçalves e BRITO, Rafaela Ribeiro de. **Políticas de Alimentação Escolar** Brasília : Centro de Educação a Distância – CEAD, Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12_pol_aliment_escol.pdf. Acesso em 29 de agosto de 2018.

COELHO, Jaime César. **Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e as políticas de ajuste estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa**. 2000. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Campinas, SP. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP, 2000. p. 112/115. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/9-teses/707-economia-poder-e-influencia-externa-o-grupo-banco-mundial-e-as-politicas-de-ajustes-estruturais-na-america-latina-nas-decadas-de-oitenta-e-noventa>. Acesso em 11 de setembro de 2018.

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

INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar: síntese dos resultados.** Brasília: INEP, p. 90. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002213.pdf>. Acesso em 25 de agosto de 2018.

KON, Anita. **Quatro décadas de planejamento econômico no Brasil.** Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v34n3/a05v34n3.pdf>. Acesso em 29 de agosto de 2018.

PIPITONE, Maria Angélica; OMETTO Ana Maria Holland; SILVA, Marina Vieira da; STURION, Gilma Lucazechi; FURTUOSO, Maria Cristina Ortiz; Oetterer, Marlia. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. **Rev. Nutr.** vol.16 n.2. Campinas. April/June2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732003000200001&lang=pt. Acesso em 25 de agosto de 2018.

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

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

STURION, Gilma Lucazechi. **Programa de alimentação escolar: avaliação do desempenho em dez municípios brasileiros [tese].** Campinas: Universidade Estadual de Campinas; 2002. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/254938>. Acesso em 29 de agosto de 2018.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. CARVALHO, Mônica Esteves de. **Uma análise dos programas de suplementação alimentar nos anos 80: desempenho e forma de organização.** In BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS/Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL. Avaliação do Programa de Alimentação Escolar nas políticas sociais brasileiras. Brasília, 1989.

p. 359-480. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28317/LCbrsL12_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 29 de agosto de 2018.

VIANNA, Rodrigo Pinheiro de Toledo; TERESO, Mauro José Andrade. O programa de merenda escolar de Campinas: análise do alcance e limitações do abastecimento regional. **Revista de Nutrição,** Campinas, v. 13, n. 1, p. 1-11, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000141&pid=S0101-2061200700010002900026&lng=en. Acesso em 11 de agosto de 2018.

YASBEK, Maria Carmelita. **O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras.** São Paulo Perspec. Vol.18 n.2 São Paulo APr/June 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011. Acesso em 29 de agosto de 2018