

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

CENTRO DE CIÊNCIAS DE IMPERATRIZ

CURSO DE DIREITO

CLECIANE SOARES BATISTA SILVA

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR: Uma análise do custeio do programa de alimentação escolar na aplicação da Lei nº 11.947/2009 em Imperatriz.

Imperatriz

2023

CLECIANE SOARES BATISTA SILVA

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR: Uma análise do custeio do programa de alimentação escolar na aplicação da Lei nº 11.947/2009 em Imperatriz.

Projeto de pesquisa apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal do Maranhão como requisito para elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso.

Orientadora: Dra. Ellen Patrícia Braga Pantoja.

Imperatriz

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Soares Batista Silva, Cleciane.

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E INSEGURANÇA ALIMENTAR : uma análise do custeio do programa de alimentação escolar na aplicação da Lei nº 11.947/2009 em Imperatriz / Cleciane Soares Batista Silva. - 2023.

61 p.

Orientador(a): Ellen Patrícia Braga Pantoja.

Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, Imperatriz, 2023.

1. Alimentação escolar. 2. Direitos fundamentais. 3. Insegurança alimentar. I. Braga Pantoja, Ellen Patrícia. II. Título.

CLECIANE SOARES BATISTA SILVA

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E (IN)SEGURANÇA ALIMENTAR: Uma análise do custeio do programa de alimentação escolar na aplicação da lei 11.947/2009 em Imperatriz.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal do Maranhão no Centro de Ciências Sociais, Saúde e Tecnologia como exigência para aprovação na disciplina de TCC.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Professora: Dra. Ellen Patrícia Braga Pantoja

Professor: Dr. Denisson Gonçalves Chaves

Professor: Juliano Santana

Dedico este trabalho aos milhões de estudantes brasileiros que todos os dias letivos perguntam: Tia, o que é a merenda hoje?

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à Deus, que nunca me deixou faltar força e perseverança para vencer todas as dificuldades que uma mãe/professora enfrenta para conseguir concluir um curso universitário de direito.

Ao meu marido e filhos que sempre se mostraram compreensivos em minhas ausências e momentos de paciência limitada me dando o suporte necessário.

Aos meus colegas de trabalho e alunos que sempre me encorajaram e me ajudaram.

Por fim agradeço a minha orientadora Professora Dra. Ellen Patrícia Braga Pantoja, cujo acolhimento e compreensão durante o final da minha vida acadêmica e no processo de escrita desta monografia me inspiraram não apenas a produzir conhecimento, mas continuar a buscá-lo.

RESUMO

Ao voltar ao mapa da fome em 2022, o Brasil precisa planejar, priorizar e intensificar programas sociais que garantam segurança alimentar. Sendo assim, esse trabalho tem por objetivo geral analisar como o custeio dessa política pública de alimentação escolar consegue oferecer aos discentes socialmente vulneráveis segurança alimentar que promova a fruição ao direito subjetivo à educação e como esse custeio se dá no município de Imperatriz. Apresenta-se os seguintes objetivos específicos: compreender o entendimento filosófico acerca da responsabilidade estatal em proporcionar oportunidade para redução da desigualdade; relatar o contexto histórico de formação de políticas públicas sobre alimentação escolar e sua evolução normativa; analisar a Lei nº 11.947/2009 e a Resolução do Conselho Deliberativo 06/2020 do Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação (FNDE); entender como o princípio da reserva do possível pode ser obstáculo para efetivação de políticas públicas, observar como o judiciário atua nas questões de políticas públicas e compreender o princípio do mínimo existencial e finalmente, investigar como programa é custeado pelo poder público municipal de Imperatriz. Para isso foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, utilizando o método descritivo de maneira a compreender filosofias de justiça distributiva, examinar a Lei nº 11.947/2009, a Resolução nº 06/2020 do FNDE, indicadores sociais, leis orçamentárias municipais e alguns entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal sobre a efetividade dos direitos fundamentais. Os resultados da pesquisa apontam que prefeituras com alta arrecadação conseguem complementar o baixo repasse da União, mas prefeituras de baixa arrecadação não conseguem complementar a aquisição de gêneros alimentícios e arcar com os custos da logística e assim garantir as especificações mínimas da Resolução 06/2020 do FNDE.

Palavras-chave: alimentação escolar; educação; direitos fundamentais; insegurança alimentar; mínimo existencial

ABSTRACT

As Brazil returns to the hunger map in 2022, it needs to plan, prioritize and intensify social programs that guarantee food security. Therefore, the general objective of this work is to analyze whether the funding of this public school feeding policy is able to offer socially vulnerable students food security that promotes the enjoyment of the subjective right to education and how this funding takes place in the municipality of Imperatriz. The following specific objectives are presented: to understand the philosophical understanding of the state's responsibility to provide opportunities to reduce inequality; to report on the historical context of the formation of public policies on school feeding and their normative evolution; to analyze Law no. 11. 947/2009 and the Resolution of the Deliberative Council 06/2020 of the National Education Development Fund (FNDE); to understand how the principle of the reserve of the possible can be an obstacle to the implementation of public policies, to observe how the judiciary acts in matters of public policy and to understand the principle of the existential minimum and finally, to investigate how the program is funded by the municipal government of Imperatriz. To this end, a bibliographical and documentary study was carried out, using the descriptive method in order to understand philosophies of distributive justice, examine Law No. 11,947/2009, FNDE Resolution No. 06/2020, social indicators, municipal budget laws and some jurisprudential understandings of the FNDE. Social indicators, municipal budget laws and some Supreme Court rulings on the effectiveness of fundamental rights. The results of the research show that municipalities with high tax revenues are able to supplement the low transfer from the Federal Government, but municipalities with low tax revenues are not able to supplement the purchase of foodstuffs and bear the costs of logistics and thus guarantee the minimum specifications of FNDE Resolution No. 06/2020.

Key words: school feeding; education; fundamental rights; food insecurity; existential minimum

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Exigências nutricionais e orçamento repassado pelo FNDE	28
Tabela 2 - Orçamento previsto para execução do PNAE no PPA (2022-2025)	44
Tabela 3 - Previsão orçamentária na LDO para 2023	45
Tabela 4 - Previsão orçamentária na LDO para 2022.	46
Tabela 5 - Previsão orçamentária na LDO para 2023	47
Tabela 6 - Previsão orçamentária na LOA para 2021	47
Tabela 7 - Previsão orçamentária na LOA para 2022	48
Tabela 8 – Previsão orçamentária na LOA para 2023	48

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

CGU – Controladoria Geral da União

COMSEFAZ – Comitê Nacional de Secretários da Fazenda, Finanças, Receitas ou Tributações dos Estados e do Distrito Federal

EEx – Ente Executor

FAO – *Food and Agriculture Organization*

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GZH – Gaúcha Jornal Digital

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humana Municipal

IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada

ITZ – Imperatriz

LDO – Lei de diretrizes orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MEC – Ministério da Educação e Cultura

OAE – Observatório da Alimentação Escolar

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONU – Organização das Nações Unidas

PDDE – Programa de Dinheiro Direto na Escola

PISA – *Programme for International Student*

PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PPA – Plano Plurianual

PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

RPSSAN – Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento

TCU – Tribunal de Contas

UEx – Unidade Executora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 IGUALDADE, EQUIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FORMA DE GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS.....	15
2.1 Ronald Dworkin e os princípios da igual consideração, da responsabilidade pessoal e da justiça distributiva.	16
2.2 John Rawls e os princípios da igualdade de oportunidades e justiça como equidade.	18
3 GÊNESE BRASILEIRA NA CRIAÇÃO/IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, EVOLUÇÃO NORMATIVA E SUAS ALTERAÇÕES.....	20
3.1 O direito à alimentação escolar na legislação brasileira	21
3.2 Análise da legislação infraconstitucional sobre educação e alimentação escolar: Lei nº 9.394/1996, Lei nº 11.947/2009 e Resolução do Conselho Deliberativo nº 06/2020 do FNDE.	23
3.3 Plano Nacional de Alimentação Escolar: A Lei nº 11.947/2009 alterações e resoluções.	25
3.4 As alterações normativas para adequação do PNAE ao enfrentamento da pandemia do Covid-19.	30
4 RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL: DIREITOS FUNDAMENTAIS X LIMITAÇÃO ORÇAMENETÁRIA	32
4.1 Mínimo Existencial: Necessário a fruição dos direitos fundamentais.....	34
4.2 O veto ao orçamento do PNAE: Limitação Orçamentária	37
5 EXECUÇÃO E CUSTEIO DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM IMPERATRIZ/MA.....	39
5.1 Contexto socioeconômico e indicadores educacionais de Imperatriz.	39
5.2 Plano Municipal de Educação e Leis Orçamentárias Municipais para execução da Lei nº 11.947/2009.	41
5.3 Análise do Planejamento Orçamentário Municipal: PPA, LDO e LOA para execução PNAE.....	44
6 CAMINHOS POSSÍVEIS.	49
7 CONCLUSÃO	50
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	53

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia propõe o estudo do seguinte tema: “Alimentação escolar e (in)segurança alimentar: uma análise do custeio do programa nacional de alimentação escolar no município de Imperatriz na aplicação da Lei nº 11.947/2009”. Essa temática se mostra importante especialmente porque é uma política pública relevante de segurança alimentar de crianças e adolescentes diante do contexto de volta do país ao mapa da fome segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, 2022).

Para melhor compreensão, é importante apresentar um breve contexto. A alimentação escolar é um direito fundamental previsto no artigo 208 inciso VII da Constituição de 1988 e infraconstitucionalmente tem sua execução especificada na Lei nº 11.947/2009 e Resolução nº 06/2020 do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) que trata também do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e o Projeto de Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Muitas políticas públicas voltadas ao combate à insegurança alimentar, marcas políticas de governos específicos, acabaram na descontinuidade. No entanto, o Plano de Alimentação Escolar brasileiro, idealizado pelo médico/pesquisador Josué de Castro, implementado nacionalmente na década de 1970 e positivado na Constituição Brasileira de 1988 mostra-se como política pública perene e imprescindível diante da grande oscilação de indicadores de fome no país (AMORIM-FGV, *et.al*, 2020).

Segundo a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (RBPSSAN) atualmente 33 milhões de pessoas passam fome no país e, além disso, 6 a cada 10 brasileiros convivem com algum grau de insegurança alimentar (RBPSSAN, 2023). Um dado específico chama muito a atenção: o número de domicílios com crianças menores de 10 anos em insegurança alimentar grave dobrou do final do ano de 2020 para início de 2022, indo de 9,4% para 18% (MATTOS, 2022).

Com base nessa breve explanação, é possível perceber a necessidade de se discutir o assunto no âmbito jurídico. O problema de pesquisa que se levanta, inclusive, é: o custeio dessa política pública de alimentação escolar consegue oferecer aos discentes socialmente

vulneráveis segurança alimentar que promova a fruição ao direito subjetivo à educação? E como esse custeio se dá no município de Imperatriz?

Este problema se apresenta em razão da necessidade de oferecer aos discentes brasileiros, em situação de extrema pobreza, um mínimo existencial de condições necessárias que viabilizem a construção do ensino/aprendizagem escolar. Em países como o Brasil, com abismos sociais, as políticas públicas precisam sair do planejamento para efetivamente promoverem uma justiça distributiva, ou seja, atender a necessidade de cada um.

As principais vítimas afetadas pelo problema são crianças e adolescentes. Como hipervulneráveis e pequenos cidadãos de direitos, apesar de competentes para participar de questões que lhes dizem respeito, são totalmente dependentes de outros que lhes providenciem a satisfação de seus direitos/necessidades.

Partindo desse cenário, é possível perceber alguns desdobramentos jurídicos em torno desta questão, como por exemplo: a insuficiência de alimentação/nutrição adequada aos infantes em idade escolar inviabiliza qualquer cognição de conhecimentos (Castro, 1984). Se os alunos não recebem a alimentação/nutrição em suas casas e a deficiência não é corrigida na escola, eles não conseguirão a fruição de seu direito subjetivo à educação e conseqüentemente oportunidades de promoção social.

Diante do problema de pesquisa levantado, tem-se a seguinte hipótese: em um contexto social de extrema pobreza e retorno do Brasil ao Mapa da Fome, a implementação do programa nacional de alimentação escolar no Brasil não é custeada eficientemente. Assim, não supre de forma adequada as necessidades nutricionais de crianças e adolescentes em estado de insegurança alimentar.

Fundamenta-se a hipótese indicada na constatação de que os repasses para custeio da União são os mesmos tanto para municípios e estados com alta, média e baixa arrecadação. Só para efeito de comparação, municípios com alta arrecadação, gastam até cinco vezes mais o que recebem de repasse do Plano Nacional de Alimentação Escolar (MATOS, 2022). Enquanto isso, municípios como Imperatriz mal chegam a dobrar o baixo valor que é repassado pela União (IMPERATRIZ, 2022).

Explicando melhor, ressalta-se que a justiça como forma de equidade não está sendo praticada na distribuição de recursos. Municípios e Estados desiguais não estão sendo tratados pela União de forma desigual. O resultado disso é que a extrema pobreza encontra condições para se reproduzir onde os esforços para reduzi-la deveriam ser intensificados.

Acerca dos objetivos, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o custeio do Programa Nacional de Alimentação Escolar na aplicação da Lei nº 11.947/2009 e no município de Imperatriz.

A fim de alcançar referido objetivo, a pesquisa se desenvolveu a partir dos seguintes objetivos específicos: compreender o entendimento filosófico acerca da responsabilidade estatal em proporcionar oportunidade para redução da desigualdade; relatar o contexto histórico de formação de políticas públicas sobre alimentação escolar e sua evolução/alteração normativa; analisar a Lei nº 11.947/2009 e a Resolução CD 06/2020 do FNDE; entender como o princípio da reserva do possível pode ser obstáculo para efetivação de políticas públicas; observar como o judiciário atua nas questões de políticas públicas, compreender o princípio do mínimo existencial e finalmente, investigar como programa é custeado pelo poder público municipal de Imperatriz.

Ressalta-se que os objetivos elencados acima foram utilizados para a composição dos capítulos e subcapítulos desta monografia. No que diz respeito à metodologia utilizada, os tipos elegidos foram: a pesquisa bibliográfica, devido à necessidade de efetuar análises da literatura de doutrinadores, teóricos da filosofia jurídica e artigos jurídicos relacionados. Também se elegeu a pesquisa documental pela necessidade de analisar documentos oficiais como: leis, resoluções, atas de reunião, dados estatísticos e jurisprudências dos tribunais superiores.

Quanto ao método de abordagem, escolheu-se o descritivo de maneira a expor filosofias de justiça distributiva, examinar a Lei nº 11.947/2009, a Resolução nº 06/2020 do FNDE, indicadores sociais, leis orçamentárias municipais e alguns entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal sobre a efetividade dos direitos fundamentais.

Por fim, o método de procedimento eleito foi o dedutivo. Tal método se mostra pertinente devido à possibilidade de se chegar às conclusões específicas por meio de evidências gerais de custeio do Plano Nacional de Alimentação Escolar.

Esta pesquisa foi dividida em quatro capítulos: o segundo capítulo abordou sobre os entendimentos filosóficos de justiça por equidade, justiça distributiva e outros princípios norteadores da justiça social desenvolvidos pelos filósofos Ronald Dworkin e John Rawls. O terceiro capítulo apresentou a criação do programa no Brasil e sua evolução normativa assim como alterações relevantes.

O quarto capítulo tratou da limitação orçamentária (reserva do possível) e a exigência constitucional/judiciária da garantia do mínimo existencial para efetivação das políticas públicas sociais. O quinto capítulo trouxe uma análise dos indicadores sociais imperatrizenses assim como das leis orçamentárias locais, atas de reunião deliberativas e as diretrizes da educação municipal sobre alimentação escolar. Finalizando o trabalho, temos o sexto e sétimo capítulo relatando conclusões e alternativas que tem como escopo indicar melhorias às questões levantadas.

2 IGUALDADE, EQUIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS COMO FORMA DE GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS.

O Brasil vem criando e aprimorando políticas públicas que tem como objetivo melhorar qualidade do ensino/aprendizagem e os indicadores educacionais de discentes do ensino básico de todo o país. Tais políticas atualmente se destinam a garantir que crianças e adolescentes de 04 a 17 anos de idade tenham igualdade de condição para acesso e permanência na escola (BRASIL, 1996).

A despeito das muitas carências existentes na área da educação e diante do contexto de volta do nosso país ao mapa da fome segundo o relatório da *Food and Agriculture Organization* (FAO), órgão pertencente à Organização das Nações Unidas (ONU), publicado em 2022, é urgente que a alimentação escolar seja priorizada oportunizando a fruição ao direito à educação de milhões de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social (FAO, 2023).

O Brasil mobiliza um exército para todos os dias-letivos alimentar cerca de 40 milhões de crianças e adolescentes. É como se toda a população da Argentina fosse alimentada. É de fato uma política social imprescindível para viabilizar a fixação de conhecimento em um país com quase 70 milhões de pessoas em insegurança alimentar (FAO, 2023).

Essa política precisa ser avaliada continuamente para identificação de pontos que precisam ser otimizados e oferecer a população de baixa renda acesso à justiça social proporcionando um mínimo de condições para uma educação de qualidade e justiça social em um país tão desigual.

A justiça social idealizada pelas atuais constituições tem como cerne objetivos de efetivação dos direitos fundamentais. Muitos desses direitos fundamentais são tanto positivados no âmbito nacional-constitucional, quanto na esfera internacional. É o caso dos direitos à alimentação e educação. Assim, essa dupla positivação, os torna tanto direitos humanos, positivados na declaração dos direitos humanos, como direitos fundamentais, positivado na Constituição Brasileira de 1988.

O pós-positivismo jurídico pensou em um direito que se reaproxima da moral e da axiologia. Esse pensamento estabeleceu algumas diretrizes para essas novas constituições que agora precisam apresentar uma integralização interpretativa desses direitos. Para isso, os princípios jurídicos se mostram como padrões de moralidade que transcendem o direito

positivo. Dessa forma, os princípios se mostram como uma questão de adequação, de coerência com o objetivo de integrar o ordenamento jurídico. São convicções que justificam o encaminhamento da solução para uma direção. Eles são questões de peso na justificação de uma decisão jurídica (Dworkin, 2002).

O princípio integralizador que norteia a constituição brasileira é a dignidade da pessoa humana. Este princípio é apontado pela jurisprudência e pela doutrina como fundamento da República Federativa do Brasil e consagra nosso Estado como organização centrada no ser humano e não em outro referencial. São vários os valores constitucionais que decorrem diretamente da ideia de dignidade da pessoa humana tais como o direito à vida, alimentação, educação etc. (Paulo; Alexandrino, 2015).

Os direitos humanos assim como os fundamentais, frutos dessa centralização humana nas positivções constitucionais, não surgiram do dia para a noite. Eles são a consequência de uma longa construção histórica de afirmação das necessidades humanas e adequações do Estado em garantir esses direitos. Com a promulgação da Carta Magna de 1988 esses direitos foram considerados objetivos da política central do governo, expressados e concretizados nas políticas públicas estatais.

Apesar da ausência de norma expressa no direito constitucional pátrio qualificando a nossa república como Estado Social e Democrático de Direito, não restam dúvidas – nisso parece existir um amplo consenso na doutrina – de que nem por isso o princípio fundamental do Estado Social deixou de encontrar guarida em nossa constituição. (Sarlet *apud* Miranda; Bahia, 2017).

Deste modo, elaborar uma constituição, sem o escopo de fazê-la cumprir integralmente em seus objetivos de redução da miséria ou cumpri-la em pontos convenientes ao propósito e desígnios de governantes e interesses econômicos é estar na contramão dos deveres de um Estado Social que precisa atuar na organização da economia de forma que agencie a promoção social. Para isso, bons programas educacionais apresentam-se como primeiros degraus que evitarão a reprodução da pobreza.

2.1 Ronald Dworkin e os princípios da igual consideração, da responsabilidade pessoal e da justiça distributiva.

Ronald Dworkin, filósofo, político e jurista norte-americano assim considerado importante representante do pensamento pós-positivista, idealizou o princípio da justiça

distributiva estabelecendo-o como a junção de outros dois princípios: o princípio da igual consideração e da responsabilidade pessoal (Leite, 2023).

O princípio da igual consideração, preocupa-se com o destino de todas as pessoas. Dworkin (2002) afirma que princípios políticos devem atuar como diretrizes para que governos legitimados democraticamente demonstrem igual consideração pelo destino de todas as pessoas sobre as quais pretendem ter domínio.

Ao defender que o Estado deve preocupar-se com o destino de todas as pessoas, Dworkin questiona o utilitarismo. Ensinava que só por meio da incorporação de normas capazes de limitar a reivindicação da maioria se poderia assegurar a mesma consideração a cada indivíduo. Tais normas funcionariam como limitadores das desvantagens na distribuição de riquezas e oportunidades da maioria em detrimento da minoria (Leite, 2023).

Já o princípio da responsabilidade pessoal preocupa-se com o direito que cada pessoa tem de escolher sobre o que fazer com sua vida. Para Leite (2023), Dworkin defendia que as pessoas são responsáveis por suas escolhas relacionadas aos recursos materiais, mas, ao mesmo tempo, não podem ser responsabilizadas por circunstâncias que estão além do seu controle ou mesmo da sua possibilidade de escolha.

Aí entra o princípio justiça distributiva que deve nortear os recursos e as oportunidades que o Estado disponibiliza aos seus cidadãos. O Estado é o ponto de análise da justiça distributiva, pois qualquer distribuição tem origem nas leis e nas políticas públicas que se destinam a reduzir desigualdades estruturais da sociedade (Leite, 2023).

Os governos têm a responsabilidade de serem justos tratando a todos com igual consideração e respeito. Esses princípios devem nortear o Estado Democrático de Direito brasileiro no sentido de reconhecer as necessidades sociais em suas políticas públicas assim conceituadas por Dworkin como: “aquele tipo de padrão, que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade” (Dworkin, 2002).

As políticas públicas são planos dos governos que atingem as áreas econômicas, políticas e sociais que se bem geridas e planejadas conseguirão alavancar qualidade de vida e ascensão social aos cidadãos. Observa-se que para serem eficientes precisam a curto prazo reparar os efeitos e a longo prazo as causas da miséria social. Desse modo, políticas públicas completas integram áreas econômicas e sociais.

2.2 John Rawls e os princípios da igualdade de oportunidades e justiça como equidade.

Em sua obra “Uma teoria da Justiça” John Rawls, que foi professor de filosofia política na Universidade de Harvard, defende que as todas as pessoas de uma determinada sociedade precisam ter igualdade de oportunidades. Nela o autor apresenta a ideia de justiça como equidade. Ele foi um crítico mais evidente do utilitarismo afirmando que:

A justiça não permite que os sacrifícios impostos a uns poucos tenham menos valor que o total maior das vantagens desfrutados por muitos... os direitos assegurados pela justiça não estão sujeitos a negociação política ou aos cálculos dos interesses sociais. (RAWLS, 1997, p. 4)

Para Rawls (1997), mesmo os que defendem outras concepções de justiça ainda podem concordar que as instituições são justas quando não fazem distinções arbitrárias entre pessoas na atribuição de direitos e deveres básicos e quando as regras determinam um equilíbrio adequado entre reivindicações necessárias à vida em sociedade e à fruição de direitos fundamentais.

O papel do princípio da igualdade equitativa de oportunidades é assegurar que o sistema das políticas públicas sociais sejam um sistema de justiça procedimental pura, garantindo assim que instituições estatais procedam de forma a garantir, de maneira equitativa, as oportunidades iguais de educação e cultura (Rawls, 1997).

Para uma sociedade ser considerada justa, deve-se garantir que qualquer pessoa, em condições equitativas de oportunidades, alcance promoções sociais de acordo com próprio esforço. Ninguém seria impedido de ser médico ou juiz de direito com base em raça, gênero, classe social ou religião caso atenda as condições das qualificações necessárias (Leite, 2023).

Para se estabelecer uma igualdade material de oportunidades deveria ser oferecida à sociedade uma educação que atenderia de forma equitativa a todos. Desse modo, o universo discente teria a mesma educação com as mesmas oportunidades até mesmo nos direitos mais básicos como alimentação e saúde (Leite, 2023).

As divergências dos pensamentos entre Dworkin e John Rawls e suas interações hermenêuticas culminaram em dialéticas que produziram teses, antíteses, sínteses e novas teses. Mas há de se destacar a convergência em questionar um utilitarismo que trata os desiguais de forma igual, não levando em consideração a diferença das pessoas e que vê a sociedade como um corpo no qual é possível sacrificar uma parte em virtude da restante (Leite, 2023).

Os princípios de igualdade de oportunidades, igual consideração, responsabilidade pessoal e justiça distributiva convergem demonstrando que: “na mesma linha que Dworkin analisa a justiça a partir das políticas públicas do Estado, John Rawls compreende a justiça a partir de instituições sociais” (Mata; Vaz, 2017). Desse modo, os princípios de ambos os doutrinadores apontam que não basta que os governos estabeleçam uma igualdade formal, em que os cidadãos são iguais apenas perante a lei, mas uma igualdade material em que os indivíduos tenham condições de participar de escolhas em condições equilibradas.

3 GÊNESE BRASILEIRA NA CRIAÇÃO/IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, EVOLUÇÃO NORMATIVA E SUAS ALTERAÇÕES.

Sabe-se que a fome/desnutrição inviabiliza o pleno exercício de vários direitos humanos e fundamentais inclusive o da educação. Pensar na alimentação escolar como necessária para a concretização de políticas assertivas no campo social da educação foi uma prioridade de vários países hoje desenvolvidos.

Desde o fim do século XIX, o Japão, já realizava um programa alimentar destinado a crianças mal nutridas. Este programa se mantém até hoje, atendendo estudantes da pré-escola ao ensino médio. Em 1904, foi a Grã Betânia que iniciou o programa de alimentação escolar que posteriormente foi incrementado devido às consequências das grandes guerras e da crise financeira de 1929 (Lima, 2009).

Em Nova York, no início do século XX, iniciou-se um movimento em favor da alimentação escolar visando o atendimento de crianças subnutridas. Um prato de alimento quente era oferecido às crianças pobres ao meio-dia. Em 1917, estudos apontaram que 21% das crianças desta cidade passavam fome. Em 1930, de forma gradativa, um programa de alimentação escolar se tornou definitivo (Lima, 2009).

No Brasil, na década de 1930, já se discutia a falta de políticas públicas de alimentação escolar. Em uma tentativa particular-assistencialista, caixas-escolares foram criados para que de maneira muito localizada, atendessem às necessidades alimentares de poucos alunos. Só em 1940 se propôs um programa nacional de alimentação escolar, mas que não foi concretizado nesse primeiro momento, pois não havia, até então, políticas públicas ou interesse político que disponibilizassem recursos para um programa que atendesse a todo território nacional (Lima, 2009).

É nesse contexto que o pesquisador e médico Josué de Castro publicou estudos que apontavam as condições precárias de alimentação da população brasileira. Ele observa em seu trabalho “A Geografia da Fome” que os motivos da insegurança alimentar constatados no Brasil era sociais e não naturais. Seus estudos incluíram inclusive uma análise regionalizada da situação de fome em que se encontrava o Brasil no início do século XX (Castro,1984).

Dentre seus vários trabalhos dedicados à problemática da fome, há várias considerações sobre a desnutrição e alimentação escolar brasileira. Inclusive, foi o primeiro a direcionar as atenções legislativas e executivas da época a formularem o primeiro programa nacional de

merenda escolar que funcionasse de forma efetiva e contínua. Este programa poderia funcionar como política pública importante de combate à fome e a desnutrição no país (Lima, 2009).

Na condição de deputado e delegado do Brasil na FAO, Josué de Castro criticou, junto ao parlamento brasileiro, a forma assistencialista que o programa de alimentação escolar era implementado no Brasil. Na época ele acusou o governo de atender a interesses norte-americanos de despejar excedentes, colocando em crise a formação de hábitos alimentares com o consumo de industrializados importados (Lima,2009).

Diante de toda a discussão, finalmente em 1950, o plano foi implementado. A sua abrangência nacional despertou interesse e cobiça no meio político e empresarial, pois foi um programa que já nasceu colossal. Na década de 1960, esteve subordinado à Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) e ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Durante o período do Regime Militar, até meados das décadas de 1970, ainda dependia de ajuda/interesse internacional dos Estados Unidos (Lima, 2009).

Só em 1976 o programa passa a ser totalmente nacionalizado. Em 1979, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) passa a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O governo brasileiro passa a assumir definitivamente todos os custos de operação do programa dispensando recursos de origem externa (Lima,2009).

Devido às dimensões continentais do território brasileiro, o PNAE apresentou problemas na nacionalização de sua implementação: atraso na chegada dos gêneros, falta de alimentos, distribuição de itens com data de validade vencida entre outros. Esses problemas só foram mitigados com a implementação do princípio da descentralização da administração pública em transferir grande parte da esfera decisória e executiva para estados e municípios (Lima, 2009).

3.1 O direito à alimentação escolar na legislação brasileira

Com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, que demonstra um forte compromisso com a justiça social e o princípio da dignidade da pessoa humana, foi definido como fundamental o direito à educação e alimentação.

Se a Carta Maior tem em seu primeiro título objetivos fundamentais de constituir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem-estar de todos,

nada mais coerente do que priorizar a educação e a segurança alimentar eficiente que leve o Estado à consecução de tais objetivos (BRASIL, 1988).

Os direitos fundamentais possuem características particulares e se distinguem dos demais direitos devido às suas características de universalidade, inalienabilidade, imprescritibilidade, historicidade, irrenunciabilidade e relatividade (Paulo; Alexandrino, 2015).

Como já citado, esses direitos não surgiram em um único momento histórico. Houve uma progressividade de caráter cumulativo que deu origem às chamadas gerações/dimensões dos direitos fundamentais baseados nos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade da revolução francesa (Miranda; Bahia, 2016).

Os seres humanos precisam de um mínimo de proteção e de garantias de sobrevivência no meio social com garantias de maior juridicidade, eficácia e positividade. Nesta perspectiva, surgem os direitos de segunda dimensão que estão relacionados com a ideia de igualdade entre os indivíduos. Dentre eles, são os direitos sociais, garantidos pelas prestações executivas e jurídicas do Estado, que viabilizam as condições de redução das desigualdades (Miranda; Bahia, 2016).

Há de se ressaltar que só a positivação de direitos fundamentais não garante sua efetividade, nesse sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux afirma:

[...] Em sua época, Rui Barbosa já preconizava a importância de efetividade da Constituição da República: 'Não há, numa constituição, cláusulas a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras.' (Comentários à Constituição Federal Brasileira. São Paulo: Saraiva, Tomo II, 1933, p. 489) Considerar o contrário é trazer um sentimento de frustração à sociedade, ao cidadão que, ao não obter a efetividade a um seu direito, passa a descrer não apenas no órgão encarregado de elaborar a norma, mas também, no Poder Judiciário e, em escala, na própria Constituição da República. [...] (BRASÍLIA, 2017)

Se o direito constitucional apresenta diretrizes e objetivos sociais, é o Estado que os garante por meio das políticas públicas. O Estado surge como o principal precursor das condições materiais para uma existência digna a fim de que todos tenham acesso de condições para desfrutar de seus direitos de forma isonômica (Miranda; Bahia, 2016).

Ainda sobre a eficácia das normas constitucionais, existem aquelas que não são autoaplicáveis. Elas dependem de regulamentação pela legislação infraconstitucional para que produzam seus efeitos. É o caso da educação e da alimentação escolar. Ambos os direitos são previstos no capítulo III Seção I da Carta Cidadã de 1988 e suas respectivas regulamentações serão analisadas no tópico a seguir.

3.2 Análise da legislação infraconstitucional sobre educação e alimentação escolar: Lei nº 9.394/1996, Lei nº 11.947/2009 e Resolução do Conselho Deliberativo nº 06/2020 do FNDE.

Um país que tem como objetivo reduzir as desigualdades sociais, precisa gerir com eficiência suas diretrizes educacionais. Não há país desenvolvido que não tenha priorizado em suas políticas públicas a questão do ensino/aprendizagem. Evidência disso é que todos os primeiros colocados de exames que avaliam indicadores educacionais como o PISA¹ – *Programme for International Student Assessment* – são de países desenvolvidos (OCDE, 2018).

A Lei nº 9.394/1996 dá as diretrizes e bases que a educação no Brasil deve percorrer. É preceito de competência exclusiva da União, conforme o que indica o artigo 22 da nossa Constituição. Ela tem o objetivo de indicar caminhos que a educação precisa seguir para superar o desafio de elevar os baixos indicadores apontados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) – exame de nível nacional aplicado aos alunos de 5º ano do fundamental menor e ao 9º ano do fundamental maior (CAMPIONI, 2018).

Os indicadores apontados pelos exames citados acima estão muito distantes dos alvos estipulados. Sem negar a existência de outras razões também indicadas, a baixa renda familiar, e conseqüentemente a insegurança alimentar, é apontada pelo estudo da organização não governamental “TODOS PELA EDUCAÇÃO”, como um dos motivos do baixo desempenho (CAMPIONI, 2018). Ressalta-se ainda que a família, muitas vezes dentro de um contexto de extrema pobreza, é apontada na lei como corresponsável pela educação juntamente com o Estado conforme demonstra a redação do artigo segundo desta lei:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1996).

O primeiro princípio da Lei nº 9.394/1996 ressalta que todos terão igualdade de condições para acesso e permanência na escola. Isso significa que o Estado/família, terá que viabilizar condições em que todos os discentes tenham oportunidades iguais em receber um ensino/aprendizagem eficiente e de qualidade para seu pleno desenvolvimento. O que nos leva

¹ O exame é realizado pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) que tem como objetivo avaliar a cada três anos estudantes de 15 anos no mundo inteiro inclusive de países que não fazem parte da OCDE, como é o caso do Brasil. O exame tem o objetivo que verificar aprendizagem em leitura, matemática e ciências. (GZH, 2022) Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2022/10/rs-tem-media-acima-da-brasileira-em-prova-de-leitura-matematica-e-ciencias-cl98z5tc20024013pnr8to2jc> .

ao texto do artigo 4º, inciso VIII da mesma lei em que o Estado garantirá: “o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1996).

Dentre os programas que suplementam a educação, destaca-se o da alimentação. Sem estar corretamente nutrido/alimentado não há que se fixar qualquer desenvolvimento no aprendizado dos escolares (Castro, 1984). Não garantir a alimentação adequada para crianças e adolescentes serem devidamente letrados na idade certa é cercear o seu direito de conquistarem um aprendizado que os levem à consecução de boas oportunidades.

Portanto, no contexto atual, ao se transversalizar o problema da fome no Brasil, a situação carece de mais atenção da sociedade, Estado e do Poder Judiciário, pois a educação é direito subjetivo de hipervulneráveis² como a jurisprudência define crianças e adolescentes no julgado abaixo:

EMENTA: RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIGNIDADE DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES OFENDIDA POR QUADRO DE PROGRAMA TELEVISIVO. DANO MORAL COLETIVO. EXISTÊNCIA. 1. O dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, ou seja, sua configuração decorre da mera constatação da prática de conduta ilícita que, de maneira injusta e intolerável, viole direitos de conteúdo extrapatrimonial da coletividade, revelando-se despicienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo moral. Precedentes. 2. Na espécie, a emissora de televisão exibia programa vespertino chamado "Bronca Pesada", no qual havia um quadro que expunha a vida e a intimidade de crianças e adolescentes cuja origem biológica era objeto de investigação, tendo sido cunhada, inclusive, expressão extremamente pejorativa para designar tais hipervulneráveis. (BRASIL, 2015).

As crianças e adolescente, dentre outros, são considerados hipervulneráveis porque muitas vezes precisam que o Estado os proteja da negligência/vulnerabilidade social de pais, responsáveis ou tutores que primariamente teriam a obrigação de cuidá-los, suprimindo suas necessidades básicas.

² O termo “hipervulneráveis” foi inaugurada pelo Ministro Herman Benjamin em 2011 referindo-se, entre outros, a crianças e adolescentes que necessitavam da proteção do Estado e muitas vezes até contra o próprio Estado. Recurso Especial nº 1264116/RS, 2ª turma, julgado em 18/11/2011.

3.3 Plano Nacional de Alimentação Escolar: A Lei nº 11.947/2009 alterações e resoluções.

Quase sete décadas se passam entre os discursos do médico/pesquisador Josué de Castro sobre a relevância da alimentação escolar como mecanismo de combate à desnutrição/fome e a promulgação da lei que hoje regulamenta a alimentação escolar no Brasil. A Lei nº 11.947/2009 junto com a resolução do Conselho Deliberativo da Fundação Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 06, de 8 de maio de 2020, atualmente normatizam esse pujante plano que transfere recursos da União para os Entes Executores (EEx) das esferas estaduais, municipais, distritais ou Unidades Executoras Federais (UEX).

A lei estabeleceu a descentralização no tocante à execução dos recursos do plano. Trata-se de uma divisão de competências entre entes e instituições que viabilizou a solução de um problema antigo de logística na distribuição de alimentos para todo o país. A lei definiu que os alimentos agora teriam que ser comprados *in loco* pelos entes e entidades responsáveis pelas demandas que fazem as aquisições e cuidam agora de toda a logística até as escolas (Lima, 2009).

O recurso é transferido em 10 parcelas anuais entre os meses de fevereiro e novembro e tem como referência/base de cálculo as informações do censo escolar do ano anterior. Isso é feito sem necessidade de ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em uma conta corrente específica. Assim, para cada aluno informado no censo escolar, o ente receberá um valor multiplicado por duzentos dias letivos no ano seguinte. São praticados valores diferentes que correspondem a cada etapa e modalidade de ensino.

Outra assertiva da lei foi focar na construção de bons hábitos alimentares por parte dos alunos. No total destinado aos entes e entidades, foi definido que 30% terão que ser usado para aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, mas há ressalvas sobre a impossibilidade de atender certos requisitos. Essa orientação, além de ajudar na aquisição de alimentos saudáveis, ajuda a distribuir renda garantindo mercado e estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades.

O Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, por meio do Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia federal vinculada ao MEC, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público (PNAE, 2023). Isso sem falar que qualquer pessoa física ou jurídica pode

fazer denúncias sobre qualquer irregularidade constatada. É de se perceber que o legislador previu várias frentes de fiscalização.

O parágrafo terceiro do artigo 8º da Lei nº 11.947/2009 define o FNDE como responsável pela auditoria da aplicação dos recursos. A fundação terá que, a cada exercício financeiro, por sistema de amostragem e podendo inclusive delegar a outro órgão ou entidade /estatal, executar a verificação da execução dos recursos. Vale lembrar que está-se falando de valores insignificantes na sua destinação *per capita*, mas que passam a ser significativos quando considerado em um todo quando multiplicado por 40 milhões de alunos (PNAE, 2023).

Mesmo com todo o arcabouço fiscalizatório previsto, não é incomum serem noticiados esquemas de corrupção em que gestores são acusados de fraudar processos licitatórios, desviando recursos que deveriam satisfazer as necessidades nutricionais nas escolas em todo o Brasil. Os investigados, nesses casos, geralmente respondem por crimes de fraude à licitação e corrupção ativa e passiva.

A responsabilidade técnica pela alimentação escolar cabe a um nutricionista que atenderá as diretrizes legais previstas dentro das suas atribuições específicas. O profissional é incumbido de elaborar o cardápio com a utilização de gêneros alimentícios básicos que deverão respeitar hábitos alimentares, cultura e a tradição alimentar da localidade, baseando-se na diversidade agrícola da região e na alimentação saudável.

A Lei nº 11.947/2009 prevê, ainda, a elaboração de um cardápio especial individualizado em virtude de condições de saúde específicas com base em recomendações médicas e demandas nutricionais diferenciadas de alunos como diabéticos, doença celíaca, hipertensão, alergias e intolerância alimentar entre outros. (BRASIL, 2020). Exigência que chega a ser um escárnio legislativo frente ao orçamento designado.

A lei indica aos entes executores da verba que forneçam instalações físicas e recursos humanos que possibilitem o pleno funcionamento do CAE. Esse conselho alimentar escolar é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente e deliberativo e de assessoramento, composta da seguinte forma no artigo 18 incisos de I a IV:

- I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
- II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
- III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;

IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica (BRASIL,2009).

O exercício do mandato do conselheiro é considerado um serviço público relevante e não remunerado, o que não faz justiça à sua responsabilidade de: acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos do PNAE, zelar pela qualidade dos alimentos e aceitabilidade dos cardápios oferecidos, emitir relatório anual aprovando ou reprovando a execução do programa pelo ente executor. O mandato é de quatro anos podendo ser reconduzido de acordo com a indicação de seus respectivos seguimentos.

A Resolução Administrativa nº 06, de 08 de maio de 2020, do Conselho Deliberativo do FNDE, determina o detalhamento da execução da Lei nº 11.947/2009. Ela dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE apresenta as orientações de como o programa deverá ser gerido pelo executivo.

Na seção de formas de gestão, a Resolução nº 06, em sua seção III, inicia o artigo 8º informando que o Ente Executor tem a opção de definir a forma de gestão: centralizada, descentralizada ou mista. Na centralizada, o EEx adquire os alimentos e cuida da logística de distribuição às unidades escolares. É mais viável para prefeituras de cidades de pequeno porte assim classificadas pelo IBGE³.

Na descentralizada ou escolarizada, o EEx repassa os recursos necessários para que a UEx adquira diretamente os gêneros alimentícios para o preparo da alimentação escolar. É preciso lembrar que a descentralização, a nível federal, solucionou muitos problemas enfrentados na logística da distribuição dos alimentos nacionalmente. Essa modalidade é mais adequada para cidades de médio e grande porte justamente devido à questão logística.

Na gestão mista ou semidescentralizada, o EEx combina formas de gestão centralizada e descentralizada. Mesmo na gestão semidescentralizada e descentralizada é o EEx que cuida de todo o processo de aquisições, obedecendo os princípios do direito administrativo e nas proporções legais de gêneros da agricultura familiar e ou empreendedor rural familiar, gestão de contratos, controle de estoque e prestação de contas junto ao FNDE.

³ O IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística define cidades com até 100 mil habitantes como de pequeno porte. As cidades de médio porte são aquelas entre 100 mil e 500 mil habitantes. Cidades de grande porte tem acima de 500 mil habitantes. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>

A Resolução nº 06/2020, em seu artigo 18, ainda prevê sobre o quantitativo que deverá o ente executor fornecer alimentação escolar de forma que proporcione ao educando:

I – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial.

II – no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e micronutrientes prioritários, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos;

III – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, por refeição ofertada, para os estudantes matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches;

IV – no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, quando ofertada uma refeição, para os demais estudantes matriculados na educação básica, em período parcial;

V – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias de energia e macronutrientes, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os estudantes matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial;

VI – no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os estudantes participantes de programas de educação em tempo integral e para os matriculados em escolas de tempo integral (BRASIL,2020).

Na Tabela 1 apresenta-se as exigências nutricionais para cada modalidade de ensino e os respectivos orçamentos designados pelo FNDE.

Tabela 1 - Exigências nutricionais e orçamento repassado pelo FNDE

Repasses do PNAE aos Entes Executores (de 2017 a 2022) e atualizados em 2023			
Modalidade de Ensino	N.N.E*	Valor repassado (2017/2022)	Reajuste inflacionário (2023)
Jovens e Adultos (EJA)	20%	R\$ 0,36	R\$ 0,41
Creches período integral	70%	R\$ 1,07	R\$ 1,37
Escolas indígenas e quilombolas período parcial	30%	R\$ 0,64	R\$ 0,86
Pré Escola	30%	R\$ 0,53	R\$ 0,72
Ensino fundamental e médio em período parcial	20% ou 30%	R\$ 0,36	R\$ 0,50
Educação básica ensino integral	70%	R\$ 1,07	R\$ 1,37
Ensino médio integral	70%	R\$ 2,00	R\$ 2,56

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE,2023)

*N.N.E = Necessidades Nutricionais de Energia (macronutrientes e micronutrientes prioritários) conforme Resolução CD/FNDE 06/2020

Analisando o texto acima e o disposto no artigo 7º da mesma Resolução nº 06/2020 do FNDE, combinado com o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, evidencia-se que diante dos valores repassados pelo União, a complementação financeira dos demais entes envolvidos para o devido cumprimento dos incisos do artigo 18 da referida resolução, deverá ser muito maior. Segundo o deputado José Ricardo: “os estados têm que complementar esses valores em quase duas vezes mais e os municípios, em 91%”. (Agência Câmara de Notícias, 2021)

Ainda é oportuno lembrar que, conforme o artigo 51 da referida resolução, os valores repassados aos entes pelo PNAE só podem ser usados para aquisição de gêneros alimentícios. Isso significa dizer que, além de complementar os custos com a aquisição de alimentos, os gastos com a distribuição e armazenamento são todos por conta do ente executor da verba:

A prefeita de Abaetetuba (PA), Francinete Carvalho, citou o que precisa gastar para entregar a merenda. “Eu preciso de caminhões para fazer chegar a merenda ao aluno que está na escola quilombola, na zona rural. Eu preciso de barco para chegar nas ilhas. Eu preciso de rabeta e às vezes até canoa. Sem contar o gás, o óleo diesel para manter a geladeira funcionando. É uma infraestrutura imensa” (Agência Câmara de Notícias, 2021)

A verba repassada pela União é considerada baixa por gestores e pesquisadores. Não paga, portanto, um copo de leite: até R\$ 2,00 (dois reais) diários por aluno de Ensino Médio em turno integral. Essa modalidade demanda três refeições, incluindo almoço com carne (70% das demandas nutricionais diárias conforme artigo 18, IV da Resolução 6/2020 do FNDE). O valor representa pouco frente ao gasto real com alimentos (HARTMANN, 2022).

Assim, os entes mais pobres têm mais dificuldades em oferecer a alimentação apropriada e cumprir o disposto no artigo 18 da citada resolução. Enquanto isso entes de maior arrecadação, conseguem investir até cinco vezes mais o valor que recebem da União (MATOS, 2022).

Essa desigualdade normativa já é discutida no congresso com o projeto de Lei nº 8816/17, de autoria do ex-senador maranhense Roberto Rocha. A justificativa do projeto de lei se dá apontando disparidade de condições de custeio entre municípios com mais e menos arrecadação. O projeto pretende dobrar o repasse do PNAE para municípios mais pobres e que apresentam maiores problemas com a desnutrição infantil (Agência Câmara de Notícias, 2021).

3.4 As alterações normativas para adequação do PNAE ao enfrentamento da pandemia do Covid-19.

Em março de 2020, por causa da pandemia da COVID-19, milhares de escolas foram fechadas no Brasil. Essa medida foi necessária para conter os efeitos devastadores de uma doença muito pouco conhecida e que já tinha causado danos à saúde pública de todo o planeta, mas, tendo como efeito colateral, afastado milhares de crianças em insegurança alimentar das escolas (Agência Câmara, 2021).

No auge da pandemia, muito se discutiu sobre a exclusão educacional de estudantes que não tinham acesso à internet e as tecnologias necessárias para o ensino e aprendizagem, mas também ficou evidente que, no Brasil, a alimentação escolar é ainda mais importante do que se imaginava (Hartmann, 2022).

No país, cerca de 40 milhões de estudantes da rede pública são beneficiados diariamente pelo programa de alimentação escolar, que funciona em aproximadamente 150 mil estabelecimentos de ensino. Muitos destes estudantes tinham na alimentação escolar uma das suas principais refeições diárias (Onu News, 2022).

A lei que regulamenta a alimentação escolar não previa esse tipo situação e não havia qualquer previsão legal de outra maneira de se distribuir alimentos que não fossem dentro do contexto escolar de aulas presenciais. Pensando na necessidade de muitas famílias o Congresso Nacional votou uma alteração na Lei nº 11.947/2009 incluindo o artigo 21-A que dispõe:

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do PNAE (BRASIL, 2020).

Importante aqui destacar o empenho do legislativo. Foi a Lei nº 13.987/2020 decretada pelo Congresso e sancionada pelo então presidente Jair Messias Bolsonaro que possibilitou a inclusão do artigo 21-A na Lei nº 11.947/2009. A lei também previa que a distribuição dos alimentos deveria ser feita de maneira que evitasse aglomerações (BRASIL, 2020).

Essa alteração legalizou outras maneiras de se distribuir os itens da alimentação escolar por aluno. Os EEx poderiam montar kits de alimentação – nem tentaram chamar de cesta básica devido a quantidade mínima de itens - e entregá-los aos responsáveis para complemento da alimentação familiar.

Atualmente com o retorno das aulas presenciais, desde 2021, esse trecho da lei está implicitamente revogado, pois nos milhares de estabelecimentos educacionais atendidos pelo programa e localizados em todo o Brasil, felizmente os alunos voltaram a receber a merenda preparada dentro do ambiente escolar.

O afastamento das crianças das escolas durante a pandemia deu visibilidade legislativa ao programa de alimentação escolar. Ele foi indicado por diversos órgãos como estratégico programa social, perene e eficiente ao combate a fome de crianças e adolescentes em situação de miséria (OAE, 2021).

Com os holofotes, o seu financiamento também foi discutido visando o retorno de aulas presenciais. O contexto econômico do país por conta dos prejuízos causados pela pandemia e do retorno do Brasil ao mapa da fome o tornou mais necessário ainda como programa suplementar da educação.

4 RESERVA DO POSSÍVEL E O MÍNIMO EXISTENCIAL: DIREITOS FUNDAMENTAIS X LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Os direitos fundamentais enfrentam um obstáculo para sua plena e satisfatória efetivação: a reserva do possível. Esse termo foi criado durante o julgamento promovido pela Suprema Corte Alemã em 1972. Referia-se à decisão sobre o pedido de estudantes que não haviam sido admitidos na faculdade de medicina de Hamburgo e Munique devido à limitação do número de vagas (Tavares, 2012).

Os estudantes reivindicaram seu direito fundamental de terem garantida pelo Estado a livre escolha de trabalho, ofício ou profissão. A Corte entendeu que tal direito encontrava uma limitação orçamentária e que não seria razoável essa exigência, sob pena de, em virtude das limitações de ordem econômica, comprometer a plena efetivação dos direitos sociais e que a exigência estaria acima de um limite social básico (Souza, 2013).

Apesar de toda a coletividade ser detentora dos direitos fundamentais, eles não são absolutos. De acordo com o entendimento do STF, o Ministro Celso de Melo:

[...] Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à reserva do possível (STEPHEN HOLMES/CASS R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights*, 1999, Norton, New York), notadamente em sede de efetivação e implementação (sempre onerosas) dos direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), cujo adimplemento, pelo Poder Público, impõe e exige, deste, prestações estatais positivas concretizadoras de tais prerrogativas individuais e/ou coletivas. É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política [...]. Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado [...] (BRASÍLIA, 2004).

A efetividade dos direitos fundamentais é da competência do executivo e do legislativo. Os gestores executam as políticas públicas necessárias para a satisfação dos direitos aos cidadãos e o legislativo precisa autorizar orçamento para que o Estado disponha dos recursos necessários. Pensando na separação dos poderes, o judiciário não deve concretizar direitos sociais, mas:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. CONSTRUÇÃO DE NOVAS ESCOLAS. POSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO DISSENSO JURISPRUDENCIAL. 1. O acórdão embargado se alinha à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da possibilidade, em casos emergenciais, de implementação de políticas públicas pelo Poder Judiciário, ante a inércia ou morosidade da Administração, como medida assecuratória de direitos fundamentais. (BRASÍLIA, 2022)

O Supremo Tribunal Federal tem o entendimento de que, ponderados alguns casos, políticas públicas imprescindíveis ao exercício de direitos fundamentais podem ser determinadas pelo judiciário sem que isso contrarie o princípio de separação dos poderes. E não basta ao Executivo apenas alegar insuficiência orçamentária. Ele precisa prová-la objetivamente, pois, conforme o Ministro Celso de Melo:

[...] Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da reserva do possível ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. Daí a correta ponderação de ANA PAULA DE BARCELLOS - A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais, p. 245-246, 2002, Renovar (STF, 2004).

Entretanto, na mesma decisão acima citada, Celso de Melo lembra que o Estado tem como finalidade obter recursos para, em seguida, investi-los em forma de políticas públicas e assim concretizar os objetivos fundamentais da Constituição. O Estado não cria recursos e, por isso, tem o dever de os gerir, observando sempre o princípio administrativo/constitucional da eficiência e cuidando do planejamento da gestão pública dos recursos.

O Ministério Público, como fiscal da ordem jurídica, tem papel imprescindível neste momento de acompanhar e constatar os gastos do executivo. Uma de suas atribuições previstas constitucionalmente é zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição promovendo as medidas necessárias à sua garantia (BRASIL, 1988).

Sabe-se que as necessidades sociais brasileiras são inúmeras e os recursos financeiros para atendê-las são escassos. Mas quando a via judiciária é acionada para atender demandas de direitos fundamentais, tal procedimento não implica em judicialização da política ou ativismo judicial, pois se trata apenas de aplicação da Constituição Brasileira (CORDEIRO, 2012). Quanto a fazer valer sua efetividade, o Ministro Celso de Melo defende que: “o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente” (STF, 2004).

Oportuno salientar que a discricionariedade pertinente ao poder executivo não permite que ele escolha por concretizar ou não um direito constitucional. O gestor deverá ponderar os bens jurídicos em questão. Ainda sobre a competência executiva, cabe à Administração Pública, tendo em vista os direitos fundamentais conflitantes, analisar a hierarquização desses direitos fazendo prevalecer os direitos considerados imprescindíveis em determinada situação (CORDEIRO, 2012).

As decisões judiciais sobre o tema da reserva do possível podem estar relacionadas à vários direitos, com ampla prevalência para área da saúde, é claro, mas a discussão também abre efeito nas esferas do direito à moradia, ao transporte, ao acesso à justiça e à educação. Apesar de a reserva do possível ser um argumento poderoso para relativizar os direitos fundamentais, um limite há de ser estabelecido (CORDEIRO, 2012).

4.1 Mínimo Existencial: Necessário a fruição dos direitos fundamentais

O mínimo existencial é um dos instrumentos jurídicos que tem o escopo de harmonizar os princípios constitucionais, a repartição dos poderes, a reserva orçamentária e os direitos fundamentais. Ele fornece subsídios para autorizar uma interferência judicial em defesa dos direitos sociais (ESPINOSA, 2017).

O termo foi inaugurado pela Corte Alemã que através de uma decisão analisou um recurso sobre uma decisão estadual que mantinha um benefício previdenciário a um órfão, acometido de uma doença mental, que ao atingir os 25 anos de idade, deveria ter o benefício cancelado. Ao enfrentar o tema, a Corte Alemã decidiu:

Com certeza a assistência social aos necessitados faz parte dos deveres mais evidentes de um Estado Social (cf. BVerfGE 5, 85 [198]; 35, 202 [236]). Isto inclui

necessariamente a ajuda social ao cidadão que, em razão de deficiência física ou mental, tem seu desenvolvimento pessoal e social impedido, sendo incapaz de prover seu sustento próprio. A sociedade estatal deve, em todo o caso, garantir-lhe as condições mínimas para uma existência humanamente digna, e deve, além disso, esforçar-se para, na medida do possível, incluí-lo na sociedade, estimular seu adequado tratamento pela família ou por terceiro, bem como criar as necessárias instituições de cuidado. Esse dever geral de proteção não pode, naturalmente, terminar em razão de um determinado limite de idade. Ele deve, pelo contrário, corresponder à respectiva necessidade de amparo social. (Schwabe *apud* Espinosa, 2005, p. 828).

Observa-se que a Corte ponderou, no caso concreto, que a pessoa com deficiência mental, sem a ajuda estatal, não teria qualquer oportunidade de exercer seu direito maior de viver dentro condições dignamente humanas. Foi preciso que o judiciário agisse modulando uma equidade dentro da circunstância analisada. Dessa forma o conceito de mínimo existencial ou princípio da proibição da proteção insuficiente aos direitos fundamentais age mitigando o argumento da reserva do possível por parte do Executivo.

Sem alimentação, por exemplo, um indivíduo não consegue a fruição de outros direitos como a própria vida, saúde, educação ou lazer. Outro exemplo seria um medicamento ou um tratamento médico específico sem o qual o cidadão não teria direito à vida e, conseqüentemente, a outros direitos. Assim, existem demandas sociais que são citadas pela jurisprudência como condições mínimas de dignidade humana a qual nomeou-se de mínimo existencial (Cordeiro, 2012).

Países como o Brasil, que apresentam uma enorme desigualdade social, precisam conectar os conceitos de mínimo existencial a garantia dos direitos fundamentais sociais. As carências sociais são alarmantes e faz com que seja necessário um esforço estatal para que as pessoas recebam o mínimo necessário para fruição de direitos subjetivos básicos como a educação.

O Mínimo Existencial não é uma categoria universal. Varia de lugar para lugar, mesmo dentro de um mesmo país. É a combinação de capacidades para o exercício de liberdades políticas, civis, econômicas e culturais que determinará este patamar de mínimo existencial. Não são apenas os aspectos econômicos os principais envolvidos. A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências que países conseguem fazer boa gestão mesmo com recursos menores. (Scaff, 2006).

Paradoxalmente, observa-se que, quanto mais desigual economicamente for uma nação, maior será o dever do Estado de assegurar aos menos favorecidos o direito de acesso às condições mínimas de garantia de sua dignidade humana. E não há dúvidas que uma das

principais estratégias para esse objetivo é garantir, com políticas públicas perenes, fruição ao direito de ser educado/instruído.

Ao analisar os julgados sobre o mínimo existencial, não há dúvidas sobre o entendimento jurisprudencial. A alegação de reserva do possível será ineficaz se o Estado não o disponibilizar ao cidadão, vejamos no julgado abaixo de relatoria do Ministro Celso de Melo:

E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – MANUTENÇÃO DE REDE DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – DEVER ESTATAL RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO – DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDER COMPROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O **MÍNIMO EXISTENCIAL** (RTJ 200/191-197) – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO – A TEORIA DA “RESTRICÇÃO DAS RESTRICÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) – A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO – CONTROLE JURISDISSIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO **MÍNIMO EXISTENCIAL**, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO) – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220) – EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO (BRASIL, 2014).

É responsabilidade do Estado garantir a efetivação mínima dos direitos sociais previstos na Carta Maior, concretizados por meio de políticas públicas prioritárias. O STF expõe o mínimo existencial como limite imposto ao Executivo para garantia da dignidade humana.

Existe entendimento no Supremo Tribunal Federal de que o Poder Judiciário não está inovando na ordem jurídica e nem existe afronta ao princípio da separação dos poderes quando determina a execução de políticas públicas que viabilizem os direitos fundamentais. Nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes: “o óbice imposto pelo princípio da separação dos poderes não inviabiliza, por si só, a atuação do Poder Judiciário, quando diante de inadimplemento do Estado em políticas públicas constitucionalmente previstas” (STF, 2015).

Nesse diapasão, a alimentação escolar é aqui apresentada como mínimo existencial para a fruição do direito a educação. Planejar o orçamento para adequá-la às necessidades de milhões de crianças e adolescentes hipervulneráveis é responsabilidade do Estado que, infelizmente, não vem dando a devida importância a essa política pública que viabiliza o ensino e aprendizado de milhões de alunos em condições insegurança alimentar.

4.2 O veto ao orçamento do PNAE: Limitação Orçamentária

Os gestores do executivo precisam otimizar a distribuição de recursos de forma que atendam adequadamente demandas como a da alimentação escolar. O Brasil teve seu último reajuste na tabela de repasses federais em 2017 e antes disso, em 2010. De 2017 até o ano de 2022 os valores estiveram congelados e não foram reajustados nem corrigidas as perdas inflacionárias do período (Hartmann,2022).

Em 2022, o Congresso Nacional aprovou um reajuste nos repasses da União para os entes executores, corrigindo apenas a inflação do período 2017 a 2022. O aumento foi inclusive incluído na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para 2023:

O Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a respectiva Lei deverão, em observância ao disposto no inciso VII do art. 208 da Constituição e, nos termos da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, consignar dotações que contemplem valores per capita para oferta da alimentação escolar a serem repassados a Estados, Distrito Federal e Municípios equivalentes a, no mínimo, aos valores praticados desde a última atualização, corrigidos na forma do inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (CONGRESSO NACIONAL, 2022).

Na verdade, o Congresso atendeu ao clamor de prefeitos e governadores que diante da alta inflação do período (IPEA, 2023) onerou ainda mais municípios e estados que já sofrem o ônus de gastarem mais para garantir o alimento nas escolas. Cientes de que a União é o ente

que mais arrecada ficando com 55% das receitas totais (COMSEFAZ, 2023), os congressistas concederam apenas a correção inflacionária que foi vetada pelo então presidente Jair Messias Bolsonaro que alegou, após consulta ao Ministério da Economia:

[...] Entretanto, em que pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois pretende regulamentar a forma de demonstração de compatibilidade dos créditos suplementares e especiais com a meta de resultado primário, ao determinar que eventual aumento nas dotações de despesas primárias esteja fundamentado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, ou relacionado a transferência aos entes federativos de recursos que tenham vinculação constitucional ou legal [...] (CONGRESSO NACIONAL, 2022).

O governo alegou que, se concedesse o aumento, estaria engessando outros planejamentos do Estado. O veto foi bastante criticado em diversos veículos de comunicação e por muitos especialistas no assunto. Isso porque o programa, na prática, funciona como transferência de renda indireta, já que alivia os gastos que os brasileiros têm com alimentação (Hartmann,2022). Ainda mais que o público-alvo são crianças e adolescentes.

E mesmo em famílias com mais recursos financeiros, não é comum que crianças e adolescentes se apropriem deles diretamente. Elas dependem de responsáveis que, por diversos motivos, podem não atender suas demandas nutricionais: problemas com drogas, negligência familiar, violência familiar, logística laboral e outros. Assim, na escola, esses hipervulneráveis estão em ambiente seguro e poderiam se beneficiar de uma política pública perene de segurança alimentar na certeza de preparação e oferta de alimentação (FGV, 2022).

Felizmente, o veto foi derrubado pelo Congresso ainda em 2022. Em 2023 o governo federal eleito concedeu o reajuste inflacionário, aliviando os gastos dos EEx. Com a correção, o orçamento destinado à compra da merenda passou de R\$ 4 bilhões para R\$ 5,5 bilhões (PLANALTO, 2023). O Congresso, no entanto, poderia estabelecer uma lei de atualização anual do valor, atrelando ao índice de preços ao consumidor (IPCA), uma regra de correção dos valores repassados aos entes pelo PNAE (MATOS, 2022).

5 EXECUÇÃO E CUSTEIO DA POLÍTICA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM IMPERATRIZ/MA

O objetivo do presente capítulo é avaliar a hipótese formulada para o problema de pesquisa. Inicialmente, supôs-se que diante do contexto social de extrema pobreza e retorno do Brasil ao Mapa da Fome, a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil não é custeada eficientemente suprindo as necessidades nutricionais de crianças e adolescentes desfavorecidas socialmente.

A fim de refutar ou confirmar a hipótese, este capítulo buscará solucionar o problema a partir da ponderação de interesses. Para conceber a aplicação de um procedimento racional, estabeleceremos análises de leis orçamentárias municipais. Para isso, consultou-se vereadores para a correta interpretação dos valores indicados.

Também foram analisados: o plano de diretrizes municipais para a educação e deliberações do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) de Imperatriz a fim de alcançar o resultado de concretização dos direitos e interesses reconhecidos pela ordem normativa vigente. Além disso, será necessário compreender os efeitos práticos gerados pela solução apresentada e a sua concretização no mundo jurídico.

5.1 Contexto socioeconômico e indicadores educacionais de Imperatriz.

O município de Imperatriz pertence a uns dos Estados mais pobres do Brasil. O Estado do Maranhão apresenta um índice de desenvolvimento humano (IDH) de 0,676. O pior entre todos os estados brasileiros ficando um pouco abaixo do Estado de Alagoas (IBGE,2023). É o Estado que apresenta a maior perda de qualidade de vida e o pior desenvolvimento socioeconômico (Silveira, 2021).

Imperatriz é a segunda economia do estado (IBGE, 2023). Tem uma população estimada em 273.110 habitantes, índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) de 0.731, um pouco maior que a média estadual e dentro da faixa média: 0,499 a 0,799 (IPEA, 2023). Possui uma renda per capita estimada em R\$ 27.880,96, com densidade demográfica de 199,49 habitantes por quilômetro quadrado. Apresenta uma média de salário mensal de 2,1 salários-mínimos ficando no 47º lugar no ranking estadual (IBGE, 2023).

Localizada no sudoeste do Estado, à margem direita do Rio Tocantins fazendo divisa com o Estado do Tocantins é a principal cidade da região intermediária e imediata do Estado. Por isso atende demandas nas áreas comerciais, serviços, saúde, educacionais e lazer a mais de 22 municípios da região. Juntos esses municípios somam cerca de 700 mil habitantes que investem na economia da cidade (SANTOS, *et.al*, 2020).

No passado, devido à grande explosão demográfica da segunda metade do século XX, a cidade se expandiu, e como a maioria das cidades brasileiras, por ocupações irregulares que foram formando bairros em localidades mais distantes do centro formando bolsões de pobreza provocando constantes demandas sociais (SANTOS, *et.al*, 2020).

Dentro da sua área de 1.369,039 km² possui aproximadamente 160 bairros atendidos por 136 escolas municipais de ensino fundamental menor e maior (IMPERATRIZ, 2022). Em 2021, de acordo com aferição do IBGE, foram matriculados na rede municipal de ensino 40.347 alunos que estudam desde o maternal até o 9º ano do fundamental maior (IBGE, 2023)

É oportuno lembrar que a Constituição Brasileira e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação incumbem os municípios de oferecerem, prioritariamente, o ensino fundamental que vai da modalidade educação infantil até o 9º ano do fundamental maior. Por isso serão apresentados apenas indicadores dessas modalidades educacionais (BRASIL, 1996).

O índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) do município é de 5,0 para os anos iniciais (1º a 5º anos) e de 4,4 para os anos finais (6º a 9º anos) do ensino fundamental. Para efeito de comparação, o município a nível estadual é o 37º colocado anos iniciais e 45º colocado anos finais neste indicador. Mesmo sendo a cidade com a segunda maior economia do Estado, não conseguiu sequer ser o 1º colocado entre as cidades de sua região geográfica imediata ficando em 4º e 3º lugar respectivamente. (IBGE, 2023)

A taxa de escolarização do município é de 98,4% (6-14 anos). É o 16º colocado entre os 217 municípios maranhenses. Entre as cidades da sua região imediata geográfica está na 5º posição (IBGE, 2010). Se compararmos o total de habitantes e o total de matrículas na rede municipal observaremos que a taxa proporcional é de que o total de discentes municipais representam 15% da população imperatrizense.

Observa-se também que o município tem uma alta taxa de pessoas recebendo auxílio de programa de transferência de renda federal e a proporção de pessoas com ocupação remunerada em relação à população total é de apenas 25%. Esses indicadores constataam que o município precisa desenvolver/avaliar políticas públicas sociais e econômicas que impulsionem a população imperatrizense a conseguir melhora na qualidade de vida (IBGE, 2023).

5.2 Plano Municipal de Educação e Leis Orçamentárias Municipais para execução da Lei nº 11.947/2009.

A Lei Ordinária nº 1.582/2015 define o plano municipal da educação para o período de 2015 a 2023. Algumas das suas principais diretrizes são: erradicar o analfabetismo, superar as desigualdades educacionais, melhorar a qualidade da educação, promover o respeito aos direitos humanos e a diversidade.

O plano menciona a dificuldade que o município tem de manter os estudantes no final do fundamental maior (8º e 9º anos). Nessa modalidade foi constatado uma acentuada evasão escolar que é associada às condições socioeconômicas desfavoráveis que atraem os estudantes desta faixa etária a praticarem alguma atividade remunerada (IMPERATRIZ, 2015).

A legislação trabalhista permite que adolescentes a partir dos 14 anos de idade iniciem sua vida laboral desde que observados determinados requisitos. Mesmo com a obrigatoriedade de compatibilidade com a vida escolar, é difícil para os estudantes conciliar trabalho e educação. Dentre outras dificuldades, a cidade não possui sequer um sistema funcional de mobilidade urbana (Sousa, 2023).

O plano aponta a necessidade de ampliar a oferta, dentre outras demandas, de alimentação aos alunos em condições socioeconômicas vulneráveis. Porém, não estabelece nenhuma meta ou ação a ser concretizada para melhorias nesse ponto. Reconhece a situação de vulnerabilidade social de grande parte da população escolar, mas a alimentação escolar, considerada imprescindível e um mínimo existencial para muitos em situação social desfavorável, não foi colocada em relevância para melhoria da educação municipal (IMPERATRIZ, 2015).

O plano apresenta os valores repassados pelo PNAE entre os anos de 2009, quando a Lei nº 11.947/2009 foi criada, e 2013, mostrando que o município foi contemplado no período com um aumento progressivo no repasse da verba que variou entre R\$ 1.778.461,60 a R\$ 3.673.320,00

A Lei Ordinária nº 1.430/2011 regulamenta como deve funcionar as UEx nas escolas e como a gestão dos recursos do PNAE deverá ser executada no município. O artigo 4º, inciso VI preceitua que: “Supervisionar a utilização da merenda escolar no âmbito do estabelecimento, no que se refere a qualidade da merenda oferecida, bem como quantidade suficiente para atender a todos os alunos” (IMPERATRIZ, 2011).

Assim, o conselho escolar do estabelecimento de ensino (escola), assim como o CAE que é um conselho de todo o município devem fazer a devida fiscalização: verificar o que está sendo ofertado e em que quantidade/qualidade a alimentação escolar é disponibilizada aos alunos. Vale lembrar que esses conselhos são feitos por pessoas que não são remuneradas para um trabalho tão específico e técnico e assim têm sua disponibilidade limitada para visitas e fiscalizações.

O próprio Plano Municipal de Educação reconhece que não há participação efetiva dos conselhos educacionais, incluindo-se também o CAE. Tanto a Resolução nº 06 do Conselho Normativo do FNDE de 2020 e a Lei nº Municipal 1.430/2011 são claros em afirmar que tais conselheiros não serão remunerados.

Dessa forma, os conselheiros não conseguem fiscalizar de maneira satisfatória 136 escolas municipais em 2 ou 3 turnos em horário de alimentação escolar para verificar se o estabelecimento educacional está cumprindo o cardápio elaborado pela nutricionista responsável técnica. Seria necessário, no mínimo, dedicação exclusiva dos conselheiros para que cada escola em cada turno fosse visitada/fiscalizada pelo menos uma vez ao ano.

Diante dessa dificuldade do CAE em cumprir com suas demandas, são os gestores escolares e a comunidade escolar (alunos/pais/responsáveis) que devem estar atentos para a qualidade/quantidade do que é oferecido aos alunos nos 200 dias letivos. Até porque em Imperatriz o recurso é gerido de forma semidescentralizada, o que responsabiliza mais ainda o Conselho Escolar da Escola presidido pelo gestor escolar (IMPERATRIZ, 2015).

As aquisições dos gêneros alimentícios da merenda escolar em Imperatriz acontecem por meio de chamadas públicas. Essa modalidade tem como finalidade tornar pública a intenção da administração de adquirir alimentos. Os princípios administrativos devem ser respeitados: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Olivio, 2015).

Desse modo, o município publica um edital para inscrição das empresas que tenham interesse. Relaciona-se os itens demandados no cardápio. Escolhidos os fornecedores que atendam às especificações, eles deverão fornecer os gêneros alimentícios diretamente nas unidades escolares semanalmente. O pagamento acontece na prefeitura através de recursos do FNDE mais a complementação de recursos próprios do município como prevê o artigo 212 da Constituição Brasileira (IMPERATRIZ, 2023).

Vale relembrar que na forma semidescentralizada executa-se a combinação das formas de gestão centralizada e descentralizada dos recursos do PNAE. Assim, a prefeitura faz repasses aos fornecedores, mas a UEx (estabelecimento de ensino) é responsável por fiscalizar as entregas do fornecedor e acusar o recebimento nas notas fiscais. A compra/recebimento fica condicionada a itens que atendam ao cardápio elaborado pela nutricionista responsável técnica que deve estar afixado em local visível nas escolas (PNAE, 2023).

Dessa forma o programa fica operacionalmente dependente da administração do gestor escolar. Pois é ele que tem que controlar a entrega de itens e supervisionar os servidores responsáveis para que executem o cardápio proposto. Para facilitar/viabilizar mais controle e fiscalização, muitos municípios optaram por formularem leis que obrigam o executivo a divulgar esse cardápio em seus sítios eletrônicos, isso facilita o acompanhamento de pais e responsáveis, principalmente das crianças menores (PARAUPEBAS, 2016).

O município atende crianças nas seguintes modalidades: creche, em período parcial com obrigatoriedade de oferta de duas refeições, e fundamental menor e maior (1º ao 9º ano) em período parcial com oferta de uma refeição. De acordo com Resolução CD/FNDE nº 06/2020, essas modalidades demandam o fornecimento, respectivamente, aos matriculados de 30% e 20% de nutrientes necessários (FNDE, 2020).

5.3 Análise do Planejamento Orçamentário Municipal: PPA, LDO e LOA para execução PNAE.

Adiante seguiremos analisando os valores projetados pelo município para custeio do plano de alimentação escolar. Serão analisados os planejamentos financeiros para os anos de 2021, 2022 e 2023.

Inicia-se verificando as projeções orçamentárias para alimentação escolar, especificadas no último Plano Plurianual (PPA) que prevê os gastos e receitas dos anos de 2022 a 2025. O PPA é uma lei que define as diretrizes e os objetivos estratégicos de Governo e os programas governamentais, com recursos, indicadores e metas para cada área de atuação, para um período de quatro anos, passando a vigorar a partir do 2º ano do governo eleito. É previsto na Constituição Federal no artigo 165, inciso I (Villaça, 2017).

O PPA é o principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do governo municipal. Ele se inicia no segundo ano de mandato de um prefeito e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor para evitar a descontinuação de ações, metas, programas e obras públicas indispensáveis. Em algumas especificações o PPA municipal apresenta simetria ao PPA da União (Villaça,2017).

O PPA que será analisado foi elaborado em 2021 com projeções orçamentárias para o período de 2022-2025. Nele, o executivo municipal declara que o programa “tem o objetivo de transformar o nível da educação do município em resultados de excelência, a partir da oferta de educação de qualidade para crianças, adolescentes” (IMPERATRIZ,2021). Para demonstrar o orçamento previsto para atingir tais objetivos, apresenta-se a tabela 2 com o total destinado à execução do plano de merenda escolar entre os anos de 2022 a 2025.

Tabela 2 - Orçamento previsto para execução do PNAE no PPA (2022-2025)

ANO 2022	ANO 2023	ANO 2024	ANO 2025
R\$ 14.005.000,00	R\$ 9.575.000,00	R\$ 10.090.000,00	R\$ 10.510.000,00

FONTE: LEI PLANO PLURIANUAL 1.897/2021 PARA O PERÍODO 2022-2025

Assim, se a prefeitura prevê atender a 50.140 alunos em 2022 conforme o disposto no PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), isso significa inferir que a média de gasto por aluno prevista com refeição é de R\$ 1,50 por dia letivo para este ano. A mesma média se mantém também para o ano de 2023. Observa-se que as médias de 2024 e 2025 do PPA não poderão ser aferidas pois a previsão de alunos a serem atendidos só está disponibilizada na LDO dos respectivos anos com a devida informação do censo escolar do ano anterior.

Por sua vez, a LDO está constitucionalmente prevista no artigo 165 inciso II. É uma lei anual, diferente do PPA, elaborada pelo Poder Executivo, com o objetivo de estabelecer as prioridades e metas para a elaboração do orçamento do município. Basicamente a LDO adapta o PPA à situação em que o orçamento se encontra no ano de sua execução. Ela é um instrumento fundamental para a gestão financeira municipal, pois define as diretrizes e orientações que irão nortear a alocação dos recursos públicos (Villaça, 2017).

A LDO municipal define programa como: “um instrumento de ação governamental, visando a concretização de objetivos pretendidos, mensurados, por indicadores a serem estabelecidos no PPA” (IMPERATRIZ, 2022). No que diz respeito ao especificar o Programa Nacional de Alimentação Escolar, estabelece que o produto ofertado “transforma o nível da Educação do município em resultados de excelência de qualidade para crianças, adolescentes, jovens e adultos” (IMPERATRIZ, 2022)

Analisaremos as diretrizes na LDO que o município de Imperatriz formulou para os anos de 2021,2022 e 2023. Abaixo apresentaremos a tabela 3 com a previsão de alunos a serem atendidos pelo plano e os valores previstos de execução.

Tabela 3 - Previsão orçamentária na LDO para 2021

Código	Programa	Produto	Metas físicas		Metas financeiras	
			PPA	LDO	PPA	LDO
0042	APOIO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	Oferecer ao educando uma alimentação que atenda às necessidades nutricionais, de modo a assegurar um bom desempenho da aprendizagem.	42.670	42.670	6.300.000,00	6.300.000,00

Fonte: Lei Diretrizes Orçamentárias nº 1.853/2020.

Ao analisar a LDO, na coluna metas físicas estão informadas a previsão de alunos a serem atendidos. No campo meta financeiras a previsão orçamentária para execução do

programa em 2021. Fazendo a média temos uma média por refeição aluno/dia letivo menor que R\$ 1,00.

É oportuno ressaltar no ano de 2021 os alunos do município só retornaram à sala de aula em 20 de setembro (IMPERATRIZ, 2021). Antes, no período de isolamento da pandemia, estavam recebendo kits alimentação conforme a previsão do artigo 21-A aditivado a Lei nº 11.947/2009 e Portaria Municipal nº 28/2020 que legalizou a entrega de alimentos fora do contexto de aulas presenciais. Os kits, conforme deliberação do CAE, foram custeados na proporção de R\$ 10,00 do FNDE e R\$ 7,00 da contra participação do município (CAE/IMP, 2020).

Para demonstrar a previsão orçamentária para execução do PNAE em 2022 apresenta-se a tabela 4:

Tabela 4 - Previsão orçamentária na LDO para 2022.

Código	Programa	Produto	Metas físicas		Metas financeiras	
			PPA	LDO	PPA	LDO
0042	APOIO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	Oferecer ao educando uma alimentação que atenda às necessidades nutricionais, de modo a assegurar um bom desempenho da aprendizagem.	50140	50140	10.510.000,00	10.510.000,00

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 1.900/2021.

Percebe-se houve um aumento na previsão de alunos a serem atendidos pelo programa. Assim o município programou gastar, em média, menos que R\$ 1,50, valor menor que o previsto no PPA. Deste modo, a LDO apresenta uma redução no investimento do PNAE ao adaptar o que foi previsto no PPA.

Continuando a análise segue a tabela 5 que apresenta as previsões orçamentárias para o programa para o ano de 2023. Observa-se uma redução de aproximadamente quatro mil alunos no atendimento.

Tabela 5 - Previsão orçamentária na LDO para 2023

Código	Programa	Produto	Metas físicas		Metas financeiras	
			PPA	LDO	PPA	LDO
0042	APOIO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	Oferecer ao educando uma alimentação que atenda às necessidades nutricionais, de modo a assegurar um bom desempenho da aprendizagem.	46880	46880	9.575.000,00	9.575.000,00

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 1.959/2022.

A LDO para 2023 prevê o atendimento de 46.880 estudantes e média de gasto por aluno/dia letivo de R\$ 1,05. Bem próxima da média da LDO de 2022 e igualmente menor que a média no PPA. Mostra-se uma disparidade entre a previsão orçamentária no PPA e na LDO para o custeio da alimentação escolar.

Por fim, serão analisadas as leis orçamentárias anuais (LOAs) dos anos de 2021, 2022 e 2023 para comparativo das receitas recebidas da União repassadas pelo FNDE para o custeio do PNAE e as previsões de complemento do município.

Sua previsão constitucional está no artigo 165 inciso III da CF/88. Trata-se de uma lei que estima as receitas que o município receberá. Funciona como instrumento que possibilita a realização das metas e das prioridades estabelecidas na LDO (Villaça, 2017). Apresenta-se o repasse estimado da União, via FNDE, para execução do programa na tabela 6.

Tabela 6 - Previsão orçamentária na LOA para 2021

4. RECEITA DA APLICAÇÃO FINANCEIRA DE OUTROS RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	0,00
5. RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS DO FNDE	8.621.000,00
5.1 - Transferências do Salário-Educação	2.610.000,00
5.2 - Transferências Diretas - PDDE	0,00
5.3 - Transferências Diretas - PNAE	5.686.000,00
5.4 - Transferências Diretas - PNATE	0,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual nº 1.854/2020.

Comparando o valor previsto com o custeio do PNAE na LDO e o valor previsto a ser recebido pelo FNDE para execução do PNAE na LOA percebe-se que no ano de 2021 a participação do município foi baixa. Isso pode ter acontecido devido os alunos ainda estarem afastados da sala de aula presencial e recebendo os kits alimentação.

O valor repassado pelo FNDE para execução do PNAE é calculado sobre o número de alunos informados no censo escolar do ano anterior. Por isso o município já sabe exatamente quanto receberá no ano seguinte. Assim, pode fazer os planejamentos com o recurso a receber da União e prever sua participação no custeio. A tabela 7 demonstra a previsão da receita do repasse para execução do programa em 2022.

Tabela 7 - Previsão orçamentária na LOA para 2022

RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (Obrigatório 100%)	
26. RECEITA DE TRANSFERÊNCIA DO FNDE (INCLUINDO RENDIMENTOS DE APLICAÇÃO FINANCEIRA)	15.400.000,00
26.1 - Salário-Educação	4.000.000,00
26.2 - PDDE	0,00
26.3 - PNAE	5.440.000,00
26.4 - PNATE	900.000,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual nº 1.901/2021.

Já no ano de 2022 a contra partida do município foi maior visto que os alunos já estavam em aulas 100% presenciais e o programa já precisaria ser executado em todos os 200 dias letivos. Foi ano onde se previu maior participação do município no custeio do PNAE. Continuando com a última análise da previsão orçamentária, a tabela 8 apresenta a receita prevista para execução do plano em 2023.

Tabela 8 – Previsão orçamentária na LOA para 2023

RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (Obrigatório 100%)	
26. RECEITA DE TRANSFERÊNCIA DO FNDE (INCLUINDO RENDIMENTOS DE APLICAÇÃO FINANCEIRA)	19.435.000,00
26.1 - Salário-Educação	5.950.000,00
26.2 - PDDE	0,00
26.3 - PNAE	5.940.000,00
26.4 - PNATE	900.000,00

Fonte: Lei Orçamentária Anual nº 1.960/2022.

Por fim estamos a analisar a previsão de recebimentos para o ano de 2023. Comparando a previsão do repasse federal com o valor do custeio do plano definido na LDO para 2023, verifica-se que o município nem ao menos chegou a dobrar o valor. Desse modo, o orçamento é incoerente com a necessidade de se cumprir a determinação legal de oferecer 20% ou 30% das necessidades nutricionais demandas as modalidades educacionais estipuladas no artigo 18 Resolução CD/FNDE nº 06/2020.

6 CAMINHOS POSSÍVEIS.

Para além de todas as análises orçamentárias, discussões jurídicas e académicas, deve-se pensar na articulação entre direção constitucional dos direitos fundamentais e execução de políticas públicas. Afinal, como adaptar toda a proposta discutida anteriormente para efetivar/otimizar os direitos dos estudantes em situação de vulnerabilidade social que se mostram lesados?

Sem esquecer os significativos avanços que o plano apresentou desde sua idealização pelo médico pesquisador Josué de Castro, sua estrutura capilarizada em todo território nacional e a descentralização que transferiu responsabilidades logísticas/executivas para os entes executores, sugere-se que o PNAE seja fomentado/incrementado em seu custeio.

É sempre oportuno lembrar que o Estado não produz dinheiro e as necessidades sociais brasileiras são colossais. Porém, o aumento dos recursos destinado as prefeituras de baixa arrecadação e IDHM poderiam otimizar esse programa perene tão necessário ao combate à fome e a desnutrição no país.

Outra melhoria que poderia beneficiar cidades de médio porte como Imperatriz é criação de uma lei federal que indexasse o valor repassado pela União ao IPCA Assim, grandes defasagens inflacionárias como a que aconteceu entre 2017 e 2022 não impactariam tanto os municípios (COMSEFAZ, 2023). São eles os entes que menos arrecadam e, no entanto, os que mais gastam/investem na merenda escolar complementando a aquisição do alimento e bancando sozinhos a logística até o prato do aluno na escola (BRASIL, 2009).

Percebe-se que ao CAE são atribuídas muitas responsabilidades e que sem dedicação exclusiva fica muito difícil efetuar uma fiscalização eficiente do que “realmente” está sendo ofertado nas escolas. Por isso, se propõe formações comunitárias de educação/conscientização da sociedade, famílias e comunidade escolar sobre a execução do PNAE.

Para ajudar nessa conscientização do acompanhamento da aplicação da verba destinada à alimentação escolar, além de postagens informativas nas redes sociais, uma lei municipal poderia ser criada no sentido de obrigar o executivo de Imperatriz a divulgar todos os cardápios referentes às dez parcelas recebidas do FNDE.

7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa tratou sobre: a alimentação escolar e (in)segurança alimentar – uma análise do custeio do programa nacional de alimentação escolar no município de Imperatriz na aplicação da Lei nº 11.947/2009.

O estudo se mostrou relevante em razão do contexto de retorno do Brasil ao Mapa da Fome, sendo as estatísticas oficiais a principal evidência de que milhões de pessoas sofrem com algum tipo de insegurança alimentar e o fato do município se localizar no Estado do Maranhão, o menor IDH entre os estados brasileiros.

Ao longo da pesquisa, percebeu-se limitações em encontrar a interpretação correta das informações lançadas nas leis orçamentárias municipais. Em alguns demonstrativos não foi possível perceber a distinção exata entre os demais recursos repassados pelo FNDE.

As leis também não foram muito claras no sentido de apontar a exata previsão de coparticipação do município de Imperatriz no custeio do programa. Para um correto entendimento, consultou-se vereadores para os devidos esclarecimentos e, mesmo assim, houve expressiva demora na transmissão dos resultados, o que atrasou bastante a conclusão da pesquisa.

Apesar disso, foi possível alcançar os seguintes objetivos almejados no início do trabalho que foram: analisar a Lei nº 11.947/2009 e a Resolução nº 06/202 do FNDE; entender como o princípio da reserva do possível pode ser obstáculo para efetivação de políticas públicas; observar como o judiciário atua nas questões de políticas públicas que atendem aos direitos fundamentais, compreender o princípio do mínimo existencial e finalmente, investigar como programa é custeado pelo poder público municipal de Imperatriz.

No que diz respeito ao objetivo geral de analisar o custeio do Programa Nacional de Alimentação Escolar na aplicação da Lei nº 11.947/2009 no município de Imperatriz, tal objetivo se efetivou pela análise das leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA referente ao período de 2021 a 2023 com previsões de gastos e receitas para execução do programa assim como análises dos valores fixados repassados pela União aos Entes Executores.

As referidas leis não apresentam qualquer ação ou meta estabelecida no sentido de melhorar/incrementar o programa de alimentação escolar do município que apresenta preocupantes indicadores socioeconômicos e educacionais. O plano municipal de educação chega até a citar o problema, mas sem definir ações ou metas de melhoria.

Sobre os objetivos específicos, ao tentar compreender o entendimento filosófico acerca da responsabilidade estatal em proporcionar oportunidade para redução da desigualdade entendeu-se que o princípio da justiça distributiva e o princípio da justiça por equidade se coaduna com os princípios do Estado Democrático de Direito tendo aplicabilidade real nas políticas públicas de um governo.

Ao analisar a Lei nº 11.947/2009 e a Resolução nº 06/2020 do FNDE constatou-se uma evolução no programa que descentralizou sua execução levando às crianças e adolescentes alimentos da cultura regional, assim como mitigou os problemas logísticos de distribuição.

Ao entender como o princípio da reserva do possível pode ser obstáculo para efetivação de políticas públicas percebemos o entendimento jurisprudencial do STF de que os direitos fundamentais não são absolutos e dependem da disponibilidade orçamentária, o que deve ser objetivamente comprovada pelo executivo.

Ao observar a atuação judiciária nas questões de implementação de políticas públicas é entendimento pacífico que, sem violar o princípio da separação dos poderes e em casos específicos, o judiciário poderá intervir para garantir o seu cumprimento. O executivo não pode escolher que direitos fundamentais garantir e precisa disponibilizar ao cidadão o mínimo existencial de garantia de direitos constitucionais.

Diante disso, a hipótese levantada de que no contexto social de extrema pobreza e retorno do Brasil ao Mapa da Fome, a implementação do programa nacional de alimentação escolar no Brasil não é custeada eficientemente foi parcialmente confirmada. Os municípios com boa arrecadação conseguem complementar o recurso federal e oferecerem às discentes alimentações em quantidade/qualidade satisfatória.

Mas prefeituras com baixa arrecadação enfrentam muito mais dificuldade de fazer essa complementação. Assim, não suprem de forma adequada as necessidades nutricionais de crianças e adolescentes em estado de insegurança alimentar.

Constatou-se que a União, mesmo sendo o ente que mais arrecada, efetua repasses que obrigam todos os entes executores investirem no programa em maior proporção. Isso sobrecarrega principalmente os municípios que são os responsáveis pela maior parte do ensino fundamental (Educação Infantil até 9º ano).

No que diz respeito ao custeio do programa em Imperatriz, as leis orçamentárias demonstraram que o município não destina orçamento suficiente para garantir alimento em quantidade/qualidade atendendo o que determina às especificações da Resolução nº 06/2020

do CD/FNDE. Seria muito difícil ofertar 20% ou 30% das necessidades diárias de um adolescente com um orçamento menor que R\$ 1,50 aluno/dia disponibilizando uma alimentação saudável.

Considerando o problema da pesquisa, o custeio dessa política pública de alimentação escolar não consegue, em municípios mais pobres, oferecer aos discentes socialmente vulneráveis segurança alimentar que promova a fruição ao direito subjetivo à educação. O custeio do programa em Imperatriz também se mostrou insuficiente para amparar discentes em insegurança alimentar.

Como proposta para efetivar a solução do problema, sugere-se que o PNAE seja fomentado/incrementado em seu custeio no que diz respeito aos repasses da União para municípios com baixo IDHM e pouca arrecadação. A ideia inclusive já se encontra em projeto de lei bastando apenas ser votado e aprovado pelo Congresso (Projeto de Lei nº 8816/17).

É sempre oportuno lembrar que o Estado não produz dinheiro e as necessidades sociais brasileiras são colossais. Porém, uma gestão orçamentária eficiente que aumentasse os recursos destinados às prefeituras de baixa arrecadação e IDHM poderiam otimizar esse programa perene tão necessário ao combate à fome e a desnutrição no país.

Outra melhoria que poderia beneficiar cidades de médio porte como Imperatriz é criação de uma lei federal que indexasse os valores repassado pela União ao IPCA. Assim, grandes defasagens inflacionárias como a que aconteceu entre 2017 e 2022 não impactariam tanto os municípios que são os entes de que menos arrecadam e, no entanto, os que mais gastam/investem na merenda escolar complementando a aquisição do alimento e bancando sozinhos a logística até o prato do aluno na escola.

Percebe-se que ao CAE são atribuídas muitas responsabilidades e que sem dedicação exclusiva fica muito difícil efetuar uma fiscalização eficiente do que “realmente” está sendo ofertado nas escolas. Por isso, se propõe formações comunitárias de educação/conscientização da sociedade, famílias e comunidade escolar sobre a execução do PNAE.

Para ajudar nessa conscientização do acompanhamento aplicação da verba destinada à alimentação escolar, além de postagens informativas nas redes sociais, uma lei municipal poderia ser criada no sentido de obrigar o executivo de Imperatriz a divulgar todos os cardápios das dez parcelas recebidas do FNDE.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Gestores pedem aumento de valores repassados pelo governo federal para merenda escolar.** Disponível: <https://www.camara.leg.br/noticias/838159-gestores-pedem-aumento-de-valores-repassados-pelo-governo-federal-para-merenda-escolar/>. Acessado em 01 Ago 2023.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Projeto autoriza distribuição de merenda às famílias de alunos da rede pública durante pandemia.** Disponível: <https://www.camara.leg.br/noticias/740686-projeto-autoriza-distribuicao-de-merenda-as-familias-de-alunos-da-rede-publica-durante-pandemia/>. Acessado em 01 ago 2023

BITAR, Eduardo C.B. **Curso de Filosofia do Direito.** São Paulo/SP: Editora Atlas Ltda, 14. ed, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Congresso Nacional, 1988.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **RECLAMAÇÃO:** Rcl 25774/PR. Relator: Ministro Luiz Fux. 03 fevereiro 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho706934/false>. Acessado em 01 jul. 2023.

BRASIL. **Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394/1996.** Brasília: Congresso Nacional, 1996.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **RECURSO ESPECIAL:** REsp 1517973. Relator: Luis Felipe Salomão. 16 de novembro de 2017. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencia_l=1656801&num_registro=201500407550&data=20180201&formato=PDF. Acessado em 31 jul. de 2023

BRASIL. Lei nº 11.947/2009 – **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.** Congresso Nacional, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** nº 45/DF. Relator: Ministro Celso de Melo. DJ 29 de abril 2004. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADPF&numero=45#>. Acessado em: 23 ago. de 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Interno em Embargos de divergência em Agravo interno em Recurso Ordinário com Agravo 1.230.668/AM**. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJ 16 de agosto 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352988307&ext=.pdf>. Acesso em: 05 de ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 860.979/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ 14 abril 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8362463>. Acesso em: 05 de ago de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 745745/MG**. Relator: Ministro Celso de Mello. 02 de dezembro 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=290205659&ext=.pdf>. Acesso em: 15 ago. de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2ª turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 727864/PR**. Relator: Ministro Celso de Mello. 04 de novembro 2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=298071216&ext=.pdf>. Acesso em: 10 de ago. 2023.

BRASIL. Lei 14.436/2022. **Partes vetadas pelo Presidente da República e rejeitadas pelo Congresso Nacional do projeto de lei nº 5, de 2022, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária de 2023**. CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO. Publicado em 21 out 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9229680&ts=1678201566929&disposition=inline>. Acessado em 02 set 2023.

BRASIL. Mensagem nº451. **VETO PRESIDENCIAL** ao o Projeto de Lei n o 5, de 2022-CN, que Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Publicado em 10 ago 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9191662&ts=1660243850691&disposition=inline>. Acessado em 02 set 2023.

BRASIL. PLANALTO. **Com reajuste, merenda escolar terá mais R\$ 1,5 bilhão em 2023**. Publicado em mar 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/03/com-reajuste-merenda-escolar-tera-mais-r-1-5-bilhao-em-2023>. Acessado em 20 jul 2023.

CAMPIONI, Paula. **Educação Brasileira: realidade e desafios**. Cidadania, Cultura e Sociedade/Reflexões políticas. Site POLITIZE!. Publicado em 05/11/2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/educacao-brasileira-realidade-e-desafios/>. Acessado em 24/07/2023

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome - O dilema brasileiro: pão ou aço**. 9. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE IMPERATRIZ. **Regimento Interno**. Publicado em 10 abr 2014. Disponível em: [http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/cae/legislacao/REGIMENTO INTERNO.pdf](http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/cae/legislacao/REGIMENTO_INTERNO.pdf). Acessado em 02 set 2023.

Comitê Nacional de Secretários de Fazenda, Finanças, Receita ou Tributação dos Estados e do Distrito Federal-COMSEFAZ. **No Senado Federal, Governadores apresentam sugestões para aperfeiçoamento da Reforma Tributária**. Publicado em 09 abr 2023. Disponível em: <https://comsefaz.org.br/novo/no-senado-federal-governadores-apresentam-sugestoes-para-aperfeicoamento-da-reforma-tributaria/>. Acessado em 02 ago 2023.

CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE IMPERATRIZ/MA. **Ata de Reunião Extraordinária do Conselho de Alimentação Escolar**. Publicada em 30 mar 2020. Disponibilizada em: [http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/cae/atas/Ata_CAE_-_Kits Escolares.pdf](http://novo.imperatriz.ma.gov.br/media/site/download/cae/atas/Ata_CAE_-_Kits_Escolares.pdf). Acessada em 25 ago 2023.

CORDEIRO, Karine da Silva. **DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS: Dignidade da Pessoa Humana e o mínimo existencial - papel do judiciário**. Editora Livraria do Advogado Editora Ltda: Porto Alegre/RS, 2012.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**; tradução e notas: Nelson Boeira. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

ESPINOZA, Danielle Sales Echaiz. **A DOUTRINA DO MÍNIMO EXISTENCIAL**. REVISTA JURÍDICA: Interfaces Científicas - Humanas e Sociais • Aracaju • V.6 • N.1 • p. 101 - 112 • Jun. 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Interf-Hum_v.6_n.1.10.pdf. Acessado em: 15 ago. 2023.

FNDE. Resolução/FNDE/CD nº 06/2020. **Atualiza a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE**.

HARTMANN, Marcel. **Reportagem: Merenda escolar ganha mais importância com o avanço da fome**: Governo Federal repassa menos de R\$ 1 por dia por refeição de cada aluno. Jornal digital GZH. Veiculada em 19/08/2022. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2022/08/merenda-escolar-ganha-mais-importancia-com-avanco-da-fome-cl6yb1vaq00aj017rvnqv30cn.html>. Acesso em: 05 jul. 2023.

IBGE. **ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO**: Estado do Maranhão. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ma/pesquisa/37/30255>. Acessado em 25 ago 2023.

IBGE. **ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO**: Município de Imperatriz/MA. Disponível em: [IBGE | Cidades@ | Maranhão | Imperatriz | Pesquisa | Índice de Desenvolvimento Humano | IDH](#). Acessado em 26 ago 2023.

IPEA. **Sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/sites/en-GB/22-idhm/50-sobre-o-idhm>. Acessado em 25 ago 2023.

IMPERATRIZ/MA. Lei 1.582/2015. **Plano Municipal de Educação para Imperatriz/MA para o decênio 2014-2023**. Publicado em 18 maio 2015. Disponível em: https://sti.imperatriz.ma.gov.br/media/portal/files/page/planos/Plano_Municipal_de_Educacao_2014-2023.pdf. Acessado em 31 ago 2023.

IMPERATRIZ/MA. Lei Municipal 960/2001. **Criação do Conselho de Alimentação Escolar**. Disponível em: <https://imperatriz.ma.gov.br/pmi/cae/>. Acessado em 31 ago 2023.

IMPERATRIZ/MA. **Lei 1.897/2021 Plano Plurianual do Município de Imperatriz para o quinquênio 2022-2025**. Publicado em 28 dez 2021. Acessado em 01 set 2023.

IMPERATRIZ/MA. **LEI DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS**. Publicado em 28 dez 2022. Disponível em: <https://sti.imperatriz.ma.gov.br/media/portal/files/page/ldo/ldo2023.pdf>. Acessado em 02 set 2023

IMPERATRIZ/MA. **EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA DE EXECUÇÃO DAS VERBAS DO PNAE**. Publicado em 31 maio 2023. Disponível em: http://sti.imperatriz.ma.gov.br/media/contracts/files/bidding/1217/I_-_EDITAL_CHAMADA_PUBLICA_001-2023.pdf. Acessado em 02 set 2023.

IMPERATRIZ/MA. **Lei Orçamentária Anual nº 1.960/2022**. Receita Prevista do Plano Nacional de Alimentação Escolar para o Município de Imperatriz ano 2023. Fonte: Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA. Publicado em: 28 dez 2022. Disponível em: <https://sti.imperatriz.ma.gov.br/media/portal/files/page/loa/loa2023.pdf>. Acessada em 30 ago 2023.

IMPERATRIZ/MA. **Lei Orçamentária Anual nº 1.901/2021**. Receita Prevista do Plano Nacional de Alimentação Escolar para o Município de Imperatriz ano 2022. Fonte: Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA. Publicado em: 28 dez 2021. Disponível em: <https://sti.imperatriz.ma.gov.br/media/portal/files/page/loa/loa2022.pdf>. Acessado em 30 ago 2023.

IMPERATRIZ/MA. **Lei Orçamentária Anual nº 1.854/2020**. Receita Prevista do Plano Nacional de Alimentação Escolar para o Município de Imperatriz ano 2021. Fonte: Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA. Publicado em: 28 dez 2020. Disponível em: <https://sti.imperatriz.ma.gov.br/media/portal/files/page/loa/loa2021.pdf>. Acessado em 30 ago 2023.

IMPERATRIZ/MA. **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 1.959/2022**. Gasto previsto com o Apoio à Alimentação Escolar para o ano de 2023. Publicado em 28 dez 2022. Disponível em: <https://sti.imperatriz.ma.gov.br/media/portal/files/page/ldo/ldo2023.pdf>. Acessado em 30 ago 2023.

IMPERATRIZ/MA. **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 1.900/2021**. Gasto previsto com o Apoio à Alimentação Escolar para o ano de 2022. Publicado em 28 dez 2021. Disponível em: <https://sti.imperatriz.ma.gov.br/media/portal/files/page/ldo/ldo2022.pdf>. Acessado em 30 ago 2023

IMPERATRIZ/MA. **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 1.853/2020**. Gasto previsto com o Apoio à Alimentação Escolar para o ano de 2021. Publicado em 28 dez 2020. Disponível em: <https://sti.imperatriz.ma.gov.br/media/portal/files/page/ldo/ldo2021.pdf>. Acessado em 30 ago 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA-IPEA. **Indicador IPEA registra alta na inflação alimentícia para todas as faixas de renda.** Publicado em 12 jan 2023. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13499-indicador-ipea-registra-alta-da-inflacao-para-todas-as-faixas-de-renda-em-dezembro-de-2022>. Acessado em 15 mai 2023.

LEITE, Gisele. **Concepções de Justiça de Rauls e Dworkin.** Jornal Jurid, 2023. Disponível em: <https://www.jornaljurid.com.br/colunas/gisele-leite/concepcoes-de-justica-de-rawls-e-dworkin>. Acessado em 18 de jul. de 2023.

LIMA, Laudirege Fernandes. **Merenda escolar: direito à alimentação e fruição do direito à Educação.** Maceió/AL: Editora UFAL, 2009.

MATA, Mardeli Maria da; VAZ, Liliane Rodrigues. **A inclusão escolar como política pública de justiça distributiva na visão de Ronald Dworkin.** Campinas/SP. Cadernos da Fucamp V.16, 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/DELL/Downloads/1200-Texto%20do%20Artigo-4398-1-10-20171128%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/DELL/Downloads/1200-Texto%20do%20Artigo-4398-1-10-20171128%20(1).pdf). Acessado em 05 maio 2023.

MATOS, Laura. **Governo Federal ignora inflação e repassa menos de R\$ 1 para alimentação de aluno.** Entidades pedem a candidatos reajustes do valor para compra de comida nas escolas. Site Folha de São Paulo. Publicada em 9 jun 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2022/06/governo-federal-ignora-inflacao-e-repassa-menos-de-r-1-para-alimentacao-de-aluno.shtml>. Acessado em 16 jun 2023.

MIRANDA, Alliny Rodrigues; BAHIA, Alexandre Melo Franco de Moraes. **Merenda escolar como meio de efetivação do direito à educação e a contribuição do judiciário.** Rio de Janeiro: RCJ – Revistas Culturas Jurídica, Vol 3, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufop.br/bitstream/123456789/9309/1/ARTIGO_MerendaEscolarMeio.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

OAE. **Observatório da Alimentação Escolar.** Análises, críticas e recomendações sobre a alimentação escola brasileira. Disponível em: <https://alimentacaoescolar.org.br>. Acessado em 14 jul de 2023.

OCDE: **Relatório PISA 2018 PDF** site: <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>. Rankin de 2018. Acessado em 24 de jul. de 2023

OLIVO, Luiz Carlos Cancellier de. **DIREITO ADMINISTRATIVO.** Editora: UFSC. Florianópolis, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO-FAO. **FAO no Brasil em Resumo 2022.** Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/fao-no-brasil/brasil-em-resumo/pt/>. Acesso em 15 de jun de 2023.

ONU NEWS. **Pandemia mostrou que alimentação escolar é mais importante do que nunca.** Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/01/1778012>. Acesso em: 18 jul. 2023.

PARUAPEBAS/PA. **Lei Municipal 017/2016. DIVULGAÇÃO DE CARDÁPIO DA MERENDA ESCOLAR SERÁ OBRIGATÓRIA.** Disponível em:

<https://www.parauapebas.pa.leg.br/portal/index.php/noticias-plenario/item/385-divulgacao-de-cardapio-da-merenda-escolar-sera-obrigatoria>. Acessado em 02 set 2023

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

PRODANOVE, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani César. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2ª Ed. Novo Hamburgo/RS: Universidade FEEVALE, 2013.

PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acessado em 15 mai 2023

RAWLS, Jonh. **Uma teoria da Justiça**. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M.R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Nota sobre estimativas de fome e insegurança alimentar para o Brasil**. Publicado em 15 jul de 2023. Disponível em: https://pesquisassan.net.br/wp-content/uploads/2023/07/Nota-Rede-PENSSAN_final.pdf. Acessado em 05 jun 2023.

SANTOS, Evane *et al.* **IMPERATRIZ, CIDADE DA GENTE**: História e Geografia – Estudos Regionais. Fortaleza/CE: Editora Didáticos, 2020.

SANTOS, Stephani. **ENTENDA O QUE É MAPA DA FOME E SEUS OBJETIVOS**. Site: Politize-se!. 2023. Disponível em: <https://www.politize.com.br/mapa-da-fome/#:~:text=Como%20feito%2C%20o%20relat%C3%B3rio%20da,novamente%20no%20Mapa%20da%20Fome>. Acesso em: 03 jul. de 2023

SCAFF, Fernando Facurry. **RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL E DIREITOS HUMANOS**. Revista de Direito n.6, 2006: UNIMAR. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/viewFile/731/383>. Acesso em: 20 ago. 2023

SILVEIRA, Daniel. **Maranhão tem maior perda de qualidade de vida e pior desempenho socioeconômico, aponta IBGE**. Jornal G1: publicado em 26.11.2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/11/26/maranhao-tem-maior-perda-de-qualidade-de-vida-e-pior-desempenho-socioeconomico-aponta-ibge.ghtml>. Acessado em: 26 ago 2023

SOUSA, Marjorie Sara Sampaio de. **Estudantes cobram melhorias nos ônibus do transporte público de ITZ**. Imperatriz Online. Publicado em 23 ago 2023. Disponível em: <https://imperatriz.online/noticias-assinante/estudantes-cobram-melhorias-nos-onibus-do-transporte-publico-de-itz/2023/08/25/>. Acessado em 29 ago 2023.

SOUZA, Lucas Daniel Ferreira de. **Reserva do Possível e o Mínimo Existencial: embate entre direitos fundamentais e limitações orçamentárias**. REVISTA JURÍDICA: Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 29, n. 1: 205-226, jan./jun. 2013. Disponível em:

<https://www.fdsm.edu.br/adm/artigos/86a7cb9df90b6d9bbd8da70b5f295870.pdf>. Acessado em 03 ago de 2023

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo/SP: Editora Saraiva, 2012.

VILLAÇA, Ênio. **Noções básicas de orçamento público-PPA, LDO e LOA**. YOUTUBER. Publicado em: 24 abril 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZfECBTbuDsU&t=302s>. Acessado em 01 set 2023.