

O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO PERSONALÍSSIMO À ALIMENTAÇÃO

Vanessa Yoshiura
Ivan Dias da Motta



**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO
DIREITO PERSONALÍSSIMO À ALIMENTAÇÃO**

Direção Editorial

Lucas Fontella Margoni
(in memoriam)

Comitê Científico

Prof. Dr. Ivan Dias da Motta

Prof. Dr. Dirceu Pereira Siqueira

Prof. Dr. Alessandro Severino Vallér Zenni

**O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR COMO INSTRUMENTO
DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO PERSONALÍSSIMO
À ALIMENTAÇÃO**

**Vanessa Yoshiura
Ivan Dias da Motta**



Diagramação: Marcelo Alves

Capa: Gabrielle do Carmo



A Editora Fi segue orientação da política de distribuição e compartilhamento da Creative Commons Atribuição-Compartilhual 4.0 Internacional https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Y65 Yoshiura, Vanessa

O Programa Nacional de Alimentação Escolar como instrumento de efetivação do direito personalíssimo à alimentação [recurso eletrônico] / Vanessa Yoshiura e Ivan Dias da Motta. – Cachoeirinha : Fi, 2025.

263p.

ISBN 978-65-5272-107-5

DOI 10.22350/9786552721075

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Política de alimentos – Alimentação escolar – Direito à alimentação. I. Motta, Ivan Dias da. II. Título.

CDU 339.439.02:371.217.2

SUMÁRIO

Apresentação	7
<i>Dirceu Pereira Siqueira</i>	
Introdução	9
1	15
Do direito fundamental e personalíssimo à alimentação	
1.1 Dos direitos da personalidade	16
1.2 Do direito à alimentação como direito da personalidade	46
2	75
Da política pública e o direito à alimentação	
2.1 Da origem e do conceito de política pública	77
2.2 Dos atores da política pública	82
2.3 Do ciclo da política pública	85
2.4 Da política pública como instrumento de efetivação do direito personalíssimo à alimentação.	109
3	125
Do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE	
3.1 Do histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar	127
3.2 Das diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar	136
3.3 Dos usuários, dos participantes e das formas de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar	149
3.4 Da análise da eficácia e da efetividade do direito à alimentação por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	153
4	179
Da efetividade de políticas públicas no âmbito da alimentação escolar em tempos de pandemia Covid-19	
4.1 Do breve histórico da pandemia de Covid-19 - contextualização	182
4.2 Do problema público da alimentação escolar em tempos de Covid-19	187
4.3 Da aparente solução do problema público: Lei Federal nº 13.987/20	194
4.4 Da aplicação do PNAE em tempos de pandemia de Covid-19 no município de Paranavaí/PR: um estudo de caso	204
Considerações finais	221
Referências	237
Biografia dos autores	261

APRESENTAÇÃO

*Dirceu Pereira Siqueira*¹

É com grande satisfação que apresento à comunidade acadêmica e aos interessados em geral esta importante obra, fruto da dissertação de mestrado de **Vanessa Yoshiura**, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Jurídicas da Universidade Cesumar (UNICESUMAR), sob a orientação segura do Prof. Dr. Ivan Dias da Motta.

A pesquisa aborda um tema de extrema relevância social e jurídica ao analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como instrumento de efetivação do direito à alimentação, demonstrando a íntima conexão deste com os direitos da personalidade - área de concentração do Programa de Mestrado.

Com rigor metodológico e profunda análise doutrinária, a autora sustenta de forma consistente que o direito à alimentação integra o rol dos direitos da personalidade, por ser fundamental à manutenção da dignidade da pessoa humana em seus aspectos físico, social, intelectual e cultural. A partir desta premissa, examina a efetividade do PNAE como política pública voltada à concretização deste direito personalíssimo.

A pesquisa ganha ainda mais relevância ao investigar os impactos da pandemia de COVID-19 sobre a execução do PNAE, realizando um importante estudo de caso no município de Paranavaí/PR, que evidencia como situações excepcionais demandam adaptações nas políticas

¹ Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (nível de Mestrado e Doutorado) em Ciências Jurídicas da Universidade Cesumar – UNICESUMAR. Pós Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra

públicas para que mantenham sua efetividade na proteção dos direitos fundamentais.

A obra representa uma valiosa contribuição para os estudos dos direitos da personalidade e das políticas públicas, demonstrando como a interdisciplinaridade - marca do Programa de Mestrado da UNICESUMAR - permite uma compreensão mais ampla e profunda dos fenômenos jurídicos e sociais.

Tenho certeza de que este trabalho servirá como importante referência para pesquisadores, gestores públicos e profissionais interessados na efetivação do direito à alimentação e na proteção dos direitos da personalidade.

Introdução

A partir da concepção do direito à alimentação como um direito fundamental e personalíssimo, essencial à manutenção da dignidade da pessoa, dentro da ideia de que o alimento é imprescindível para subsistência do homem em sua integralidade, que abarca os seus aspectos físico (nutricional), social, intelectual e cultural, formula-se o objeto da presente pesquisa, que é a avaliação e o apontamento dos indicadores de efetividade da política pública instituída pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Abordar-se-á, de igual modo, a manutenção da aludida efetividade diante da situação excepcional hodiernamente vivida, a pandemia de COVID-19, causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2), a qual gerou o fechamento das escolas e a interrupção da oferta da alimentação dentro do ambiente escolar.

Nesse sentido, toma-se o direito à alimentação, que corresponde a um direito humano, fundamental e social, também como um direito da personalidade, diante da adoção da corrente ampliativa dos direitos da personalidade, considerando-se, como base, a Teoria do Direito Geral da Personalidade, fundado na dignidade da pessoa humana.

Mostra-se necessária a adoção de um método adequado aos objetivos propostos. Como bem aduz Claudia Monteiro e Orides Mezzaroba “Método científico é o caminho seguido pelo cientista na persecução de seus resultados investigativos almejados” (Monteiro; Mezzaroba, 2009, p. 50).

Nesse diapasão, trata-se de uma pesquisa social aplicada do tipo exploratória e descritiva com abordagem qualitativa (Chizzoti, 2000). As

fontes de dados inicialmente selecionadas foram os artigos científicos, as dissertações, as teses e as doutrinas relativos aos direitos da personalidade, ao direito à alimentação, às políticas públicas e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, objetivando a realização da revisão da literatura aplicável e o estabelecimento do embasamento teórico para cada qual dos temas a serem abordados nos capítulos deste trabalho.

Especificamente em relação ao tópico referente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar foram utilizados, ainda, como fontes de dados os documentos das gestões federal e municipal (Município de Paranaíba/PR) relativos às políticas públicas convergentes ao aludido tema, bem como dados retirados dos sítios eletrônicos da Organização Mundial da Saúde e da Organização Panamericana de Saúde relacionados à pandemia de COVID-19.

A coleta e a análise dos dados ocorreram por meio da mencionada pesquisa bibliográfica e analítica, a qual favoreceu a observação do processo de evolução e construção do arcabouço jurisdicional, permitindo acrescentar a dimensão do tempo à compreensão social (Cellard, 2008).

Nesse sentido, os dados localizados foram agrupados segundo o assunto e o tipo. Em seguida foi realizada sua pré-análise por meio de leitura exploratória, seletiva, analítica e interpretativa, levantando cinco dimensões: o contexto, o(s) autor(es) (com utilização dos referenciais teóricos de cada assunto), a autenticidade e a confiabilidade do texto, a natureza do texto, os conceitos-chave e a lógica interna do texto.

Dessa forma, os documentos selecionados passaram por um processo de levantamento das unidades de análise e, em seguida, definição das categorias de análise.

A discussão dos dados se deu à luz literatura científica atual acerca da temática dos direitos da personalidade, do direito à alimentação, das políticas públicas e do Programa Nacional de Alimentação Escolar, respectivamente.

A pesquisa dispensa apreciação e aprovação pelos órgãos éticos competentes por ser realizada com documentos públicos, bem como, preservada a identificação das partes, com exceção dos entes públicos federal e municipal (Município de Paranavaí/PR).

Utiliza-se, no que tange à abordagem, primordialmente, o método hipotético-dedutivo, vez que a pesquisa científica se inicia com a formulação de um problema e com sua descrição de forma precisa e clara, “a fim de facilitar a obtenção de um modelo simplificado e a identificação de outros conhecimentos e instrumentos, relevantes ao problema” (Prodanov; Freitas, 2013, p. 32). Nesse diapasão, a problemática a ser estudada refere-se ao seguinte questionamento: qual o impacto da política pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a efetivação do direito fundamental e personalíssimo à alimentação para as crianças e os adolescentes das escolas públicas?

Quanto ao método de procedimento, faz-se uso do descritivo-comparativo, explicando o fenômeno do problema público escolhido, permitindo “analisar o dado concreto, deduzindo elementos constantes, abstratos ou gerais nele presentes” (Prodanov; Freitas, 2013, p. 38), principalmente na análise da efetividade da política pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar, onde se pretende a averiguação de números referentes à clientela do Programa, ao orçamento destinado ao mesmo, aos números em período de pandemia de COVID-19, dentre outros.

O presente estudo é importante considerando o contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil, onde os efeitos diretos e indiretos

trouxeram simultaneidade de crises de cunho econômico, social e político

Observa-se: de acordo com uma pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, cujo título denomina-se “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, no ano de 2020, “[...] 116,8 milhões conviviam com algum grau de IA (leve, moderada ou grave). Destes, 43,4 milhões não contavam com alimentos em quantidade suficiente [...] (IA moderada ou grave). Tiveram que conviver e enfrentar a fome, 19 milhões de brasileiros(as)” (Rede Penssan, 2021, p. 35).

Para responder a problematização, pretende-se, de início, estudar o direito à alimentação, bem como a sua inclusão no rol dos direitos da personalidade. Para tanto, analisar-se-á a conceituação e as características dos direitos da personalidade e buscará observar qual a correlação com o direito à alimentação.

Após a solução da problemática dos direitos da personalidade, é necessário discorrer acerca das políticas públicas e o direito à alimentação, com a apresentação do conceito, dos atores, do ciclo, bem como a forma de avaliação de sua efetividade, demonstrando a necessidade de implementação de políticas públicas para a efetividade do direito à alimentação.

Em sequência, impõe-se a inserção do leitor ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, trazendo seu histórico legislativo, suas características e seus temas correlacionados, de modo a expor a importância dessa política pública para a consumação do direito fundamental e personalíssimo à alimentação dos estudantes das escolas públicas.

Por fim, busca-se analisar o problema público decorrente do fechamento das escolas em razão da pandemia de COVID-19 para o direito à alimentação dos estudantes da rede pública de ensino que vivem em situação de insegurança alimentar grave: qual o impacto da pandemia para a manutenção do direito à alimentação dessas pessoas vulneráveis e qual a alternativa encontrada para solucionar esse problema. Como forma de realizar uma análise efetiva do PNAE em tempos de pandemia, estudou-se o caso concreto de Paranavaí/PR, com a apresentação dos dados referentes à execução excepcional da política dentro do município.

Não se pode olvidar da importância da merenda escolar para crianças que não têm uma fonte de alimentos adequada dentro de suas casas, mormente em um país desigual, como o Brasil, onde muitas famílias vivem com menos de um salário-mínimo para suprir todas as necessidades relacionadas à moradia, à alimentação, à educação, à saúde, ao lazer, ao vestuário, à higiene, transporte e à previdência social, conforme dispõe o artigo 6º da Constituição da República.

1

DO DIREITO FUNDAMENTAL E PERSONALÍSSIMO À ALIMENTAÇÃO

O intuito do presente capítulo é apresentar fundamentos jurídicos que demonstrem que o direito à alimentação pode ser classificado como um direito da personalidade, além de arrolado dentre os direitos humanos na seara internacional, dentre os direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, e de sua inclusão, por consequência, como uma cláusula pétrea¹ pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Nesse diapasão, visando a consecução do objetivo acima exposto da forma mais didática possível, esse capítulo será dividido em dois grandes tópicos. No primeiro tópico, far-se-á uma abordagem dos direitos da personalidade dentro de alguns aspectos, fixados nos seus quatro subtópicos.

Em segundo lugar, trabalhar-se-á o tópico sobre o direito à alimentação como direito da personalidade, sendo que, de igual modo, as minúcias serão tratadas em separado nos seus três subtópicos.

Insta salientar que esse primeiro capítulo da dissertação mostra se essencial para compreensão do Programa Nacional de Alimentação

¹ Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça: “As chamadas cláusulas pétreas estão enumeradas no artigo 60, §4º da Carta Magna. Além do voto, um direito político que é especificado no artigo 14, também são considerados como cláusulas pétreas da Constituição os direitos e garantias individuais, a forma federativa do Estado brasileiro, e a separação dos Poderes; são consideradas o núcleo duro do texto constitucional, indispensáveis à cidadania e ao Estado brasileiro. Direitos e garantias individuais estão enunciados ao longo do texto constitucional, em especial no artigo 5º. Também se classificam como tais os direitos sociais, que, de acordo com o artigo 6º da Constituição, são a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, conforme descritos na Carta Magna. Novos direitos e garantias ainda podem ser acrescentados à Constituição” (CNJ. CNJ Serviço: o que são as cláusulas pétreas. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-servico-o-que-sao-as-clausulas-petreas/>. Acesso em 31 out. 2021). Com o mesmo posicionamento tem-se: Sarlet, 2003, p. 385; Vieira, 1999, p. 245

Escolar (PNAE), objeto principal deste trabalho, e para demonstrar a importância do direito à alimentação para a formação cultural e, por conseguinte, para a manutenção da dignidade da pessoa humana.

1.1 Dos direitos da personalidade

Nesse primeiro tópico, objetiva-se realizar um estudo (não exaustivo) dos direitos da personalidade.

Para tanto, abordar-se-á o conteúdo jurídico da personalidade da pessoa, a dignidade da pessoa humana como cláusula geral dos direitos da personalidade (adentrando-se na ideia da formação cultural da personalidade humana), a evolução histórica da tutela da personalidade e, por fim, apresentar-se-á uma análise crítica à teoria tipificadora dos direitos da personalidade.

1.1.1 Da Personalidade da Pessoa e seu Conteúdo Jurídico

Tendo em mente que o objetivo deste capítulo é a análise de um direito da personalidade, faz-se absolutamente necessário o entendimento sobre o conceito e o início da personalidade humana.

Tangente à conceituação, é importante partir de uma análise geral, não-jurídica, acerca do que seja a personalidade.

Assim, o termo personalidade, de acordo com Plácido e Silva, origina-se “do latim *personalitas*, de *persona* (pessoa), quer, propriamente, significar o conjunto de elementos, que se mostram próprios ou inerentes à pessoa [...]” (Silva, 1993, p. 360), os quais constituem “um indivíduo que, em tudo, morfológica, fisiológica e psicologicamente se diferencia de qualquer outro” (Silva, 1993, p. 360) ser vivo.

Radindranath Valentino Aleixo Capelo de Sousa aponta que a personalidade humana detém três elementos nucleares, quais sejam, a humanidade, a individualidade e a pessoalidade, que, em conjunto “vão originando um ser com caráter próprio, pleno de dinâmica criadora e de riqueza interior, que pela sua própria natureza possibilita de desenvolver-se e de evoluir” (Sousa, 1995, p. 144-145).

Com o mesmo sentido, o conceito de personalidade é encontrado nos dicionários da língua portuguesa como sendo a “qualidade ou condição de uma pessoa” (Michaelis, c2021, n.p.), a “qualidade ou estado de existir como pessoa” (Dicio, c2021, n.p.) e a “qualidade ou condição de ser uma pessoa” (Houaiss, c2021, n.p.).

Ainda, no campo da psicologia, Carl Gustav Jung conceitua personalidade como sendo o “desenvolvimento da totalidade do ser humano” (Jung, 2006, p. 173).

Observa-se que a definição do conceito de personalidade é repetida: refere-se à qualidade de ser pessoa, de existir como pessoa, como ser humano. Em outras palavras, faz indicação a aquilo que é ligado à sua essência, à sua própria natureza, o que a pessoa é (e não o que a pessoa possui).

O direito, como uma ciência específica, apropria-se do termo e lhe confere um conceito próprio, uma natureza jurídica. A conceituação (conforme verificado nos tópicos adiante) variou de acordo com o tempo e o lugar aplicado, por influência de questões de política legislativa (Szaniawski, 2005, p. 69-70).

Atualmente, é possível conceituar juridicamente o termo personalidade como a aptidão, que detém a pessoa, de contrair direitos e obrigações na ordem civil. Já dizia Pontes de Miranda que “personalidade é a capacidade de ser titular de direitos, pretensões,

ações e exceções e também de ser sujeito (passivo) de deveres, obrigações, ações e exceções” (Miranda, 1954, p. 155).

Nesse diapasão, partindo-se do pressuposto de que todas as pessoas são detentoras desta aptidão – de contrair direitos e obrigações –, Teixeira de Freitas “imputou a toda pessoa a característica da personalidade, no sentido de genericamente gozar dessa aptidão [...]” (Borghetti, 2006, p. 131).

Repise-se: “[...] todo o homem seria pessoa, sendo-lhe inerente o atributo da personalidade, tendo na humanidade, não na capacidade de direito, a nota característica do seu ingresso no mundo jurídico” (Borghetti, 2006, p. 132), pois “as leis são feitas para o homem, e não o homem para as leis” (Cunha, 2005, p. 37).

Ora, se a personalidade, que é a qualidade de ser pessoa (e ser pessoa pressupõe a possibilidade evolui-se constantemente), preexiste em relação ao universo jurídico, como alhures mencionado, mostra-se, no mínimo questionável, o fato de uma ciência pretender limitar o conteúdo ontológico do termo, com o intuito de excluir determinados seres humanos, em razão de uma escolha de política legislativa.

Nas palavras de Alexandre Santos Cunha:

O homem e seu aperfeiçoamento são o fim em direção do qual devem tender todas as instituições, e que, conseqüentemente, todas as relações devem encontrar a sua regra e a sua medida no fim harmônico da vida humana. O homem é o fim, todo o resto é apenas um meio para a sua cultura: essa é a verdade que importa compreender bem e fazer valer na vida prática (Cunha, 2005, p. 43).

Ocorre que, quando da elaboração do Código Civil de 2002, apesar de mencionar no artigo 1º que “toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil” (Brasil, 2002, n.p.), definiu-se, de forma curiosa, no artigo 2º, que “a personalidade civil da pessoa começa do nascimento

com vida; mas a lei põe a salvo, desde a concepção, os direitos do nascituro” (Brasil, 2002, n.p.).

Da análise do supramencionado dispositivo legal, criou-se o seguinte imbróglia jurídico: qual o marco inicial da personalidade para o direito? Várias foram as correntes doutrinárias que teorizaram sobre o assunto.

Conforme aponta Elimar Szaniawski, os civilistas clássicos realizam uma leitura literal da lei, concluindo que “todo indivíduo adquire personalidade a partir do seu nascimento com vida, assegurando, porém, uma certa proteção aos direitos do nascituro” (Szaniawski, 2005, p. 63). Esse entendimento tem origem no direito romano, que não considerava o embrião um ser humano independente em desenvolvimento, mas mera parte das vísceras da mulher (Szaniawski, 2005, p. 63-64).

Entretanto, Szaniawski também aponta que aludido entendimento não é o predominante dentre a doutrina civilista brasileira atual, que defende que “o contracepturo seria digno de proteção em todos os seus aspectos, sendo possuidor, desde o momento da concepção, de personalidade” (Szaniawski, 2005, p. 64).

Observa-se que a doutrina majoritária compreende que o indivíduo adquire personalidade a partir do momento da concepção, o que, biologicamente, é o instante em que o espermatozoide fertiliza o óvulo, iniciando o processo da gestação.

Dessa forma, o nascituro – aquele que já foi gerado, mas ainda não nasceu – é detentor de personalidade, ou seja, a condição de ser pessoa, que, para o direito, implica na aptidão de contrair direitos e deveres na ordem civil.

Vislumbra-se que a corrente majoritária objetiva a valorização da dimensão existencial da pessoa humana sobre a compreensão meramente

patrimonialista de seu conceito. Tal situação concretiza-se com a constitucionalização do direito civil, que gerou a necessidade de realizar uma releitura dos institutos jurídicos do âmbito civilista, transmudando-se o foco do ter para o ser, ou seja, do patrimônio para a pessoa.

Essa transmutação, no Brasil, deu-se primordialmente em razão da alocação da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil, que determinou, de forma gradual, exigir-se “uma tutela horizontal e vertical da personalidade, respectivamente, a mais ampla e a mais funda possível, e dotada do máximo possível de unidade e de coerência” (Sousa, 1995, p. 115).

Isso porque, de acordo com as lições de Gustavo Tepedino, houve uma consolidação doutrinária e jurisprudencial nos últimos tempos do “entendimento de que a reunificação do sistema em termos interpretativos, só pode ser compreendida com a atribuição de papel proeminente e central à Constituição” (Tepedino, 2000, p. 13).

Nas palavras de Cibele Stefani Borghetti:

Na realidade, como centro de integração do sistema jurídico de direito privado, a Constituição passa a impor sobre todo o ordenamento jurídico as coordenadas traçadas pelos normativos constitucionais, determinando não apenas que as novas normas sejam expedidas de acordo com a ordem constitucional, como também que as normas já existentes [...] (Borghetti, 2006, p. 172).

Nesse patamar, o ponto central do ordenamento jurídico brasileiro, seja denominado público ou privado, é a Constituição, sendo que é dela que emanam as regras interpretativas a serem aplicadas, inclusive, nos institutos relacionados ao direito civil. Ela corresponde à “norma de comportamento, idônea a incidir sobre o conteúdo das relações entre situações subjetivas, funcionalizando-as aos novos valores” (Cortiano Júnior, 1998, p. 38).

Dessa forma, parece não se mostrar razoável, à luz da principiologia, dos fundamentos e das diretrizes constitucionais, aceitar que uma norma infraconstitucional, como o Código Civil, crie limites político-legislativos para a personalidade do indivíduo, o que violaria frontalmente a dignidade da pessoa humana, haja vista ser indiscutível o fato de que o conteúdo da personalidade humana vive em constante evolução.

Lembreis que “a personalidade se resume no conjunto de caracteres do próprio indivíduo; consiste na parte intrínseca da pessoa humana” (Szaniawski, 2005, p. 70) e o ordenamento jurídico “pode, por certo, limitar a capacidade de exercício dos direitos reconhecidos, mas não pode alterar seu conteúdo axiológico” (Cortiano Júnior, 1998, p. 45), que não é limitado.

Em outras palavras:

Nesse ponto, por esses dados naturalístico-culturais e sua recepção, não atribuição, no mundo jurídico, explica-se a afirmativa doutrinária de que a pessoa humana é um dado pré-normativo, que, como tal, tem seu conteúdo e moldura delineados não pela normatividade jurídica, mas por aqueles elementos naturais e culturais, e que, com essa configuração, passa a centralizar a atividade jurídica no sentido de lhe serem garantidos os valores que lhe são inerentes. Para garantir a unidade desse sistema jurídico, a atividade hermenêutico-jurídica realizada sobre esses conceitos naturalísticos e culturais relativos à essência e à existência do homem, além de voltar-se ao reconhecimento, avaliação e projeção dos mesmos no mundo jurídico, também deve direcionar-se à imposição de limites vinculados à própria função do direito e à resolução de contradições de tutela, mas sem afetar aquele conteúdo mínimo que lhe é essencial (Borghetti, 2006, p. 181).

Assim, nos termos do entendimento ora exposto, a atividade jurídico-interpretativa afigura-se não estar autorizada, mormente em razão da própria função da ciência do direito, a extrapolar a moldura

pré-jurídica do conceito naturalístico de personalidade, sob pena de afetar o seu conteúdo essencial.

1.1.2 Da Dignidade da Pessoa como Cláusula Geral dos Direitos da Personalidade

Em razão da percepção da essencialidade do indivíduo, viu-se a necessidade de protegê-la juridicamente, sobretudo diante “preocupação com os permanentes atentados à personalidade humana” (Borghetti, 2006, p. 177) os quais culminaram na própria evolução da ideia de que os direitos fundamentais seriam inatos ao homem, reconhecendo-se a existência de uma categoria especial de direitos que possuem o condão de reconhecer “ao ser humano um conjunto de prerrogativas inerentes à sua essência e existência” (Borghetti, 2006, p. 177).

À esta categoria especial de proteção conferiu-se a denominação de direitos da personalidade.

Os direitos da personalidade são “direitos de que goza a pessoa humana sobre o seu próprio ser e vir-a-ser, ou seja, sobre a formação e o desenvolvimento da personalidade humana” (Cunha, 2005, p. 64), caracterizando-se como uma categoria especial de direito que cuida da “essência da pessoa e suas principais características, não bens que se situam fora do ser humano, nem bens de conteúdo patrimonial” (BORGES, 2009, p. 51). São objetos dos direitos da personalidade os valores e os bens jurídicos essenciais à pessoa humana (Borges, 2009, p. 44).

Observa-se, portanto, no mesmo sentido, segundo o civilista Caio Mário da Silva Pereira, que “os direitos da personalidade, como categoria, são considerados como inerentes à pessoa humana, independentemente de seu reconhecimento pela ordem positiva” (Pereira, 2002, p. 25).

São ditos essenciais vez que correspondem à própria natureza da pessoa, dizendo-se, pois, orgânicos, além de correlacionados aos bens jurídicos de maior valoração dentro de um ordenamento legal (quando formalmente presentes).

Aludidos bens detêm íntima correlação tanto com as necessidades de ordem física quanto as de ordem moral da pessoa, pois preocupam-se com o ser (o que ele é) e não com o ter do homem (o que ele possui).

Assim explana Reale:

[...] cada direito da personalidade se vincula a um valor fundamental que se revela através do processo histórico, o qual não se desenvolve de maneira linear, mas de modo diversificado e plural, compondo as várias civilizações, nas quais há valores fundantes e valores acessórios, constituindo aqueles as que denomino invariantes axiológicas. Estas parecem inatas, mas assinalam os momentos temporais de maior duração, cujo conjunto compõe o horizonte de cada ciclo essencial da vida humana. Emprego aqui o termo horizonte no sentido que lhe dá Jaspers, recuando à medida que o ser humano avança, adquirindo novas idéias ou ideais, assim como novos instrumentos reclamados pelo bem dos indivíduos e das coletividades (Reale, 2004, n.p).

Nesse diapasão, é possível conceituar os direitos da personalidade como direitos subjetivos que objetivam a proteção dos bens da personalidade do homem, sejam eles de cunho físico ou de cunho moral.

Nas palavras de Gustavo Tepedino:

[...] parece possível considerar os chamados direitos da personalidade como inatos unicamente pelo fato de nascerem juntamente com a pessoa humana, segunda a disciplina do direito positivo, despidos assim de qualquer conotação jusnaturalista (Tepedino, 2004, p. 44).

Nessa seara, denota-se que a necessária proteção da personalidade humana, por meio dos direitos da personalidade, é consequência da dignidade humana, que consiste na “estrutura espiritual comum a todos os homens, que os habilita, individualmente” (Borghetti, 2006, p. 182), e

os impulsiona na “tarefa de criar cultura, de realizar os valores éticos e de se construir a si” (Sousa, 1995, p. 144).

Consoante leciona Elimar Szaniawski, tanto o primeiro quanto o último destinatário da ordem jurídica (norma) são a pessoa natural (Szaniawski, 2005, p. 137), o que aloca a dignidade humana como princípio basilar do sistema jurídico e fundamento dos direitos da personalidade.

É Importante mencionar que a própria definição de dignidade, por ser fluída, multifacetária e multidisciplinar, acaba por se confundir com a conceituação de personalidade, sendo apontados, ambos, como atributos do indivíduo, nascendo com a pessoa humana, o “fundamento primeiro e a finalidade última, de toda a ação estatal e mesmo particular” (Sampaio, 2000, p. 30).

Não obstante a impossibilidade de se traduzir a totalidade do significado de dignidade, é factível a análise de seu conteúdo sob duas facetas, consoante as lições de Helmut Coing.

A primeira faceta é a proteção da integridade da pessoa humana, gerando a proteção à sua vida, visto que impede a prática de ofensas físicas ou psíquicas por outras pessoas. Por sua vez, a segunda faceta, considerada mais ampla, refere-se à proteção da pessoa como ser intelectual, de modo a conferir-lhe, principalmente, os direitos à sua autodeterminação e à sua liberdade (Coing, 2002, p. 246-247).

Nos dizeres de Jesus Gonzáles Pérez, o princípio da dignidade humana impõe uma ordem, direcionada a todos, particulares e Poder Público, no sentido de

[...] que se facilite al hombre todo que éste necesita para vivir una vida verdaderamente humana, como son el alimento, la vestimenta, la vivienda, el derecho a la libre elección de estado y a fundar una familia, a la educación, al trabajo, a la buena fama, al respeto, a una adecuada información, a obrar de acuerdo con la norma reta de sua consciência, a la protección de la vida privada, a la justa libertad también en matéria religiosa (Pérez, 1986, p. 61).

Faz-se mister apontar que o princípio da dignidade humana veio sendo construído durante a história, como uma conquista do homem “derivada de uma razão ético-jurídica contra a crueldade e as atrocidades praticadas pelos próprios humanos, uns contra os outros, em sua trajetória histórica” (Szaniawski, 2005, p. 141). Iniciou-se com a valorização do homem (de sua individualidade e de sua igualdade) pelo Cristianismo, ganhou força na filosofia até sua inclusão no Humanismo e, em razão do Iluminismo, fundamentou a teoria dos direitos fundamentais (Szaniawski, 2005, p. 141).

Vê-se que, do mesmo modo que a personalidade, a dignidade do homem é um dado pré-jurídico, não sendo necessário, para sua tutela, que a ciência jurídica a reconheça formalmente. Também, a princípio, não se vislumbra legitimidade na possibilidade de o direito vir a reduzir o seu conteúdo ontológico.

Entretanto, a inclusão da dignidade da pessoa humana como um princípio fundamental do ordenamento jurídico lhe confere maior legitimação e evita maiores discussões em sentido contrário.

No Brasil, a dignidade da pessoa humana foi esculpida como o princípio mãe de todo o ordenamento jurídico-normativo pátrio, devendo ser respeitado por todos, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, estando presente no artigo 1º, inciso III, da Constituição de 1988, como fundamento da República Federativa do Brasil.

É o princípio da dignidade humana que norteia toda a interpretação do sistema de normas brasileiro, sendo classificado como princípio dos princípios e, conseqüentemente, das regras jurídicas. Nos dizeres de Luiz Edson Fachin:

O princípio estruturante, constitutivo e indicativo das ideias diretivas básicas de toda ordem constitucional. Tal princípio ganha concretização por meio de outros princípio e regras constitucionais formando um sistema

interno harmônico, e, afasta, de pronto, a ideia de predomínio do individualismo atomista do Direito. Aplica-se como leme a todo preceito que com ele conflitar. É de um princípio emancipatório que se trata. (Fachin, 2001, p. 191).

Por essa razão e por consistirem em uma categoria jurídica, os direitos da personalidade têm o princípio da dignidade humana como a sua cláusula geral no ordenamento jurídico brasileiro, “o que leva à exigência da tutela integral do ser humano através da proteção de todos aqueles interesses que lhes são essenciais” (Borges, 2009, p. 40), permitindo que a pessoa possa desenvolver-se social e culturalmente, na sua plenitude, segundo sua própria capacidade.

É verossímil a ideia de que “os direitos de personalidade, cada vez mais desenvolvidos para uma proteção maior do ser humano, voltam-se para a realização da dignidade da pessoa, como próprios direitos da dignidade” (Borges, 2009, p. 41).

Isso demonstra que o “caráter universal que a personalidade humana apresenta” (Szaniawski, 2005, p. 116) impõe que, atualmente, sua tutela exige mais do que a busca pelos “direitos individuais egoísticos, os quais se ligam ao indivíduo no seu exclusivo e particular interesse” (Szaniawski, 2005, p. 116).

A solidariedade, que é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal, juntamente com o princípio da dignidade humana, impele a releitura da própria tutela para que se amplifique o seu caráter social. “O novo direito eleva ao mesmo patamar do interesse particular protegido desde a época liberal a defesa dos interesses sociais, tornando-se um direito tutelador, delimitador e coibidor de abusos” (Borghetti, 2006, p. 171).

Em outras palavras, os direitos da personalidade, inicialmente estudados no Brasil apenas pela doutrina privatista, focado no interesse particular do indivíduo, diante da constitucionalização do direito civil pela releitura decorrente do princípio da dignidade humana, alarga seu sentido para também abarcar a dimensão social do homem, seu papel na sociedade.

Aludida situação corresponde, pois, à visualização do chamado Estado Democrático e Social de Direito.

Elimar Szaniawski explica que

O princípio da dignidade da pessoa humana pode ser vislumbrado sob dois aspectos. De um lado, representa uma qualidade substancial do ser humano, a dignidade como sendo a expressão da essência da pessoa humana e, de outro, o fundamento da ordem política e de paz social, revelando-se uma fonte de direitos (Szaniawski, 2005, p. 143).

Como enfoque de corresponder ao fundamento da ordem política e de paz social, o princípio da dignidade da pessoa humana é alocado ao patamar de princípio matriz, do qual decorrem outros direitos fundamentais, caracterizando-se por ser absoluto e um direito subjetivo (Szaniawski, 2005, p. 143).

Ao Poder Público passa-se a ser factível a exigência de implementação de políticas públicas nesse sentido e aos particulares torna-se possível limitar suas liberdades públicas, considerando o fato de que não existem direitos absolutos e que todos eles, em maior ou menor proporção, são passíveis de determinadas restrições em seu exercício.

1.1.2.1 Da dignidade humana e da formação cultural da personalidade

Consoante alhures mencionado, a dignidade humana é considerada a cláusula geral de proteção da personalidade, haja vista levar à tutela integral do ser humano, de modo a incluir todos os

interesses que lhe são essenciais, os quais, por sua vez, estão dentro do espectro de salvaguarda dos direitos da personalidade.

Nessa medida, considerando que esses direitos são aqueles de que “goza a pessoa humana sobre o seu próprio ser e vir-a-ser, ou seja, sobre a formação e o desenvolvimento da personalidade humana” (Cunha, 2005, p. 64), não se pode olvidar que a manutenção da dignidade humana resta atrelada à proteção desta formação e desenvolvimento cultural da personalidade.

O desenvolvimento cultural da personalidade dignifica a pessoa em razão de trazer ao indivíduo a possibilidade de evoluir suas potencialidades e seus conhecimentos, visando atingir a vida em sua plenitude, haja vista que a dignidade tem o condão de impulsionar o homem na “tarefa de criar cultura, de realizar os valores éticos e de se construir a si” (Sousa, 1995, p. 144). É, pois, “uma atividade criadora, que visa a levar o ser humano a realizar as suas potencialidades físicas, morais, espirituais e intelectuais” (Brandão, 2006, p. 63).

Trata-se, em outras palavras, da segunda faceta do conteúdo do conceito de dignidade humana, conforme aponta os dizeres de Helmut Coing, referindo-se à proteção da pessoa como ser intelectual, de forma a conferir-lhe, primordialmente, os direitos à sua autodeterminação e à sua liberdade (Coing, 2002, p. 246-247), o que somente é possível com o desenvolvimento cultural de sua personalidade.

É eminente atentar que o termo “cultural”, ora utilizado, é aquele “relativo ao conjunto de conhecimentos, informações e valores adquiridos, que instruem o indivíduo, o grupo ou a sociedade, conforme uma perspectiva do processo de evolução” (Michaelis, c2021, n.p.).

Nota-se que o mencionado desenvolvimento cultural da personalidade da pessoa somente mostra-se possível quando há a presença de estímulos decorrentes da vida em sociedade, ou seja, por

meio da educação, da alimentação, da religião, do trabalho, dentre diversos outros fatores não citados.

Isso porque, conforme expõe Michelle de Freitas Bissoli, “o homem não nasce humano, mas consolida a sua humanidade por intermédio da sua incorporação como membro de uma sociedade determinada espaço-temporalmente” (Bissoli, 2005, p. 51).

Assim, explica Michelle Bissoli que a personalidade da pessoa é, com o passar do tempo, moldada por meio de um processo de apropriação-objetivação dos construtos histórico-culturais:

Assim, sendo membro de um grupo social, cada indivíduo aprende a ser homem, através da apropriação dos construtos histórico-culturais que constituem o gênero humano e da objetivação, que é a sua expressão pessoal, a manifestação de suas capacidades, o meio de sua integração ao grupo social mais próximo e à humanidade — representada pela categoria gênero humano, que sintetiza as conquistas materiais e não-materiais do homem em sua evolução histórico-social, até o momento presente (Bissoli, 2005, p. 51).

Ressalte-se que

A comunidade é uma unidade estruturada, organizada, de grupos, dispondo de uma hierarquia homogênea de valores e à qual o indivíduo pertence necessariamente; essa necessidade pode decorrer do fato de se ‘estar lançado’ nela ao nascer, caso em que a comunidade promove posteriormente a formação da individualidade, ou de uma escolha relativamente autônoma do indivíduo já desenvolvido (Heller, 2000, p. 70-71).

Nesse sentido, verifica-se que a apropriação desses construtos histórico-culturais, conforme aponta Bissoli, decorre da vivência e atuação da pessoa na vida cotidiana, ou seja, “[...] é na vida cotidiana que nos apropriamos das objetivações genéricas em-si — a linguagem, o uso de objetos, os costumes — que nos permitem a socialização necessária para

a nossa formação como sujeitos, para o desenvolvimento de nosso psiquismo” (Bissoli, 2005, p. 52) e, por consequência, da dignidade humana.

Com isso, de acordo com a autora supracitada, a pessoa passa a ter aptidão de atuar, gradualmente de forma mais independente, utilizando-se das capacidades especificamente humanas,

[...] que são fruto da internalização dos objetos e saberes socialmente constituídos, através de seu uso, pela medição do outro, que se nos apresenta como aquele que reflete, em sua linguagem e em suas formas de atuação, os modos, os costumes, as formas de utilização; que compartilha conosco os modos humanos, historicamente desenvolvidos, de atuação no mundo (Bissoli, 2005, p. 52-53).

Assim, vez que “a personalidade surge como sistema amplo que regula as vivências humanas — um misto de suas capacidades, social e historicamente formadas, e dos sentidos possíveis que cada pessoa atribui ao real, de acordo com a sua própria e singular biografia” (Bissoli, 2005, p. 23), só se pode falar em dignidade humana caso permitido à pessoa a possibilidade de se desenvolver culturalmente.

Note-se que “a essência do desenvolvimento cultural consiste [...] em que o homem domine os processos de seu próprio comportamento. Mas a premissa imprescindível para esse domínio é a formação da personalidade” (Vygotski, 1995, p. 329), que vincula o desenvolvimento de todas as suas funções, o que demonstra a sua importância.

É fundamental clarificar que o fato da pessoa se apropriar de construtos da sociedade não a faz igual a todos, já que a objetivação e a internalização de se dão de forma individual. Note-se: “[...] é naquilo que a sua personalidade possui de essencialmente social que o indivíduo é singular, naquilo que ela possui de essencialmente singular que ele é social [...]” (Sève, 1979, p. 328).

Isso porque “o homem ativo não está à mercê das determinações biológicas, mas cria novas e complexas necessidades no processo histórico. Os objetos da cultura, produzidos pela humanidade, passam, portanto, a ser necessários para a vida dos indivíduos” (Bissoli, 2005, p, 97).

Explica-se:

[...] a essência humana não possui a “forma humana”, na medida em que vulgarmente se entende por forma humana a forma de um sujeito, a forma psicológica. A atividade social humana capitaliza-se num patrimônio de objetos e de relações que, do ponto de vista que aqui nos ocupa, representa psiquismo objetivado sob uma forma não psíquica, e que não encontra a forma psíquica senão quando os indivíduos dela se apropriam no decurso do seu desenvolvimento. (Sève, 1979, p. 604).

Michelle Bissoli explana, ainda, que “cada sujeito, pelas experiências que acumula, pelas capacidades que forma, pelas relações que estabelece com o mundo e com a sociedade, torna-se único, concretiza sua personalidade” (Bissoli, 2005, p, 75), de modo a criar a “possibilidade de o indivíduo tornar-se, efetivamente, sujeito das relações que estabelece” (Bissoli, 2005, p, 79).

Ícone na área da psicologia, Carl Gustav Jung possui o mesmo entendimento. Afirma que “certamente que na criança já existe o germe da personalidade, mas esta se desenvolve paulatinamente por meio e no decurso da vida e requer para tanto determinação, inteireza e maturidade” (Jung, 2006, p. 176).

Nesse sentido, Angel Pino explana que o desenvolvimento cultural da personalidade “é o processo pelo qual o mundo adquire significação para o indivíduo, tornando-se um ser cultural. Fica claro que a significação é a mediadora universal nesse processo e que o portador dessa significação é o outro, lugar simbólico da humanidade histórica” (Pino, 2000, p. 66).

Por tais razões, os direitos que cuidam da personalidade da pessoa, os “direitos da personalidade”, não podem compreender um rol exaustivo, sob pena de não ser apto à integral proteção da dignidade humana.

1.1.3 Da Evolução Histórica da Tutela da Personalidade

Para que seja possível a compreensão da tutela da personalidade humana, impõe-se um estudo sucinto acerca de sua evolução histórica. Desde já, salienta-se que não se objetiva o esgotamento deste tema, visto que não se trata do objetivo deste trabalho, mas apenas o apontamento de fatos essenciais que levaram ao estudo dos direitos da personalidade nos dias hodiernos.

Consoante é cediço, no decorrer da história, o conceito e a valoração da pessoa (e, conseqüentemente, de sua personalidade) sempre foi objeto de estudo e de significação pelas instituições de poder, não sendo uma exceção o direito.

Aponte-se, nesse padrão, que o conteúdo de pessoa – para o direito – sofreu grandes alterações com o passar do tempo, oscilando a depender do lugar, do período e das conjunturas socioeconômicas então vigentes, para chegar no entendimento atual que eleva a “pessoa humana como valor fundante da ordem jurídica” (Borghetti, 2006, p. 18), em razão, dentre outros fatores, de sua essencialidade para todo o sistema.

Consoante se depreende das lições de Elimar Szaniawski, as primeiras notícias sobre a existência de institutos jurídicos que se voltam à tutela da personalidade humana remontam à Grécia Antiga e à Roma (Szaniawski, 2005, p. 23).

Na Grécia Antiga, a tutela da personalidade do homem era encontrada, de forma pulverizada, em vários ordenamentos jurídicos das cidades-estados, por meio do princípio da personalidade do direito. Todavia, somente entre o século IV e o século III a.C. que, por influência de Aristóteles e a ideia de igualdade, surgiu a noção de um direito geral de personalidade em cada ser humano, denominada pela expressão *hybris* (Szaniawski, 2005, p. 23-25).

A tutela da personalidade grega, neste período, era composta por três máximas: a) repúdio à injustiça; b) vedação de atos de excesso de uma pessoa para com outra; e c) proibição de atos de insolência contra a pessoa (Szaniawski, 2005, p. 24).

Aponta-se que “tamanha era a preocupação com a proteção da pessoa e de sua personalidade que no pensamento grego clássico e pós-clássico o homem passou a ser tido como a origem e a finalidade da lei e do direito” (Borghetti, 2006, p. 23).

Este reconhecimento da importância da personalidade também se deu em Roma. Rabindranath Valentino Aleixo Capelo de Sousa assinala que foram os romanos os responsáveis pela elaboração da teoria jurídica da personalidade (Sousa, 1995, p. 44), apesar de que a “categoria dos direitos da personalidade tenha sido reconhecida anteriormente na Grécia Antiga” (Szaniawski, 2005, p. 25).

Por essa teoria jurídica dominante na Roma Antiga, a capacidade plena pertencia às pessoas que gozavam de três estados: liberdade (*status libertatis*), ou seja, não ser escravo; cidadania (*status civitatis*), que correspondia a não ser estrangeiro; e família (*status familiae*), indicativo de chefe de família.

Explica Clovis Bevilacqua:

Se lhe faltava algum desses estados, sofria uma restrição de capacidade (“capitis minutio”), a qual seria “máxima”, importando a perda de todos os direitos, no caso de o indivíduo não ter liberdade, “média”, no caso de ser estrangeiro, e “mínima”, de não ser agnado de uma família. Estes três estados achavam-se, entre si, na seguinte relação: o de família dependia do de cidade e este do de liberdade, de modo que o indivíduo necessitava de ser livre para ter direitos de cidade e de família, e somente lhe eram assegurados os direitos ligados à agnação, se fosse romano (Bevilaqua, 1929, p. 92-93).

Dessa forma, verifica-se que, apesar de juridicamente estruturada, a personalidade, nos moldes hoje conhecidos, não era incondicionada na Roma Antiga, mas atrelada a características a serem preenchidas e pertencentes apenas ao cidadão romano livre e *paterfamilias*. Não era a qualquer pessoa que se atribuía a capacidade jurídica plena.

Após o período de guerras e invasões bárbaras do Império Romano, adentrou-se na Roma Clássica, quando vários institutos e categorias jurídicas foram relidos e reconstruídos, sendo atribuída a personalidade para qualquer ser humano (livre ou escravizado), que passou a outorgar a capacidade de ser titular de direitos.

Verifica-se que este reconhecimento jurídico de cunho mais igualitário sobre a personalidade humana, “permitiu ao direito romano clássico construir e reconstruir categorias e instrumentos que, mais tarde, serviriam de base à estruturação, no Direito, da noção geral e abstrata de pessoa e da própria noção de capacidade jurídica” (Borghetti, 2006, p. 28).

Foi na Roma Clássica em que houve a extensão do instrumento chamado *actio iniuriarum*, antes voltado somente aos atos de injúria, para proteger o ser humano de manifestações e ofensas aos seus direitos à vida, à liberdade, à honra e à integridade física (Sousa, 1995, p. 131).

Por essas razões, aponta Rabindranath Valentino Aleixo Capelo De Sousa que “com a hybris grega, a injúria romana constituiu o embrião do direito geral de personalidade” (Sousa, 1995, p. 56).

Por conseguinte, a Idade Média (período que abrange do século V ao XV d.C.) não trouxe grandes contribuições para o desenvolvimento da teoria jurídica da personalidade humana, que continuava sendo tutela através dos instrumentos herdados de Roma. Isso porque o quadro socioeconômico e político do período era voltado fortemente às práticas individualistas, desiguais e de concessão de privilégios para poucos: “nobres, bispos, feudos, reinos, corporações, etc., cada qual formando um centro interno de poder descentralizado” (Borghetti, 2006, p. 35), em razão da ausência de um poder estatal único.

Observa-se que as pessoas eram consideradas juridicamente desiguais por consequência direta de suas realidades particulares, ou seja, em decorrência do grupo social, político e econômico que pertenciam. Cada qual dos nichos buscava apenas a sua autopreservação.

Como não havia sequer igualdade formal neste período medieval, quiçá igualdade material, “a noção abstrata de ‘sujeito de direito’ – isto é, aquele que detém um lugar na ordem jurídica pelo fato, abstratamente considerado, de ser pessoa, e, portanto, titular de direitos e deveres – é, ainda, uma noção ‘ignorada’ no período medieval” (Martins-Costa, 1999, p. 55).

A Alta Idade Média, por sua vez, também não trouxe solo fértil para o desenvolvimento de uma teoria geral sobre a personalidade humana e os seus direitos. Neste momento histórico, além dos ordenamentos jurídicos próprios de cada cidade-estado, vigia, concomitantemente, o direito eclesiástico, resultado da dominação da Igreja Católica, e o direito consuetudinário, decorrente dos costumes, fortemente

influenciado pelas máximas religiosas, haja vista o exercício do monopólio da Igreja sobre o conhecimento “instrumental necessário às tarefas de legislar, administrar e conceder justiça” (Martins-Costa, 1999, p. 68).

Observa-se que, até então, “não se pensava no direito como uma estrutura harmônica e ordenada de caráter geral, a todos igualmente aplicável, com vigência num determinado espaço em virtude de um comando unitário, de fonte legal” (Martins-Costa, 1999, p. 45). Havia um conglomerado de regras jurídicas que se conflitavam e se sobrepunham, sem estarem organizadas em um sistema jurídico.

Somente na Idade Moderna, especificamente no século XVIII, iniciou-se o delineamento de um sistema jurídico único, “dotado de normas ‘gerais’ voltadas a um ‘sujeito’ universal” (Borghetti, 2006, p. 40), por força dos ideais trazidos pela Revolução Francesa de 1789, que pregou a máxima fundada nos três pilares, quais sejam, a liberdade, a igualdade e a fraternidade.

Salienta-se que a busca pela igualdade “identificou os homens na sua natureza e, assim, preocupou-se em disciplinar a sua conduta social por normas igualmente universais, dedicadas a um ‘sujeito’ genérica e abstratamente considerado, mas perfeitamente definido” (Borghetti, 2006, p. 41).

Nesse sentido,

O Estado Moderno, então o novo titular exclusivo da produção e da aplicação jurídicas, passou a reconhecer normativamente a pessoa humana como sujeito de direito, diferenciando a comunidade humana da comunidade jurídica. A compreensão dessa realidade e de suas implicações, contudo, somente pode ser obtida pela análise das inúmeras mudanças econômicas, políticas e sociais provocadas pelos “processos globais de racionalização (...)” que marcaram os quase sete séculos de formação do Estado Moderno,

cuja jornada foi marcada por sucessivos movimentos de descoberta, criação e exclusão (Borghetti, 2006, p. 41).

A implantação de um estado laico, consequência do racionalismo, acabou por desvincular a Igreja do monopólio da produção do conhecimento, abrindo caminho à evolução das ciências e à racionalização do poder do Estado no regime monárquico, além do desenvolvimento do capitalismo e da ideia de poderio internacional.

Posteriormente, conforme explica Elimar Szaniawski, com o aperfeiçoamento da monarquia legal no final do século XVIII, foram “promulgados seus princípios fundamentais que consistiam na tripartição do poder, no sistema representativo, na preeminência da opinião nacional, e na intangibilidade dos direitos fundamentais do homem” (Szaniawski, 2005, p. 38), sendo, este último um divisor de águas para o universo jurídico. Nessa toada,

o racionalismo jurídico, passando a ser base do Estado, somado às suas manifestações intelectivas, permitiu a construção dos conceitos e dos sistemas, de acordo com os preceitos da classe dominante do período, a burguesia racionalista. De acordo com essa concepção, o direito civil, sistematizado e codificado em um único corpo legislativo, cristaliza todas as categorias jurídicas destinadas a tutelar a vida e as relações humanas, permitindo sua perpetuidade (Szaniawski, 2005, p. 41).

Com o reconhecimento dos direitos fundamentais, passou-se – mesmo que num primeiro momento somente formalmente –, a definir os homens como seres merecedores de uma tutela isonômica, vez que todos correspondem a sujeitos de direito e a detentores de personalidade jurídica.

A partir do século XIX, destacavam-se, no universo jurídico, a Escola Histórica do Direito e o Positivismo Jurídico. Ambas foram fundamentais para o desenvolvimento da teoria do direito geral da personalidade.

A Escola Histórica do Direito conceituava o direito geral de personalidade “como um direito que alguém possui sobre sua própria pessoa, na evolução da noção do antigo *ius in se ipsum*” (Szaniawski, 2005, p. 42), distorcendo a ideia dos atributos da personalidade. Szaniawski compreende que esse entendimento acaba por negar a existência do direito geral da personalidade, cujo intuito é a proteção da personalidade da pessoa humana (Szaniawski, 2005, p. 42).

Por sua vez, a Escola Positiva do Direito (Positivismo Jurídico), no intuito de aplicar os métodos e os conhecimentos das ciências exatas na ciência jurídica, partindo-se da ideia do direito posto, realizou “a tipificação legal das categorias jurídicas, sem se ater aos valores extra-jurídicos, como os de caráter econômico, ético, político, médico ou religioso” (Szaniawski, 2005, p. 43), o que resultou “na fragmentação do direito geral de personalidade, em diversos direitos de personalidade autônomos” (Szaniawski, 2005, p. 43), também, ao final, negando a existência do direito geral da personalidade.

Entretanto, como se verá em tópico apartado, ambas as ideias das Escolas Histórica e Positiva do Direito aparentemente não se transpareceram suficientes para tutelar verdadeiramente a totalidade da personalidade do homem, o que parece melhor ocorrer com a adoção da teoria do direito geral da personalidade.

1.1.4 Da Análise Crítica à Teoria Tipificadora dos Direitos da Personalidade

Em decorrência da influência do positivismo jurídico (Escola Positiva do Direito), como explicado no tópico anterior, do final do século XIX até a metade do século XX, viu-se na “personalidade humana um bem juridicamente relevante, tornando-a objeto de normatividade

jurídica” (Borghetti, 2006, p. 195) e, consequentemente, de estudo e discussão pelos operadores do direito.

Nesse modo, os estudiosos dos direitos da personalidade dividiram-se, majoritariamente, entre duas grandes teorias que, não obstante possuírem o mesmo objetivo (tutela da personalidade humana pelo direito), separavam-se pelos fundamentos que utilizavam e pela forma de instrumentalização do ordenamento jurídico: teoria geral do direito de personalidade e teoria tipificadora dos direitos da personalidade.

Por meio da primeira, “a personalidade humana produziria, juridicamente, um único efeito, ou seja, um direito único e genérico de personalidade, que alcançaria a todos os aspectos e manifestações dessa, sendo suficiente, por isso, à sua ampla proteção” (Borghetti, 2006, p. 195-196).

Por sua vez, a teoria tipificadora leciona que os direitos da personalidade “se originam a partir do fracionamento da categoria em múltiplos tipos, de acordo com os atributos da personalidade” (Szaniawski, 2005, p. 87), sendo, verdadeiramente tuteláveis somente após o seu reconhecimento e a sua positivação no ordenamento jurídico em espécimes fracionadas.

Vê-se, que

condicionou-se, na sua existência como tal, a uma tipificação necessária, no sentido de serem previstos legalmente todos os aspectos da personalidade que fossem considerados relevantes juridicamente, outorgando aos seus titulares o poder de, com base nesse direito objetivo positivado, buscar a sua respectiva proteção (Borghetti, 2006, p. 201).

Embasa-se, a teoria tipificadora, na máxima de que é “o Estado, segundo o sistema positivista, a fonte única de direito” (Szaniawski, 2005, p. 43), não havendo espaço para o reconhecimento de uma teoria

geral dos direitos da personalidade (ou seja, sem a devida positivação) num estado de direito.

Do mesmo modo, Rabindranath Valentino Aleixo Capelo de Souza elucida que o positivismo funda o direito “na vontade do Estado e identificando-o através da máxima 'ius est quod iussum est', afirma a relevância tão só de determinados direitos especiais de personalidade (...) e acaba por afastar a existência de um direito geral de personalidade” (Sousa, 1995, p. 81).

Com este fundamento, aponta Adriano De Cupis que “os direitos da personalidade estão vinculados ao ordenamento positivo tanto como os outros direitos subjetivos” (De Cupis, 2008, p. 24), de modo que só então adquirem “uma disciplina adequada e apta a assegurar-lhes proeminência relativamente a todos os outros direitos da pessoa a que se referem” (De Cupis, 2008, p. 24).

Isso porque, conforme constata Orlando Gomes,

[...] a teoria dos direitos de personalidade somente se liberta de incertezas e imprecisões se sua construção se apóia no Direito Positivo e reconhece o pluralismo desses direitos ante a diversidade dos bens jurídicos em que recaem, tanto mais quanto são reconhecidamente heterogêneos (Gomes, 1983, p. 152²).

Verifica-se, nessa toada, que os direitos da personalidade não eram tutelados como um todo complexo e unitário, o que verdadeiramente poderia proteger a essência da pessoa humana. Eram protegidos aspectos da personalidade que foram salvaguardados pela lei, de forma autônoma e fracionada.

Partia-se, a teoria tipificadora, de uma primeira grande divisão entre direitos de cunho público e de cunho privado – direitos públicos

² Orlando Gomes foi um dos civilistas de renome do direito brasileiro e sua obra “Introdução ao direito civil” é considerada um clássico no Direito, merecendo destaque.

da personalidade e direitos privados da personalidade –, “pretendendo-se, por cada qual, preservar o homem e a sua personalidade dos atentados praticados, respectivamente, pelo Estado e por outros particulares” (Borghetti, 2006, p. 203).

Os direitos de personalidade públicos, para a supramencionada teoria, são aqueles que objetivam proteger o homem da atuação do Estado frente às suas liberdades públicas, relacionados à primeira dimensão dos direitos fundamentais, de acordo com a obra “A Era dos Direitos” de Norberto Bobbio (Bobbio, 2004, p. 9). Cite-se, como exemplos, os direitos à vida, à liberdade e à propriedade.

Importante ressaltar que a doutrina relembra que esses direitos públicos da personalidade correspondem aos chamados direitos inatos, os quais são originários e inerentes à pessoa humana, decorrentes do plano da moralidade e defendidos pela Escola do Direito Natural.

Em contrapartida aos direitos públicos da personalidade, estavam os direitos privados da personalidade, os quais referem-se aos “mesmos direitos de personalidade públicos, todavia observados e aplicados nas relações entre particulares, quando houvesse prática de atentados por um sujeito privado contra algum atributo da personalidade de outro” (Szaniawski, 2005, p. 44).

Note-se que os direitos da personalidade privados também defendiam, dentre outros, a vida, a liberdade e a propriedade; mas não da atuação do Poder Público e sim de intercorrências geradas por outros particulares.

Incumbe-se explicar que este segundo grupo de direitos, como objetiva a proteção do aspecto privado da personalidade da pessoa, para alguns (Mattia, 1978, p. 37), por referir ao direito privado, indica o rol dos verdadeiros direitos da personalidade, haja vista corresponder o grupo dos direitos públicos aos direitos fundamentais “encontrando seu

reconhecimento nas declarações de direitos e nas constituições pátrias” (Borghetti, 2006, p. 205).

Observe-se que, nos moldes da teoria tipificadora, as normas que asseguravam cada qual dos grupos de direitos (públicos e privados) não são as mesmas; são, respectivamente a Constituição e o Código Civil.

Diante dessa autonomia dos instrumentos normativos, acabam por ter “aplicação desconectada e submetida a princípios próprios à esfera do mundo jurídico no qual cada um era enquadrado” (Borghetti, 2006, p. 204-205).

Os doutrinadores adeptos à corrente tipificadora subdividiam os direitos privados da personalidade em classes, a depender de suas características principais, apontadas como gerais ou especiais.

Exemplifica-se: Adriano De Cupis os classifica em: a) direito à vida e à integridade física; b) direito sobre as partes destacadas do corpo e o direito sobre o cadáver; c) direito à liberdade; d) direito ao resguardo (direito à honra, ao resguardo e ao segredo); e) direito à identidade pessoal (direito ao nome, ao título ao sinal pessoal); e) direito moral de autor (De Cupis, 2008).

Por sua vez, Gangi segue a seguinte tipificação: a) direito à vida; b) direito à integridade física ou corporal; c) direito de disposição do próprio corpo e do próprio cadáver; d) direito ao livre desenvolvimento da própria atividade, ou direito de liberdade, que compreende: d1) direito à liberdade de locomoção, de residência e de domicílio; d2) direito à liberdade matrimonial; d3) direito à liberdade contratual e comercial; e d4) direito à liberdade de trabalho; e) direito à honra; f) direito à imagem; g) direito moral de autor e de inventor; h) direito ao segredo epistolar, telegráfico e telefônico (Szaniawski, 2005, p. 89).

Outra classificação dos direitos privados da personalidade é de Martin-Ballester: a) direitos à individualidade, que se subdividem em:

a1) direito ao nome; a2) direito ao domicílio; a3) direito ao estado civil e linhagem; a4) direito ao patrimônio; a5) direito à profissão; b) direitos relativos à existência física, que se subdividem em: b1) direito à vida; b2) direito à integridade física; b3) direito de disposição do próprio corpo; c) direitos morais, que compreendem: c1) direito à imagem; c2) direito ao segredo; c3) direito à honra; c4) direito de autor; c5) direitos de família; c6) direito às recordações familiares e ao sepulcro; e c7) direito às liberdades públicas (Szaniawski, 2005, p. 89-90).

Por fim, impõe-se salutar a apresentação da classificação de Kayser: a) direitos de personalidade comparáveis aos direitos reais, onde se compreendem: a1) direito ao nome; a2) direito ao uso do nome da família; a3) direito de defesa do nome de família; a4) direito da pessoa sobre o seu próprio corpo; a5) direito sobre o corpo vivo; a6) direito sobre os despojos mortais; b) direitos de personalidade comparáveis aos direitos de crédito, que compreendem: b1) direito ao respeito à vida privada; b2) direito de se opor à divulgação da vida privada; b3) direito de se opor a uma investigação na vida privada; b4) direito de resposta; b5) direito moral do autor e do inventor (Szaniawski, 2005, p. 90).

Não obstante as tentativas de se encontrar uma classificação apontada como ideal, a doutrina nunca chegou a um consenso sobre qual das existentes deveria prevalecer. Conforme se observa da leitura das classificações alhures mencionadas, havia desde a mais enxuta à mais complexa, e, ainda, outras mais polêmicas, que incluíam as liberdades públicas no rol dos direitos privados da personalidade (Szaniawski, 2005, p. 88-90).

Achou-se que com a tutela tipificada, por meio dos bens da personalidade, ela seria melhor protegida, visto que existiriam normas que, não obstante fracionadas, teriam conteúdo objetivo e concreto, o que, de acordo com os seus defensores, afastaria qualquer possibilidade

de dúvidas ou divergências sobre o que é e o que não é protegido, além de qual o âmbito dessa proteção.

Os adeptos à essa teoria, reitera-se, refutavam a existência de um direito geral de personalidade.

Entretanto, a personalidade humana é um “todo unitário, global, dinâmico e evolutivo” (Borghetti, 2006, p. 187), decorrente do desenvolvimento cultural da pessoa, não lhe cabendo um rol de características fixas e imutáveis, o que não se mostra razoável o fechamento de uma classificação dos direitos da personalidade que seja apta a acompanhar a própria evolução da sociedade e, por consequência, do universo jurídico. Em outras palavras:

Diante dessa ampla acepção da personalidade humana como bem juridicamente relevante, o seu concreto e exato conteúdo não pode ser deduzido ‘de uma mera análise sincrônica da estática da personalidade’ e, muito menos, ser reduzido, numa sistematização, a uma abstratização de características humanas gerais ou especiais, como honra, imagem, privacidade, identidade, etc (Borghetti, 2006, p. 188).

Percebeu-se que a adoção da teoria tipificadora, com o passar do tempo, foi se mostrando supostamente insuficiente e incoerente para a proteção da pessoa humana, frente ao número de violações – novas – que surgiam em face da personalidade. Em diversas situações, a violação a um bem da personalidade era gritante, mas nada podia ser feito, vez que aquele aspecto não estava positivado no ordenamento.

A confusão externada pela jurisprudência e pela doutrina “e as imensas lacunas que impedem a ampla tutela da personalidade, deixa um grande número de atentados sem a devida proteção. Estas lacunas e falhas conduziram a teoria tomística dos direitos de personalidade à decadência” (Szaniawski, 2005, p. 123). Essa situação é explicada por

Elimar Szaniawski como um dos dois fatores que levaram à decadência da teoria tipificadora dos direitos da personalidade.

Além deste, o segundo fator foi a própria divisão dos direitos da personalidade no binômio público-privado, indicando que cada qual era tutelado por um conjunto normativo diverso: o público primordialmente pela Constituição e o privado majoritariamente pelo Código Civil.

Isso porque, atualmente, em razão da constitucionalização do direito civil (e de todos os institutos jurídicos), suas normas não se encontram separadas das normas constitucionais; são, pois, lidas de acordo com os princípios e os fundamentos trazidos pela Lei Maior. A Constituição é aplicada, de igual modo, sobre todas as relações, sejam elas públicas ou particulares. Trata-se da força normativa da Constituição.

Assim, por ser a dignidade da pessoa humana um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, segundo insculpido no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, e considerada o princípio-matriz de todo ordenamento jurídico pátrio, como explanado no tópico 1.1.2, é com base nela que devem ser vislumbrados todos os direitos da personalidade, o que demonstra que a teoria do direito geral é a que melhor protege o todo-completo-unitário que é a personalidade da pessoa humana.

Isso porque “a tutela da personalidade, para ser eficaz, não pode ser fracionada em diversas *fattispecie* fechadas, como se fossem hipóteses autônomas não comunicáveis entre si” (Moraes, 2007, p. 4). A tutela, se assim o fosse, não estaria no seu grau máximo de efetividade, pois com o passar do tempo, diversos novos bens da personalidade estariam fora de seu âmbito protecional.

Inclusive, cite-se Maria Celina Bodin de Moraes, que explica que esses aludidos direitos “se evidenciam sempre novas instâncias concernentes à personalidade do sujeito, não previstas nem previsíveis pelo legislador, de modo que estes interesses precisam ser tidos como uma categoria aberta” (Moraes, 2007, p. 5), vez que, continua a autora, “à uma identificação taxativa dos direitos da personalidade opõe-se à consideração de que a pessoa humana – e, portanto, sua personalidade – configura-se como um valor unitário” (Moraes, 2007, p. 5).

1.2 Do direito à alimentação como direito da personalidade

Nesse segundo tópico do capítulo, objetiva-se demonstrar que o direito à alimentação se encontra no rol dos direitos da personalidade.

Para se atingir aludido intuito, discorrer-se-á sobre os aspectos da alimentação e a situação da fome no Brasil, o direito à alimentação no ordenamento jurídico interno e internacional e, por fim, o direito da personalidade à alimentação.

1.2.1 Dos Aspectos da Alimentação e da Situação da Fome no Brasil

No decorrer da história, o ato de se alimentar sempre teve um papel de destaque na sociedade, pois representa – a priori – a sobrevivência daquele que é vivo, dentre os quais se inclui o homem.

Historicamente, deve-se lembrar que “na sua origem evolutiva, antes do surgimento de qualquer instituição formal representativa, cada indivíduo era por si responsável e quando muito, por instinto de preservação, provedor de alimentos a um grupo, seja familiar ou tribal” (Tavares, 2017, p. 239).

Isso se explica, pois “a alimentação é uma necessidade fisiológica do ser humano, inerente à sua condição de ser vivo e, portanto, o acesso

a uma sadia e a adequada alimentação constitui-se em garantia da própria vida humana” (Gamba; Montal, 2009, p. 59).

Entretanto, hodiernamente, o conceito de alimentação não se limita ao ato de matar a fome. Alimentar-se vai além, constitui-se em um fenômeno pluridimensional, que perpassa por vários aspectos, como o nutricional, o social e o cultural.

Sob o aspecto nutricional, a alimentação corresponde à ingestão de calorias, “entendidas como elementos alimentares indispensáveis à geração de energia que mantém o indivíduo vivo e em atividade. Elas se classificam, portanto, em: carboidratos, lipídios e proteínas. Cada uma dessas categorias alimentares desempenha uma função no organismo” (Bispo, 2014, p. 62-63).

Observa-se que, nutricionalmente, “o alimento é o material que o organismo recebe para satisfazer suas necessidades de manutenção, crescimento, restauração dos tecidos e trabalho” (Siqueira, 2015, p. 6).

Assim, dentro deste aspecto, a alimentação saudável indica a ingestão adequada de alimentos, dentro da média de nutrientes estipulado para a faixa etária, de gênero e tipo de atividade exercida, considerando questões particulares de saúde e de preferências de cada indivíduo, com o intuito de se evitar a obesidade e a subnutrição, os extremos da má alimentação.

Ressalta-se, ainda que a alimentação deve ser analisada sob um viés social. Isso porque “[...] a alimentação (e principalmente a falta dela) afeta não só a saúde e o desenvolvimento físico do ser humano, como também o seu desenvolvimento cognitivo, a sua capacidade laborativa e de aprendizado [...]” (Espósito; Souza; Siqueira, 2019, p. 5), ou seja, a própria personalidade da pessoa.

Ainda, é necessário esclarecer que “[...] as práticas alimentares participam dos processos identitários, pois a alimentação assume uma

posição central no aprendizado e na formação social, por sua natureza vital, rotineira, geradora de sociabilidades e possibilidades de escolhas” (Silva; Santos; Soares, 2018, p. 3).

Em outras palavras, a alimentação mostra-se essencial para que a pessoa tenha condições físicas para raciocinar para aprender – sendo, inclusive, considerada “a primeira aprendizagem social do pequeno homem [...]” (Proença, 2009, p. 179) estando “no centro do processo de socialização primária” (Proença, 2009, p. 179) – além de indispensável para que se tenha energia para laborar e para buscar novas posições e inserções dentro do corpo social.

Assim, “[...] seja para possibilitar a inclusão social, seja para evitar-se a sua exclusão” (Siqueira, 2015, p. 3), a alimentação é basilar para o ser humano, sem a qual inexistiria verdadeira cidadania, impossibilitando sua busca por outros direitos e garantias constitucionalmente garantidos.

Por sua vez e correlacionado com a esfera social da alimentação, encontra-se o seu aspecto cultural, “com rituais próprios de cada grupo, ligando-se ao contexto coletivo em que se insere” (Siqueira, 2013, p. 6).

A cultura influencia e é influenciada, de maneira direta, pela alimentação, a depender “do local geográfico de sua residência, dos aspectos econômicos de sua família, além, obviamente, da maneira de preparação dos alimentos” (Siqueira, 2013, p. 6-7). Cita-se, ainda, a religião, que infere fortemente “nos padrões de alimentação das diferentes comunidades, ora proibindo o consumo de alguns alimentos, ora determinando formas de preparo, entre outras determinações” (Siqueira, 2013, p. 10).

Estes hábitos culturais relacionados ao alimento devem ser respeitados e levados em consideração quando da implantação de alguma política pública de cunho alimentar, pois geram uma maior

proteção ao próprio grupo, que, em muitas das vezes, encontram-se em situação de exclusão e de vulnerabilidade, decorrentes das próprias diferenças sociais e culturais.

Não obstante a importância de se conhecer, mesmo que perfunctoriamente, algumas das dimensões da alimentação, não se pode deixar de mencionar o problema da fome, ainda persistente em diversos locais do planeta, principalmente quando se está diante de países em desenvolvimento, cujos índices de desigualdade socioeconômica são abismáticos, como é o caso do Brasil.

A fome, na conceituação de Ricardo Abramovay, é “um fenômeno quantitativo, que pode ser definido como a incapacidade de a alimentação diária fornecer um total calórico correspondente ao gasto energético realizado pelo trabalho do organismo” (Abramovay, 1986, p. 13-14).

Por um aspecto coletivo, a fome pode ser conceituada como a consequência de um desequilíbrio no sistema ecológico mundial, decorrente de questões político-econômicas que geram uma distribuição desigual e um desperdício dos alimentos no planeta, vez que, inclusive sociedades que detêm abundância na produção de alimentos são vítimas do problema da fome (Castro, 2003, p. 45).

O Brasil também se vê nesse problema mundial. Como bem explica Dirceu Siqueira, “a fome, enquanto fenômeno presente na sociedade moderna, surge em meio a um cenário desconfortante, pois jamais se produziu tanto alimento no Brasil, onde há alta tecnologia voltada à agricultura [...]. Desse modo, é difícil compreender o avanço da fome nesse país” (Siqueira, 2013, p. 13).

Como dispõe o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), “o Brasil tem uma das mais altas desigualdades de renda do mundo” (Brasil, 2018, n.p.), o que significa que a minoria das pessoas concentra

a maior parte da renda do país e que a grande faixa da população brasileira vive com muito pouco.

Nesse padrão, de acordo com os dados do PNAD Contínua, o rendimento mensal médio da população brasileira mais rica foi 33,8 vezes maior do que a metade mais pobre no ano de 2018: “a parcela de maior renda arrecadou R\$ 27.744 por mês, em média, enquanto os 50% menos favorecidos ganharam R\$ 820” (Brasil, 2019, n.p.).

Atualmente, a população brasileira é de mais de 213 milhões de pessoas, sendo que desse total, 6,5% vivem na extrema pobreza, ou seja, de acordo com o Governo Federal, possuem renda de R\$ 89,00 por pessoa (Brasil, c2021, n.p.). A renda per capita do brasileiro é de R\$ 1.438,00 (mil e quatrocentos e trinta e oito reais), de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (Brasil, 2021, n.p.).

Como consequência do abismo socioeconômico do Brasil, muitas pessoas não possuem acesso à alimentação adequada e saudável. A insegurança alimentar grave, onde se inclui o problema da fome, foi uma preocupação de 10,3 milhões pessoas entre os anos de 2017 e 2018, nos termos da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, divulgada pelo IBGE em 2020 (Brasil, 2020, n.p.).

Além disso, conforme a POF 2017-2018, “em 2017-2018, 5,1% das crianças com menos de 5 anos e 7,3% das pessoas com idade entre 5 e 17 anos viviam em domicílios com insegurança alimentar grave” (Brasil, 2020, n.p.).

A segurança alimentar é caracterizada quando o domicílio tem acesso pleno e regular aos alimentos, ou seja, em quantidade e qualidade suficientes para todos os seus membros, e desde que aludido acesso não interfira na consecução das demais necessidades básicas da família.

Por sua vez, a insegurança alimentar pode se dar em três diferentes níveis: é considerada leve quando há uma preocupação futura e há uma

queda na qualidade dos alimentos; é moderada na hipótese de já existir uma certa restrição na quantidade de alimentos; e é visualizada como grave, quando ocorre a privação severa de alimentos, que pode chegar até a fome.

Em contrapartida, no cenário internacional, o Brasil se consolida como um dos maiores produtores de alimentos do mundo, tendo produzido, em 2018, o montante de 226,5 milhões de toneladas de cereais, leguminosas e oleaginosas, 240,8 milhões de toneladas em 2019, 254,1 milhões de toneladas em 2020 e, prevendo, para o ano de 2021, 264,9 milhões de toneladas, de acordo com o IBGE (Brasil, 2019, n.p. e Brasil, 2021, n.p.).

Conforme apontam Elisio Contini e Adalberto Aragão, citados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a produção agropecuária brasileira tem o condão de alimentar 800 milhões de pessoas (Brasil, 2021, n.p.). Todavia, 10,3 milhões de brasileiros convivem com a insegurança alimentar grave que, conforme alhures mencionado, abrange a fome.

Trata-se de um enorme paradoxo o Brasil ser um dos maiores produtores mundiais de alimentos e ver parte de sua população padecer por falta deles.

Um dos fatores que explica o informe contrassenso refere-se à quantidade de alimentos exportados para outros países. A Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIA) expõe que “o Brasil é o segundo maior exportador de alimentos industrializados do mundo, levando seus alimentos para 190 países” (ABIA, c2021, n.p.) e gerando, para a balança comercial brasileira, um saldo de 50,9 bilhões de dólares (ABIA, c2021, n.p.).

Por estas razões, Dirceu Pereira Siqueira afirma que

Nos dizeres de Jean Drèze e Amarthia Sen, a fome é um fenômeno “socialmente intolerável, moralmente constrangedor e, politicamente inaceitável nos tempos atuais” levando-se em conta que o desenvolvimento agrícola bate recorde a cada ano, a capacidade produtiva se engrandece a cada dia e, com isso, a disponibilidade física dos alimentos está garantida, o que possibilita o atendimento à demanda necessária da sociedade (Siqueira, 2013, p. 14).

Nesse cenário, como forma de equalizar essa situação de embate entre a economia e a sociedade, cabe ao Poder Público, fundamentando-se nos direitos e nas garantias constantes no ordenamento jurídico brasileiro, implementar políticas públicas que possibilitem a diminuição da fome no país e a alimentação adequada da população, que respeite os aspectos nutricional, social e cultural dos alimentos, visando a rememoração da dignidade da pessoa humana.

Necessita-se, em outros termos, da atuação estatal para efetivação de políticas públicas de promoção humana, ou seja, ações “do governo voltadas para a população a fim de aumentar o bem-estar social” (Dante; Motta, 2016, p. 347).

1.2.2 Do Direito à Alimentação no Ordenamento Jurídico Interno e Internacional

Em razão de tudo que foi exposto no subtópico anterior, não se pode olvidar da essencialidade da alimentação para a manutenção da existência de uma vida digna (seja física, social ou culturalmente), o que impõe sua capitulação como direito, passível de ser tutelado e de ser exigível por meio dos mecanismos constantes na ciência jurídica.

Com este intuito, pode-se afirmar que “a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal” (Brasil, 2006, n.p.) e medular para que o indivíduo

seja capaz de desenvolver sua plena personalidade, ou seja, sua condição de ser humano, pois os alimentos “são intrínsecos à sobrevivência. O homem que não come, perece” (Santiago, 2020, p. 8).

Isso porque “ínsito à ideia de dignidade humana está o conceito de mínimo existencial, também chamado de mínimo social, ou o direito básico às provisões necessárias para que se viva dignamente” (Barroso, 2012, p. 84), dentre as quais se mostra necessária a presença da alimentação adequada e saudável.

O direito à alimentação, repise-se, é um instrumento basilar “capaz de dar ao ser humano um padrão de vida digno e de bem-estar” (Bispo, 2014, p. 71), um meio de se garantir os nutrientes necessários para a manutenção do corpo físico, a inclusão da pessoa no corpo social por meio do aprendizado e do trabalho, e a própria inserção em uma determinada cultura, pelo sentimento de pertencimento com as tradições e as religiões.

Aponta Fernando Gama de Miranda Netto que

o direito à alimentação acaba sendo um direito básico, sem o qual torna-se impossível o exercício de outros direitos fundamentais. Ora, se o ser humano come mal, dificilmente terá condições físicas para trabalhar bem ou desenvolver uma consciência crítica. Não terá, enfim, a possibilidade de desenvolver plenamente a sua personalidade (Miranda Netto, 2010, p. 1090).

Por essas razões, o direito à alimentação corresponde a um objeto de análise, de discussão e de preocupação, tanto no âmbito jurídico interno (direito brasileiro) como no âmbito externo (direito internacional), conforme será desenvolvido e explanado nos subtópicos subsequentes.

1.2.2.1 Do direito à alimentação no direito internacional

Observa-se que o direito à alimentação consiste em uma preocupação presente há tempos no cenário internacional. Existem diversos instrumentos jurídicos internacionais que dispõem sobre o tema: tratados, convenções, declarações, dentre outros.

A importância do estudo em âmbito internacional refere-se ao fato de que “grande parte da tradição constitucional Ibero Americana em matéria de direitos sociais é caracterizada pela repetição de tópicos já previstos no cenário internacional” (Siqueira, 2013, p. 75), havendo, pois, tanto direta como indiretamente, influência do âmbito externo sobre o interno, especialmente em razão do fenômeno da globalização.

Um dos primeiros documentos que trataram sobre o direito à alimentação, no âmbito internacional, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH), considerada um marco para a proteção dos direitos do homem, pois, “envolia valores morais tão grandes que veio a ser aprovada por resolução da Assembleia Geral da ONU, e com isso pode-se afirmar que reunia força de um ‘quase tratado’” (Siqueira, 2013, p. 77).

A abordagem se deu de forma explícita, com a menção da proteção ao direito à alimentação como um “[...] meio necessário para a garantia da dignidade humana. Em seu art. 25 a Declaração postula que a todo indivíduo deve ser garantido o direito de um padrão de vida digno e para isso faz-se necessária uma alimentação adequada” (Bispo, 2014, p. 71).

Além do artigo 25, “é possível afirmar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos contempla indiretamente o direito à alimentação, por meio da referência a outros direitos relacionados, como saúde, cultura, trabalho, família etc” (Siqueira, 2013, p. 78), corroborando com o dispositivo mencionado.

Em sequência, no ano de 1966 foi aprovado o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) pela Assembleia Geral da ONU, com 105 Estados assinando e nenhum voto contrário (Siqueira, 2013, p. 78), por meio do qual, também de forma expressa, apontou-se a alimentação como direito merecedor de tutela para a implementação do direito à vida adequada e digna.

No Brasil, o Congresso Nacional aprovou o texto do Pacto por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, cujo texto entrou em vigor, para o Brasil, na data de 24 de abril de 1992, tendo sido promulgado por meio do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

No seu artigo 11, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais indica que

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.
2. Os Estados Partes do presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessárias para:
 - a) Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais;
 - b) Assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios (Brasil, 1992, n.p.).

Urge salientar que o item 2 do artigo supradito menciona que os Estados signatários do Pacto reconhecem o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, e adotam, de forma individual e mediante cooperação internacional, a responsabilidade de criar medidas e programas concretos para que, com a progressiva diminuição da fome, seja possível a sua eliminação.

Sobre essa progressividade no asseguramento dos direitos reconhecidos pelo Pacto, constante em seu artigo 2º, item 1, foi elaborada a Recomendação Geral nº 3 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “dispondo que em curto prazo não seria possível aos Estados alcançarem a previsão, mas que haveria um mínimo a ser observado (inclusive no tocante à alimentação, conforme exemplifica o próprio texto da Recomendação Geral)” (Siqueira, 2013, p. 79-80).

Em outras palavras, objetiva-se que os Estados atuem na implantação de ações voltadas aos direitos de segunda dimensão, mesmo que aludida evolução se dê aos poucos, porque não se permite que a proteção retroceda (princípio da vedação ao retrocesso dos direitos fundamentais).

Outro documento internacional apontado pela doutrina como de grande importância para o reconhecimento do direito à alimentação é a Recomendação Geral nº 12 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que discorre, de forma direta e expressa, sobre a correlação da alimentação adequada e saudável com o princípio da dignidade humana.

Aponte-se que

O Comitê afirma que o direito à alimentação adequada está indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para o gozo de outros direitos humanos consagrados na Declaração Universal dos

Direitos Humanos. É também inseparável da justiça social, exigindo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais adequadas, tanto em nível nacional quanto internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e o gozo de todos os direitos humanos para todos.

[...] O direito à alimentação adequada não deve ser interpretado, portanto, de forma estrita ou restritiva, equiparando-o a uma quantidade de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos. O direito à alimentação adequada terá que ser alcançado progressivamente. No entanto, os Estados têm a obrigação elementar de tomar as medidas necessárias para mitigar e aliviar a fome, conforme previsto no parágrafo 2 do artigo 11, inclusive no caso de um desastre natural ou outro desastre (Barros; Sant'anna; Guerrini, 2018, p. 306-307).

Ressalta-se, ainda, consoante é possível observar, que o Comitê afirma que ao direito à alimentação adequada e saudável não cabe interpretação restritiva e que os Estados têm obrigação na implantação de políticas que visem a mitigação e o alívio da fome de sua população, pois este direito está – de forma indivisível – ligado à dignidade inata à pessoa humana e é imprescindível para o gozo dos outros direitos humanos declarados.

Essa implantação, conforme a Recomendação Geral mencionada, informa que “os Estados devem considerar a adoção de uma lei-quadro como um importante instrumento na implementação da estratégia nacional relativa ao direito à alimentação” (Barros; Sant'anna; Guerrini, 2018, p. 312), que traga em seu corpo diretrizes, objetivos, metodologias, procedimentos e mecanismos de monitoramento, visando a efetivação das estratégias nos diversos níveis institucionais.

O quarto documento que merece destaque é a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial de 1996, adotada pela Cúpula da Alimentação em nível mundial, com o intuito de implementação e monitoramento de seu plano de ação por todos os níveis de cooperação internacional (Siqueira, 2013, p. 85).

Nesse documento, consta como primeiro item do plano de ação o seguinte:

A Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação estabelecem as bases para diversas trajectórias, de maneira a atingir um objectivo comum - segurança alimentar a nível individual, familiar, nacional, regional e mundial. Existe segurança alimentar quando as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e económico a alimentos seguros, nutritivos e suficientes para satisfazer as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de levarem uma vida activa e sã. A este respeito é necessário uma acção concertada, a todos os níveis. Cada país deverá adoptar uma estratégia, segundo os seus recursos e capacidades, para alcançar os próprios objectivos e ao mesmo tempo cooperar, no plano regional e internacional, na organização de soluções colectivas dos problemas mundiais de segurança alimentar. Num mundo de instituições, sociedades e economias cada vez mais ligadas, é imprescindível coordenar os esforços e compartilhar as responsabilidades (Fao, 1996, n.p.).

De acordo com a Declaração de Roma, para que seja possível assegurar o direito à alimentação, melhorando o acesso aos alimentos, faz-se mister a erradicação da pobreza e a criação de um ambiente pacífico e estável para que as iniciativas privadas e públicas foquem os seus conhecimentos, esforços, recursos e sobretudo investimentos, no objetivo comum de garantir alimentos a todos (Fao, 1996, n.p.).

O Segundo Compromisso da Declaração de Roma bem traduz esse objetivo quando prescreve que “Implementaremos políticas que tenham como objectivo erradicar a pobreza e a desigualdade e melhorar o acesso físico e económico de todos, a todo momento, a alimentos suficientes e, nutricionalmente adequados e seguros, assim como à sua utilização eficaz” (Fao, 1996, n.p.).

Há, ainda, o Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), “o qual se insere no âmbito do Sistema

Interamericano de proteção dos direitos humanos, uma vez que vem a consolidar a Convenção Americana de Direitos Humanos” (SIQUEIRA, 2013, p. 87), que foi promulgado pelo Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999, e dispõe em seu artigo 12 que “toda pessoa tem direito a nutrição adequada, que lhe assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual” (Brasil, 1999, n.p.).

Por fim, há de citar a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), que ocorreu no Brasil em junho de 2012, onde foram fixadas metas a serem atingidas pelos Estados acerca de determinados temas, dentre os quais a segurança alimentar e nutricional.

Essas metas constam no Relatório Final da Conferência, consoante explica Dirceu Pereira Siqueira:

No item 108, fixaram-se compromissos dos Estados para com uma alimentação adequada em termos nutricionais, visando a maiores cuidados em relação à segurança alimentar e também à elevação de acessibilidade aos alimentos, reconhecendo-se, muitas vezes, a dificuldade econômica, para a aquisição de alguns deles. [...] O item 109 demonstrou bastante preocupação dos Estados quanto à extrema pobreza, que afeta diretamente o direito à alimentação, no tocante à aquisição de alimentos (Siqueira, 2013, p. 88).

Vislumbra-se que, diante da menção destes documentos de cunho internacional, o direito à alimentação corresponde a um direito humano, foco de preocupação global, a ponto de fazer com que os países se reúnam e pactuem, por diversas vezes, buscar a implementação de ações governamentais voltadas à eliminação da pobreza e da fome e de políticas que tratem da segurança alimentar e da alimentação adequada e saudável da população.

1.2.2.2 Do direito à alimentação no direito interno

O direito à alimentação encontra respaldo em todos os níveis no ordenamento jurídico brasileiro: da Constituição às normas infralegais, passando-se pelas normas infraconstitucionais, das três esferas de governo, federal, estadual (distrital, de igual modo) e municipal.

Partindo do pressuposto de que todas as normas devem respeito à Constituição Federal, sob pena de serem extirpadas do ordenamento jurídico, inicia-se o estudo do direito à alimentação constante no texto da Lei Maior.

Consoante artigo 6º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), o direito à alimentação é apontado como um direito social fundamental e constituído como cláusula pétrea.

A inserção do direito à alimentação no rol do artigo 6º, entretanto, não se deu de forma originária, quando da promulgação da Constituição, mas somente com a Emenda Constitucional nº 64, datada de 04 de fevereiro de 2010.

A proposta de emenda constitucional se deu em 2003, por meio da PEC nº 47, de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, com o intuito de “introduzir a alimentação como direito social, com o objetivo de considerar a alimentação como direito humano fundamental e consolidar a segurança alimentar e nutricional como política de Estado”, nos termos do parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados (Brasil, 2009, n.p.).

Em sua justificativa, aponta a Comissão que o congressista aduz que:

[...] o direito à alimentação foi reconhecido pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas – ONU, em 1993, enriquecendo a Carta dos Direitos Humanos de 1948, colocando em primeiro lugar, entre os direitos do cidadão, a alimentação. [...] O Brasil manifestou-se

oficialmente, na ONU, favorável à inclusão da alimentação como direito social do cidadão. Propõe [...] assegurar aos segmentos vulneráveis da população o estabelecimento de políticas públicas consistentes que combatam a fome e a miséria, de forma a permitir a cada brasileiro usufruir de uma alimentação adequada (Brasil, 2009, n.p.).

Não obstante a inclusão expressa do direito à alimentação como um direito social fundamental somente no ano de 2010, “antes do advento da Emenda Constitucional de nº 64, já era possível, de maneira interpretativa, reconhecer o direito à alimentação, isso levando em consideração uma atividade hermenêutica quanto aos dispositivos constitucionais” (Siqueira, 2013, p. 39), pois necessário se rememorar que, conforme explana Oscar Ivan Prux, o “reconhecimento da força normativa e poder de influenciar na interpretação das demais normas, se deve ao fato de que os direitos classificados como fundamentais [...] são tidos como essenciais, possuindo certa ascendência natural sobre os demais” (Prux, 2016, p. 1197).

O primeiro dispositivo constitucional apontado como fonte interpretativa da existência do direito à alimentação como objeto de proteção é o inciso III do artigo 3º, que afirma que “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988, n.p.) é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Outro dispositivo da Carta Magna citado é o inciso IV do artigo 7º, que dispõe que é direito do trabalhador o “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, [...]” (Brasil, 1988, n.p.).

Também merecem destaque os artigos 170 e 193 da Constituição, cujos textos anunciam que as ordens econômica, financeira e social são fundadas na justiça social, “o que mais uma vez enriquece a interpretação favorável ao direito à alimentação” (Siqueira, 2013, p. 40-41).

Cite-se, ainda, o artigo 227 da Constituição que, mesmo antes de ser alterado pela Emenda Constitucional nº 65, também de 2010, já anunciava a alimentação como direito da criança e do adolescente, cuja implementação é de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. Observe-se a redação originária: “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação [...]”.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por meio da Emenda Constitucional nº 31 de 2000, consta o artigo 79, que instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, visando ações suplementares em várias esferas, dentre as quais a nutrição e a saúde, para vigorar, inicialmente, até 2010, quando, mediante a Emenda Constitucional nº 67 de 2010, passou a ter vigência sem prazo determinado, demonstrando a manutenção da necessidade de ações e políticas voltadas ao direito à alimentação.

Enfim, não se pode esquecer do parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição que proclama que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Brasil, 1988, n.p.). Nesse sentido, como visto no subtópico anterior, o Brasil aderiu a diversos tratados que anunciavam o direito à alimentação como essencial para a manutenção da vida e da dignidade da pessoa humana.

Todavia, apesar da existência de todos esses dispositivos citados, “a Emenda Constitucional tornou o direito à alimentação aplicável

imediatamente, vinculante e hierarquicamente superior” (Bispo, 2014, p. 78), com “caráter de cláusula pétrea, [...] parte do núcleo intangível da Constituição Federal, [...] concretizado independente das barreiras econômicas, [...] parte integrante do conceito de mínimo existencial” (Bispo, 2014, p. 77-78).

Assim, mostra-se inegável a importância da inserção do direito à alimentação como norma constitucional, considerando a sua posição de superioridade e de vinculação sobre o conteúdo das demais normas do direito brasileiro, “o que define como consequência o fato de que nenhuma outra norma poderá incidir sobre os indivíduos se estiver em desconformidade com os preceitos constitucionais” (Bispo, 2014, p. 78).

No campo infraconstitucional, uma das principais normas que tratam do direito à alimentação que, inclusive, tem vigência anterior à norma constitucional, é a Lei Federal nº 11.346 de 2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e saudável.

A Lei Federal nº 11.346/2006, em seu artigo 2º, define a alimentação adequada e saudável como um “direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal [...]” (Brasil, 2006, n.p.). Aponta, ainda, que cabe ao “poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população” (Brasil, 2006, n.p.).

Observe-se que um importante conceito trazido pela Lei supramencionada é o de segurança (e, por raciocínio inverso, o de insegurança) alimentar e nutricional, constante no seu artigo 3º:

Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Nesse diapasão, considera-se assegurada alimentar e nutricionalmente, a pessoa que tem acesso regular e permanente a alimentos, tanto qualitativa quanto quantitativamente, sem que, com isso, haja comprometimento das demais necessidades essenciais do indivíduo.

Em outras palavras, o direito social e fundamental à alimentação é respeitado quando o indivíduo detém segurança alimentar e nutricional, com acesso a quantidade e a qualidade de alimentos desejados, sem prejuízo às suas outras necessidades básicas, como saúde, educação, transporte, lazer etc.

De acordo com o artigo 4º da Lei, a segurança alimentar e nutricional abrange a ampliação das condições para o acesso aos alimentos; a conservação da biodiversidade com utilização sustentável dos recursos; a promoção da saúde, da nutrição e da alimentação da população; a garantia da qualidade dos alimentos (biológica, sanitária, nutricional e tecnológica); estímulo às práticas alimentares saudáveis que respeitem a diversidade étnica, racial e cultural das pessoas; a produção do conhecimento com o acesso à informação; a implementação de políticas públicas sustentáveis e participativas relacionadas aos alimentos; e a formação de estoques reguladores e estratégicos de alimentos.

É Importante mencionar que o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional é formado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições

privadas da área que manifestarem interesse, com objetivos de “formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País” (Brasil, 2006, n.p.).

Nota-se que “o caráter transversal do Direito Fundamental à Alimentação Adequada [...] implica no diálogo entre diversos setores, esferas de governo, bem como a sociedade civil. É com esse diálogo participativo que o discurso jurídico alcança a sua plenitude” (Bispo, 2014, p. 79).

Outra legislação de extrema importância para o direito à alimentação é a Lei Federal nº 11.947 de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Por meio do PNAE, o governo federal repassa valores financeiros a estados e municípios, para que os entes públicos tenham condições de oferecer alimentação escolar adequada e realizar ações de educação alimentar e nutricional aos estudantes da educação básica pública (Brasil, s.d., n.p.).

O artigo 3º da Lei Federal nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, aponta que “a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado [...]”, e o artigo 4º aponta que o PNAE objetiva “[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos [...]” (Brasil, 2009, n.p.).

Aludida Lei, que será objeto de estudo aprofundado em capítulo próprio deste trabalho, foi regulada, inicialmente, dentre outros

instrumentos normativos, pela Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispôs sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (posteriormente revogada pela Resolução/CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020) e, nos seus considerando, apontava que

a alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, reconhecido internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25) e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (art. 11), sendo inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal [...] (Brasil, 2013, n.p.).

Verifica-se, assim, que a implementação da dignidade da pessoa humana, primordialmente no que tange às pessoas em desenvolvimento (crianças e adolescentes), tem relação direta com a alimentação, visto que seu emprego de modo saudável e adequado contribui para o seu crescimento e desenvolvimento, sendo essencial à realização dos direitos insculpidos na Constituição da República e nas normas infraconstitucionais.

1.2.3 Do Direito da Personalidade à Alimentação

Conforme explanado no item 1.1, os direitos da personalidade são caracterizados por corresponderem a uma categoria especial de direitos, cujo objeto é a “essência da pessoa e suas principais características” (Borges, 2009, p. 44), sendo, os bens da personalidade aqueles de cunho orgânico à própria natureza da pessoa, intimamente correlacionados com as suas necessidades essenciais, de ordem física e moral, decorrentes da noção de dignidade humana.

Logo, “os bens da personalidade existem quando se referem às condições da essência do ser humano e, em decorrência, o direito da personalidade surge para proteger os referidos bens, à medida que tais direitos preservam fatores elementares à existência digna da pessoa” (Souza, 2002, p. 6).

Uma vez que o universo jurídico não é estático (teoria tridimensional do direito) e o direito está em constante evolução, evidente que os direitos da personalidade são *numerus apertus*; não são, pois, taxativos. O catálogo está em contínua expansão, constituindo uma séria aberta de vários aspectos da personalidade (Borges, 2009, p. 50), que, por sua vez, é conceituada como a “qualidade ou condição de uma pessoa” (Michaelis, 2021, n.p.), influenciada pelo desenvolvimento cultural, por conseguinte, inviável criar um rol estático e completo de proteção.

Nesse sentido, consoante alhures demonstrado, a teoria tipificadora dos direitos da personalidade, baseada no positivismo jurídico, parece não ter se mostrado capaz de melhor tutelar a integralidade da personalidade jurídica no seu grau máximo de efetividade, pois com a passagem do tempo, novos bens da personalidade que surgissem, estariam fora de seu âmbito de proteção.

Além disso, “restringir os direitos da personalidade à positivação do ordenamento jurídico seria reconhecer direitos que apenas existem se inseridos em textos legais, como ocorre flagrantemente com a vida ou a liberdade, o que seria a representação de um retrocesso” (Souza, 2002, p. 2-3).

Viu-se, deste modo que a teoria do direito geral da personalidade evidencia-se como a que detém melhores instrumentos para proteção da integralidade do conteúdo da personalidade, de forma a abarcar

tanto os aspectos já conhecidos, como aqueles que ainda não se tem notícia, diante da infinitude intrínseca à personalidade humana.

O direito geral da personalidade, nessa perspectiva, pode ser conceituado como sendo “o direito de cada homem ao respeito e à promoção da globalidade dos elementos, potencialidades e expressões da sua personalidade humana bem como da unidade psico-físico-sócio-ambiental dessa mesma personalidade humana” (Sousa, 1995, p. 93).

Nesse mesmo sentido, Ivan Dias da Motta e Pedro Ferreira de Freitas, discorrem que:

O fato é, que, reconhecidos como direitos inatos ou não, os direitos da personalidade se constituem em direitos mínimos que visam assegurar e resguardar a dignidade da pessoa humana e como tais devem estar previstos e sancionados pelo ordenamento jurídico, não de forma estanque e limitada, mas levando-se em consideração o reconhecimento de um direito geral de personalidade, a que se remeteriam todos os outros tipos previstos ou não no sistema jurídico (Freitas; Motta, 2015, p. 54).

Por meio da teoria do direito geral da personalidade, aprende-se que a proteção da personalidade humana, por meio dos direitos da personalidade, é consequência da dignidade humana, princípio basilar do sistema jurídico brasileiro, conforme artigo 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, apto a englobar toda essa unidade psico-físico-sócio-ambiental e em constante desenvolvimento cultural da personalidade humana, como já mencionado.

Nessa senda, resta clarividente que os direitos da personalidade são aqueles que se voltam à realização da dignidade do homem (Borges, 2009, p. 41), ou seja, são os essenciais à própria sobrevivência e desenvolvimento de ordem física, moral, intelectual e cultural do homem.

Baseado em tudo que foi exposto até então, apresenta-se viável deduzir que o direito à alimentação, além de se caracterizar como um direito social, fundamental e humano, encontra-se, igualmente, no

âmago do núcleo duro dos direitos da personalidade, em razão de sua fundamentalidade para a manutenção da dignidade do homem, seja em razão do aspecto físico (nutricional), seja em decorrência do aspecto social, intelectual e cultural dos alimentos sobre a pessoa.

Isso, pois, no que tange ao aspecto físico/nutricional, “o acesso a uma alimentação adequada corresponde, por si só, ao direito a existir e coexistir, vinculado diretamente ao valor da dignidade humana, verdadeiro eixo estruturante da Constituição de 1988” (Bezerra e Isaguirre, 2014, p. 678), ou seja, “a alimentação é a base da vida; sem alimentar-se adequadamente o homem não consegue sobreviver, não consegue se realizar e não consegue produzir” (Pozzetti; Zambrano, 2020, p. 209).

Nesse diapasão, “se a vida é o bem jurídico mais importante do ser humano e, se para mantê-la, é necessário alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, conclui-se que o Direito à alimentação é um direito fundamental” (Pozzetti; Zambrano, 2020, p. 209) e essencial ao desenvolvimento da personalidade do homem, uma vez ser “necessário para assegurar a todos uma existência com dignidade, igualdade e liberdade” (Gamba; Montal, 2010, p. 62).

Impõe-se necessário relembrar, nesse praxe, que:

O direito à alimentação, portanto, está estritamente relacionado com o princípio da dignidade da pessoa humana, contribuindo à interpretação do conceito de segurança alimentar de forma expansiva, evitando o seu pensamento reducionista em associá-lo apenas à quantidade suficiente de alimentos destinados ao consumo humano, mas também à qualidade dos alimentos postos no mercado. (Pellanda, 2013, p. 102).

Além do aspecto físico e nutricional da fundamentalidade do direito à alimentação para manutenção da dignidade humana,

igualmente importante se mostra o aspecto social, intelectual e cultural dos alimentos sobre a pessoa.

Note-se que “o alimento tem funções transcendentais ao suprimento das necessidades biológicas, pois agrega significados culturais, comportamentais e afetivos singulares que não podem ser desprezados” (Ministério da Saúde, 2013, p. 32).

É importante clarificar que este aspecto não exclui o primeiro (relacionado à questão física e nutricional), mas o complementa, de modo a atingir a totalidade da dignidade humana, essência da personalidade.

Observe-se que a essencialidade do direito à alimentação encontra base na sociedade e na cultura em que a pessoa está inserida, fatores que geram influência sobre a construção do modo de vida e das escolhas da pessoa, de forma a modelar e desenvolver sua personalidade e o sentimento de pertencimento ao grupo. “O alimento adequado às necessidades correspondentes é essencial ao desenvolvimento pessoal e cultural do sujeito de direito – cidadão brasileiro” (Nunes, 2016, p. 182).

Nesse ponto, importante salientar, ainda, que a cultura e as relações sociais possuem um elo de mão dupla com o direito à alimentação: existe uma influência recíproca, “isto é, como algo que surge em uma determinada realidade, fruto de um conjunto de relações sociais” (Bezerra; Isaguirre, 2014, p. 682) e que acaba por influenciar a própria sociedade.

Dessa forma, é notório que a conceituação de alimentação ultrapassa a barreira de ser apenas “uma necessidade a ser coberta para a sobrevivência, mas também um indicador de dignidade e sociabilidade. ‘Alimento’, nesse sentido, se constitui como prática cultural, ‘direito’ e condição de ‘dignidade da pessoa humana’” (Muñoz; Carvalho, 2016, p. 37).

O indivíduo mal alimentado vê-se violado na sua integridade física e psíquica, não possui energia para estudar e para trabalhar, o que fere os seus direitos à liberdade e à igualdade, não se encontra apto para exercer a sua cultura e a sua cidadania. Essas consequências são apenas exemplos, haja vista que a violação do direito à alimentação gera efeitos pluridimensionais, atingindo diversos direitos da pessoa, ferindo a sua dignidade e culminando na eliminação da própria vida.

Com o mesmo pensamento, Emerson Garcia explica que

É valor assente, independente de qualquer fundamentação e em praticamente todos os povos, que a tortura avilta a dignidade, o mesmo ocorrendo com o não-fornecimento de medicamentos ou alimentos essenciais à sobrevivência humana, conclusão a que se chega a partir de critérios meramente intuitivos e independentes de um acurado espírito científico. Este valor comum, de indiscutível tendência à universalidade, em muito contribui para a paulatina sedimentação do respeito à dignidade, permitindo a aproximação dos vetores que consubstanciam os valores que a integram, enquanto em potência, e a sua projeção na realidade (Garcia, 2005, p. 92-93).

O direito à alimentação está inserido dentro o mínimo existencial da dignidade humana, “haja vista se tratar de uma das condições materiais básicas para a sua existência, [...] sem os quais todos os outros direitos subjetivos perderiam todo o interesse para o indivíduo são reconhecidos como direitos da personalidade por serem a medula da personalidade” (Kamikawa; Motta, 2014, p. 360).

Impõe-se mencionar que “o ser humano busca a felicidade, porém tendo em vista que ela possui um cunho substancialmente subjetivo, nossa Constituição Federal (art. 3º, IV) veio estabelecer a concepção de ‘bem estar para todos’” (Prux, 2016, p. 1215) e, continua o professor que,

[...] para existência e desenvolvimento da personalidade, somente alcançará nível que cumpra o constitucionalmente estabelecido, se agregando também direitos infraconstitucionais, na prática, propicie que a pessoa

consiga superar o nível da mera sobrevivência e alcance patamar de qualidade de vida consentâneo com o respeito à dignidade humana (também princípio constitucional); afinal, é na realidade cotidiana que tal deve ser aferido (Prux, 2016, p. 1215).

A importância do direito à alimentação fica demonstrada com a sua inserção em diversos instrumentos jurídicos de cunho internacional e nacional, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Recomendação Geral nº 12 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial, o Protocolo de San Salvador (Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), a Constituição Federal do Brasil de 1988, a Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006), a Lei do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Lei nº 11.947/2009), a Resolução/CD/FNDE nº 06/2020, dentre diversos outros aqui não abordados.

Aludida relevância para a consecução da dignidade humana é reforçada em países com altos índices de desigualdade socioeconômica, onde o problema da fome se faz presente para parcela da população, como o Brasil. Isso porque não há dignidade quando há fome; não há tutela da personalidade sem o reconhecimento, dentre todos os demais (sem diminuir a importância destes), do direito à alimentação.

Nota-se, ainda, que a presença deste direito personalíssimo no rol dos direitos fundamentais de cunho social do artigo 6º da Lei Maior, permite a exigibilidade da efetivação do direito à alimentação por meio de políticas públicas a serem implementadas pelo Estado, pois “a Constituição é norma jurídica central no sistema e vincula a todos dentro do Estado, sobretudo os Poderes Públicos. E, de todas as normas

constitucionais, os direitos fundamentais integram um núcleo normativo que, por variadas razões, deve ser especificamente prestigiado” (Barcellos, 2005, p. 89).

Em conclusão deste capítulo e em razão de tudo que foi abordado e exposto, resta justa e possível a defesa de que o direito fundamental à alimentação é um direito da personalidade, por ser essencial à manutenção da dignidade da pessoa humana, de sua condição de ser pessoa e dos demais direitos fundamentais, individuais e sociais, presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

2

DA POLÍTICA PÚBLICA E O DIREITO À ALIMENTAÇÃO

No primeiro capítulo, concluiu-se que é possível defender a ideia de que o direito à alimentação se encontra dentro do rol dos direitos da personalidade, em razão de sua fundamentalidade para a manutenção da dignidade do homem, seja em razão do aspecto físico (nutricional), seja em decorrência do aspecto social, intelectual e cultural que os alimentos exercem sobre/com a pessoa.

Cônsono explanado no Capítulo anterior, a essencialidade do direito à alimentação encontra base na sociedade e na cultura em que o indivíduo está inserto, fatores que geram influência sobre a construção do modo de vida e das escolhas pessoais, de forma a modelar e desenvolver sua personalidade e o sentimento de pertencimento ao grupo. Notou-se, nesse sentido, que “o alimento adequado às necessidades correspondentes é essencial ao desenvolvimento pessoal e cultural do sujeito de direito – cidadão brasileiro” (Nunes, 2016, p. 182).

Salientou-se, que a cultura e as relações sociais possuem um elo de mão dupla com o direito à alimentação: existe uma inegável influência recíproca, “isto é, como algo que surge em uma determinada realidade, fruto de um conjunto de relações sociais” (Bezerra; Isaguirre, 2014, p. 682) e que acaba por influenciar a própria sociedade, condicionando-a culturalmente.

Nesse diapasão que se mostra de absoluta importância o estudo da política pública denominada de Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que, por meio de repasses de valores financeiros aos estados, municípios e escolas federais, objetiva ofertar “alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de

todas as etapas da educação básica pública” (Brasil, s.d, n.p.), apresentando-se, dessa forma, como “uma estratégia de promoção da alimentação saudável” (Libermann; Bertolini, 2015, p. 3534).

Dois pontos se sobressaem na importância de estudo do PNAE: o fato de a alimentação ser considerada um instrumento de formação cultural da personalidade e o fato de o PNAE abranger pessoas em desenvolvimento físico-psicossocial (crianças e adolescentes), período da vida em que a alimentação se mostra de suma importância para a formação do homem.

Entretanto, antes de adentrar nas minúcias do Programa Nacional de Alimentação Escolar, é preciso o estudo da teoria geral da política pública, com a realização de apontamentos sobre seu conceito, seu ciclo de formação, seus planos de aproximação institucional e sua utilização como instrumento para promoção de ações que visem a efetivação do direito fundamental e personalíssimo à alimentação, a fim de que se tenha embasamento teórico suficiente para realizar uma análise crítica da política pública que se pretende focar.

Isso porque, consoante bem leciona Maria Paula Dallari Bucci, “a sistematização teórica da abordagem das políticas públicas deve contribuir para a criação de fórmulas de organização e estruturação do Poder Público capazes de melhorar a sua intervenção” (Bucci, 2013, p. 37) no meio social, com maior eficácia, efetividade, racionalidade e compreensibilidade.

Para tanto, o presente capítulo será subdividido nos seguintes quatro tópicos, os quais tratarão dos pormenores dos temas direcionados a cada qual: conceito de política pública; atores da política pública; ciclo da política pública; e a política pública como instrumento de efetivação do direito personalíssimo à alimentação.

Remetidos os pontos – reitere-se – serão indispensáveis para que se possa tecer uma análise crítica, de forma concreta, da política pública do PNAE à luz do direito fundamental e personalíssimo à alimentação.

2.1 Da origem e do conceito de política pública

A política pública, sob a perspectiva de área de conhecimento e disciplina acadêmica, teve origem nos Estados Unidos da América, no início do Século XX, quando o foco de análise dos estudos sobre a temática desvinculou-se do Estado e de suas instituições (perspectiva até então dominante na Europa) e migrou para a própria produção do governo, ou seja, o resultado das ações e das omissões daqueles que detinham o poder (Souza, 2007, p. 66-67).

Nesse sentido, de acordo com Celina Souza, discorrida independência desta área do conhecimento pode ser atribuída a quatro fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (Souza, 2007, p. 67).

Ao primeiro, Laswell, imputa-se a inserção da expressão “*policy analysis*”, ou seja, “análise de política pública”, que teve como intuito harmonizar os interesses dos grupos conflitantes (cientistas sociais, grupos de interesse e governo) utilizando-se como método a conciliação entre o conhecimento científico/acadêmico e a produção empírica governamental (Laswell, 1936).

Por sua vez, pontua Celina Souza que Simon foi o precursor dos estudos sobre a racionalidade limitada dos *policy makers* (atores/decisores das políticas públicas), decorrente de “problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para tomada de decisão, auto-interesse dos decisores etc.” (Souza, 2007, p. 67). Entretanto, não obstante classificada como limitada, aduziu Simon que

a racionalidade dos gestores pode atingir um ponto satisfatório por meio da criação de estruturas com regras e incentivos que visem o direcionamento do comportamento a determinados resultados almejados, de modo a bloquear o uso de interesses próprios dos decisores (Simon, 1957).

Lindblom (1959), ao discordar do foco no racionalismo dos dois precursores, Laswell e Simon, contribuiu com a inserção de algumas variantes (relação de poder, eleições, burocracias, grupos de interesse, dentre outros) para formular e analisar uma política pública, afirmando que o processo de decisão “não teria necessariamente um fim ou um princípio” (Souza, 2007, p. 68).

Por fim, Easton (1965) classificou a política pública como um sistema, “uma relação entre formulação, resultados e o ambiente” (Souza, 2007, p. 68), que é influenciada por fatores externos (mídia, grupos de interesse, partidos) em seus efeitos e resultados.

Para Celina Souza, o pressuposto analítico do que deu início e forma aos estudos sobre políticas públicas “[...] é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (Souza, 2007, p. 67), não sendo a política o único objeto das políticas públicas.

Ao contrário: as políticas públicas detêm íntima relação com diversas áreas do conhecimento, como o direito, a economia, a sociologia, o meio ambiente, entre inúmeras outras aqui não citadas.

Aliás, impõe-se salientar que “as funções peculiares ao governo não são fixas, mas diversas em diferentes estados da sociedade – muito mais extensas em estado atrasado do que em um desenvolvido” (Mill, 1995, p. 16).

Nesse diapasão, conquanto afirme que inexistente um conceito único ou considerado melhor de política pública, vez que a definição pode variar de acordo com a vertente adotada pelo seu autor (Souza, 2007, p. 24), Celina Souza traz o seu conceito de política pública ao apontar que:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (Souza, 2007, p. 26).

Com outro viés, mas com o mesmo intuito, apresenta-se o conceito de política pública dada por Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Conforme observado, propõe-se, com a política pública, inserir o governo na obrigatoriedade de atuar, de analisar aludida escolha e, eventualmente, de propor mudanças no rumo de sua própria atuação governamental, “seja para o atendimento de direitos, diretamente, seja para a organização de formas econômicas e sociais que se relacionam com esse resultado” (Bucci, 2013, p. 35).

Em outras palavras, vislumbra-se que o intuito da política pública é a identificação e a correção de problemas públicos, por meio de exercício de influência sobre o comportamento da sociedade (ou parte dela), visando sua alteração ou sua regulação de acordo com o que se

pretende. Paulo Carlos Du Pin Calmon afirma, dessa forma, que a política pública nada mais é do que uma construção social, pois decorrente da interação de diferentes pessoas para ser gerada (Calmon, 2012, p. 10-11).

Com o estudo da ciência da política pública “o interesse é compreender, de maneira mais acurada, o funcionamento do governo enquanto disparador e condutor de processos de transformação, com o emprego dos meios próprios do Estado ou postos à sua disposição” (Bucci, 2013, p. 35).

É notório que uma política pública tem a capacidade de interferir (e ser interferida) em questões jurídicas, políticas, econômicas e sociais; seu campo é, indiscutivelmente, multidisciplinar, como acima mencionado. Assim, como impõe uma alteração no status quo da sociedade é tão importante para a área jurídica (além das demais), mormente no que se alude à efetivação de direitos e de garantias legalmente instituídas.

Isso porque a maior sistematização da teoria da política pública caminha *pari passu* com o aumento de sua efetividade, como uma relação de causa e efeito, ou seja, visando “acelerar o processo de modernização, de redução da desigualdade e de inclusão social” (Bucci, 2013, p. 37).

No Brasil, o tema das políticas públicas entra em pauta no período pós-Constituição da República de 1988, que inflou o rol de direitos fundamentais sociais da população brasileira, “aspirando à quitação da dívida social” (Bucci, 2013, p. 25) decorrente do período ditatorial vivido nos anos anteriores.

Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci:

Logo após a redemocratização, quando o movimento social dominava a cena política, havia certa indistinção sobre os papéis específicos de seus próprios agentes e do governo em relação ao que seria necessário para realizar o plano contido na Constituição de 1988. A história recente explicava, em parte, esse obscurecimento, pois, recém-saídos do período autoritário, não considerávamos o governo entre as categorias mentais disponíveis para organizar a ação capaz de realizar a democracia. A perda de legitimidade do período autoritário cobrava um preço também no campo epistemológico. O governo eram “os outros” (Bucci, 2013, p. 25).

Saiu-se de um período autoritário para um período liberal e social, onde a Lei Maior passou a salvaguardar inúmeros direitos e garantias antes não existentes ou insuficientemente protegidos. Com a criação desses direitos e garantias e sua classificação como direitos subjetivos, o Estado passou a ter uma gama maior de responsabilidades para promover a sua efetivação, o que demandou uma análise mais criteriosa e aprofundada acerca da melhor forma de implantação de uma política pública.

Nessa seara, nota-se que a eficácia dos programas implantados se vincula com a “capacidade de os agentes que os concebem e implementem definirem objetivamente as metas pretendidas, escolherem os meios adequados para alcançá-las e criarem arranjos institucionais que os estruturem e articulem” (Coutinho, 2013, p. 13).

Assim, nessa linha de raciocínio, que a importância da análise de políticas públicas decorre do fato de que ela “visa melhorar o processo decisório público com o uso de métodos e técnicas de análise de problemas (*problem analysis*) e análise de soluções (*solution analysis*) para auxiliar nas decisões e na estruturação de políticas, leis, programas, campanhas (...)” (Secchi, 2019, p. 1).

Além disso, os operadores do direito, que são treinados “a falar da justiça social e são desde cedo expostos a diversas concepções metafísicas sobre o que ela é ou deveria ser” (Coutinho, 2013, p. 13), não

detém a mesma capacidade – como regra – na desenvoltura prática para implementar as políticas públicas necessárias ao atingimento dos direitos e garantias aclamadas, “que são, por excelência, os mecanismos pelos quais direitos se efetivam nos Estados de Bem-Estar Social” (Coutinho, 2013, p. 13).

Diogo Coutinho arremata o raciocínio trazendo a descrição do arcabouço jurídico como um elemento estruturante de políticas públicas para o desenvolvimento da sociedade, apontando o direito como

(...) desempenhando papeis de formalização de fins (direito como objetivo), seleção de meios (direito como ferramenta), definição de atribuições (direito como arranjo institucional) e construção de canais de participação e controle social (direito como vocalização de demandas) no desenvolvimento (Coutinho, 2013, p. 22).

Ante tudo o que foi até o momento exposto, vislumbra-se notória a importância de se compreender o funcionamento de uma política pública, que, salutar recordar que se trata de um conjunto de decisões interrelacionadas para a consecução de objetivos predefinidos, tomados por uma pessoa (ator) ou um grupo de atores, visando a correção de um problema público identificado.

2.2 Dos atores da política pública

Ao passo que já exposto, a política pública é pensada e implementada por uma pessoa ou um grupo de pessoas denominados de ator(es).

Expõe a literatura da política pública que “os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política [...] que tem capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 139).

Não há, neste momento, um vínculo de hierarquia entre os atores das políticas públicas, conquanto determinados atores acabem por, na prática, prevalecer. Em verdade, vê-se que “as características particulares das ‘policy networks’ são uma estrutura horizontal de competências, uma densidade comunicativa bastante alta e, inter-relacionado com isso, um controle mútuo comparativamente intenso” (Frey, 2000, p. 221).

E dita situação ocorre uma vez que esses participantes “não têm comportamentos ou interesses estáticos, mas sim dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 139): atuam na sensibilização da opinião pública, na alocação de recursos para a correção do problema público, na decisão sobre a formação da agenda da política pública, dentre vários outros papéis.

Além disso, a composição da rede de atores altera-se de acordo com as questões específicas debatidas, mesmo que essas questões estejam dentro da mesma política setorial. Klaus Frey explana:

Redes de atores não se constituem em torno de uma política setorial como um todo (por exemplo, a política de saúde, de educação ou de meio ambiente), mas apenas com algumas questões mais estreitamente delimitadas (por exemplo, um projeto de reciclagem de lixo, ou a criação e implementação de uma zona de proteção ambiental), são chamadas de “issue networks” (Frey, 2000, p. 221).

No Brasil, essa pluralidade da rede de atores de políticas públicas foi potencializada pós-Constituição de 1988, cujos pilares estão baseados na descentralização de poderes, na integração, na cooperação e na participação social, delineando-se, assim, “novas direções, mais complexas e múltiplas, na gestão de políticas” (Andrade, 2006, p. 55).

Inclusive, importante mencionar que, o termo rede mostra-se apto à compreensão da dinâmica que ocorre entre os atores: correspondem

a uma “representação de conectividade, de ligação, de simultaneidade e de interdependência [...] na resolução de problemas comuns dentro do espaço público” (Andrade, 2006, p. 55).

Verifica-se, assim, que aludida compreensão da rede acaba por afastar a ideia clássica de que a competência para a implementação da política pública é exclusiva do Poder Executivo.

Atente: não se olvida de que a implementação de políticas públicas se trata de um poder-dever dos representantes do Executivo, e que são um dos (ou o) principais atores em razão de que “sobre o governo recaem as funções de organizar a alocação dos meios públicos, dirigir e executar a Administração Pública e, mais importante, coordenar e planejar a ação coletiva, em diversos níveis e abrangências” (Bucci, 2013, p. 33). Todavia, não há como negar a atuação – cada vez maior – de outros atores estatais e não estatais.

Tais redes “podem ser visualizadas como molduras abertas ao constante derramamento de externalidades aonde ocorre uma permanente reconfiguração a partir da negociação dos atores” (Andrade, 2006, p. 57), de modo que “estratégias são construídas processualmente e ordenadas pelo discurso em ação de forma a tornar possível a construção das ligações entre os elementos e a formação de novas entidades” (Andrade, 2006, p. 57).

A capilarização dos atores das políticas públicas mostra-se, também, como resultado do controle (e da influência) da ação estatal pela sociedade, observa-se:

A formação de políticas públicas baseadas na descentralização e na participação social exige padrões de flexibilidade que sejam facilitadores de novas relações sociais e políticas de maneira a renovar a capacidade de governança pela capilarização da sociedade não apenas pelo seu controle sobre a ação estatal, mas também pela sua própria ação estratégica e decisória dentro do espaço público (Andrade, 2006, p. 57).

Isso porque a atuação estatal (referindo-se tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Legislativo), especialmente no que tange às políticas públicas, além de obediência aos limites da legalidade, deve curvar-se à legitimidade de suas ações, o que se dá – hodiernamente – por meio da inclusão de outros atores, principalmente, na construção da agenda e na tomada de decisões, como as organizações não governamentais, os grupos de interesse, os destinatários das políticas, o Poder Judiciário, o Ministério Público, dentre outros.

Nas certas palavras de Maria Paula Dallari Bucci, referida busca de legitimidade nas ações “trata-se de conter a força autoritária de pequenos grupos e dividir o exercício do poder com o conjunto da sociedade” (Bucci, 2013, p. 30); afinal, destinatária e verdadeira detentora do poder, nos termos da Constituição da República de 1988.

2.3 Do ciclo da política pública

A compreensão da necessidade de criação de um método para a implantação de políticas públicas objetiva “aumentar as chances de uma boa formulação, decisão e posterior implementação de um curso de ação” (Secchi, 2019, p. 1) e, assim, evitar decisões públicas baseadas unicamente na repetição de situações, imitações de atuações, preconceitos, “achismos” e auto interesses (Secchi, 2019, p. 2). “O objetivo central dessa atividade é dar subsídios informativos para que a política pública seja mais apta a resolver ou mitigar o problema público” (Secchi, 2019, p. 10).

Nesse diapasão, do nascimento de uma política pública até a sua finalização (e posterior avaliação) várias são as etapas a serem – didaticamente – seguidas. Aludida sequência interdependente de atos é, pois, denominada de “ciclo de políticas públicas”, a qual se mostra bem explanada e estruturada conforme as lições de Leonardo Secchi (2012).

Segundo Secchi, “o processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)” (Secchi, 2012, p. 33) que “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (Secchi, 2012, p. 33).

As referidas fases podem ser assim nominadas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política pública (Secchi, 2012, p. 33).

Importante mencionar que outros autores apresentam outras estruturas do ciclo de políticas públicas, sendo que o que é “comum a todas as propostas são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas” (Frey, 2000, p. 226). Klaus Frey apresenta o ciclo em cinco fases: “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação” (Frey, 2000, p. 226). Nota-se que, apesar de utilização de outros vocábulos, a ideia permanece a mesma da apresentada por Secchi.

Nesse sentido, com a constatação de que os fatos não se coadunam com a realidade almejada (identificação do problema), decide-se quais deles são os relevantes para serem trabalhados no momento (formação da agenda), sobre os escolhidos inicia-se um processo de arrolamento de soluções possíveis (formulação de alternativas), culminando na escolha dos objetivos e métodos para a solução eleita (tomada de decisão), quando, só então, o que foi decidido é colocado em prática (implementação). As ações realizadas são avaliadas no concernente à sua validade, ao seu sucesso ou ao seu insucesso (avaliação) e a política pública é encerrada (extinção).

Ocorre que, em muitas situações, o problema exige uma implementação imediata ou urgente de uma política pública (realidade), não sendo possível aguardar o cumprimento de todas as etapas ora descritas (ideal).

Menciona-se, ainda, que “o ciclo de políticas públicas, ainda que tenha utilidade heurística, raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as seqüências se alteram” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 56).

Entretanto, não se pode olvidar que a utilidade de se ter em mente a teoria do ciclo da política pública é a organização e a simplificação das ideias, auxiliando “políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 57), de modo a seguir um referencial, dentro do possível, um modelo analógico ao do processo, com procedimentos e organização:

A formulação da política consistiria, portanto, num procedimento, e poder-se-ia conceituar, genericamente, os programas de ação do governo como atos complexos. O incremento das atividades concernentes à elaboração das políticas e à sua execução insere-se num movimento de “procedimentalização das relações entre os poderes públicos”, a que se refere, mais uma vez, Massimo Giannini. Esse fenômeno de procedimentalização, no qual sobressai o poder de iniciativa do governo – e que diz respeito aos meios, ao pessoal, às informações, aos métodos e ao processo de formação e implementação das políticas –, é o ângulo sob o qual se justifica e se faz necessário o estudo das políticas públicas dentro do direito administrativo (Bucci, 2002, p. 96).

Observe que “o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha o seu caráter enquanto instrumento de análise” (Frey, 2000, p. 229), correspondendo a importantes pontos de referências “que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de

resolução de problema” (Frey, 2000, p. 229), o que, não se pode perder de vista como o foco da política pública.

Nesse sentido, cada uma das etapas do ciclo da política pública será abordada em subtópico específico, a fim de se trabalhar as minúcias dos pontos importantes para a compreensão do presente trabalho.

2.3.1 Da Identificação/Percepção do Problema Público

A primeira etapa do ciclo ideal da política pública é o momento de identificação do problema público que demanda solução.

Problema público “é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 56), corresponde, em outras palavras, na não convergência entre a realidade e a conjuntura almejada. É, pois, aquilo que se deseja ver superado.

Nesse sentido, não se pode olvidar que um problema público é, em verdade, uma concepção intersubjetiva, pois “uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 57), haja vista que “problemas do ponto de vista analítico só se transformam em problemas de ‘policy’ a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo” (Frey, 2000, p. 227).

Impõe-se ressaltar que a necessidade de percepção de um certo número de atores relevantes para a caracterização de que um problema demanda uma política pública não deve ser analisado somente em sua faceta negativa.

Isso porque as demandas públicas são infinitas e, com o desenvolvimento da sociedade e com a própria evolução da ciência – e consequentemente – do pensamento jurídico, os próprios direitos e garantias que se busca implementação, somam-se no decorrer do

tempo. Alguns passam por períodos de crise e depois começam a ser respeitados e aplicados, já outros demandam por maior pressão para serem efetivados.

Nessa seara, dentro de “um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns ‘policy issues’ vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um ‘policy cycle’” (Frey, 2000, p. 227).

Ainda, atinente à questão dos atores relevantes para a percepção de um problema, Klaus Frey exemplifica:

Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Frequentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar (Frey, 2000, p. 227).

A mídia (incluindo a mídia digital) vem se mostrando, cada vez mais, como um instrumento de divulgação das ações dos poderes públicos e, além, como meio de manutenção do próprio dever constitucional de transparência pública.

A partir do momento que uma situação é exposta na mídia (seja por meio da televisão, da rádio, de jornais ou da própria internet), os representantes do povo, eleitos por eles, são socialmente pressionados a atuar para solucionar o problema público apontado. Afinal, “do ponto de vista racional, esses atores encaram o problema público como matéria-prima de trabalho, e um político encontra nos problemas públicos uma oportunidade para demonstrar seu trabalho ou, ainda, uma justificativa para a sua existência” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 58).

Posteriormente à descoberta, percepção ou identificação de um problema público, nasce um ponto importante: a necessidade de defini-lo ou delimitá-lo. “A delimitação do problema envolve definir quais são

seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência dele” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 57), “sendo isso posteriormente de fundamental importância para a proposição de soluções na fase da elaboração dos programas” (Frey, 2000, p. 227).

Clarifica-se: quando da definição (mesmo que temporária) dos elementos do problema público acaba-se – por uma consequência lógica – por criar os “norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 57). “É a forma como o problema for definido que dará direção e propósito para todo o estudo” (CALMON, 2012, p. 48) e, por essa razão, os “problemas devem ser definidos incorporando um caráter avaliativo” (Calmon, 2012, p. 48).

A temporariedade da definição dos elementos do problema público é intrínseca ao seu próprio objeto, uma vez que nessa fase do ciclo, ela é trazida por um ator ou um grupo pequeno de atores, que, como todo ser humano, realiza a sua análise de acordo com a sua perspectiva, a qual não necessariamente é a predominante ou a correta.

Assim, “nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas e os próprios destinatários da política pública” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 57).

É nesse momento do ciclo de política pública que se realiza a averiguação prévia da potencial extinção ou minoração do problema público, ou seja, se há, ao menos de forma abstrata, possibilidade de solucioná-lo dentro do almejado.

Por fim, merece destaque a ideia de que a eficiência da definição do problema público encontra-se na realização da coleta de informações verdadeiramente de relevo, baseadas em dados quantitativos e analíticos (Chrispino, 2016, p. 68), em fatos, e não em meras conjecturas.

2.3.2 Da Formação da Agenda (“Agenda Setting”)

Posteriormente à identificação do problema público por algum ator ou por um grupo de atores das políticas públicas, adentra-se à fase na qual será analisada a possibilidade de sua inclusão na agenda, que corresponde – de forma sucinta – à lista de atuação prioritária governamental.

De acordo com o entendimento de Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho e Valdemir Pires, “a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 58), que pode se corporificar variavelmente, como “um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê de um jornal entende como importantes” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 58).

Isso decorre do fato de que os recursos públicos são finitos ao serem cotejados com a imensa gama de problemas públicos existentes. Nesse patamar, não é possível que se olvide “que a agenda governamental se relaciona, quando não deriva, da formação da agenda mais ampla de uma sociedade, que é definida por Birkland (2001) como o processo pelo qual problemas e alternativas de solução ganham ou perdem atenção do público e das elites” (Calmon; Costa, 2007, p. 3).

Menciona-se, ainda, sem adentrar na questão da vertente ideológica defendida pelo governo que estiver no poder, que a própria Constituição arrola determinadas áreas e matérias da seara pública que devem receber quantitativos mínimos de investimento, sob pena de desaprovação das contas públicas do gestor, como atualmente ocorre com a saúde e a educação (conforme dispõem os artigos 198 e 212 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Explica Klaus Frey, nesse sentido, que é “na fase do ‘agenda setting’ se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação” (Frey, 2000, p. 227).

Isso porque, sobretudo, “para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política” (Frey, 2000, p. 227).

Verifica-se, pois, que a análise depende da combinação de diversos fatores e situações: “são feitas avaliações de mérito, ensaio de custo, simulações de impacto, opções de modelo de implementação de políticas e as ‘redes de políticas’ envolvidas no ‘a favor’ e no ‘contra’” (Chrispino, 2016. p. 67), que serão aprofundadas quando da fase da formulação e avaliação das alternativas.

Como consequência, “os problemas entram e saem das agendas. Eles ganham notoriedade e relevância, e depois desinflam” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 59). Expõe-se, ainda, que Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho e Valdemir Pires apontam, como referência, a teoria do equilíbrio pontuado, a qual explana as razões da ocorrência de estabilidade ou de mudança nas agendas governamentais:

A agenda reveza períodos de estabilidade de problemas e períodos de emergência de problemas. Os períodos de estabilidade são reflexos de pressões políticas de manutenção do status quo e de restrições institucionais que coíbem a mudança da agenda. Os períodos de ruptura (ascensão de novos problemas ou redefinição de velhos problemas) são reflexos da mudança da compreensão da essência do problema (informações empíricas), de novos apelos emotivos em torno de algum problema, e de empreendedores de políticas públicas que são capazes de inserir ou inflar certos problemas na agenda (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 59).

Nesse contexto, é possível a classificação dos problemas pertinente à formação da agenda, ou, em outras palavras, de acordo com o “diagnóstico da tendência do problema” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 60). Por aludido critério, existem problemas súbitos, incrementais, em declínio, estáveis e cíclicos.

Os problemas súbitos, como a própria denominação sugere, “são aqueles que entram de supetão na agenda. Ninguém prestava atenção a esse problema e, após algum fenômeno extremo, passou a ser percebido pelas pessoas” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 60), ou mesmo não existia e, diante de alguma alteração fática, surgiu e passou a demandar resposta do Poder Público. O exemplo atual de um problema súbito é a pandemia da doença denominada de COVID-19, praticamente desconhecida até final de 2019 e que se espalhou por todo o planeta em menos de três meses.

Existem, também, os chamados problemas incrementais. Diferentemente dos súbitos, estes, de forma gradual, acabam por ganhar espaço na formulação da agenda. As razões para relatado incremento são inúmeras, podendo variar desde a negligência dos governos frente à situação que demanda uma resposta até o próprio desenvolvimento de certa(s) área(s) da sociedade que, em decorrência de um efeito rebote, acaba(m) por gerar problemas em outro(s) (v.g. o aumento do número de indústrias e da própria produção industrial, quando despido de balizas legais – normatização – e/ou quando ineficaz o planejamento, são aptos a gerar danos ao meio ambiente).

Por sua vez, e resultado de um raciocínio inverso do anterior, têm-se os problemas em declínio, os quais “perdem espaço progressivamente na agenda. Exemplo disto é a melhoria do saneamento básico nas grandes cidades, causando declínio gradual dos problemas relacionados à higiene e doença, como a cólera, diarreia, hepatite e amebíase” (Secchi;

Coelho; Pires, 2019, p. 60). São problemas que antes demandavam grande atuação das políticas públicas, mas que, com o passar do tempo, acabam diminuindo.

Os problemas estáveis podem ser conceituados como aqueles que permanecem na agenda, sem avanços ou retrocessos no decorrer do tempo. Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho e Valdemir Pires exemplificam a precariedade das calçadas no Brasil como um problema com estabilidade (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 60).

Por fim, nomeie-se os problemas cíclicos, também denominados de sazonais, haja vista ocorrer o seu surgimento/aumento ou desaparecimento/diminuição somente em determinados períodos, inexistindo sua presença constante na agenda governamental. “Exemplos de problemas cíclicos são a compra de votos, que acontecem em anos eleitorais, e a inundação sazonal das margens habitadas dos rios da região amazônica” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 60).

Impõe-se apontar que, além do critério quantitativo acima descrito (com foco na quantidade de vezes que o problema surge), a formação da agenda também pode ser vislumbrada a partir de um critério qualitativo do problema, ou seja, em sua capacidade de “despertar a atenção de uma audiência mais ampla ou mais atenta” (Calmon; Costa, 2007, p. 3).

Sob a referida análise, um problema seria incluído na formação da agenda a depender de “cinco características que afetariam diretamente a sua capacidade de despertar a atenção de um público mais amplo” (Calmon; Costa, 2007, p. 3), quais sejam: grau de especificidade, escopo da importância, relevância temporal, grau de complexidade e precedência categórica. Observe-se:

- (i) Grau de especificidade – quanto mais abstrata for a definição de um problema, maior é a probabilidade de despertar a atenção de uma audiência mais ampla;

- (ii) Escopo da importância - quanto mais importante o tema é para a sociedade, maior é a probabilidade de atingir o público;
- (iii) Relevância temporal - quanto mais duradouro for o possível impacto do problema, maior será a audiência;
- (iv) Grau de complexidade - problemas mais simples e fáceis de serem compreendidos atingem uma audiência mais ampla;
- (v) Precedência categórica - problemas com precedentes similares atingirão mais rapidamente uma audiência mais ampla (Calmon; Costa, 2007, p. 3).

Em síntese, problemas com simples e abstrata definição, com importância (significado) social e precedentes e que impactassem por um período longo, teriam, por consequência, maior repercussão na agenda do governo, em razão de seu potencial de lograr maior atenção.

2.3.3 Da Formulação das Alternativas

Com a formação da agenda, que, como visto alhures, arrola os problemas públicos eleitos para serem trabalhados, inicia-se a etapa do ciclo de formular alternativas para solucioná-los, mediante “o estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 61).

Note-se que “a aceção dada à palavra ‘alternativas’ equivale ao termo ‘diferentes cursos de ação’ ou ‘diferentes estratégias de intervenção’, que podem ser mutuamente excludentes ou podem significar a possibilidade de combinação de ‘alternativas’” (Chrispino, 2016, p. 68).

Em verdade, há que se atentar ao fato de que definir alternativas é, pois, “um instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder” (Schattschneider, 1960, p. 68).

Paulo Calmon afirma que é nessa fase que as alternativas devem ser listadas, considerando as propostas formuladas pelos atores das políticas públicas, as soluções eleitas em outros locais em casos semelhantes, a consequência da manutenção do *status quo* (CALMON, 2012, p. 52), em resumo, qual o custo-benefício de cada alternativa que se vislumbra.

É na formulação das alternativas que o *policymaker* submete-se à criatividade para que, com os objetivos almejados em mente, consiga elaborar “métodos, programas, estratégias ou ações” para alcançá-los (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 62) em cada proposta, imaginando os “contornos e detalhes práticos da proposta. Cada uma das alternativas vai requerer diferentes recursos técnicos, humanos, materiais e financeiros, além de ter chances diferentes de ser eficaz” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 62).

Note que a análise da eficácia da alternativa escolhida detém total relação de dependência com a forma como os objetivos são estabelecidos. A escolha de um objetivo mais genérico acaba por reduzir os meios de análise do resultado da política pública diante da falta de palpabilidade das ações esperadas e, ao revés, a maior concretude do objetivo estipulado gera maior facilidade na averiguação de sua eficácia.

A fixação de objetivos concretos, quando do estudo e da escolha das alternativas, é o ideal. Todavia, não se pode olvidar que, pragmaticamente, o estabelecimento de metas concretas pode ser considerado tecnicamente dificultoso (em razão da falta de dados e estudos suficientes) ou politicamente indesejado (nas hipóteses em que as probabilidades de sucesso são baixas) (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 62).

Em conformidade com o mencionado acima, é cediço que existem alternativas que podem ser somadas para atingimento do objetivo almejado e aquelas que se excluem. Cada um dos mecanismos de atuação

acaba por gerar determinados efeitos em uma determinada velocidade, mediante a alocação de determinada verba, sendo indispensável a observância de seus prós e contras. Logicamente, não são todos os mecanismos que servirão para todas as situações.

Pode-se indicar a existência de quatro mecanismos de indução de comportamentos ao dispor do ator da política pública: premiação (estímulo positivo direto), coerção (estímulo negativo direto), conscientização (estímulo positivo indireto) e solução técnica (estímulo negativo indireto).

A *policy analysis* é, pois, uma avaliação que antecipa os resultados (avaliação prescritiva), necessária na fase de análise das alternativas, que se dá por meio de “um trabalho de investigação das possíveis consequências de cada alternativa com objetivo de trazer informações que ajudem o processo decisório de política pública” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 64).

Por sua vez, salutar a menção de que a avaliação prescritiva pode se dar de forma racionalista e argumentativa. O primeiro método utiliza-se, majoritariamente, de projeções (baseia-se em tendências decorrentes de dados presentes ou históricos; possuem natureza empírico-indutivas) e predições (baseiam-se em teorias, proposições e analogias; têm natureza teórico-dedutivas), enquanto o segundo baseia-se em conjecturas (juízos de valores decorrentes de intuição ou de emoção) (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 64).

Quando da elaboração das alternativas para basear a tomada de decisão, explana Klaus Frey que “normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração” (Frey, 2000, p. 227-228).

Assim, com a formulação de alternativas do ciclo da política pública é que – abstratamente – passa-se a conhecer de forma objetiva e clara, quais são os limites existentes e as possibilidades de sucesso de cada alternativa, a fim de municiar o ator ou o grupo de atores quando da tomada da decisão.

2.3.4 Da Tomada de Decisão

Dentro do fluxo ideal do ciclo de políticas públicas, após a formulação de alternativas, segue-se à fase da tomada de decisão. É nessa etapa que “os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 65) com a tomada da decisão sobre qual caminho será percorrido.

Klaus Frey apresenta uma crítica ao que, na prática, de acordo com seu entendimento, ocorre nessa fase do ciclo da política pública. Afirma que é rara a decisão que se fundamenta nas alternativas de ação apresentadas na fase anterior e que, em verdade, o programa de compromisso já foi negociado antecipadamente pelos atores políticos de maior relevância. Em suas palavras:

Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um “programa de compromisso” negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões “verdadeiras”, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político (Frey, 2000, p. 228).

No que tange à forma como a decisão é tomada, Leonardo Secchi, Fernando de Souza Coelho e Valdemir Pires apresentam os modelos de tomada de decisão. São eles: racionalidade absoluta, racionalidade limitada, incremental e fluxos múltiplos (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 67-70).

No modelo de racionalidade absoluta (Jan Tinbergen) (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 67), tem-se que a tomada de decisão pelo(s) ator(es) da política pública é um processo decorrente, de forma única, da racionalidade. Nesse sentido, por meio de uma análise de custo-benefício de cada qual das alternativas que foram formuladas, o(s) responsável(is) escolhem a melhor dentre as existentes. É, pois, um modelo abstratamente ideal.

Utilizando-se do modelo da racionalidade limitada, apresentado por Herbert Simon (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 67), parte-se do pressuposto de que os atores da política pública são limitados cognitivamente e informativamente, e, como consequência, a decisão tomada “é interpretada como um esforço para escolher opções satisfatórias, mas não necessariamente ótimas” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 67), tendo em vista a inexistência do mundo ideal, vislumbrado no modelo de racionalidade absoluta.

Afora dos modelos de racionalidade, há o modelo apresentado por Charles Lindblom (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 68), denominado de incremental. Aludido modelo se afasta da base técnica e entende que “em situações de alta complexidade, como geralmente são as situações que envolvem a elaboração de uma política pública, o elemento político fala mais alto” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 68).

O incrementalismo pode ser caracterizado como um modelo de tomada de decisão que: a) considera que os problemas percebidos e as soluções escolhidas não são estáveis, sendo, a todo momento, reanalisadas e redefinidas; b) aponta que não existe decisão absolutamente livre, haja vista os limites trazidos por instituições, pelos interesses políticos e pelas próprias decisões anteriormente tomadas que demandam a realização de adaptações.

Por fim, o modelo dos fluxos múltiplos (John Kingdom) (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 69) explana que a tomada de decisões ocorre quando há confluência – ora denominada de janela de oportunidade – entre o problema (que oscila de acordo com a atenção do público), a solução (que oscila de acordo com a atuação dos interessados) e a existência de condição política favorável (que oscila conforme determinados eventos, como eleições, aprovação de orçamentos, dentre outros).

Com a análise perfunctória dos modelos de tomada de decisão, é possível se averiguar que a forma entendida como ideal não é, na prática, a mais utilizada. Todavia, o *standart* deve existir para que se fixe um norte a ser buscado pelos atores das políticas públicas.

2.3.5 Da Implementação da Política Pública

Após a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação das alternativas e a tomada de decisão, adentra-se na fase denominada de implementação da política pública, a qual, como indica a própria nomenclatura, trata-se do momento em que a teoria/alternativa escolhida é posta em prática e os resultados da demanda são colhidos, buscando-se “aproximar ao máximo o objetivo pretendido e o objetivo alcançado” (Chispino, 2016, p. 67).

Em outras palavras, é a fase “cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de ‘policy’” (Windhoff-Héritier, 1987, p. 86).

Em consenso explicam Secchi, Coelho e Pires, “a fase da implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas” (Secchi; Coelho;

Pires, 2019, p. 73), em prol dos interesses públicos primários, de acordo com a conveniência e oportunidade administrativa, mas dentro do espectro das balizas normativas existentes.

O planejamento é essencial para a implementação de políticas públicas, vez que, “governar não significa tão-só a administração do presente, isto é, a gestão de fatos conjunturais, mas também e sobretudo o planejamento do futuro, pelo estabelecimento de políticas a médio e longo prazo” (Comparato, 1989, p. 102).

Alusivo a este ponto, além da competência do Poder Executivo, ao Poder Legislativo é cabível grande proeminência na implementação de políticas públicas de longo prazo (mais de um mandato), cujos fundamentos, como regra, baseiam-se em determinações legais. O Poder Legislativo cria as linhas mestras do plano macroinstitucional por meio de aprovação de lei, pois representantes do povo, e o Poder Executivo passa a atuar, no que tange a essas políticas, para fixar pormenores e, assim, executá-las; e isso se repete com o próximo representante eleito do Executivo.

Explica-se: “os objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia. As leis de plano, portanto, conciliam princípio republicano e democrático com as demandas da estabilidade e da governabilidade” (Bucci, 1997, p. 97).

Verifica-se, pois, que as funções dos Poderes Executivo e Legislativo, no que se refere às políticas públicas, acabam por entrelaçar-se e criar, em diversos pontos, certas zonas cinzentas de competência, conforme explica Maria Paula Dallari Bucci:

Parece relativamente tranqüila a idéia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para execução pelo Poder

Executivo, segundo a clássica separação de poderes de Montesquieu. Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do governo, Poder Executivo, perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições (Bucci, 1997, p. 96).

Ainda, engendra necessário rememorar que o Executivo e o Legislativo não são os únicos atores das políticas públicas (como explanado no tópico 2.2 do presente trabalho), não obstante a proeminência de ambos na arena.

Verifica-se que a implementação da política pública depende da inteligente utilização dos instrumentos que estão à disposição do *policymaker*, visando a transformação das intenções declaradas em ações (concretas).

Citem-se como exemplos de instrumentos de política pública: legalização, regulamentação, desregulamentação, aplicação da lei, criação de tributos, subsídios, incentivos fiscais, disseminação de informações, campanhas, mobilizações, transferências de renda, discriminação seletiva positiva, prêmios, concursos, certificados, dentre outros (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 73-75).

Aludidos instrumentos podem ser usados de forma separada, alguns em conjunto entre si ou com outros não citados (vez que se trata de rol não exaustivo) e em diversas gradações. De acordo com a astúcia do *policymaker* é possível criar instrumentos, aperfeiçoar os já existentes, “tornando assim a implementação da política mais adequada ao problema público em questão” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 75).

Afora os instrumentos para a implementação da política pública, há que se mencionar os dois modelos (formas) de aplicação, consoante as lições de Paul Sabatier (Sabatier, 1986): modelo *top-down* e modelo *bottom-up*.

Por meio do modelo *top-down* a política pública detém, de forma clara, a separação entre as fases da tomada de decisão de sua implementação. Enquanto a primeira compete à esfera política, a segunda cabe aos órgãos administrativos, que são considerados meros executores.

Diante disso, o modelo *top-down* é criticado pela literatura política por facilitar a ocorrência do fenômeno chamado de deslocamento da culpa (ou, também, *blame shifting*), que é uma “estratégia da classe política para ‘lavar as mãos’ em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 76).

Por sua vez, no modelo *bottom-up* não se vislumbra essa separação de funções. Há uma “maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 77), uma vez que “os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções [...] e os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 77).

Nota-se, no modelo *bottom-up*, uma certa flexibilidade na implementação da política pública, gerando a possibilidade de seu remodelamento durante o seu percurso, considerando o fato de que problemas não anteriormente vislumbrados ou pensados numa menor proporção podem surgir.

Klaus Frey aponta que o processo de implementação da política pública pode ser analisado por abordagens que focam na qualidade material e técnica dos programas ou por abordagens que objetivem a observação das estruturas político-administrativas e a atuação dos atores relacionados. *In verbis*:

No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cujas análises é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes demais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais “déficits de implementação”. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do “como” e da explicação do “porquê” (Frey, 2000, p. 228).

Entretanto, independentemente do ângulo de análise da fase de implementação da política pública, é notório que o seu sucesso “está relacionado com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa” (Bucci, 1997, p. 97).

2.3.6 Da Avaliação da Política Pública

A penúltima fase da política pública corresponde à sua avaliação, sintetizada como o “exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos” (Costa; Castanhar, 2003, p. 972).

Nesse momento é que se analisará se a política implementada obteve ou não sucesso, ou seja, se os resultados e os impactos reais se confundem com os impactos almejados quando da sua formulação e, se sim, em que proporção se deram esses resultados e impactos (Frey, 2000, p. 228).

É, pois, “a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com

o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 79).

Observe que a avaliação, dentro da teoria do ciclo da política pública, é colocada após a sua implementação (avaliação posterior), vez que com a consecução dos atos torna-se factível a realização de uma análise concreta e completa do ocorrido.

Todavia, não se pode olvidar da possibilidade de realização da avaliação da política pública em outros dois momentos, quais sejam, anteriormente e durante a implementação do objeto.

A avaliação anterior à implementação se dá no momento da formulação de alternativas da política pública, quando se fala sobre o “estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 61). Trata-se a avaliação anterior, em verdade, em uma atuação prospectiva, ou seja, vislumbrando as possíveis consequências de cada qual das escolhas que podem ser feitas.

Por sua vez, a avaliação durante a implementação da política pública, também chamada de *in itinere*, formativa ou de monitoramento, é voltada para a realização de ajustes e correções no decorrer da implantação, que podem ocorrer de forma imediata, visando o melhorando do desenho e das especificidades do programa (Costa; Castanhar; 2003, p. 985).

Há que se mencionar que a avaliação, como “uma forma de mensurar o desempenho de programas” (Costa; Castanhar; 2003, p. 973), consoante antes apontado, depende da definição de quais as medidas a serem adotadas para que se possa aferir o resultado que foi obtido. Tais medidas são os critérios de avaliação.

É importante salientar que não há consenso entre os estudiosos do tema sobre uma lista definida de critérios de avaliação da política pública.

De acordo com o Guia da UNICEF (1999, n.p.), a avaliação pode ter como critérios a eficácia (grau de atingimento do objetivo do programa), a economicidade (menor custo-benefício para atingir o objetivo do programa), a relevância (manutenção da importância do programa), o impacto (resultado do programa na sociedade, no meio ambiente, na política, na economia, dentre outros) e a sustentabilidade (grau de capacidade de manutenção dos efeitos do programa após a sua finalização).

Sob a ótica da ciência jurídica, há, ainda, o critério da eficiência (ou efetividade), a ser somado ao rol acima descrito, cujo objetivo é a análise do atingimento do fundamento inicial que embasou o programa.

Note que apesar de ambas tratarem de alcance de resultados, a eficiência não se confunde com a eficácia. Essa se refere ao atingimento do objetivo imediato do programa (meta social imediata), já aquela se traduz no cumprimento do objetivo mediato do programa, ou seja, de seu fundamento primeiro, de sua diretriz, do valor que embasou toda a construção da política pública (meta social mediata).

Além desses critérios, Secchi, Coelho e Pires (2019, p. 80) e Costa e Castanhar (2003, p. 973) citam o critério da equidade, o qual, apontam os autores, objetiva a análise da homogeneidade na distribuição de benefícios ou de punições entre os usuários, tendo em vista o foco na justiça social.

Impõe-se salientar que o grau de importância que se coloca sobre cada um dos critérios de avaliação é relativo e alternante, a depender da conotação/objetivo da avaliação, se jurídica, técnica ou política. Observe-se:

Uma avaliação que focalize aspectos jurídicos está mais preocupada em verificar até que ponto princípios como o da legalidade e eficiência administrativa foram atingidos, além do respeito a direitos básicos dos destinatários. Uma avaliação que privilegie aspectos técnicos gerenciais focaliza suas atenções na produtividade, no nível de consecução de metas (eficácia), a menor utilização dos recursos (economicidade) e a eficiência econômica de um sistema, programa ou política. Por fim, uma avaliação com conotação política vai prestar atenção em aspectos de efetividade (geração de valor), na percepção dos destinatários da política pública, a legitimidade do processo de elaboração da política pública, a igualdade e a equidade, bem como os impactos gerados no macroambiente (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 80).

Tratados critérios dependem de meios para serem operacionalizados, o que se denominou de indicadores, os quais podem ser conceituados como “artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output* e resultado (*outcome*)” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 81).

Os primeiros, indicadores de *input*, referem-se às entradas no sistema, como recursos humanos, financeiros, materiais e temporais utilizados para a implementação. Por sua vez, os indicadores de *output* são aqueles referentes à produtividade da política pública. Por último, os indicadores de resultados analisam os efeitos da política pública, ou seja, se ocorreu a diminuição ou a extinção do problema público inicialmente detectado (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 81).

Merece destaque, ademais, o fato de que “a avaliação do desempenho de um programa requer ainda que se definam padrões de referência para julgar esse desempenho” (Costa; CastanhaR; 2003, p. 975).

Nessa linha, estes podem ser: absolutos (o objetivo é o atingimento da meta do programa, sendo necessário o registro e a análise dos eventuais desvios); históricos (comparativo entre resultados de diferentes períodos); normativos (comparativo do desempenho com outros similares); teóricos (prefixados quando da elaboração do

programa); negociados ou de compromisso (baseados procedimentos específicos de fixação, mormente relacionados a acordos) (Costa; Castanhar; 2003, p. 975).

Nesse diapasão, não se pode negar que a avaliação de uma política pública é um ato complexo, pois

[...] envolve, então, a escolha de um conjunto de critérios e o uso de um elenco de indicadores (ou outras formas de mensuração) consistentes com os critérios escolhidos e que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos (Costa; Castanhar; 2003, p. 975).

Entretanto, apesar da dificuldade de se avaliar uma política pública, seja em decorrência da complexidade de seu próprio método, seja por resistências internas ou externas (baixa qualidade dos dados, causalidade, pressão política e/ou econômica, dentre outros diversos fatores), a sua consecução é extremamente útil e necessária para a produção de informações baseadas em fundamentos concretos, as quais poderão ser utilizadas pela população, pelos próprios governantes, pelos pesquisadores e pelos investidores para determinar as suas escolhas em políticas futuras.

2.3.7 Da Extinção da Política Pública

Por fim, a teoria aponta que a última fase do ciclo da política pública é a sua extinção.

Essa situação pode decorrer de inúmeros fatores: resolução do problema público, ineficácia da política pública implementada frente à resolução do problema público, perda da importância do problema público, perda de validade/vigência da política pública, substituição da política pública por outra, além de questões externas, tais como a

ascensão de novo governo, a pressão da população e da mídia, a alteração de valores, crenças e ideologias de seus destinatários, falta de orçamento etc.

2.4 Da política pública como instrumento de efetivação do direito personalíssimo à alimentação

É cediço que uma das funções da ciência jurídica, no que tange às instituições, é moldá-las e articulá-las, de modo que Diogo Coutinho classifica o direito como arquiteto institucional, “seja porque molda instituições (como a propriedade) em vários níveis, seja porque as dinamiza, seja porque permite sua avaliação e ajuste [...]” (Coutinho, 2013, p. 104).

Nesse viés, não se pode olvidar que “o aparato jurídico tem papel redistributivo não negligenciável em políticas públicas” (Coutinho, 2013, p. 104), o qual deve evitar a ocorrência de “distorções e falhas de diferentes naturezas, mas sobretudo aquelas resultantes da própria estruturação e operação jurídica dessas políticas” (Coutinho, 2013, p. 104), vez que acabam por gerar certas falhas na sua implementação (como não atingir os destinatários almejados e ocorrer o desperdício de recursos etc.), de modo a faltar nesse papel de redistribuição.

Para tanto, a compreensão dos planos de aproximação institucional na política pública mostra-se essencial, haja vista seu impacto direto na efetivação de direitos, dentre os quais, o direito personalíssimo à alimentação, objeto deste trabalho.

2.4.1 Dos Planos de Aproximação da Política Pública: Macro, Micro e Mesoinstitucional

Consoante exposto nos tópicos anteriores, a política pública corresponde a um instrumento que, por meio de uma sucessão de fases,

percebe o problema público e o soluciona ou o mitiga, gerando determinado resultado. Nesse sentido, vislumbra-se que o maior conhecimento acerca do procedimento, além – por óbvio, de *expertise* sobre o objeto da política pública – acaba por desaguar em uma maior efetividade de seus meios, no tocante aos objetivos inicialmente almejados.

Isso porque “a ação governamental, como núcleo semântico da política pública, o ‘programa de ação governamental’, ganha profundidade, quando sua racionalidade desvela as conexões de sentido com os atos que a antecedem, assim como com os que a sucedem” (Bucci, 2013, p. 110), afinal, “os processos são instrumentos de atuação concreta do gestor público” (Bucci, 2013, p. 110) aplicáveis nas diversas áreas da vida da população, dentre as quais, a efetivação de direitos e garantias salvaguardados pelas leis.

Para tanto, “as políticas instrumentais do setor devem estar racionalmente coordenadas com a política maior e adotar as suas prioridades quanto aos meios, viabilizando a realização das finalidades da política principal do setor” (Bucci, 1997, p. 95).

Em outras palavras, os planos de criação, de intermediação e de aplicação da política pública devem estar em sintonia, com o melhor concatenamento possível, a fim de que, no decorrer de sua institucionalização, o objetivo inicial almejado pelo programa não se perca ou se desvirtue: os arranjos institucionais devem ser claros e a rede da política pública deve ser cooperativa entre si.

Não se pode olvidar que “a estruturação institucional do país, no âmbito estrito do Estado, assim como no campo das atividades empresariais e sociais privadas, pode ser o elemento que faz a diferença entre a evolução, com ganho social e inclusão, e a estagnação” (Bucci, 2013, p. 28-29). Maria Paula Dallari Bucci explana que é possível frear a

reprodução automática situações antidesenvolvimentistas com a alteração das estruturas que produzem esses desequilíbrios (Bucci, 2013, p. 29); e o conhecimento dos pormenores da política pública mostra-se como diferencial para possibilitar aludida alteração.

Aponta Diogo Coutinho que “o direito, como uma ‘tecnologia’ voltada ao desenvolvimento, assegurará ganhos de equidade, isto é, melhoras qualitativas [...] (Coutinho, 2013, p. 105) à política pública, com a maximização de seu papel redistributivo e minimização das perdas de eficiência com o desempenho adequado de cada um dos papéis dos atores e responsáveis por sua implementação.

Para tanto, além da compreensão sobre o funcionamento do ciclo da política pública, não se pode perder de vista a importância do entendimento dos seus planos de aproximação institucional (macro, micro e mesoinstitucional), conforme leciona a Maria Paula Dallari Bucci:

O fio condutor da reflexão é a relação entre a política como força originária, que se exterioriza no governo, e sua forma institucionalizada pelo direito, que se reconhece no Estado, com suas estruturas e funcionalidades. Procura-se compreender de que modo as formas jurídicas da ação governamental influem, catalisando os anseios e forças da sociedade em direção ao desenvolvimento (Bucci, 2013, p. 37).

Nesse diapasão, a política pública percorre por três planos de aproximação: o macro, o meso e o microinstitucional. “O plano macroinstitucional compreende o governo propriamente. No extremo oposto, plano microinstitucional, considera-se a ação governamental [...]. Na posição intermediária, [...] analisam-se os arranjos institucionais [...]” (Bucci, 2013, p. 37-38).

No plano macroinstitucional analisa-se a relação entre o governo e a política, ou seja, “a função do governo e os mecanismos de seu

funcionamento, entendido como corpo no interior do Estado que dá impulso à política” (Bucci, 2013, p. 39). Nota-se que, desde o Estado moderno, a política vem, cada vez mais, sendo juridificada, de modo que “a noção de governo passa a ser elemento crescentemente disciplinado e legitimado pelo direito” (BUCCI, 2013, p. 39).

Em outras palavras, o governo “vai progressivamente assumindo contornos jurídicos mais definidos e a esfera da política passa a conviver com a disciplina jurídica, que a conforme e contém” (Bucci, 2013, p. 40). Nesse sentido, as decisões políticas acabam ocorrendo, gradativamente, de forma mais regrada e previsível, diante da mediação da ordem jurídica soberana sobre os objetos que, anteriormente, pertenciam apenas à seara da política e da gestão pública.

Constata-se que a própria ideia de democracia vem passando por uma alteração de sentido, com a crescente dependência de novos instrumentos de inclusão e interação social direta nas decisões políticas, visando a sua legitimação perante o direito posto. Maria Paula Dallari Bucci denomina dita situação de “demandas renovadas da democracia” (Bucci, 2013, p. 40).

No vértice oposto, tem-se o plano microinstitucional. É nele que se analisa a política pública na perspectiva da ação governamental, em outras palavras, “como a unidade em torno da qual se movem os agentes públicos e privados visando obter a decisão e sua execução” (Bucci, 2013, p. 40).

É, pois, na “pequena política” que se evidenciam os papéis dos indivíduos na política pública, ou seja, as suas atuações nos processos administrativos, jurídicos, legislativos, eleitorais etc., até a formação da decisão e a sua execução propriamente dita (ciclo da política pública). Isso porque, pragmaticamente – consoante explanado alhures –, uma

política pública pode (também) ser consequência da atuação de qualquer dos três poderes, seja em conjunto ou de forma separada.

Pois bem. Em sequência, reconhece-se que, entre as decisões políticas fundamentais no plano macroinstitucional, denominadas de “grandes políticas”, relacionadas aos planejamentos de longo prazo, e a ação governamental do plano microinstitucional – que aplica a “pequena política” –, importante a boa atuação da “média política” no plano mesoinstitucional (Bucci, 2013, p. 43).

É no plano mesoinstitucional que se inicia a análise da política pública em si, após o indicativo da ideia-matriz, definida pelo plano macroinstitucional, alusivo à possibilidade de identificação de direções, com a percepção de problemas públicos, a estruturação e organização dos arranjos institucionais e o estudo de alternativas para que os problemas identificados sejam superados ou mitigados (Bucci, 2013, p. 41).

Explica-se:

No plano mesoinstitucional, da “média política”, os arranjos institucionais, que desenham a ação governamental racionalizada, agregando e compondo os elementos disponíveis, em uma direção determinada, tornada previsível, com base em regras e institucionalização jurídica, que define as situações a serem experimentadas em operações futuras, resultando na reiteração da ação (Bucci, 2013, p. 43).

O plano mesoinstitucional detém destaque ímpar para que a política pública seja, de fato, efetiva, de modo a gerar a alteração fática inicialmente almejada no plano macroinstitucional.

Para que se atinja a busca da efetividade, o arranjo institucional deve prever “não apenas os meios suficientes à escala e ao escopo do programa, mas também a articulação da cadeia de responsabilidades dos agentes públicos com autoridade sobre a política pública” (Bucci, 2013, p. 42) – dimensões objetiva e subjetiva –, vez que a política pública

precisa ser jurídico e politicamente sustentável, durante determinado período, a fim de que possa gerar os efeitos propostos.

Reafirme-se: a estruturação e a organização dos arranjos institucionais geram determinada objetivação da política por meio do direito. “Pela objetivação, agregam-se e se superam os interesses individuais num plano superior, um conjunto ou complexo de normas que têm unidade e sentido como ordenamento” (Bucci, 2013, p. 209-210) e que sobrevivem ao(s) seu(s) criador(es).

É de grande valia apontar que aludida objetivação não traz um engessamento na *práxis* da política pública.

Isso porque, cumpre lembrar, que o direito é resultado de uma construção social (triáde fato-valor-norma), decorrente do diálogo e do embate das diversas fontes coexistentes. “O diálogo dos vários tipos de pensamento jurídico é rico para a crítica dos processos de criação do direito que se pretendem mais próximos das práticas sociais e, com isso, mais vocacionados a tornar-se planos de organização da vida social, dotados de efetividade” (Bucci, 2013, p. 234).

Quando o arranjo institucional se mostra eficiente à consecução do objetivo almejado, pode-se criar um modelo institucional, ou seja, uma padronização da composição para fins de replicações futuras. Trata-se, em verdade, de um *standart*, um tipo ideal com “roteiro de ação, seus valores orientadores, suas referências históricas, seus compromissos ideológicos” (Bucci, 2013, p. 239).

O ponto nodal da existência dos modelos institucionais – e de sua percepção consciente pelos atores das políticas públicas – decorre do fato de que eles “conferem unidade à ação governamental, em complemento ou em substituição, em determinadas circunstâncias, à atividade de planejamento centralizada” (Bucci, 2013, p. 239), conferindo maior consistência na gestão da política.

De outro vértice, é importante mencionar que, caso o arranjo institucional não esteja se mostrando eficaz para a consecução de seu objetivo, cabe ao direito a correção de suas falhas e disfuncionalidades de implementação.

Isso posto que, “por causa de equívocos ou defeitos jurídicos de implementação, o efeito distributivo de políticas sociais pode ser neutralizado ou mesmo revertido, ou seja, pode resultar excessivamente custoso ou regressivo” (Coutinho, 2013, p. 104).

Nessas hipóteses, o direito adentra no arranjo institucional – também – como caixa de ferramentas para solucionar as distorções vislumbradas.

Assim, ante o exposto nesse tópico, nota-se que o entendimento dos pormenores de cada um dos planos de aproximação institucional da política pública, bem como da essência da função de cada arranjo, é o diferencial que culmina no maior ou menor *know-how* da política pública e, como consequência, na maior ou menor efetividade do programa público implementado.

2.4.2 Da Essencialidade de Implementação de Políticas Públicas para a Efetivação do Direito Personalíssimo à Alimentação no Brasil

Conforme explanado no primeiro capítulo deste trabalho, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) constatou que “o Brasil tem uma das mais altas desigualdades de renda do mundo” (Brasil, 2018, n.p.).

De acordo com os dados do PNAD Contínua, o rendimento mensal médio da população brasileira mais rica foi 33,8 vezes maior do que a metade mais pobre no ano de 2018: “a parcela de maior renda arrecadou R\$ 27.744 por mês, em média, enquanto os 50% menos favorecidos ganharam R\$ 820” (Brasil, 2019, n.p.).

Atualmente, o montante de 6,5% da população brasileira, que compõe mais de 213 milhões de pessoas, vive na extrema pobreza, ou seja, recebe menos de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) por pessoa por mês (Brasil, c2021, n.p.).

Como consequência do abismo socioeconômico do Brasil, muitas pessoas não possuem acesso à alimentação adequada e saudável: A insegurança alimentar grave, onde se inclui o problema da fome, foi uma preocupação de 10,3 milhões pessoas entre os anos de 2017 e 2018, nos termos da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, divulgada pelo IBGE em 2020 (Brasil, 2020, n.p.).

Além disso, conforme a POF 2017-2018, “em 2017-2018, 5,1% das crianças com menos de 5 anos e 7,3% das pessoas com idade entre 5 e 17 anos viviam em domicílios com insegurança alimentar grave” (Brasil, 2020, n.p.), onde há da alta restrição de alimentos até a fome.

Nota-se que “os estudos são unânimes no diagnóstico de que o problema da fome no país, atualmente, é a falta de renda para alimentar-se adequadamente, e de que essa falta de renda, traduzida por pobreza, é o reflexo da desigualdade de renda existente no país” (Belik; Silva; Takagi, 2001, p. 119).

Diante dos dados apontados, não se pode obliterar que a fome é um problema público de grande notoriedade no Brasil: “[...] é um desafio atemporal e consistente [...] o que faz com que demande esforços contínuos para a sua erradicação” (Medeiros; Fonseca, 2021, p. 110).

A realidade brasileira vive num paradoxo, onde o país se consolida como um dos maiores produtores mundiais de alimentos, tendo produzido, em 2018, o montante de 226,5 milhões de toneladas de cereais, leguminosas e oleaginosas, 240,8 milhões de toneladas em 2019, 254,1 milhões de toneladas em 2020 e, prevendo, para o ano de 2021, 264,9 milhões de toneladas, de acordo com o IBGE (Brasil, 2019, n.p. e

brasil, 2021, n.p.), mas, ao mesmo tempo, 10,3 milhões de brasileiros convivem com a insegurança alimentar grave e a fome.

Considerando o levantamento da EMBRAPA de que a produção agropecuária brasileira tem o condão de alimentar 800 milhões de pessoas (Brasil, 2021, n.p.), verifica-se que os alimentos produzidos no Brasil poderiam alimentar o país quase quatro vezes. Entretanto, não é essa a realidade – mas sim a fome.

Aponta-se, ademais, que a fome não é apenas um problema em si. É, pois, um problema que detém o condão de gerar diversos outros.

É relevante explicitar que a manutenção do estado de famélico por grande período é uma das causas da desnutrição¹, que, por sua vez, traz inúmeras consequências à pessoa, mormente quando se trata de um indivíduo em fase de desenvolvimento. Cite-se, como exemplos, o déficit cognitivo, o atraso de desenvolvimento motor, perceptivo e emocional, as deficiências na linguagem, os processos de socialização e de inserção cultural e, em casos extremos, a mortalidade infantil.

Em outras palavras, o problema público da fome origina – em movimento de cadeia – inúmeros outros problemas públicos, que dependem da atuação da sociedade (na qual se insere o Estado) para buscar uma solução ou, ao menos e de imediato, uma mitigação de seus efeitos.

Nesse cenário, o ordenamento jurídico – como resultado da objetivação dos fatos socialmente valorados –, desde em sede internacional, como na seara nacional, trouxe o direito à alimentação

¹ “A desnutrição pode ser definida como uma condição clínica decorrente de uma deficiência ou excesso, relativo ou absoluto, de um ou mais nutrientes essenciais”. As causas da desnutrição podem ser de caráter primário ou secundário, ou seja, alimentação quantitativa ou qualitativamente insuficiente em calorias e nutrientes ou aumento das necessidades energéticas por fatores externos ao próprio alimento, como a ocorrência de verminoses, câncer, anorexia, alergia ou intolerância alimentares, digestão e absorção deficiente de nutrientes (Recine; Radaelli, s/a, p. 15).

como elemento fundamental para o desenvolvimento físico-social-cultural da pessoa humana.

E essa positivação, conforme demonstrado no Capítulo 1 (item 1.2.2), mostra-se totalmente edificadora para conferir à política pública que se relaciona com o direito à alimentação “seu caráter oficial e sua finalidade, isto é, reveste-a de formalidade e cristaliza objetivos que traduzem embates de interesses por meio de uma solenidade que lhe é própria” (Coutinho, 2013, p. 99).

O direito, nessa situação, surge como objetivo a ser seguido, “uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica” (Coutinho, 2013, p. 99).

No caso do direito à alimentação, impõe-se recordar que além de sua classificação como direito fundamental social (artigo 6º da Constituição Federal), a Lei Maior brasileira já apontava como objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal).

A simples existência desta normativa constitucional já apontava a orientação que, independentemente da ideologia adotada, o governo investido no poder deveria buscar por meio das políticas públicas. Isso porque, as políticas públicas reconhecem programas de ação do governo, metas conscientes. Traduzem um processo de escolha baseada na racionalidade da coletividade, mas, como aludido, algumas prioridades já foram escolhidas pelo povo, através da Constituição. Os objetivos, ou seja, as metas sociais mediatas, nesses casos, constam juridicamente traçados.

A relevância do direito para a implementação de políticas públicas não se esgota na fixação do objetivo, conforme alhures explicitado. O direito põe-se como ferramenta na seleção e na formatação dos meios a

serem aplicados para a consecução dos objetivos propostos (direito como ferramenta na política pública), de modo a realizar a modelagem das ações públicas, estabelecer o desenho dos mecanismos de indução de comportamentos, fixar o nível de flexibilidade da norma, dentre outros (Coutinho, 2013, p. 99-100).

Com a formação do arranjo institucional, aludidas responsabilidades são partilhadas entre os atores públicos e privados, mediante a criação de “um ‘mapa’ jurídico de articulação de tarefas e órgãos encarregados de implantá-las” (Coutinho, 2013, p. 101) – leia-se: direito como arranjo institucional na política pública.

A estes atores das políticas públicas cabe a responsabilidade de vocalizar as demandas que lhe são legitimamente indicadas quando da tomada de decisão na política pública, que deve se mostrar bem fundamentada, com coerência na argumentação, devidamente documentada e aberta ao escrutínio e participação da sociedade (Coutinho, 2013, p. 101).

Observa-se, assim, que o direito é detentor de todos os requisitos e instrumentos necessários e aptos à implementação de políticas públicas que – verdadeiramente – promovam a efetivação do direito fundamental e personalíssimo à alimentação.

Assim, trata-se de um poder-dever do Estado.

A centralidade que os direitos fundamentais ocupam no sistema constitucional brasileiro acaba por legitimar e limitar o poder, com a consecução de determinadas máximas: “(i) a realização desses direitos é o que justifica o poder do Estado; (ii) esses direitos condicionam a validade substancial das normas que compõem o sistema jurídico; (iii) esses direitos expressam os objetivos que norteiam o Estado Constitucional” (Medeiros; Fonseca, 2021, p. 120). Repise-se: a criação de

políticas públicas sobre problemas públicos que envolvem esses direitos corresponde a um poder-dever do Estado.

Salienta-se que, “enquanto direito fundamental, o direito à alimentação rege-se pelo princípio da aplicabilidade imediata, direta, de acordo com o art. 5.º §1.º da Carta Magna” (Medeiros; Fonseca, 2021, p. 121), dispositivo este que afasta interpretações de que a eficácia da norma é meramente programática, robustecendo a sua plena capacidade de provocar a ocorrência de efeitos jurídicos (Sarlet, 2012, p. 58).

Há, nesse dispositivo constitucional, um “imperativo hábil a estabelecer deveres e obrigações para o Estado quanto à sua efetivação no plano da sociedade e dos indivíduos que a compõem” (Medeiros; Fonseca, 2021, p. 121).

Nessa toada, tem-se como inconteste a essencialidade de implementação de políticas públicas para a efetivação do direito personalíssimo à alimentação no Brasil.

Aponta-se algumas importantes políticas públicas desenvolvidas nacionalmente: Programa Bolsa Família (PBF) (Lei nº 10.836/2004); Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Lei nº 12.521/2011); Aposentadoria para a Pessoa de Baixa Renda (Lei nº 12.470/2011); Programa Brasil Carinhoso (Lei nº 12.722/2012); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Lei nº 11.947/2009); Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) (Lei nº 10.696/2003); Programa de Cisternas (Lei nº 12.873/2013); Auxílio Emergencial no Combate ao Coronavírus (Lei nº 13.982/2020); Programa Auxílio Brasil e Programa Alimenta Brasil (ambos criados pela Medida Provisória nº 1061/2021, convertida na Lei nº 14.284/2021).

Não obstante a existência de diversos programas sociais, implementados por meio de regras jurídicas (legislação), conforme acima arrolados, os quais, sem dúvidas, consubstanciam “uma

conquista da sociedade que, persistentemente, manteve vivo e ativo o diálogo e a atuação junto ao Poder Público para que se retirasse a alimentação das reservas voluntárias do assistencialismo, reconhecendo-a como um direito de satisfação obrigatória” (Medeiros; Fonseca, 2021, p. 122), o problema público está longe do fim.

Uma vez que a regra jurídica representa “um padrão de comportamento verbal, cuja criação advém da necessidade de atender um objetivo social, por meio da previsão de um comportamento e uma correlata sanção ou recompensa” (Aguiar; Haber, 2017, p. 269-270), é possível afirmar que “a sobrevivência dessa regra está diretamente relacionada, de um lado, à sua capacidade de reforçar ou punir o comportamento nela previsto e, de outro, ao alcance do objetivo que justificou a sua edição” (Aguiar; Haber, 2017, p. 270).

Em outras palavras: vincula-se à eficácia (cumprimento da meta social imediata, ou seja, “diminuição da frequência de ocorrência da conduta omissiva ou comissiva negativamente sancionada ou, alternativamente, no aumento da frequência da conduta recompensada” (Aguiar; Haber, 2017, p. 271)) e à eficiência da norma (cumprimento da meta social mediata, que corresponde ao “alcance do resultado social buscado pela edição da norma, [...] relacionado a um incremento do bem-estar social” (Aguiar; Haber, 2017, p. 271)).

Explica-se: determinada regra jurídica que implanta uma política pública pode estar cumprindo sua meta social imediata (por exemplo, transferindo renda por meio do Programa Bolsa Família), mas não estar atingindo a sua meta social mediata (por exemplo, mesmo com a transferência de renda, o valor pode não ser o suficiente para as necessidades básicas da família), que é o objetivo geral de sua existência (por exemplo, a redução da desigualdade social e a diminuição da pobreza).

Nessa hipótese, não obstante se mostrar eficaz, não se pode aduzir que a norma é eficiente.

Averigue:

A meta social imediata deve sempre ser um meio apto e eficiente para a obtenção da meta social mediata, sob pena de tornar a regra jurídica ilegítima e sem qualquer função naquela sociedade. Quando o alcance da meta social imediata resulta efetivamente em aumento do bem-estar social conforme buscado com a edição da norma, diz-se que ela é efetiva. Decorre de tais conceitos que uma dada regra jurídica pode ser eficaz sem ser efetiva, mas não pode ser efetiva sem ser eficaz (Aguiar; Haber, 2017, p. 272).

É significativo sublinhar que se objetiva, com o perfunctório estudo desta diferença de critérios, a inserção da ideia de que, quando da análise e avaliação de uma política pública, não basta que os olhares se voltem apenas à eficácia da norma; a sua eficiência/efetividade não pode ser negligenciada, mormente nos dias hodiernos, onde a sociedade clama por atuações de resultados.

Isso porque “a meta social é o componente político-valorativo da regra. Confere legitimidade para a sua criação e aplicação. É o estado de coisas que a sociedade politicamente almeja com a criação da regra” (Aguiar; Haber, 2017, p. 271), que, nas democracias, nada mais é do que o bem estar social.

No que tange ao direito à alimentação, observou-se que, conquanto existam diversas regras jurídicas que implantaram políticas públicas relacionadas ao tema, a fome mantém-se como um problema público que persiste e ultrapassa gestões e mandatos.

Nesses moldes, como regra, há aparente eficácia (cumprimento da meta social imediata) dos programas implementados, mas a sua efetividade (cumprimento da meta social medita – objetivo da norma) pode ser questionada.

Este fato,

[...] no entanto, não deve inviabilizar as tentativas de se perseguir a avaliação crítica das consequências sociais geradas por uma regra criada pelo direito. A uma, porque tem potencial de trazer uma maior previsibilidade e controle do direito e os efeitos de sua aplicação prática; e a duas porque confere uma ferramenta racional e embasada para que o sistema político promova a discussão e alteração das regras que prejudicam o crescimento e o bem-estar de todos (Aguilar; Haber, 2017, p. 273).

Acerca da Agenda 2030 da Assembleia Geral das Nações Unidas (BRASIL, c2021, n.p.), o Relatório Luz 2019 aponta que o cumprimento da Meta 2.2 (que objetiva a erradicação da fome e a garantia ao acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças e idosos, a alimentos seguros, culturalmente adequados, saudáveis e suficientes durante todo o ano) traz preocupação, diante da retrocessão de índices que objetivam a redução da desnutrição no país.

Leia-se o comentário presente no Relatório Luz 2019:

A segunda meta (Meta 2.2), de acabar com todas as formas de desnutrição até 2030 e que adota como indicador a relação entre peso e altura para crianças menores de cinco anos, também preocupa. Segundo o Ministério da Saúde, após uma ligeira inflexão na tendência de redução da desnutrição (magreza acentuada e magreza) nos anos 2016 e 2017, em 2018 os índices voltaram a retroceder (Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, 2019, p. 11).

O aludido Relatório Luz 2019 indica que, nos três anos que o antecederam, “grandes retrocessos no direito a uma alimentação suficiente, adequada e saudável no Brasil são causados pelo crescimento da pobreza e da extrema pobreza e pelo desmonte das políticas de segurança alimentar e nutricional” (Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030, 2019, p. 10).

Nota-se, ante todo o exposto, a necessidade de estudar (continuamente) o direito fundamental e personalíssimo à alimentação

e as políticas públicas que objetivam a sua promoção, com foco na análise de sua efetividade frente ao combate ao problema público da fome no Brasil.

Nessa toada, decidiu-se por realizar, no próximo capítulo, uma análise aprofundada da política pública denominada de Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE sob a perspectiva de eficiência e de efetividade do direito à alimentação, frente ao objetivo de erradicação ou, ao menos, a mitigação da fome de seus usuários e do incremento do bem-estar social desta fatia populacional, utilizando-se como indicador o de resultado (*outcome*) e como padrão de referência o absoluto (atingimento da meta social do programa), consoante explanado no item 2.3.6 deste trabalho.

3

DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE

Nesse ponto, almeja-se a realização de um estudo sobre a política pública denominada de Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, à luz da efetividade do direito fundamental e personalíssimo à alimentação.

Para tanto, nos capítulos anteriores, foram trabalhados dois pontos basilares para que seja possível a compreensão deste terceiro capítulo: o direito fundamental e personalíssimo à alimentação e a importância das políticas públicas para a efetivação de direitos fundamentais e da personalidade.

Verificou-se que é plenamente possível defender o arrolamento do direito à alimentação dentre os direitos da personalidade, em razão de sua fundamentalidade para a manutenção da dignidade do homem, seja em razão do aspecto físico (nutricional), seja em decorrência do aspecto social, intelectual e cultural que os alimentos exercem sobre/com a pessoa, o que gera como consequência a adição de mais um âmbito protecional ao bem jurídico tutelado.

Averiguou-se, também, que a política pública corresponde a um instrumento de efetivação de direitos, pois coloca o governo em ação, uma vez que o intuito dela é a identificação e a correção de problemas públicos, por meio de exercício de influência sobre o comportamento da sociedade (ou parte dela), visando sua alteração ou sua regulação de acordo com o que se pretende, não se podendo olvidar que “o aparato jurídico tem papel redistributivo não negligenciável em políticas públicas” (Coutinho, 2013, p. 104).

Nesse ponto, considerando o notório problema da fome no Brasil, que viola constantemente o direito à alimentação (direito este constitucional e internacionalmente salvaguardado) e corresponde a um “[...] desafio atemporal e consistente [...] o que faz com que demande esforços contínuos para a sua erradicação” (Medeiros; Fonseca, 2021, p. 110), não restam dúvidas acerca da necessidade de implementação de novas políticas públicas para a resolução ou – no mínimo – a mitigação deste problema público, bem como da reavaliação das políticas públicas em andamento, visando o aumento de sua efetividade e eficácia.

Nesse modelo, cumpre relembrar que o objetivo deste terceiro capítulo do trabalho é a análise aprofundada da política pública denominada de Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que já se encontra implementada pelo governo federal e em funcionamento (sob diversas outras formas e regramentos) há mais de cinquenta anos no Brasil, sob a perspectiva de eficiência e de efetividade do direito à alimentação, frente ao objetivo de erradicação da fome de seus usuários e do incremento do bem-estar social desta fatia populacional, utilizando-se como indicador o de resultado (*outcome*) e como padrão de referência o absoluto (atingimento da meta social do programa), consoante explanado no item 2.3.6 deste trabalho.

Para tanto, o presente capítulo será dividido nos seguintes subtópicos: histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar; conceitos, princípios e diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar; e análise da efetividade do direito à alimentação por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

3.1 Do histórico do Programa Nacional de Alimentação Escolar

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, conhecido como PNAE, é uma política pública implantada nacionalmente pelo governo federal que, por meio de repasses de valores financeiros aos estados, municípios e escolas federais, objetiva ofertar “alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública” (BRASIL, s.d, n.p.), apresentando-se como “uma estratégia de promoção da alimentação saudável” (Libermann; Bertolini, 2015, p. 3534) aos seus beneficiários.

De acordo com o Relatório de Gestão do ano de 2019 do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, o PNAE corresponde a uma estratégia com o intuito de combater desnutrição e a obesidade infantil, promover a saúde, com o atendimento das necessidades nutricionais dos alunos da educação básica no período de sua permanência no ambiente escolar e promover a formação de hábitos saudáveis de alimentação, de modo a contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes (FNDE, 2020, p. 26).

Nos dias hodiernos, aludida política pública é regrada, primordialmente, pela Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, além de outros atos normativos, como, principalmente, a Resolução/CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020, que regulamenta o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Entretanto, cumpre apontar que a ideia de um programa de oferta de alimentação escolar foi almejada na década de 1940, “quando o então Instituto de Nutrição defendia a proposta de o Governo Federal oferecer

alimentação ao escolar. Entretanto, não foi possível concretizá-la, por indisponibilidade de recursos financeiros” (Brasil, s.d, n.p.).

Na década seguinte, após o enxugamento do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado de Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil¹, remanesceu apenas o Programa de Alimentação Escolar, que realizava a redistribuição dos leites em pó excedentes da campanha de nutrição materno-infantil, financiados pelo FISI (Fundo Internacional de Socorro à Infância), atual UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância).

Na data de 31 de março de 1955, por meio do Decreto nº 37.106, foi instituída a Campanha de Merenda Escolar para ser aplicada em todo território nacional e cujos objetivos eram os seguintes:

Art. 2º (...)

- a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira;
- b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo;
- c) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis (Brasil, 1955).

Com fundamento no apontado decreto, foram celebrados, de forma direta, convênios com o FISI e outros organismos internacionais para o recebimento de contribuições e de auxílios, visando o cumprimento da

¹ De acordo com o FNDE, “na década de 50, foi elaborado um abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. É nele que, pela primeira vez, se estrutura um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública. Desse plano original, apenas o Programa de Alimentação Escolar sobreviveu, contando com o financiamento do Fundo Internacional de Socorro à Infância (Fisi), atualmente Unicef, que permitiu a distribuição do excedente de leite em pó destinado, inicialmente, à campanha de nutrição materno-infantil” (Brasil, s.d., n.p.).

Campanha de Merenda Escolar (com o título alterado para Campanha Nacional de Merenda Escolar com o Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956).

Posteriormente, em 11 de abril de 1965, alterou-se, novamente, a denominação do programa para Campanha Nacional de Alimentação Escolar, visando o acréscimo da finalidade de estender seus programas de assistência e educação alimentar às instituições gratuitas de educação pré-primária, supletiva e de grau médio.

Observa-se que entre as décadas de 50 e 70, os recursos desta política pública eram decorrentes quase totalmente de organismos internacionais, como o FISI (atual UNICEF) e a ONU, além de outros países, como os Estados Unidos da América.

Explica Albaneide Maria Lima Peixinho:

[...] Os anos de 1955 até 1970 foram de total e nítido predomínio da participação de organismos internacionais no PNAE. Pode-se dizer que o mesmo teve uma primeira etapa, iniciada na década de 1950, caracterizada pela presença de recursos provenientes do United Nations Children's Fund (UNICEF) chamado no Brasil de FISI - Fundo Internacional de Socorro à Infância. A década de 1960 pode ser vista como uma segunda etapa do programa, marcada fortemente pela presença de alimentos provenientes dos Estados Unidos da América, entre os quais do Programa "Alimentos para a Paz", financiado pela United States Agency for International Development (USAID) e do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais forneciam a quase totalidade dos gêneros consumidos pelos escolares brasileiros (Peixinho, 2013, p. 910-911).

Apesar do financiamento do programa, nesse período, ter se dado basicamente por recursos externos, não se pode olvidar que, pela primeira vez, existiu uma “estrutura de um programa de alimentação escolar, sob a responsabilidade do governo federal e com abrangência nacional” (Peixinho, 2013, p. 911).

Trata-se de um passo importante na história do PNAE, não obstante a existência de problemas que ainda acometiam a política pública, como a cobertura com pouca efetividade, a baixa regularidade no fornecimento de alimentos e ausência de preocupação com adequação cultural ou aceitabilidade dos alimentos que eram oferecidos (Peixinho, 2013, p. 911).

De acordo com a autora, “a década de 1970 foi marcada pela participação prioritária de gêneros comprados nacionalmente, com o consequente crescimento de várias empresas nacionais fornecedoras de alimentos” (Peixinho, 2013, p. 911). Nesse viés, a alimentação escolar passou a contar com a presença de alimentos formulados, como as sopas e os mingaus (Peixinho, 2013, p. 911).

Outro ponto importante foi a integração da Campanha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE com o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição – II PRONAN, ocorrida no ano de 1976, com o objetivo de realizar uma suplementação alimentar do grupo dos “pré-escolares e escolares do primeiro grau matriculados nos estabelecimentos de ensino público, por meio do fornecimento de uma refeição de valor nutricional equivalente a 15% das recomendações nutricionais diárias durante o ano letivo” (Peixinho, 2013, p. 911).

Somente no ano de 1979 que o Programa recebeu a denominação da atualidade: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Aponta-se que o II PRONAN foi importante para o desenvolvimento do PNAE considerando sua pretensão de modernizar a política de alimentação no país, por meio da introdução de algumas inovações, como exemplifica Peixinho (2013, p. 911): integração de ministérios, estímulo de produção de produtos básicos, atuação governamental na cadeia de abastecimento alimentar, garantia de preços mais competitivos, aquisição de gêneros alimentícios dos pequenos produtores.

Consoante informa a especialista, “algumas avaliações do II PRONAN apontaram, dentre os fatores que contribuíram para o menor êxito das suas ações, a falta de apoio político e orçamentário, seu uso clientelístico e a falta de pontualidade das ações implementadas” (Peixinho, 2013, p. 911).

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ocorreu um “importante processo de renovação das ideias emergentes da atuação do movimento social, em um tempo de retomada da abertura política” (Peixinho, 2013, p. 911), com a ampliação do rol de direitos fundamentais sociais da população brasileira, “aspirando à quitação da dívida social” (Bucci, 2013, p. 25) decorrente do período ditatorial vivido nos anos anteriores.

Dentre esses direitos, consta o direito à alimentação escolar, cuja aplicabilidade passou a ser universalizada para todos os alunos do ensino fundamental da rede pública, de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais, nos termos do artigo 208, inciso VII².

Em 1994, com a Lei nº 8.913, a execução do programa foi descentralizada. Até o referido momento, o PNAE era executado de forma centralizada, por meio de um órgão gerenciador que “planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional” (Brasil, s.d., n.p.).

Nesse ínterim, a descentralização da execução do programa se deu por meio de convênios celebrados entre os entes federativos, sendo que

² A redação do inciso VII do artigo 208 da Constituição de 1988 passou de “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” para “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” por meio da Emenda Constitucional nº 59, de 2009.

foram realizadas delegações às Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, “para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização” (Brasil, s.d., n.p.).

Conforme informação constante no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, de 1994 a 1998, o número de municípios que aderiram a descentralização passou de 1.532 para 4.314, o que correspondia a mais de 70% dos municípios brasileiros (Brasil, s.d., n.p.).

Peixinho aduz que a descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar foi um enorme avanço para a política pública, “pois permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o oferecimento de uma alimentação condizente com o hábito alimentar da população nas diferentes localidades do país” (Peixinho, 2013, p. 911), em razão da “inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local neste mercado institucional” (Peixinho, 2013, p. 911), o que acaba por oferecer uma alimentação que agrada o paladar do usuário, além de promover o desenvolvimento local.

Esses avanços tornaram obrigatórios posteriormente, no ano de 2001, quando a Medida Provisória nº 2.178 determinou a aplicação do montante mínimo de 70% dos recursos transferidos exclusivamente em produtos básicos, com prioridade aos produtos da região, além do necessário “respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local” (Brasil, s.d., n.p.).

Retornando alguns anos na linha cronológica do Programa, no ano de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.784, de dezembro de 1998, foi alterada a forma de repasse dos recursos financeiros aos municípios,

estados e Distrito Federal, que ocorria por meio de convênios e converteu-se para transferência automática, mediante depósito em conta corrente específica para tanto. Com isso, “todos os municípios, Distrito Federal (DF) e estados do país passam a receber os recursos para aquisição de gêneros alimentícios” (Peixinho, 2013, p. 911).

Criou-se, ainda com a Medida Provisória nº 1.784/1998, os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), a serem instituídos pelos entes federativos, no âmbito de suas respectivas jurisdições, constituídos, por representantes de diversos setores, públicos e privados, relacionados à alimentação escolar. Na atualidade, os CAEs são compostos por representantes das entidades civis organizadas, dos trabalhadores da educação, dos discentes, dos pais de alunos e dos representantes do Poder Executivo.

Esses conselhos são órgãos essenciais de deliberação, de fiscalização e de assessoramento para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar em cada qual dos entes federativos.

Faz-se necessário mencionar outro ponto de grande relevância no histórico do PNAE: a Resolução CFN nº 358/2005 passou a apontar como exigência a presença de nutricionista como responsável técnico pela programação, elaboração e avaliação dos cardápios do PNAE, diante de seu domínio da *expertise* necessária para a melhora qualitativa do Programa.

Dentre todas as alterações até então arroladas, é possível afirmar que a mais importante foi a evolução trazida pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, regramento atualmente vigente, considerado uma conquista “fruto de um processo intersetorial no Governo Federal e de ampla participação da sociedade civil por meio do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)” (Peixinho, 2013, p. 913).

Isso porque a novel legislação cria outro enfoque para a alimentação escolar, ultrapassando as barreiras de sua aplicabilidade no

PNAE, o que demonstra a sua importância para a sociedade como um todo; também amplia o espectro de usuários do programa, universalizando o direito à alimentação escolar para toda a educação básica, o que engloba desde a educação infantil, passando pelo ensino fundamental e médio, além de incluir os jovens e adultos em determinadas situações.

Nesse ínterim, Peixinho ainda lista outros pontos de evolução do programa trazida pela Lei nº 11.947/2009:

[...] Define a educação alimentar e nutricional como eixo prioritário para o alcance dos objetivos do Programa; fortalece a participação da comunidade no controle social das ações desenvolvidas pelos Estados, DF e Municípios; formaliza a garantia da alimentação aos alunos mesmo quando houver suspensão do repasse dos recursos por eventuais irregularidades constatadas na execução do PNAE.

Prevê ainda o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos localmente, respeitando a sazonalidade, a cultura e a tradição alimentar (Peixinho, 2013, p. 913).

Em mor destaque também foi a inclusão da exigência de que, ao menos, 30% do repasse realizado pelo FNDE para os entes públicos no PNAE seja utilizado para aquisição de produtos decorrentes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

O estímulo visa o desenvolvimento econômico da comunidade local, além de possibilitar a adequação do PNAE aos hábitos alimentares locais, consoante explanado outrora, objetivando “atender as diversidades étnicas e as necessidades nutricionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade social” (Brasil, s.d., n.p.).

Posteriormente, considera-se salutar a edição da Resolução FNDE nº 06/2020, que regulamenta o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE.

A Resolução visa estabelecer as normas para a execução técnica, administrativa e financeira do PNAE para os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades federais.

Logo no seu artigo 3º deixa incontestado que a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e é dever do Estado, que a promoverá e a incentivará, nos termos das diretrizes expostas no ato normativo.

Saliente-se, ademais, que o conteúdo da Resolução

[...] fortalece um dos eixos do Programa, a Educação Alimentar e Nutricional (EAN), ao dedicar uma Seção às ações de EAN. Essa medida vai ao encontro das políticas públicas atuais relacionadas à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), visto a existência do Plano de SAN, do Plano Nacional Combate à Obesidade e do Plano de Ações Estratégicas para o enfrentamento das Doenças Crônicas não Transmissíveis (DCNT) (Brasil, s.d., n.p.).

Atualmente, o Programa Nacional de Alimentação Escolar atende quase 40 (quarenta) milhões de estudantes em todo Brasil, tendo aplicado para execução da política, de acordo com o sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, no ano de 2021³ (ainda em curso), o montante de R\$ 3.791.433.963,08 (três bilhões, setecentos e noventa e um milhões, quatrocentos e trinta e três mil, novecentos e sessenta e três reais e oito centavos), sendo considerado um programa de referência em âmbito mundial (Silva; Santos; Soares, 2018, p. 2) e o maior programa de suplementação alimentar existente na América Latina (Libermann; Bertolini, 2015, p. 3534).

³ Dado retirado do sítio eletrônico do FNDE, aba “liberações”, na data de 27 de novembro de 2021, ou seja, ainda não ocorreu a consolidação da liberação anual total.

3.2 Das diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Consoante outrora mencionado, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é caracterizado por ser uma estratégia multifocal, não obstante o eixo de concentração referir-se à alimentação escolar, que, saliente-se, é um direito dos alunos da educação básica pública, além de corresponder a um dever do Estado (Brasil, 2009, n.p.).

Explica-se: o PNAE, além de ofertar a alimentação escolar para a rede pública de ensino, objetiva realizar o combate à desnutrição e à obesidade infantil, a promoção da saúde e da formação de hábitos alimentares saudáveis, de modo a contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, além da promoção do desenvolvimento local e sustentável.

Verifica-se, assim, que “a alimentação escolar é uma ação multidimensional. Por isso, tem objetivos focados nos aspectos biopsicossociais” (FNDE, 2020, p. 26), com benefícios em diversos setores sociais, como, por exemplo, na educação, na saúde, na agricultura familiar, na economia e no desenvolvimento social.

Nesse diapasão, assim dispõe o Relatório de Gestão 2019 do FNDE:

Na área de Educação, o PNAE contribui para a melhora nos indicadores como os de evasão e rendimento escolar, repetência e na formação de bons hábitos alimentares mediante a inclusão no currículo escolar no plano de aula do professor e material didático da educação nutricional e alimentar. Na Saúde, combate a desnutrição e à obesidade mediante aumento do consumo de alimentos mais saudáveis, melhora a relação do crescimento e desenvolvimento e o estado nutricional dos estudantes (avaliação nutricional, que considera idade, peso e altura), favorecendo a redução das demandas na área da saúde.

Na Agricultura Familiar, pela compra obrigatória de 30% dos recursos do PNAE, o programa promove a produção do agricultor familiar, com

qualidade e diversidade, priorizando produtos orgânicos e agroecológicos, gerando mais uma Fonte de renda de forma sustentável e contínua.

Na Economia, expande o mercado formal da agricultura familiar e promove o valor agregado dos seus produtos por meio do incentivo à criação de cooperativas. Os recursos investidos do PNAE movimentam a economia local, incrementando a receita dos municípios. Isso melhora a saúde e aumenta a expectativa e a qualidade de vida do cidadão, propiciando uma maior produtividade do indivíduo ao longo da vida. A distribuição de recursos do PNAE para os municípios e agricultores é um fator que contribui para a diminuição do Índice de Gini.

No aspecto do Desenvolvimento Social, propicia melhores condições de vida mediante um processo sustentável como o do apoio à agricultura familiar, além disso, e diretrizes do programa promovem a igualdade, possibilitando o acesso a uma boa alimentação e educação (FNDE, 2020, p. 26-27).

Verifica-se, portanto, que o PNAE objetiva contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos estudantes, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (Brasil, 2009, n.p.).

Nesse sentido, resta evidente que o Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma política pública específica que nasceu para o combate à insegurança alimentar dos estudantes da rede pública de ensino, por meio da oferta de uma alimentação adequada e saudável, da educação alimentar e nutricional e do estímulo ao desenvolvimento local sustentável.

Com base nos princípios da “equidade, participação social, universalidade, sustentabilidade/continuidade, compartilhamento de responsabilidades, direito humano à alimentação adequada e respeito aos hábitos e tradições regionais” (Peixinho, 2013, p. 913), o Programa Nacional de Alimentação Escolar fixou determinadas diretrizes para execução da política pública, as quais constam na Lei nº 11.947/2009 e dispõem que:

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (Brasil, 2009, n.p.).

Observa-se que, para a integral compreensão da política pública ora analisada, é necessário o domínio de suas diretrizes, as quais correspondem ao plano básico do Programa Nacional de Alimentação Escolar, noutras palavras, às suas linhas gerais diretivas, de importância nodal para a correta interpretação das demais normas nele constantes.

Dessa forma, nesse subtópico, tratar-se-á, de forma perfunctória, dos conceitos das principais diretrizes, basilares para uma análise aprofundada do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. São eles: alimentação adequada e saudável, segurança/insegurança

alimentar e nutricional, educação alimentar e nutricional e desenvolvimento local sustentável.

3.2.1 Da Alimentação Adequada e Saudável

A princípio, cumpre apontar que é possível averiguar nas atuais políticas públicas brasileiras referentes à nutrição e à segurança alimentar, a utilização da expressão “alimentação adequada” ou “alimentação adequada e saudável” e não apenas “alimentação saudável”.

A utilização do termo “adequado” em adição ao “saudável” deu-se a partir da virada do Século XXI, como decorrência de um movimento relacionado à questão da “problematização do reducionismo nutricional e à ampliação da compreensão sobre a alimentação humana para além de uma visão focada predominantemente na funcionalidade do componente nutricional dos alimentos” (PAIVA; MAGALHÃES; SANTOS; SANTOS; TRAD, 2019, p. 6).

Isso porque, houve a compreensão de que o vocábulo “saudável”, dentro de sua dimensão biológica, determinava a valorização apenas da questão dos componentes nutricionais dos alimentos, sendo que “a inclusão do termo ‘adequada’ seria relevante uma vez que abrangeria outras dimensões como cultura, prazer, hábitos, comensalidade, regionalidade, etnia, gênero, além do acesso, da sustentabilidade e da biodiversidade” (Paiva; Magalhães; Santos; Santos; Trad, 2019, p. 6), culminando em uma expansão do espectro da alimentação.

Ademais, não se pode olvidar que “a alimentação e a comida devem ser entendidas em um sentido mais amplo e devem refletir a disponibilidade e a sustentabilidade (social, econômica e ambiental), considerando a diversidade cultural brasileira” (Paiva; Magalhães; Santos; Santos; Trad, 2019, p. 6).

Nesse nível, conforme visto no primeiro capítulo deste trabalho, especificada noção amplificada da alimentação, caracterizada como adequada e saudável, é a que melhor atende ao princípio da dignidade humana, que busca a proteção da pessoa na sua inteireza, abarcando todos os aspectos que a compõe, ou seja, desde o biológico até o psicológico, o social e o cultural.

Ante o exposto, é possível conceituar a expressão “alimentação adequada e saudável” como “a prática alimentar apropriada aos aspectos biológicos e socioculturais dos indivíduos, bem como ao uso sustentável do meio ambiente” (Ministério da Saúde, 2013, p. 31).

Em outras palavras, consoante aponta a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) do Ministério da Saúde, a alimentação será considerada adequada e saudável quando está de acordo com

[...] as necessidades de cada fase do curso da vida e com as necessidades alimentares especiais; referenciada pela cultura alimentar e pelas dimensões de gênero, raça e etnia; acessível do ponto de vista físico e financeiro; harmônica em quantidade e qualidade; baseada em práticas produtivas adequadas e sustentáveis com quantidades mínimas de contaminantes físicos, químicos e biológicos.

Notabiliza-se, entretanto, que diante dessas diversas alterações terminológicas, muitas vezes as expressões “alimentação saudável” ou “alimentação adequada” são utilizadas, inclusive em documentos públicos⁴, para se referir ao conteúdo ora trazido, qual seja, daquilo que hoje se compreende por “alimentação adequada e saudável”. Frente a uma dessas situações, o leitor deve realizar uma análise crítica do todo apresentado para compreender o real significado do conteúdo exposto.

Cumpre, por fim, relembrar que a Lei Federal nº 11.346/2006, em seu artigo 2º, define a alimentação adequada e saudável como um

⁴ Glossário Temático Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde (2013).

“direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal [...]” (Brasil, 2006, n.p.).

3.2.2 Da Segurança/Insegurança Alimentar e Nutricional

Primeiramente, é fundamental aduzir que o conceito de segurança alimentar e nutricional não é estático, sendo considerado em constante e permanente construção. Isso porque “a questão alimentar e nutricional está relacionada com diferentes interesses e diversos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos, razão pela qual sua concepção ainda é assunto debatido por variados segmentos da sociedade, no Brasil e no mundo” (Burity; Franceschini; Valente; Rocha; Leão, 2013, p. 11).

Nesse diapasão, o entendimento acerca do conceito de segurança alimentar já se relacionou com a capacidade de cada país produzir seu próprio alimento, ou seja, ligada com a segurança nacional (período 1914-1918), como, também, deteve relação (apenas) com a disponibilidade suficiente de alimentos (período pós-Segunda Guerra Mundial). Somente ao fim da década de 1980 e início da década de 1990 que se passou a correlacionar a segurança alimentar e nutricional ao “acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente) e de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável” (Burity; Franceschini; Valente; Rocha; Leão, 2013, p. 11-12).

Atente que, tal como a evolução da própria sociedade, o conceito de segurança alimentar e nutricional foi se alterando e incorporando aspectos que passaram a ser socialmente importantes, como o meio ambiente e a cultura.

Atualmente, diante da influência dos documentos e tratados internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC – de 1966, tem-se, no artigo 3º da Lei 11.346/2006, conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN, a conceituação de segurança alimentar e nutricional:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006, n.p.).

Verifica-se a presença de duas dimensões na conceituação de segurança alimentar e nutricional: a alimentar e a nutricional.

A alimentar remete à questão da produção e da disponibilidade de alimentos, as quais necessitam ser suficientes e adequadas em quantidade e qualidade, possuir estabilidade e oferta permanente com neutralização das sazonalidades, ter autossuficiência nacional dos alimentos básicos, permitir o acesso equitativo e ser sustentável agroecológico, social, econômico e culturalmente (Burity; Franceschini; Valente; Rocha; Leão, 2013, p. 14).

A dimensão nutricional acrescenta as relações entre a pessoa e o alimento, envolvendo a disponibilidade de alimentos saudáveis, a preparação do alimento que preserve seu valor nutricional e sanitário, a adequação do consumo a cada fase da vida da pessoa, a promoção da saúde frente às condições psicossociais, econômicas, culturais e ambientais, a oportunidade para o desenvolvimento individual e social (Burity; Franceschini; Valente; Rocha; Leão, 2013, p. 14).

Assim, compreendida a noção de segurança alimentar e nutricional, passa a explanação do que se entende por insegurança alimentar e nutricional e de seus níveis de ocorrência.

A insegurança alimentar e nutricional, por meio de um raciocínio contrário ao da segurança alimentar e nutricional, é a ausência do acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para cada período de vida.

Nesse sentido, uma vez que essa indisponibilidade de alimentos pode variar de caso a caso, pois “é reconhecida como um fenômeno complexo e multidimensional de determinação multicausal” (Bezerra; Olinda; Pedraza, 2017, p. 648), foi desenvolvida, no Brasil, a Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar – EBIA, por meio da participação de seis instituições de pesquisa: UNICAMP (coordenação), UNB, UFPB, UFMT, Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA) e Universidade de Connecticut (UCCON-USA) (Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009, p. 4), posteriormente incorporada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) no PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) do governo federal (Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009, p. 9).

De acordo com a Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar – EBIA, a insegurança alimentar e nutricional pode se dar em três diferentes níveis: é considerada leve quando há uma preocupação futura e há uma queda na qualidade dos alimentos; é apontada como moderada na hipótese de já existir uma certa restrição na quantidade de alimentos; e é visualizada como grave, quando ocorre a privação severa de alimentos, que pode chegar até a fome.

Impõe-se ressaltar que o desenvolvimento da EBIA foi um grande avanço para os estudos sobre a sociedade brasileira, uma vez que, no caso em tela, os limites exclusivamente acadêmicos foram ultrapassados, sendo considerado um “exemplo de parceria bem

sucedida entre a academia e as políticas públicas do país” (Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009, p. 13) com a sua utilização no PNAD.

Entretanto, com a inclusão das dimensões social, econômica, ambiental e cultural ao conceito de segurança alimentar e nutricional, apontam Ana Maria Segall-Corrêa e Letícia Marin-Leon que se torna “mais complexos os intentos de mensurar a segurança alimentar, os seus determinantes e os efeitos sobre o bem-estar das pessoas e comunidades” (2009, p. 11), o que, sem olvidar da importância do EBIA e do salto evolutivo que decorreu de seu desenvolvimento, atesta “a necessidade de novas investigações sobre indicadores de medida de segurança alimentar, de preferência com abordagem multi e interdisciplinar, o que constitui novos desafios para pesquisadores e gestores das políticas públicas” (Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009, p. 11).

3.2.3 Da Educação Alimentar e Nutricional

Educação alimentar e nutricional consiste em “um processo de diálogo entre profissionais de saúde e a população, de fundamental importância para o exercício da autonomia e do auto-cuidado” (Ministério da Saúde, 2013, p. 33) dessas, alusivo aos temas relacionados à alimentação e à nutrição.

Nos termos da Resolução/CD/FNDE nº 06/2020, para fins do Programa Nacional de Alimentação Escolar, denomina-se educação alimentar e nutricional

[...] o conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, o estado de saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo (Brasil, 2020, n.p.).

Com base na compreensão de segurança alimentar e nutricional, na perspectiva do direito fundamental e personalíssimo à alimentação, a educação alimentar e nutricional “desempenha uma função estratégica para a promoção de hábitos alimentares saudáveis” (Oliveira; Oliveira, 2008, p. 497), conferindo as informações necessárias e gerando estímulos para que o indivíduo faça a sua escolha com intenção e independência das influências diretas e indiretas que recaem sobre a sua pessoa.

Isso porque, concorde é manifesto, as práticas alimentares da pessoa decorrem de “decisões, conscientes ou não, estreitamente relacionadas à cultura alimentar de sua região, à tradição alimentar de seu convívio social e às transformações decorridas do acesso à informação científica e popular” (Oliveira; Oliveira, 2008, p. 497). São as referidas influências que acabam por interferir na autonomia individual.

Nesse patamar, a educação alimentar e nutricional, além de trazer as informações técnicas, por vezes, desconhecidas pelo grupo, mostra-se fundamental para que ocorra – repise-se – o estímulo da “autonomia dos indivíduos a fim de possibilitar que os mesmos atuem intencionalmente e com independência de influências (liberdade), o que demanda um consistente processo educativo” (Oliveira; Oliveira, 2008, p. 497).

Outrossim, a educação “implica desenvolver mecanismos que apoiem os sujeitos a adotar modos de vida saudáveis, identificar e analisar de forma crítica, além de enfrentar hábitos e práticas não promotoras de saúde, aos quais muitas vezes estão submetidos” universal à alimentação” (Ministério da Saúde, 2013, p. 33).

Esse processo educativo pressupõe o trabalho com “práticas referenciadas na realidade local, problematizadoras e construtivistas, considerando-se os contrastes e as desigualdades sociais que

interferem no direito universal à alimentação” (Ministério da Saúde, 2013, p. 33).

No âmbito do PNAE, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as escolas federais deverão implantar a educação alimentar e nutricional (EAN), uma vez que o tema perpassa de maneira transversal o currículo escolar, abordando a alimentação e a nutrição e o desenvolvimento de práticas e habilidades que promovam modos de vida saudáveis.

As ações da educação alimentar e nutricional (EAN)

[...] podem se valer dos diferentes saberes e temas relacionados à alimentação, nos campos da cultura, da história, da geografia, dentre outros, para que os alimentos e a alimentação sejam conteúdo de aprendizado específico e também recurso para aprendizagem de diferentes temas. Assim, as ações de EAN devem utilizar o alimento, a alimentação escolar e/ou a horta escolar como ferramenta pedagógica, quando couber (Brasil, 2020, n.p.).

A Resolução/CD/FNDE nº 06/2020 exige que o processo de ensino e aprendizagem das ações de EAN respeite os seguintes princípios:

Art. 14 [...] § 3º [...]

- I - sustentabilidade social, ambiental e econômica;
- II - abordagem do sistema alimentar, na sua integralidade;
- III - valorização da cultura alimentar local e respeito à diversidade de opiniões e perspectivas, considerando a legitimidade dos saberes de diferentes naturezas;
- IV - a comida e o alimento como referências; valorização da culinária enquanto prática emancipatória;
- V - a promoção do autocuidado e da autonomia;
- VI - a educação enquanto processo permanente e gerador de autonomia e participação ativa e informada dos sujeitos;
- VII - a diversidade nos cenários de prática;
- VIII - intersetorialidade;
- IX - planejamento, avaliação e monitoramento das ações (Brasil, 2020, n.p.).

Diante disso, a educação alimentar e nutricional mostra-se – considerando ser o direito à alimentação fundamental, personalíssimo e de aplicabilidade imediata – prioridade na agenda de políticas públicas, que deve se dar de forma integrada, tanto intra como intersetorialmente, visando o “desenvolvimento de capacidades individuais e coletivas com os diversos setores afetos ao tema” (Ministério da Saúde, 2013, p. 33).

3.2.4 Do Desenvolvimento Local Sustentável

Conforme é sabido, a constante evolução social acaba por gerar mudanças nas estruturas e nos institutos então vigentes. Um dos exemplos dessa alteração refere-se ao conteúdo de desenvolvimento.

Observa-se que, há algum tempo, o desenvolvimento era associado ao crescimento econômico. Com o passar dos anos, novas dimensões foram sendo incluídas no seu conceito, como a sustentabilidade, a ênfase no local, a cidadania, a ética, de modo a ressignificar o seu conteúdo, conforme explana Carolina Andion:

Inicialmente encarado como sinônimo de crescimento econômico, nos últimos 30 anos, o termo vem assumindo novo significado com adjetivos que buscam qualificá-lo, atribuindo-lhe novas dimensões. A noção de sustentabilidade, a ênfase no local, o fortalecimento da participação cidadã e a busca de valores éticos onde se inscrevam os processos de desenvolvimento têm influenciado não só as teorias sobre o tema, mas principalmente a sua prática (Andion, 2003, p. 1034).

Assim, na contemporaneidade, nota-se que em muitos textos científicos e políticos fala-se em desenvolvimento local sustentável, como é o caso da Lei nº 11.947/2009, que trata sobre a alimentação escolar (PNAE), no seu artigo 2º, inciso V, o qual aponta como uma das diretrizes do Programa o apoio ao desenvolvimento sustentável, com

incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (Brasil, 2009, n.p.).

Nota-se que o desenvolvimento, para ser considerado como tal, depende do cumprimento dessas outras variantes:

[...] A sustentabilidade, que dá origem ao termo desenvolvimento durável ou sustentável; o território, que é a base da noção de desenvolvimento local; a participação cidadã, que favorece a inclusão da sociedade civil como protagonista do processo de desenvolvimento e o desenvolvimento com base em valores, que implica atrelar os fins econômicos do desenvolvimento à proteção de bens e valores sociais, políticos, culturais e ambientais (Andion, 2003, p. 1041-1042).

Assim, não se pode falar em (real) desenvolvimento sem que se respeite a sustentabilidade, ou seja, “um desenvolvimento que responde às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responderem às suas necessidades” (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991, p. 46).

As estratégias para a sustentabilidade “não podem ser impostas de cima para baixo. Elas devem ser concebidas e aplicadas em conjunto com a população, ajudadas por políticas eficazes de responsabilização” (Andion, 2003, p. 1043). É, nesse sentido, que se fortalece “o papel do território e da comunidade local no processo de desenvolvimento. A interação com o local dá origem a modelos de condução do desenvolvimento relativamente autônomos, onde a ênfase é colocada mais na dinâmica local [...]” (Andion, 2003, p. 1043), pois, na era global, “a competitividade de uma região vai muito além do desempenho e das competências técnicas dominadas e das riquezas produzidas pelas

empresas e instituições que possui; depende em grande parte do capital social gerado e mantido por ela” (Andion, 2003, p. 1043).

A geração e a manutenção desse capital social são proporcionalmente relacionadas à “capacidade de uma determinada região de construir redes de reciprocidade e solidariedade cívica organizadas [...] na cooperação entre indivíduos, grupos e instituições das diferentes esferas da sociedade” (Andion, 2003, p. 1044-1045).

Nesse sentido, o apoio entre os diferentes grupos da sociedade local (indivíduos, empresas, Estado etc.) acaba por fortalecer o laço de cooperação existente e, como consequência, por gerar o desenvolvimento local.

3.3 Dos usuários, dos participantes e das formas de gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Com o intuito de melhor compreender o funcionamento do PNAE, além do conhecimento de suas matrizes principiológicas e diretivas, faz-se necessário discorrer acerca de seus usuários, seus participantes e sobre suas formas de gestão.

No que tange aos seus usuários, com fundamento na diretriz da universalidade, o Programa atende todos os alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, dentre os quais se incluem os alunos da educação básica das entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial e confessionais, e das entidades comunitárias, conveniadas com o poder público. O número de alunos é fixado em conformidade com o Censo Escolar do exercício anterior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação – INEP/MEC, consoante dispõe o artigo 6º da Resolução/CD/FNDE nº 06/2020.

No caso específico das entidades filantrópicas e das entidades comunitárias conveniadas com o poder público o atendimento pelo PNAE é condicionado a uma declaração, no Censo Escolar, sobre o interesse de oferecer a alimentação escolar gratuita aos seus alunos, excepcionando-se da regra da transferência automática dos recursos financeiros aos executores do Programa. O montante do repasse ao ente beneficiado varia de acordo com a quantidade de alunos, a etapa e a modalidade de ensino, sendo, por dia, calculado nesses termos (Brasil, s.d, n.p.):

Etapa/modalidade de ensino	Valor repassado por dia por aluno
Creches	R\$ 1,07
Pré-escola	R\$ 0,53
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,64
Ensino fundamental e médio	R\$ 0,36
Educação de jovens e adultos	R\$ 0,32
Ensino integral	R\$ 1,07
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	R\$ 2,00
Atendimento Educacional Especializado no contraturno	R\$ 0,53

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é composto por quatro participantes: o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a entidade executora, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e a unidade executora.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Educação – MEC, cuja responsabilidade é a realização da coordenação do PNAE, mediante a fixação das normas gerais de planejamento, de execução, de controle, de monitoramento e de avaliação do Programa, e a transferência dos recursos financeiros às entidades executoras.

As entidades executoras são os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e as escolas federais, as quais são responsáveis pela execução do PNAE, com a utilização e a complementação dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE para a oferta de alimentação nas escolas por, no mínimo, 800 (oitocentas) horas/aula, distribuídas em, no mínimo, 200 (duzentos) dias de efetivo trabalho escolar, além das ações de educação alimentar e nutricional a universalidade dos alunos matriculados e pela realização da prestação de contas do Programa.

As unidades executoras são as entidades privadas, sem fins lucrativos, que representam a comunidade escolar e detém a responsabilidade de receber os recursos financeiros transferidos pela entidade executora, em favor da escola que representa, além de apresentar a prestação de contas do PNAE ao órgão que a delegou.

Por fim, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é um órgão colegiado de caráter permanente, com funções de fiscalizar, deliberar e de assessorar a execução do Programa, instituído no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios respectivos.

No que tange às formas de gestão do PNAE, alguns pontos trazidos nas legislações de regência são essenciais para sua correta compreensão.

Consoante reportado anteriormente, atualmente encontra-se em vigência a regra da transferência direta e automática dos recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, sem necessidade de realização de convênio, ajuste, acordo ou contrato entre os entes, mediante depósito do montante em conta corrente específica.

Esses recursos financeiros devem ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e somente podem ser

utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios para atendimento do Programa.

A Resolução/CD/FNDE nº 06/2020 traz uma possibilidade denominada de delegação de rede, que ocorre quando há a transferência da responsabilidade do Estado aos Municípios no que tange ao atendimento dos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino, localizados nas suas respectivas áreas de jurisdição, no âmbito do PNAE.

Com a delegação de rede, o Estado autoriza expressamente o repasse direto ao Município anuente, por parte do FNDE, da correspondente parcela de recursos financeiros para que seja ofertada a alimentação nas escolas estaduais.

Cita-se, ainda, que a Resolução/CD/FNDE nº 06/2020 também permite que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios repassem os recursos financeiros recebidos à conta do PNAE, no valor per capita, às unidades executoras das escolas de educação básica pertencente à sua rede de ensino.

Nessa hipótese de operacionalização, as entidades executoras são obrigadas à assegurar a estrutura necessária para: a realização do processo licitatório e/ou aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e/ou do Empreendedor Familiar Rural, nos termos da lei de regência; a ordenação de despesas, de gestão e de execução dos contratos administrativos; o controle de estoque e de armazenamento dos gêneros alimentícios; e a prestação de contas e os demais atos relacionados à correta utilização dos recursos financeiros.

No que tange às escolas filantrópicas e comunitárias, os recursos financeiros destinados à alimentação escolar de seus alunos são transferidos para o respectivo Estado, Distrito Federal e Município, que as atende por meio do fornecimento de gêneros alimentícios e/ou

repassa dos correspondentes recursos financeiros (nessa última hipótese vinculada a celebração de termo de convênio, nos termos da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507/2011).

Por fim, menciona-se que a transferência dos recursos financeiros destinados ao atendimento das escolas federais de educação básica, mantidas pela União, de acordo com a Resolução/CD/FNDE nº 06/2020, será feita diretamente pelo FNDE.

3.4 Da análise da eficácia e da efetividade do direito à alimentação por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Conforme exposto alhures, o Programa Nacional de Alimentação Escolar é o maior programa de suplementação alimentar existente na América Latina (Libermann; Bertolini, 2015, p. 3534), considerado referência em âmbito mundial (Silva; Santos; Soares, 2018, p. 2), atendendo, atualmente, quase 40 (quarenta) milhões de estudantes da rede pública de ensino em todo Brasil, tendo aplicado, de acordo com o sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, 4,30 bilhões de reais em 2020 para execução da política.

Conquanto tenha recebido diversas roupagens, a política pública do PNAE se encontra em vigência há quase de 60 (sessenta) anos, tendo sido aprimorada e expandida ao longo do tempo, traduzindo-se num vasto campo de análise de sua eficácia e efetividade.

Importante rememorar que, dentro do espectro de estudo de uma política pública, a eficácia pode ser conceituada como o grau de atingimento do objetivo do programa em si, ao passo que a efetividade seria a mensuração do grau de atingimento do fundamento inicial que embasou o programa.

Não obstante serem parecidas, vez que ambas tratam de alcance de resultados, a eficiência não se confunde com a eficácia.

A eficácia se refere ao atingimento do objetivo imediato do programa (meta social imediata), já a eficiência se traduz no cumprimento do objetivo mediato do programa, ou seja, de seu fundamento primeiro, de sua diretriz, do valor que embasou toda a construção da política pública (meta social mediata).

Isso significa que “a meta social imediata deve sempre ser um meio apto e eficiente para a obtenção da meta social mediata, sob pena de tornar a regra jurídica ilegítima e sem qualquer função naquela sociedade” (Aguilar; Haber, 2017, p. 272).

Dessa forma, mostra-se significativo sublinhar que, quando da análise e avaliação de uma política pública (no caso em tela, o Programa Nacional de Alimentação Escolar), não basta que os olhares se voltem apenas à eficácia da norma; a sua eficiência/efetividade não pode ser negligenciada, mormente nos dias hodiernos, onde a sociedade clama por atuações de resultados.

3.4.1 Dos Dados da Evolução dos Valores Aplicados no PNAE e do Número de Alunos Atendidos

Considerando o fato de que o Programa Nacional de Alimentação Escolar possui quase 60 (sessenta) anos de vigência, decidiu-se por realizar a análise do montante dos dados financeiros aplicados para sua execução e dos alunos beneficiados a partir do ano de 2010, posterior à publicação da Lei Federal nº 11.947/2009, regramento legal então vigente do Programa.

Observe:

Ano	Montante aplicado	Alunos beneficiados	Entes Executores
2021	R\$ 3.791.433.963,08*	**	5553
2020	R\$ 4.306.399.876,34	39,8 milhões	5543
2019	R\$ 3.950.473.553,79	40,2 milhões	5528
2018	R\$ 4.018.772.992,77	40,5 milhões	5538
2017	R\$ 3.922.641.498,32	40,6 milhões	5566
2016	R\$ 3.421.487.528,10	40,3 milhões	5564
2015	R\$ 3.759.796.639,20	41,5 milhões	5569
2014	R\$ 3.693.569.094,96	42,2 milhões	5529
2013	R\$ 3.539.020.589,40	43,3 milhões	5562
2012	R\$ 3.306.504.238,00	43,1 milhões	5523
2011	R\$ 3.051.310.992,00	44,4 milhões	5529
2010	R\$ 3.034.269.003,80	45,6 milhões	5528

* Montante parcial disponibilizado no sítio eletrônico do FNDE em 27/11/2021.

** Número não disponibilizado no sítio eletrônico do FNDE em 27/11/2021.

Dessa forma, utilizando-se dos dados constantes no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, verificou-se que, de 2010 a 2020, a evolução dos valores saltou de 3,03 bilhões a 4,30 bilhões de reais aplicados anualmente no PNAE⁵, ao passo que o número de alunos atendidos sofreu uma ligeira queda do quantitativo de 45,6 milhões para 39,8 milhões (Brasil, s.d., n.p.).

Além disso, averiguou-se que o número de entes executores praticamente manteve-se o mesmo de 2010 a 2020, com um pequeno aumento, passando-se de 5528 a 5543, dentre administrações públicas estaduais e municipais, consoante expõe o sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil, s.d., n.p.).

De acordo com o Relatório de Avaliação do PNAE – Ciclo 2020, realizado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), no ano de 2018, da totalidade dos repasses financeiros do PNAE, 13,3% foram para as creches, 11,3% para as pré-escolas, 1,6%

⁵ No ano de 2021 (em curso), o montante de R\$ 3.791.433.963,08 (três bilhões, setecentos e noventa e um milhões, quatrocentos e trinta e três mil, novecentos e sessenta e três reais e oito centavos), de acordo com o sítio eletrônico do FNDE, aba “liberações”. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em 27 nov. 2021.

para as escolas indígenas e quilombolas, 64% para o ensino fundamental e médio, 4,8% para a educação de jovens e adultos, 1,5% para o ensino integral, 2,2% para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e 0,9% para os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno.

Considere a Tabela retirada do Relatório de Avaliação do PNAE – Ciclo 2020, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP, 2020, p. 54):

Categoria	Recursos Repassados em 2018	Participação da categoria em relação aos repasses totais
Creches	547.289.272,12	13,6%
Pré-escola	455.920.822,36	11,3%
Escolas indígenas e quilombolas	65.489.079,60	1,6%
Ensino fundamental e médio	2.572.229.544,73	64,0%
Educação de jovens e adultos	192.545.984,56	4,8%
Ensino integral	59.471.320,60	1,5%
Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral	89.080.119,60	2,2%
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	36.746.849,20	0,9%
Valores totais dos repasses	4.018.772.992,77	100%

Nesse viés, é notória a grande participação das seguintes categorias na divisão do orçamento do PNAE: o ensino fundamental e médio, com 64% da receita do PNAE, e as creches e pré-escolas, que, somadas, utilizaram 24,9% do orçamento do Programa. Esta fatia de usuários totalizou 88,9% dos repasses financeiros do PNAE no ano de 2018.

É sabido que essas porcentagens referem-se ao ano de 2018, mas considerando a evolução dos grupos etários no Brasil (IBGE, c2021, n.p.), não haverá, nos próximos anos, grandes alterações nas porcentagens indicadas, sendo possível a utilização desta média como modelo.

3.4.2 Dos Dados sobre a Segurança Alimentar no Brasil

O último levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para analisar a segurança alimentar e nutricional no Brasil, por meio da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF 2017-2018), averiguou que, dos 68,9 milhões de domicílios particulares permanentes existentes, 63,3% estavam em situação de segurança alimentar, enquanto 36,7% detinham algum grau de insegurança alimentar (dos quais: 24% em insegurança alimentar leve, 8,1% em insegurança alimentar moderada e 4,6% em insegurança alimentar grave) (IBGE, 2020, p. 28).

Importante rememorar que o nível denominado de insegurança alimentar grave é a forma “mais severa de baixo acesso domiciliar aos alimentos” (IBGE, 2020, p. 28). Nesse diapasão, “é possível afirmar, com base nos resultados da POF 2017-2018, que cerca de 3,1 milhões de domicílios passaram por privação quantitativa de alimentos, que atingiram não apenas os membros adultos da família, mas também suas crianças e adolescentes” (IBGE, 2020, p. 28).

De acordo com o relatório, “houve, portanto, ruptura nos padrões de alimentação nesses domicílios e a fome esteve presente entre eles, pelo menos, em alguns momentos do período de referência de 3 meses” (IBGE, 2020, p. 28).

Do ano de 2009 até 2018, ocorreu um aumento no número de domicílios particulares permanentes do Brasil em situação de insegurança alimentar: passou-se de 30,2% para 36,7%. Entretanto, no que tange à insegurança alimentar grave, ocorreu a diminuição de 5% para o montante de 4,6% (IBGE, 2020, p. 30).

Observa-se que o quantitativo geral de insegurança alimentar, no período aludido, obteve crescimento diante do aumento do número de

domicílios particulares permanentes em situação de insegurança alimentar leve e moderada, os quais, respectivamente, passaram de 18,7% para 24% e 6,5% para 8,1% (IBGE, 2020, p. 30).

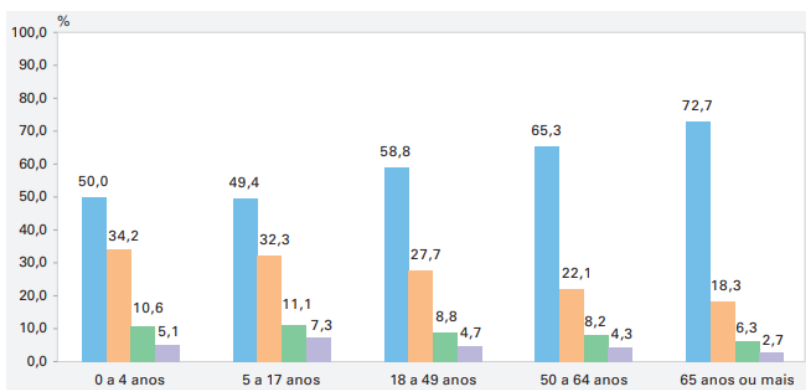
Colaciona-se a tabela elaborada pelo IBGE, referente à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009/2013 e à Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE, 2020, p. 30):

PNAD 2009						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	69,8	70,7	64,8	65,9	67,1	59,7
Com insegurança alimentar	30,2	29,3	35,2	34,1	32,9	40,3
Leve	18,7	18,5	19,5	20,9	20,8	21,7
Moderada	6,5	6,1	8,5	7,4	6,9	10,0
Grave	5,0	4,6	7,1	5,8	5,3	8,6
PNAD 2013						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	77,4	79,5	64,7	74,2	76,7	59,9
Com insegurança alimentar	22,6	20,5	35,3	25,8	23,3	40,1
Leve	14,8	13,7	21,4	17,1	15,8	24,3
Moderada	4,6	3,9	8,4	5,1	4,3	9,5
Grave	3,2	2,8	5,5	3,6	3,1	6,3
POF 2017-2018						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Com segurança alimentar	63,3	64,9	53,6	59,0	60,9	47,9
Com insegurança alimentar	36,7	35,1	46,4	41,0	39,1	52,1
Leve	24,0	23,5	27,2	27,0	26,5	30,2
Moderada	8,1	7,5	12,2	9,0	8,2	13,5
Grave	4,6	4,1	7,1	5,0	4,4	8,4

É necessário apontar que, alterando-se o parâmetro para a distribuição da população residente nos domicílios, segundo a situação de segurança alimentar ou insegurança alimentar, tem-se que, de acordo com a POF 2017-2018, 5,1% da população de 0 a 4 anos de idade e

7,3% da população de 5 a 17 anos de idade conviviam com a insegurança alimentar grave, entretanto, referente à população de 65 anos ou mais esta proporção foi 2,7% (IBGE, 2020, p. 40).

É fundamental salutar o exame do gráfico de “distribuição percentual dos moradores em domicílios particulares, por situação de segurança alimentar existente no domicílio, segundo os grupos de idade - Brasil - período 2017-2018”, do qual foi retirado o dado acima exposto (IBGE, 2020, p. 40):



Nesse nível, aponta o Relatório da POF 2017-2018 que nos domicílios onde residiam crianças e/ou adolescentes vislumbrou-se maior vulnerabilidade à insegurança alimentar: “à medida que aumentava a idade, aumentavam, também, as proporções daqueles que viviam em domicílios em SA e diminuía, conseqüentemente, as proporções dos moradores em IA, nos seus diversos níveis” (IBGE, 2020, p. 40).

Por fim, insta mencionar que, com o advento da pandemia de COVID-19, a situação de insegurança alimentar agravou-se drasticamente no mundo, e no Brasil não foi diferente. O “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, elaborado pela Rede Brasileira de Pesquisa em

Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN) (2021), apontou que “a Insegurança Alimentar e a fome no Brasil retornaram aos patamares próximos aos de 2004” (Rede Penssan, 2021, p. 52).

Afirma que “Eram 10,3 milhões de pessoas em IA grave em 2018, passando para 19,1 milhões, em 2020. Portanto, neste período, foram cerca de nove milhões de brasileiros(as) a mais que passaram a ter, no seu cotidiano, a experiência da fome” (Rede Penssan, 2021, p. 53).

Não obstante os dados não sejam governamentais, tais como os apresentados até então, os quais foram elaborados pelo IBGE, não podem ser negligenciados. A consideração dos mesmos deve ser feita com cautela, aguardando-se a confirmação por meio das pesquisas oficiais dos órgãos públicos. Por essa razão, especificamente no próximo subtópico serão utilizados os dados presentes nos levantamentos oficiais do governo.

3.4.3 Das Discussões acerca da Eficácia e Efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a Consecução do Direito à Alimentação frente à Problemática da Fome no Brasil

À proporção que é maçante, o problema público da fome não é novidade no Brasil. Como muitos dos países em desenvolvimento, há grande desigualdade socioeconômica: o rendimento mensal médio da população brasileira mais rica foi 33,8 vezes maior do que a da metade mais pobre no ano de 2018: “a parcela de maior renda arrecadou R\$ 27.744 por mês, em média, enquanto os 50% menos favorecidos ganharam R\$ 820” (Brasil, 2019, n.p.). Nessa seara, o direito à alimentação das pessoas mostra-se frequentemente violado.

Verificou-se que o cerne da questão não é a falta de alimentos no país, já que o Brasil se consolida como um dos maiores produtores de alimentos do mundo: de acordo com a EMBRAPA, a produção

agropecuária brasileira tem o condão de alimentar o quantitativo de 800 milhões de pessoas (Brasil, 2021, n.p.). Entrementes, entre 2017 e 2018, 10,3 milhões de brasileiros⁶ (4,6% dos domicílios particulares permanentes), conviveram com a insegurança alimentar grave que, conforme alhures mencionado, abrange a fome (Brasil, 2020, n.p.).

Não se pode, ainda, esquecer que 32,1% dos domicílios particulares permanentes brasileiros, conforme a POF 2017-2018 viviam sob insegurança alimentar nas graduações leve ou moderada, as quais também demandam atenção das autoridades públicas e da sociedade (BRASIL, 2020, n.p.).

É possível observar na POF 2017-2018, conforme os gráficos colacionados nos tópicos anteriores, que das crianças brasileiras de 0 a 4 anos, 5,1% viviam em lares onde havia insegurança alimentar grave, 10,6% com insegurança alimentar moderada e 34,2% com insegurança alimentar leve. Isso significa que apenas 50% das pessoas com essa faixa etária residiam em lares onde havia segurança alimentar, ou seja, onde existia alimentos em quantidades e qualidades suficientes.

No que tange ao grupo das crianças maiores e dos adolescentes (5 a 17 anos), entre 2017 e 2018, a POF averiguou que 7,3% conviviam com a insegurança alimentar grave, 11,1% com insegurança alimentar moderada e 32,3% com insegurança alimentar leve. O percentual de pessoas dessa faixa com segurança alimentar foi menor do que a das crianças menores: apenas 49,4%.

Nos termos da POF 2017-2018, conclui-se que os grupos etários mais atingidos pela insegurança alimentar grave, onde há violação extrema ao direito personalíssimo e fundamental à alimentação e

⁶ Consoante apontado no final do tópico 3.4.2, especificamente nessa análise serão utilizados os dados oficiais, fornecidos pelo IBGE.

convivência com o problema público da fome, são os das pessoas em desenvolvimento, de 0 a 4 anos e de 5 a 17 anos de idade, ou seja, as crianças e os adolescentes.

É, pois, nessas duas faixas de idade que o Programa Nacional de Alimentação Escolar detém atuação majoritária, pois, consoante exposto no item 3.4.1, as creches, pré-escolas e ensinos fundamental e médio recebem por volta de 90% dos repasses financeiros do Programa.

Isso demonstra a importância do PNAE como estratégia para a promoção do direito à alimentação e o combate à problemática da fome no país, mesmo que sua atuação esteja limitada ao ambiente escolar, vez que “[...] através dele, a escola passou a servir a dois propósitos: o educar e o nutrir. Este sinergismo se faz mais evidente e necessário em locais onde vivem crianças em situação de insegurança alimentar” (Prola, 2013, p. 15).

Essas crianças e adolescentes que advêm de domicílios com insegurança alimentar grave, “[...] muitas vezes, vêm à escola atraídas pela alimentação fornecida. Para algumas delas a alimentação ali servida constituir-se-á na sua única refeição daquele dia” (Prola, 2013, p. 15).

Impõe-se lembrar que a alimentação se mostra essencial para que a pessoa em desenvolvimento, como a criança e o adolescente, tenha condições físicas para raciocinar para aprender – sendo, inclusive, considerada “a primeira aprendizagem social do pequeno homem [...]” (Proença, 2009, p. 179) estando “no centro do processo de socialização primária” (Proença, 2009, p. 179).

Mister relembrar que a manutenção do estado de famélico por grande período é uma das causas da desnutrição⁷, que, por sua vez, traz

⁷ “A desnutrição pode ser definida como uma condição clínica decorrente de uma deficiência ou excesso, relativo ou absoluto, de um ou mais nutrientes essenciais”. As causas da desnutrição podem

inúmeras consequências à pessoa, mormente quando se trata de um indivíduo em fase de desenvolvimento. Cita-se, como exemplos, o déficit cognitivo, o atraso de desenvolvimento motor, perceptivo e emocional, as deficiências na linguagem, os processos de socialização e de inserção cultural e, em casos extremos, a mortalidade infantil.

Nesse campo, conquanto o PNAE não tenha aptidão de retirar a pessoa do ambiente de insegurança alimentar, especialmente a grave – vez que atua, a priori, nos sintomas da fome e não necessariamente nas suas causas – detém a possibilidade de retirar-lhe da sensação da fome crônica, ou seja, a chamada “fome do dia”, apontada como determinante para o baixo desempenho escolar.

Explica Ivo Roberto Dorneles Prola que

É sabido que, mesmo crianças já desnutridas, por apresentarem adaptação a sua situação, priorizam o funcionamento de sistemas nobres em detrimento de seu crescimento. Assim, se adequadamente estimuladas e ensinadas têm condições de aprender, não devendo ser subestimadas ou rotuladas pelas dificuldades escolares que apresenta. No entanto, a fome crônica, a ‘fome do dia’, esta sim pode determinar o baixo rendimento escolar e colaborar para o fracasso escolar. É principalmente sobre esta fome que a merenda escolar atua, desde que nutricionalmente adequada (Prola, 2013, p. 14).

Aludida correlação entre a alimentação escolar e o estado nutricional do estudante já foi objeto de averiguação pela comunidade científica.

Aponta-se, como exemplo, uma pesquisa realizada em uma escola da rede pública de ensino da região centro-oeste do Estado do Paraná, na observou-se que

ser de caráter primário ou secundário, ou seja, alimentação quantitativa ou qualitativamente insuficiente em calorias e nutrientes ou aumento das necessidades energéticas por fatores externos ao próprio alimento, como a ocorrência de verminoses, câncer, anorexia, alergia ou intolerância alimentares, digestão e absorção deficiente de nutrientes (Recine; Radaelli, s/a, p. 15).

[...] o baixo peso é mais presente nos alunos que pertencem a um nível socioeconômico menor e que se alimentam da merenda escolar todos os dias e, que certamente a merenda tem uma importante contribuição na alimentação diária desse aluno, sendo em muitos casos a principal fonte de alimentação (Silva; Camargo; Nuñez; Silva; Ballard, 2017, p. 67).

Nesse ínterim, restou possível concluir que “o PNAE é essencial para garantir a segurança alimentar dos alunos de todas as classes sociais, inclusive os mais desfavorecidos financeiramente” (Silva; Camargo; Nuñez; Silva; Ballard, 2017, p. 67). E isso se dá porque “a alimentação escolar tem potencial para favorecer um bom estado nutricional aos escolares, desde que as refeições sejam elaboradas e oferecidas em quantidade e qualidade adequadas (Silva; Camargo; Nuñez; Silva; Ballard, 2017, p. 67).

Em outro estudo, mais antigo, realizado em instituições públicas de ensino do nordeste e do sudeste brasileiro, apontou-se que a situação de desnutrição prevalecia em crianças que não frequentavam as escolas (27,9%) ou que frequentavam instituições que não forneciam merenda escolar (11,8%), cotejando com aquelas que estudavam em escolas que eram atendidas pelo PNAE (Burlandy; Anjos, 1997, p. 1225).

Ressalta-se, nesse ponto, que, atualmente, o Programa tem como uma das diretrizes a universalidade de atendimento da rede pública de ensino, não sendo possível a ocorrência de situação de não atendimento nos dias hodiernos. Entretanto, o dado mostra-se relevante para demonstrar a importância da alimentação escolar para o estado nutricional das crianças que vivem em situação de insegurança alimentar (mormente a grave).

Vale lembrar que “em muitos casos uma boa alimentação escolar pode influenciar a mudança de hábitos alimentares da família, mas também pode acontecer de a alimentação na escolar induzir uma

redução da quantidade de alimento servido a esta criança em seu lar” (Belik; Souza, 2009, p. 113), o que, indiretamente, pode fazer diferença na alimentação dos demais membros da família.

Nota-se, ademais, que o PNAE gera “a valorização do espaço escolar como elemento para atração das comunidades e participação democrática” (Belik; Souza, 2009, p. 110), uma vez que “[...] a escola funciona como ponto de encontro da comunidade promovendo a educação, a boa nutrição e a integração dos grupos mais vulneráveis” (Belik; Souza, 2009, p. 110). A reserva de 30% do orçamento recebido para aquisição de alimentos derivados dos pequenos produtores locais tem o condão de gerar essa integração, fomento à economia local e dos hábitos regionais.

Apresentados todos esses pontos, mostra-se possível a realização de uma análise da eficácia e da efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a consecução do direito fundamental e personalíssimo à alimentação, frente ao objetivo de erradicação da fome de seus usuários e do incremento do bem-estar social desta fatia populacional, utilizando-se como indicador o de resultado (*outcome*) e como padrão de referência o absoluto (atingimento da meta social do programa).

Impõe-se trazer à memória que os indicadores, dentro do espectro da análise de políticas públicas, referem-se a “artifícios (*proxies*) que podem ser criados para medir *input*, *output* e resultado (*outcome*)” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 81). No caso, os indicadores de resultados analisam os efeitos da política pública, ou seja, se ocorreu a diminuição ou a extinção do problema público inicialmente detectado (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 81).

Assim, com esse indicador, analisar-se-á a eficácia e a eficiência do PNAE, em outras palavras, o cumprimento ou não das metas sociais

imediate e mediata, respectivamente, no concernente ao direito fundamental e personalíssimo à alimentação e ao combate à fome dessa fatia populacional.

3.4.3.1 Da análise da eficácia do Programa Nacional de Alimentação Escolar

De início, cumpre rememorar que uma regra jurídica representa “um padrão de comportamento verbal, cuja criação advém da necessidade de atender um objetivo social, por meio da previsão de um comportamento e uma correlata sanção ou recompensa” (Aguiar; Haber, 2017, p. 269-270). Trata-se, pois da meta social, caracterizada como “o componente político-valorativo da regra” (Aguiar; Haber, 2017, p. 271), que traz legitimidade para a sua criação e a sua aplicação, haja vista ser “o estado de coisas que a sociedade politicamente almeja com a criação da regra” (Aguiar; Haber, 2017, p. 271).

Congruente antes elucidado, a meta social se subdivide em imediata e mediata, as quais, respectivamente, vinculam-se a sua eficácia e a sua efetividade/eficiência.

Assim, é possível afirmar que a eficácia da norma instituidora de uma política pública traduz-se na “diminuição da frequência de ocorrência da conduta omissiva ou comissiva negativamente sancionada ou, alternativamente, no aumento da frequência da conduta recompensada” (Aguiar; Haber, 2017, p. 271). Em outras palavras, refere-se ao cumprimento do objetivo imediato do programa público.

No caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar, sua eficácia está relacionada ao cumprimento de suas diretrizes constantes no artigo 2º da Lei 11.947/2009.

É possível apontar que, dos dados que foram aptos a serem coletados, duas diretrizes mostram-se (em níveis diferentes) eficazes: a

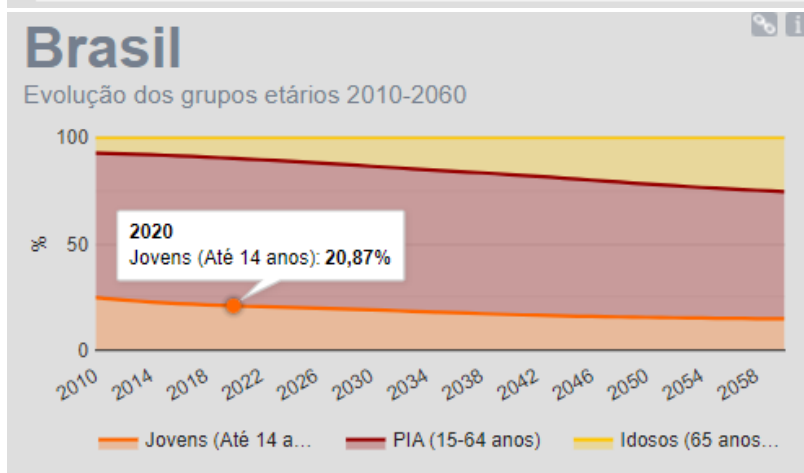
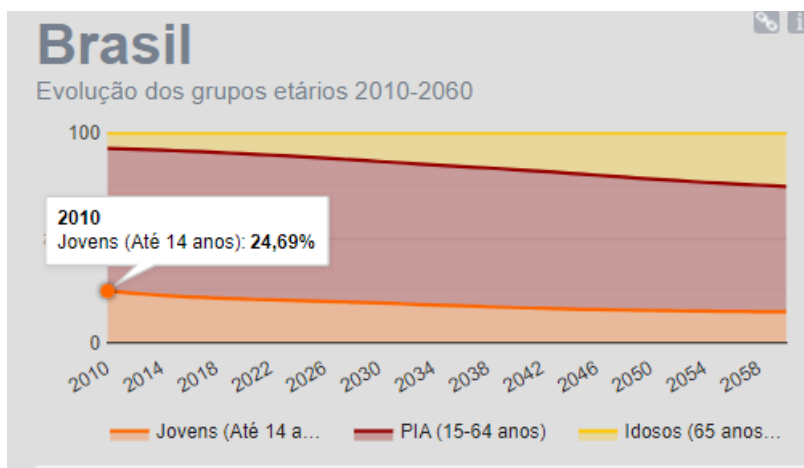
universalidade de atendimento e a o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios de produtores locais.

O inciso III do artigo 2º da Lei supracitada aponta que o PNAE tem o intuito de atender a universalidade dos alunos matriculados na rede pública de educação básica.

É sabido que, nos dias hodiernos, são atendidos pelo Programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos – EJA), que estejam matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (desde que conveniadas com o poder público).

Nesse diapasão, conforme tabelas expostas no tópico 3.4.1 deste trabalho, verificou-se que, de 2010 a 2020, a aplicação dos valores do FNDE dispendidos com o PNAE saltou de 3,03 bilhões a 4,30 bilhões de reais aplicados anualmente, conquanto o número de alunos atendidos tenha sofrido uma ligeira queda do quantitativo de 45,6 milhões para 39,8 milhões (Brasil, s.d., n.p.).

É possível afirmar que a diminuição dos alunos atendidos pelo Programa correlaciona-se com a alteração da pirâmide etária brasileira, a qual apresenta um gráfico com uma linha decrescente constante, referente ao número de jovens do país (de 0 a 14 anos), os quais correspondiam a 24,69% da população em 2010, passando para o montante de 20,87% em 2020 (IBGE, c2021, n.p.):



*Gráficos retirados do sítio eletrônico do IBGE – aba “população”.

Além disso, corrobora-se aludida conclusão com a averiguação de que o número de entes executores do PNAE, dentre 2010 a 2020, sofreu um pequeno aumento, passando-se de 5528 a 5543, dentre administrações públicas estaduais e municipais, consoante expõe o sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil, s.d., n.p.).

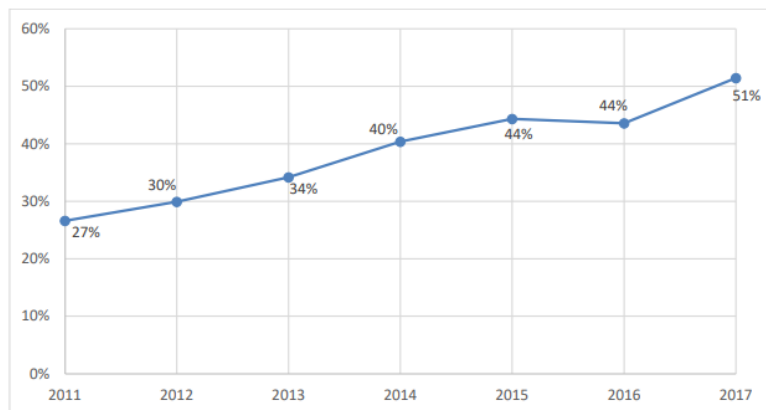
Disso decorre que, atinente à diretriz da universalidade no atendimento, o PNAE mostra-se como uma política pública eficaz, atingindo a totalidade dos alunos da rede de ensino público do país.

No que tange à diretriz do apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivo para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, observa-se evolução no índice de sua eficácia, principalmente após a exigência, implementada pela Lei nº 11.947/2009, de que os entes federativos destinem uma parcela mínima de 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e empreendedores familiares rurais.

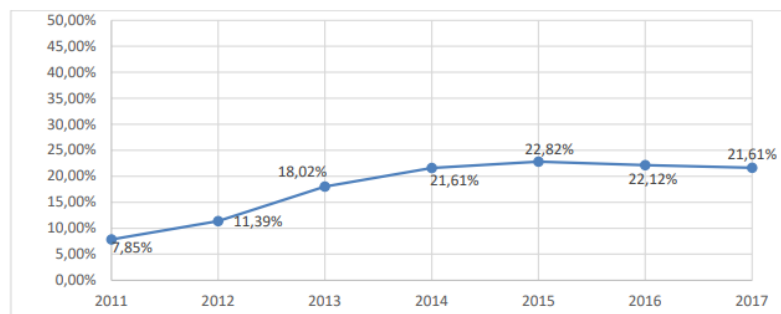
De acordo com o Relatório de Avaliação do PNAE Ciclo 2020, realizado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, embora não se tenha atingido o almejado de 30%, verifica-se que de 2011 a 2017, o percentual de municípios que conseguiu atingir a meta de aquisição de 30% do orçamento com a agricultura familiar subiu de 27% para 51%, e o percentual de valores globais destinados a aquisição da agricultura familiar “saltou de R\$ 234,7 milhões para R\$ 846,8 milhões – o que corresponde, em termos relativos, a uma evolução de menos de 8% em 2011 para quase 22% em 2017” (CMAP, 2020, p. 172).

Nesse sentido, necessário observar os gráficos abaixo, que se referem, respectivamente, aos dados acima apresentados:

Evolução da proporção de municípios que cumpriram o mínimo de aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar – 2011 a 2017



Percentual de valores globais destinados a aquisição da agricultura familiar, 2011 a 2017



Assim, observa-se números que traduzem uma evolução significativa de acordo com os gráficos expostos. Não há, ainda, 100% de eficácia, mas o histórico demonstra dados positivos e em evolução no tocante à diretriz referida.

No que toca à diretriz constante no inciso I do artigo 2º da Lei (que se consolida na diretriz presente no inciso VI – direito à alimentação escolar), referente ao emprego da alimentação saudável e adequada, é possível afirmar que apesar de não haver dados sistemáticos

governamentais, aparentemente, houve uma melhora formal da situação dos escolares.

Explica-se: a legislação aponta que a alimentação saudável e adequada é aquela que compreende

[...] o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica (Brasil, 2009, n.p.).

Por sua vez, a mesma lei afirma que o direito à alimentação escolar, é aquele que visa “garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social” (Brasil, 2009, n.p.).

É cediço que a alimentação saudável e adequada (e a implementação do direito à alimentação escolar), na prática, depende da elaboração de um bom cardápio pelo responsável técnico de cada escola/órgão, conquanto existam atos normativos legais e infralegais que regulamentem e fixem limites sobre o assunto, principalmente num país de proporções continentais e de culturas diversificadas como o Brasil.

Por tal razão, o FNDE, desde o ano de 2005, por meio da Resolução CFN nº 358/2005, passou a exigir a presença de um nutricionista como responsável técnico pela programação, elaboração e avaliação dos cardápios do PNAE, diante de seu domínio da *expertise* necessária para a melhora qualitativa do Programa.

É, pois, o nutricionista que irá aplicar a utilização de “alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis” (Brasil, 2009, n.p.) na execução do PNAE, de modo a “garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde” (BRASIL, 2009, n.p.) de cada aluno.

De acordo com Daniel Pereira da Silva, o número de nutricionistas passou de 813 em 2003 para “o impressionante contingente de 7.198 nutricionistas RTs e de Quadros Técnicos (QTs) vinculados ao Programa em todas as EEs do País em 2017” (Silva, 2018, p. 144-145).

Nesse sentido, não obstante a ausência de “dados sistemáticos para a construção de indicadores de monitoramento do atendimento das necessidades nutricionais do alunado” (Silva, 2018, p. 145), não se pode olvidar que “o número hodierno de recursos humanos engajados no atendimento das necessidades nutricionais é uma variável independente com poder de gerar e consolidar sequências reativas de feedback positivo” (Silva, 2018, p. 145).

Todavia, “pondera-se que a abordagem quantitativista no estudo, referente à contemplação dos estudantes matriculados na rede pública de ensino, não significa necessariamente obtenção de alimentação adequada e saudável” (Silva, 2018, p. 149). Note que apesar do “aumento da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, o que, supostamente, elevaria a qualidade do atendimento às necessidades nutricionais do alunado, não há elementos irrefutáveis que corroborem a correlação” (Silva, 2018, p. 149).

Assim, a mensuração do desempenho dessas diretrizes mostra-se limitada ou deficiente, apesar de indicar ser positiva.

Por sua vez, a diretriz da participação da comunidade “no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo

Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada” (Brasil, 2009, n.p.) pode ser analisada por meio da eficácia da atuação do CAE - Conselho de Alimentação Escolar frente ao PNAE.

O Relatório de Avaliação do PNAE – Ciclo 2020/CMAP apontou que

Entre os problemas mais recorrentes e que contribuem para que ocorram deficiências quanto à atuação dos CAE, pode-se elencar os seguintes: i) falta de estrutura para atuação dos Conselhos; ii) capacitação técnica fragilizada de seus membros; iii) formação organizacional desse espaço; iv) falta de uma cultura participativa e institucional; e v) condições de acesso a informações. A não funcionalidade do espaço democrático ou as limitações que desviam os conselhos de sua plenitude pode prejudicar o controle social esperado a partir de sua constituição. Vale mencionar que os problemas são recorrentes e têm incidência em todo o país [...] (CMAP, 2020, p. 124).

Vislumbrou-se, ainda, que “os principais controles para o acompanhamento, no âmbito da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar - CGPAE, concentram-se nas atividades de monitoramento e de análise de prestação de contas” (CMAP, 2020, p. 125), inexistindo dados acerca do acompanhamento das atividades desempenhadas pelos Conselhos de Alimentação Escolar, o que “impossibilita a identificação e a correção de possíveis deficiências no desempenho das atividades atribuídas aos conselhos” (CMAP, 2020, p. 125).

Dessa feita, novamente, a estimativa do desempenho dessa diretriz mostra-se limitada ou deficiente, diante da insuficiência de dados, não sendo possível averiguar a sua eficácia.

Por fim, no tocante à diretriz da inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, também existem poucos dados para que se possa mensurar a sua eficácia.

O FNDE, com o intuito de buscar “incentivar o debate e a prática das ações de EAN no ambiente escolar e dar visibilidade àquelas já desenvolvidas nas escolas públicas de educação infantil” (Brasil, n.d., n.p.), lançou a Jornada EAN – Jornada de Educação Alimentar e Nutricional – em março de 2017.

Versada Jornada ocorreu em todos os anos, de 2017 até 2020 (início da pandemia de COVID-19) e abordou diversos temas sobre o assunto, tais como: alimentos regionais brasileiros; prevenção e redução de perdas e desperdícios de alimentos; horta escolar pedagógica; agricultura familiar na escola; atividades lúdicas para o desenvolvimento social e relacionado ao ato de comer; comida de verdade na escola; promovendo a alimentação adequada e saudável no currículo escolar; propaganda e publicidade de alimentos para o público infantil; merendeira como agente transformadora da alimentação escolar; sustentabilidade na alimentação escolar; imagem corporal e bullying; dentre outros (Brasil, n.d., n.p.).

Entretanto, conforme verifica-se no sítio eletrônico do FNDE, além dessas informações, não há mais dados sobre a eficácia da diretriz da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, o que prejudica a aferição do seu desempenho na execução do PNAE.

Em conclusão, após todo o exposto, verifica-se que das seis diretrizes apresentadas pelo Programa, foi possível realizar a mensuração da eficácia de apenas duas, das quais a universalidade no atendimento dos alunos da rede pública mostrou-se positiva frente à meta social imediata do PNAE e o apoio ao desenvolvimento sustentável com aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar demonstrou-se em desenvolvimento, mas com um indicativo de evolução positiva.

3.4.3.1 Da análise da efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Além da possibilidade de se analisar uma política pública com base na mensuração de sua eficácia, ou seja, averiguação do cumprimento da meta social imediata imposta pela norma, mostra-se essencial a análise da eficiência/efetividade dessa política pública, que se refere ao cumprimento da meta social mediata, em outras palavras, ao “alcance do resultado social buscado pela edição da norma, [...] relacionado a um incremento do bem-estar social” (Aguilar; Haber, 2017, p. 271).

Trata-se, a análise da efetividade (ou eficiência) da política pública, em verdade, da averiguação hermenêutica acerca do preenchimento dos requisitos teleológico e axiológico da norma.

Explica-se: no campo da hermenêutica, a interpretação teleológica refere-se àquela que objetiva a descoberta dos fins da norma e a interpretação axiológica intenciona explicitar quais os valores que serão concretizados por meio da norma.

A meta social mediata traduz-se, pois, nesses fins que basearam a sua construção, a sua razão de existir, ou seja, a exposição dos valores, protegidos e almejados pela sociedade, que serão concretizados por meio da norma.

Nesse sentido, a análise da efetividade/eficiência do programa público parte da consecução, após ou durante a execução da política, do incremento do bem-estar social vislumbrado, da resolução ou, ao menos, da mitigação do problema público que fundamentou o nascimento da política pública.

No caso do PNAE, uma das metas sociais mediatas a ser cumprida pela norma é a eliminação (ou a mitigação) do problema social decorrente do agravamento da insegurança alimentar e nutricional na sociedade: a fome das crianças e dos adolescentes, além dos problemas

dela decorrente, como a desnutrição desta fatia populacional, no período de permanência na escola.

Relevante ressaltar a importância, já mencionada outrora, da alimentação escolar para as crianças e os adolescentes que advêm de uma família que sofre com insegurança alimentar; nesses casos, “a refeição pode ser em alguns grupos escolares a mais importante do dia, contribuindo com 20 a 70% das necessidades diárias dos estudantes, conforme o tempo de permanência na escola e os níveis de carência de alimentos” (Vieira; Basso; Kruger, 2020, p. 3).

A correlação entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o combate à fome e a desnutrição das crianças e dos adolescentes brasileiros ficou evidente no Relatório de Gestão do FNDE do ano de 2014, quando se apontou que “o Programa reduziu em mais de 30% a estimativa da Prevalência de Subalimentação da FAO no Brasil. Dessa forma, pode-se afirmar que o PNAE contribuiu significativamente para que o país saísse do mapa da fome” (FNDE, 2015, p. 137).

Colaciona-se o trecho completo abaixo:

O protagonismo do Brasil na política de alimentação escolar foi também confirmado pelo Relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) “O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um Retrato Multidimensional”, quando apontou o impacto significativo do Programa na redução da desnutrição de crianças no Brasil e que, quando contemplado no cálculo, o Programa reduziu em mais de 30% a estimativa da Prevalência de Subalimentação da FAO no Brasil. Dessa forma, pode-se afirmar que o PNAE contribuiu significativamente para que o país saísse do mapa da fome. Além disso, o Relatório mencionado considera o fortalecimento da agricultura familiar como uma importante estratégia para “reduzir a pobreza rural e fornecer alimentos para populações vulneráveis” (p. 42), mitigando diretamente a fome e a desnutrição (FNDE, 2015, p. 137).

Nesse Relatório de Gestão do FNDE de 2014, ainda, consta que o Relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) havia definido o ano de 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF), com o intuito de

[...] ampliar a visibilidade da agricultura familiar e dos pequenos agricultores em relação à sua função na erradicação da fome e da pobreza, na promoção da segurança alimentar e nutricional, na proteção do meio ambiente e no desenvolvimento sustentável. Para isso, a FAO propõe o reposicionamento da AF para o centro das políticas agrícolas, ambientais e sociais na agenda social. [...] Atualmente, a produção oriunda da AF é responsável por 70% dos alimentos consumidos internamente no país (FNDE, 2015, p. 137).

Verifica-se, assim, que “a saída do ‘Mapa da Fome’ da FAO foi um marco histórico, que consagrou o PNAE no rol de políticas públicas de SAN do Brasil” (Silva, 2018, p. 93), comprovando a importância do Programa para o combate à fome no país, considerando o fato de que ele cobre quase um quinto da população brasileira.

Conquanto a constatação da relevância do PNAE para o combate à fome no Brasil seja do ano de 2014, é possível se afirmar que somente nos dias hodiernos a sua importância foi redescoberta e revalorizada.

Clarifica-se: com a pandemia de COVID-19 e o consequente fechamento das escolas, o Brasil relembrou da importância da alimentação escolar para minimizar o problema público da fome. Notou-se que, com o isolamento domiciliar, muitas crianças e adolescentes que dependiam da alimentação escolar para se alimentar, não tinham o que comer em suas próprias casas.

Nesse nível, a fome, um problema público que estava progressivamente diminuindo, retornou de forma abrupta e exigiu uma resposta rápida, eficaz e eficiente dos atores das políticas públicas.

Impõe-se indicar que aludido tema (PNAE frente à COVID-19 e o direito à alimentação) não será debatido nesse capítulo, mas no seguinte, onde serão exploradas todas as minúcias necessárias desta correlação.

Em conclusão, não se pode olvidar que “acreditar que o PNAE é capaz de erradicar completamente a desnutrição infantil em nosso País é ilusório” (PROLA, 2013, p. 16), ou, para os otimistas, utópico. Entretanto, também não se pode duvidar que o Programa Nacional de Alimentação Escolar é um instrumento essencial – juntamente com outros meios – para o combate à fome no Brasil, mitigando o problema público que embasou a criação da política pública em análise.

Em outras palavras, por tudo que foi exposto até então, é possível afirmar que o Programa Nacional de Alimentação Escolar é efetivo/eficiente para a consecução da meta social mediata, base da normativa, qual seja, a mitigação da fome dos estudantes no país, seja em tempos normais ou pandêmicos (como se verá no próximo capítulo).

4

DA EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM TEMPOS DE PANDEMIA COVID-19

Importante relembrar que, no primeiro capítulo deste trabalho, concluiu-se que é possível defender a ideia de que o direito à alimentação se encontra dentro do rol dos direitos da personalidade, haja vista ser um direito fundamental para manutenção da dignidade do homem, dentro da ideia de que o alimento é imprescindível para subsistência do homem em sua integralidade, o que abarca os seus aspectos físico (nutricional), social, intelectual e cultural.

Verificou-se a importância da política pública denominada de Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, a qual, por meio de repasses de valores financeiros aos estados, municípios e escolas federais, detém o objetivo de ofertar “alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública” (Brasil, s.d, n.p.), por se apresentar, dessa forma, como “uma estratégia de promoção da alimentação saudável” (Liebermann; Bertolini, 2015, p. 3534).

Apontou-se que dois pontos se sobressaem quando da análise da importância de se estudar o PNAE: o fato de a alimentação ser considerada um instrumento para a formação cultural da personalidade (além de, logicamente, ser essencial para a nutrição humana) e o fato de o PNAE abranger pessoas em desenvolvimento físico-psicossocial (crianças e adolescentes), período da vida em que a alimentação se mostra de suma importância para a formação do homem.

É, pois, nesse ínterim, que surgiu uma situação hodierna e muito peculiar, vivida por todo o planeta: uma pandemia de uma doença denominada COVID-19, causada pelo “novo coronavírus” (Sars-Cov-2).

Diante desse novo cenário, as mais variadas medidas para a contenção do vírus foram e, ainda, estão sendo tomadas pelo poder público, dentro de diversas gradações, de acordo com o nível de contaminação da população.

No início do ano de 2020, em razão das incertezas sobre as causas e as consequências da doença e do desconhecimento acerca do Sars-Cov-2, com fundamento no princípio da precaução, uma das primeiras medidas adotadas pelos governos foi o isolamento de pessoas.

Tal medida sanitária detinha o intuito de se evitar a contaminação comunitária da população pelo vírus, que é de fácil propagação, e se intensifica quando há aglomerações de pessoas.

Assim, foram estipuladas diversas determinações de isolamento, como, por exemplo, o domiciliar ou o hospitalar de pessoas infectadas, o fechamento de estabelecimentos empresariais e de bens e de serviços públicos de uso comum do povo, a proibição de reuniões, o teletrabalho e a suspensão das aulas.

Cada qual dos países afetados, dentro de suas peculiaridades, traçou e vem traçando políticas públicas para conter a propagação da doença, fixando as formas de execução das “quarentenas” estabelecidas.

No Brasil várias medidas foram e estão sendo tomadas em todas as esferas de governo, do federal ao municipal. São leis, decretos, portarias, instruções e outros atos normativos que objetivam disciplinar a conduta da população, dos entes públicos e privados, além da implementação de diversas campanhas educacionais e de conscientização sobre os novos modos de agir, transmitidas pelos meios de comunicação.

Uma das políticas de contingenciamento da população, adotada no final do mês de março de 2020 em praticamente todo o Brasil, foi a suspensão das aulas nas escolas públicas e privadas, com o intuito de evitar o contágio entre os alunos e a posterior transmissão a outras pessoas próximas e da família, o que poderia atingir indivíduos considerados dos grupos de maior propensão ao risco de gravidade ou de morte.

Com o fechamento das escolas públicas, milhões de crianças que têm a merenda escolar como a única ou a principal fonte de alimento diária deixaram de se alimentar adequadamente.

Os governos municipais e estaduais, além das escolas federais, vinculados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, recebem recursos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para auxílio na compra de alimentos para a oferta de alimentação escolar aos alunos da rede pública de ensino. Remetido montante financeiro é de uso restrito e limitado ao objeto do Programa, não podendo ser utilizado fora dos limites legais.

Além disso, a legislação que instituiu o PNAE (Lei nº 11.947/2009), em seu artigo 1º, aponta que a alimentação escolar é conceituada como aquela ofertada dentro da escola e durante o período letivo, o que, a princípio, levava a possível conclusão de que era vedada a distribuição dos alimentos para consumo fora da escola e quando não houvesse período de aulas.

Nessa seara, emerge-se a questão da vinculação da alteração de determinado programa público criado por lei à atuação do Poder Legislativo, que, nos moldes atuais, consoante exposto no capítulo 2 deste trabalho, é também um importante ator de políticas públicas.

Dessa forma, expõe-se que o intuito deste capítulo é analisar a efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE frente ao direito fundamental e personalíssimo à alimentação dos escolares dentro do contexto da pandemia de COVID-19 no Brasil.

Para tanto, inicia-se o primeiro tópico com a contextualização da situação excepcional atualmente vivida, explanando acerca do histórico da pandemia de COVID-19 no Brasil e no mundo. No segundo tópico apresenta-se o problema público que surgiu com o fechamento das escolas públicas para os alunos que dependem total ou principalmente da alimentação escolar para a realização de seu direito à alimentação adequada e saudável. No terceiro tópico, apresenta-se a solução conferida pelo Poder Legislativo brasileiro: a alteração da lei regente. Por fim, apresenta-se um estudo do caso em análise no Município de Paranavaí/PR.

4.1 Do breve histórico da pandemia de Covid-19 - contextualização

Consoante exposto no sítio eletrônico da Organização Panamericana de Saúde – doravante denominada de OPAS – a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada, na data de 31 de dezembro de 2019, sobre a existência de “[...] vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Tratava-se de uma nova cepa (tipo) de coronavírus que não havia sido identificada antes em seres humanos” (OPAS, c2021, n.p.).

A confirmação pelas autoridades chinesas sobreveio uma semana depois da emissão do alerta, em 07 de janeiro de 2020, quando o novo vírus foi temporariamente nomeado de 2019-nCoV.

Posteriormente, essa nova cepa do coronavírus recebeu a denominação oficial de SARS-CoV-2 e a doença causada por sua infecção de COVID-19.

Importante mencionar que o SARS-CoV-2 é o sétimo tipo de coronavírus humano já identificado pelos cientistas. A OPAS aduz que “os coronavírus estão por toda parte. Eles são a segunda principal causa de resfriado comum (após rinovírus) e, até as últimas décadas,

raramente causavam doenças mais graves em humanos do que o resfriado comum” (OPAS, c2021, n.p.). Nesse sentido, explica que

Ao todo, sete coronavírus humanos (HCoVs) já foram identificados: HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1, SARS-COV (que causa síndrome respiratória aguda grave), MERS-COV (que causa síndrome respiratória do Oriente Médio) e o, mais recente, novo coronavírus (que no início foi temporariamente nomeado 2019-nCoV e, em 11 de fevereiro de 2020, recebeu o nome de SARS-CoV-2). Esse novo coronavírus é responsável por causar a doença COVID-19 (OPAS, c2021, n.p.).

Em 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da COVID-19 se constituía em uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), sendo tal classificação o mais alto nível de alerta da Organização, conforme o Regulamento Sanitário Internacional (RSI).

Aponta o OPAS que “essa decisão buscou aprimorar a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus” (OPAS, c2021, n.p.), haja vista que, com fundamento no Regulamento Sanitário Internacional (RSI), a Portaria nº 104/2011 do Ministério da Saúde conceituou a ESPII como sendo um “evento extraordinário que constitui risco para a saúde pública de outros países por meio da propagação internacional de doenças e que potencialmente requerem uma resposta internacional coordenada” (BRASIL, 2011, n.p.).

A decretação de ESPII é de competência do Diretor-Geral da OMS, após a convocação do Comitê de Emergências do RSI, composto por um grupo de especialistas que realiza o exame e a emissão de parecer sobre a conduta recomendada no caso levantado (OPAS, c2021, n.p.).

Posteriormente, em 11 de março de 2020, a COVID-19 foi declarada, pela OMS, como uma pandemia, em outras palavras, significa que naquele momento houve o reconhecimento de que a doença já se

distribuía geograficamente, com “surtos de COVID-19 em vários países e regiões do mundo” (OPAS, c2021, n.p.).

Na informada data, o Diretor-Geral da Organização Mundial da Saúde, Tedros Adhanom Ghebreyesus, afirmou que “nas últimas duas semanas, o número de casos de COVID-19 fora da China aumentou 13 vezes e o número de países afetados triplicou. Atualmente, existem mais de 118 mil casos em 114 países e 4.291 pessoas perderam a vida” (OPAS, 2020, n.p.).

Observe-se que da descoberta do SARS-CoV-2 (em 07 de janeiro de 2020) à decretação de situação de pandemia (ocorrida em 11 de março de 2020) decorreu-se um lapso temporal de pouco mais de 2 (dois) meses. Nesse curto período, o novo coronavírus foi capaz de se propagar por todo o globo terrestre.

No Brasil, o primeiro caso de COVID-19 foi confirmado na cidade de São Paulo/SP, antes da declaração de pandemia pela OMS, em 26 de fevereiro de 2020, cujo portador seria uma pessoa do sexo masculino, de 61 anos de idade, com histórico próximo de viagem para a Itália (Brasil, 2020, n.p.).

Após relatada confirmação, os números foram progressivamente aumentando e, entre algumas oscilações, chegou-se, em 11 de dezembro de 2021, ao patamar de 22.188.179 (vinte e dois milhões, cento e oitenta e oito mil e cento e setenta e nove) casos confirmados acumulados (Brasil, s.d., n.p.).

Em outras palavras, no período de 21 (vinte e um) meses, mais de 10% da população brasileira foi contaminada pelo vírus SARS-CoV-2, desenvolvendo a doença COVID-19.

No que concerne às mortes decorrentes da doença, o Brasil registrou o primeiro caso fatal na data de 12 de março de 2020, sendo a vítima uma pessoa do sexo feminino, com 57 anos de idade, também da cidade de São Paulo/SP (CNN Brasil, 2020, n.p.). Desde então, tem-se, em 11 de dezembro

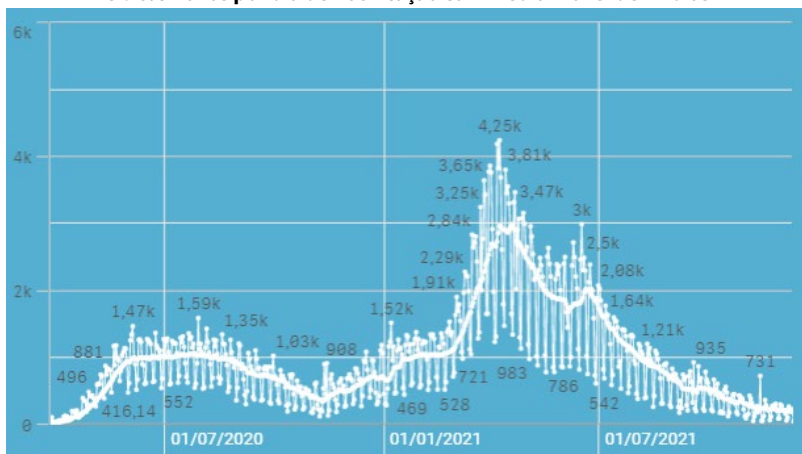
de 2021, o acumulado de 616.744 (seiscentos e dezesseis mil e setecentos e quarenta e quatro) mortes por COVID-19 no País (Brasil, s.d., n.p.).

Os gráficos abaixo expostos, do sítio eletrônico do Ministério da Saúde¹, mostram a evolução de contaminação e de morte por COVID-19 no Brasil (Brasil, s.a., n.p.):

Casos novos por dia de notificação com média móvel de 14 dias



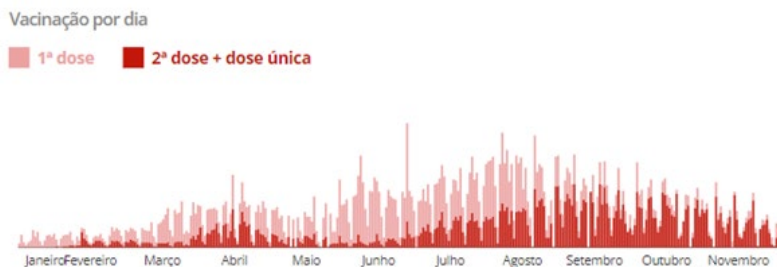
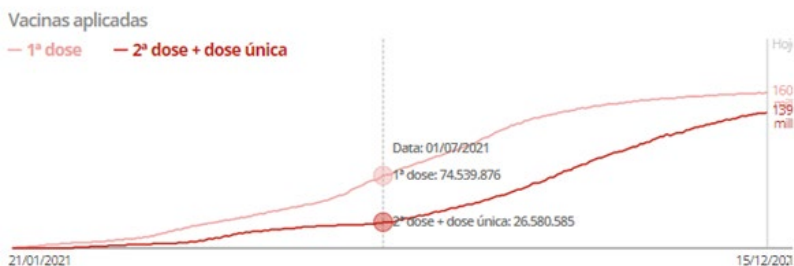
Óbitos novos por dia de notificação com média móvel de 14 dias



¹ Gráficos retirados do sítio eletrônico vinculado ao Ministério da Saúde, cujos dados referem-se ao período de 27/03/2020 a 11/12/2021 no Brasil. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em 15 dez. 2021.

Observando-se ambos os gráficos de forma conjunta, é possível perceber uma queda contínua no número de casos e de mortes por COVID-19 a partir do final de junho e início de julho de 2021, momento em que se inicia o aumento do número de vacinas aplicadas no Brasil, nos termos dos gráficos criados pelo Consórcio de Veículos de Imprensa a partir de dados das secretarias estaduais de Saúde, totalizando, em meados de dezembro de 2021, mais de 300 milhões de doses aplicadas no Brasil (dentre primeira dose e dose reforço) (G1, 2021, n.p.):

Total de doses aplicadas: 300.194.645



*Gráficos retirados do sítio eletrônico do G1, na data de 15 de dezembro de 2021.

Vislumbra-se que, com esses valores, o Brasil ocupa, em 15 de dezembro de 2021, a terceira posição do ranking mundial de número de casos acumulados (com Estados Unidos da América em primeiro lugar e Índia em segundo lugar) e a segunda colocação na quantidade acumulada

de mortes (atrás, apenas, dos Estados Unidos da América), nos termos do exposto pela Organização Mundial da Saúde (OMS, s.d., n.p.).

Importante ressaltar, ainda, que os dados mundiais sobre a pandemia de COVID-19, na data de 15 de dezembro de 2021, apontam que 270.791.973 (duzentos e setenta milhões, setecentos e noventa e um mil e novecentos e setenta e três) pessoas foram infectadas pelo Sars-Cov-2 e 5.318.216 (cinco milhões, trezentos e dezoito mil e duzentos e dezesseis) indivíduos faleceram em decorrência da doença (OMS/WHO, s.d., n.p.).

Conquanto se possa falar, em meados de dezembro de 2021, que a situação gerada pela pandemia de COVID-19 vem, aos poucos, mostrando-se melhor, é possível a ocorrência de uma nova conjuntura de crise, considerando que os vírus são altamente mutáveis, “especialmente os que possuem ácido ribonucleico (RNA em inglês) como seu material genético, como é o caso do Sars-CoV-2” (FIOCRUZ, s.d, n.p.), sendo essencial que o poder público tome decisões baseadas nos princípios da precaução e da prevenção.

4.2 Do problema público da alimentação escolar em tempos de Covid-19

Nesse ponto, é marcante rememorar a importância da existência de um método para a implantação de políticas públicas, com o intuito de “aumentar as chances de uma boa formulação, decisão e posterior implementação de um curso de ação” (Secchi, 2019, p. 1) e, assim, evitar decisões públicas baseadas unicamente na repetição de situações, imitações de atuações, preconceitos, “achismos” e autointeresses (Secchi, 2019, p. 2). “O objetivo central dessa atividade é dar subsídios informativos para que a política pública seja mais apta a resolver ou mitigar o problema público” (Secchi, 2019, p. 10).

Dessa forma, conforme trabalhado no capítulo 2, do nascimento de uma política pública até o seu fim (e posterior avaliação) várias são as etapas a serem – didaticamente – seguidas, culminando no denominado “ciclo de políticas públicas”, o qual pode ser explicado como sendo “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (Secchi, 2012, p. 33).

Consoante já anteriormente trabalhado, as referidas fases do ciclo podem ser assim nominadas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política pública (Secchi, 2012, p. 33).

Rememora-se, então, que a primeira etapa do ciclo ideal da política pública é o momento de identificação do problema público que está demandando pela apresentação de uma solução.

Problema público “é a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 56), ou seja, decorre da ausência de convergência entre a realidade e a conjuntura almejada.

Posteriormente à descoberta, à percepção ou à identificação de um problema público, passa-se à etapa de defini-lo ou delimitá-lo. Conforme exposto anteriormente, “a delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência dele” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 57), “sendo isso posteriormente de fundamental importância para a proposição de soluções na fase da elaboração dos programas” (FREY, 2000, p. 227), vez que “é a forma como o problema for definido que dará direção e propósito para todo o estudo” (Calmon, 2012, p. 48) e, por essa razão, os “problemas devem ser definidos incorporando um caráter avaliativo” (Calmon, 2012, p. 48).

Contudo, é possível que o problema público surja de forma abrupta e exija uma resposta rápida, não existindo tempo hábil para se aguardar

o cumprimento de todas as etapas do ciclo ideal de políticas públicas, sob pena de que a inação – mesmo que temporária – do poder público possa causar a expansão do problema ou mesmo a impossibilidade de se reverter a situação.

Atualmente, o planeta, em sua totalidade, viu-se frente à pandemia de COVID-19, um problema que surgiu de forma súbita e vem causando impacto nas mais diversas áreas da vida em sociedade.

Conforme apontado no tópico anterior, da descoberta do vírus SARS-CoV-2 à decretação de situação de pandemia de COVID-19 decorreu-se um lapso temporal de pouco mais de 2 (dois) meses, com um número mundial de contaminados que ultrapassava 118 mil pessoas à época (março de 2020), chegando, em dezembro de 2021, ao montante de mais de 270 milhões de diagnósticos confirmados e quase 5,4 milhões de mortes em decorrência da doença.

A pandemia de COVID-19, além do problema público de saúde pública, criou, consequentemente, outros problemas públicos das mais diversas espécies, com influência de um para outro em movimento de cadeia.

A grande problemática deste novo vírus é seu alto nível de transmissão, contágio e mutabilidade, além das variadas consequências à saúde humana, que estão – ainda – em fase de estudos e de confirmações.

Diante disso, os governos, de todas as esferas de Poder, começaram a agir para evitar a propagação em massa da doença, com a proibição de aglomerações, fechamento de estabelecimentos públicos e privados, dentre outras medidas, com o intuito de impedir a circulação do vírus.

No que se imputa à educação, as aulas em todo país, por volta do fim do mês de março de 2020, foram – de início – suspensas e, posteriormente, muitos centros de ensino passaram a aplicar as atividades escolares de forma remota e/ou *online*, com o intuito de não prejudicar, acentuadamente, o conteúdo programático curricular

anteriormente planejado. Assim, os alunos (que possuíam essa condição) passaram a estudar dentro de suas próprias casas.

Explica Beatriz Carvalho de Araujo Cunha:

Ainda em 17 de março, o Ministério da Educação editou a Portaria GM/MEC nº 343/2020, que autorizou, em caráter excepcional, a substituição das disciplinas presenciais, em andamento, por aulas que utilizassem meios e tecnologias de informação e comunicação. Pouco tempo depois, a Presidência da República editou a Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020, dispensando, na educação básica, a obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, desde que cumprida a carga horária mínima anual. No mesmo sentido, a suspensão das aulas presenciais foi determinada em diversos decretos estaduais e municipais pelo país (Cunha, 2020, p. 60).

Abra-se parênteses para apontar que esse período excepcional de escolas fechadas e aulas remotas se iniciou no final de março de 2020 e perdurou, na maioria dos estados brasileiros, até o final do primeiro semestre de 2021 (UNESCO, 2021, n.p.). Ao total, foram quase 18 (dezoito) meses com as escolas fechadas no Brasil.

No que tange às escolas públicas, além dos problemas referentes à própria educação em si (falta de recursos tecnológicos para transmissão *online* das aulas, ausência de equipamentos eletrônicos na casa dos alunos e dos professores, dentre outros), emergiu-se, para uma parcela da população de crianças e adolescentes, considerada de maior vulnerabilidade, o problema da fome, vez que “tinham na merenda escolar sua maior, quando não a única, fonte de nutrição” (Cunha, 2020, p. 60).

É importante apontar que:

Nesse contexto, muitas famílias – que contavam com a refeição que seus filhos faziam nas unidades de ensino – passaram a não ter como arcar com o aumento de despesa proveniente da alimentação nesse período em que eles permaneceram em casa. Essa impossibilidade já ocorreria em um cenário normal, diante do fato de que muitos dos responsáveis, sobretudo

na rede pública, encontram-se em situação de pobreza e cada pão comprado a mais faz diferença ao final do mês (Cunha, 2020, p. 60).

A alimentação escolar da rede pública de ensino de todos os níveis da federação é, em grande parte, adquirida com a utilização dos recursos financeiros decorrentes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, transferidos pelo FNDE, já estudado no capítulo 3 deste trabalho.

A Lei Federal nº 11.947/2009, que disciplina o PNAE, em seu artigo 1º, define que “entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo” (2009, s.d., n.p.), o que, por um raciocínio inverso, poder-se-ia concluir que fora do ambiente escolar e fora do período letivo, o aluno não teria o direito subjetivo à merenda.

Os estados e os municípios brasileiros que recebem a verba vinculada do PNAE para implementar ou complementar a alimentação escolar, viram-se numa situação complexa: muitos de seus alunos passando fome, alimentos estocados em depósitos/almoxxarifados com risco de estragar/vencer e ausência de norma expressa que permitisse, sem qualquer dúvida, a distribuição desses alimentos aos necessitados.

Nesse ponto, faz-se necessário apontar uma divergência teórica de entendimentos sobre a aludida situação.

Uma primeira corrente compreendia que a administração pública está vinculada ao princípio da legalidade, que corresponde à “diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita” (Carvalho Filho, 2012, p. 19).

Sobre o princípio da legalidade para a administração pública, explana Hely Lopes Meirelles:

Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’ (Meirelles, 2009, p. 89)

Dessa forma, para os adeptos ao apontado posicionamento, a ausência de norma expressa que permitisse a distribuição da alimentação escolar fora do ambiente escolar vedava essa conduta. Sem autorização em lei, nos termos da compreensão trazida por Carvalho Filho e Meirelles, haveria ilicitude na distribuição dos alimentos adquiridos por meio do PNAE para consumo fora do ambiente escolar.

De outro turno, outra corrente entende, baseada na premissa de que a alimentação escolar é “uma política pública regida pela universalidade e pelo acesso igualitário, há que se atentar para o fato de que se trata de direito que subsiste mesmo em um cenário de emergência sanitária e de suspensão das aulas presenciais” (Cunha, 2020, p. 67).

Nesse diapasão, a compreensão era de que

[...] não há que se falar em ausência de regra para as hipóteses de suspensão das aulas em situações de emergência sanitária mundial e em eventual discricionariedade do administrador. Isso porque o ordenamento jurídico estabelece a obrigatoriedade da alimentação escolar durante o período letivo, [...]. Não há qualquer exceção para as hipóteses de pandemia, emergência sanitária ou suspensão da aula presencial e implementação do ensino remoto (Cunha, 2020, p. 67).

Seus adeptos rebatem a primeira corrente afirmando que seria possível, em casos semelhantes ao trazido à baila, a aplicação do chamado “direito administrativo de crise”, vez que frente a um momento extraordinário para o qual a lei não havia previsto solução. Assim, “em situações de emergência, os sistemas jurídicos seriam incapazes de especificar tanto o conteúdo como o procedimento dos atos estatais suscetíveis de serem adotados, diante da premência de ações imprevisíveis exigidas por circunstâncias excepcionais” (Cunha, 2020, p. 67).

Ambas as interpretações são válidas e, de igual modo, possuem determinadas fragilidades.

A adoção do princípio da legalidade de forma irrestrita, em casos como o levantado, geraria uma inação “baseada” em lei por parte do poder público, vez que a norma jurídica é, conforme expõe a teoria tridimensional do direito, decorrente de um fato valorizado, sempre lhe sendo, assim, posterior. Dessa forma, seria muito comum a ausência de lei autorizadora para inúmeras nuances fáticas de uma mesma situação.

Em outras palavras, a atuação da administração tornar-se-ia absolutamente engessada, haja vista ser humanamente impossível a previsão da totalidade das hipóteses fáticas para que possam ser incluídas na norma jurídica e, assim, possibilitar a atuação estatal nesses casos.

Por sua vez, a aplicação irrestrita do segundo entendimento, de forma reversa à adoção do primeiro, seria capaz de gerar uma grande situação de insegurança jurídica. Isso porque a administração não saberia em quais normas (regras e/ou princípios) basear suas decisões, pois, ao mesmo tempo em que há a incidência do direito à alimentação dos alunos e de sua família, direito fundamental e de aplicação imediata, tem-se uma regra específica apontando que o PNAE se refere a uma situação e a um público específicos: alimentação escolar no ambiente escolar.

Nessa situação e em outras semelhantes, a aplicação dos princípios sempre acabará se sobressaindo sobre das regras, já que detém um conteúdo mais amplo e com pouca densidade, permitindo o seu amolde em diversas situações, gerando um grande imbróglia jurídico.

Como o intuito deste tópico não é definir qual das correntes que se mostrou mais correta para o saneamento do impasse jurídico, mas apenas trazer o panorama existente no período inicial da pandemia, do fechamento das escolas e da suspensão da alimentação escolar, não adentrar-se-á mais no cerne dessa discussão.

Além disso, a solução foi trazida poucos dias depois do fechamento das escolas públicas, o que limitou na prática o desenvolvimento de maiores discussões e de outras teorias sobre o impasse citado.

O fato era que, acordante exposto no capítulo 3, os quase 40 (quarenta) milhões de estudantes das escolas públicas de todo Brasil, que recebiam alimentação escolar oferecida por meio do PNAE, passaram, repentinamente, a não poder mais contar com essa política pública, em razão do fechamento, decorrente da COVID-19, das instituições públicas de ensino. E desses 40 (quarenta) milhões de escolares, muitos dependiam da merenda para ver satisfeito, mesmo que parcialmente, o seu direito fundamental e personalíssimo à alimentação adequada e saudável.

Tem-se, claramente, a aparição abrupta de um problema público que exigiu uma resposta estatal rápida, uma vez que se tratava de situação de fome.

4.3 Da aparente solução do problema público: Lei Federal nº 13.987/20

Hodiernamente, é cediço que não se encontram exclusivamente nas mãos do Poder Executivo e do Poder Legislativo a aptidão para a definição e a implementação de políticas públicas no Brasil.

Essa pluralidade da rede de atores de políticas públicas foi potencializada no período pós-Constituição da República de 1988, cujos pilares estão baseados na descentralização de poderes, na integração, na cooperação e na participação social, delineando-se, dessa forma, “novas direções, mais complexas e múltiplas, na gestão de políticas” (Andrade, 2006, p. 55).

Em outras palavras, fala-se no princípio participativo, como forma de chamar outros atores interessados (a população, as organizações não governamentais, os grupos de interesse, os destinatários das políticas,

o Poder Judiciário, o Ministério Público, dentre outros) à atuação junto ao poder público, visando a maior legitimidade possível das decisões a serem tomadas.

Vê-se que, na prática, a autonomia estatal, nesse ponto, mostra-se cada vez mais relativizada diante dessas diversas forças externas. Todavia, “essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas” (Souza, 2007, p. 71-72).

Isso significa que a participação de outros entes, porventura técnicos na área de discussão, gera maior pluralidade no debate e, assim, tende a ser mais acertada e eficiente à resolução da questão.

Em algumas situações, a alteração da política pública já implementada e em vigor depende de atuação legislativa, uma vez que diversos programas são criados por meio de lei e a ela permanecem vinculadas as suas linhas mestras, que não podem ser alteradas por meio de atos infralegais.

Tal situação se deu com o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A Lei Federal nº 11.947/2009 impôs limites para a atuação dos municípios e dos estados participantes, que não poderiam conduzir suas ações referentes ao programa fora das balizas legais.

Ao apontar, a própria lei, como alhures mencionado, que se entende “por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo” (artigo 1º), mesmo que trazidas interpretações divergentes, acabou-se por criar um obstáculo (ou, no mínimo, uma incerteza jurídica) à possibilidade de ofertar a alimentação fora do ambiente escolar e do período letivo.

Diante desse imbróglio jurídico, a princípio, não poderiam os entes públicos realizarem a distribuição dos alimentos que já estavam estocados aos alunos que deles necessitavam.

Assim, a formulação da alternativa para o problema e a tomada de decisão deu-se por parte do Poder Legislativo: em 07 de abril de 2020 foi sancionada a Lei Federal nº 13.987/2020 alterando a Lei Federal nº 11.947/2009.

A novel legislação autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão da situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

Acresceu-se, com a Lei nº 13.987/2020, o artigo 21-A à Lei nº 11.497/2009, com a seguinte redação:

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, 2009, n.p.).

Com a autorização legal, os entes públicos que recebem a verba federal referente ao PNAE, por meio de seus órgãos que atuam na área da educação, estavam expressamente autorizados e, assim, ausente qualquer dúvida sobre a possibilidade jurídica da hipótese, iniciaram a distribuição dos alimentos ao invés de oferecer a alimentação dentro do ambiente escolar.

Essa distribuição mostra-se extremamente importante, considerando o aumento expressivo de pessoas que passaram a conviver com a insegurança alimentar durante a pandemia de COVID-19, quando houve “um aumento da vulnerabilidade de grupos já tão desprovidos de direitos sociais” (Cavalcanti; Belandra, 2021, p. 69).

O “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, elaborado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), cuja pesquisa ocorreu em dezembro de 2020, apontou que do total da população do Brasil,

[...] 116,8 milhões conviviam com algum grau de IA (leve, moderada ou grave). Destes, 43,4 milhões não contavam com alimentos em quantidade suficiente para atender suas necessidades (IA moderada ou grave). Tiveram que conviver e enfrentar a fome, 19 milhões de brasileiros(as) (Rede Penssan, 2021, p. 35).

Por sua vez, deste total de 43,4 milhões de brasileiros que viveram sob a insegurança alimentar moderada ou grave no ano de 2020, mais de 25,9 milhões eram crianças e adolescentes, o que corresponde a 60% desse montante.

Ainda, menciona-se que, dos 19 milhões de indivíduos que passaram fome (IA grave), 11,4 milhões tinham de 0 a 17 anos (sendo 59,8% do total), conforme se vislumbra na tabela abaixo colacionada:

Características domiciliares	Prevalência da Segurança e Insegurança Alimentar (IA)*				
	Total (%)	Segurança Alimentar (%)	IA leve (%)	IA moderada (%)	IA grave (%)
Presença de moradores por faixa etária (n = 2.139)					
Até 4 anos	100	36,9	35,3	20,1	7,7
De 5 a 17 anos	100	29,4	38,6	18,9	13,1
18 a 49 anos	100	42,2	36,2	12,5	9,2
50 a 64 anos	100	44,9	35,7	9,9	9,4
65 e mais	100	49,9	32,6	9,1	8,5

*Tabela retirada do Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil (REDE PENSSAN, 2021, p. 59).

Nota-se que, para os 11,4 milhões de crianças e de adolescentes que vivem sob o fardo da fome (insegurança alimentar grave), o recebimento dos alimentos da merenda escolar é essencial para a mitigação dessa

situação de vulnerabilidade criada ou majorada no contexto da pandemia de COVID-19.

Nesse contexto, de acordo com a cartilha elaborada conjuntamente pelos Ministérios da Educação e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, denominada de “Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (COVID-19)”, os alimentos deverão ser distribuídos por meio de kits, cujo planejamento de sua composição é de responsabilidade do nutricionista vinculado à entidade executora do Programa (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério da Educação, 2020, p. 5-8).

Nos termos da cartilha, o nutricionista responsável deverá observar alguns pontos ao definir a composição dos kits, como, por exemplo: a priorização de gêneros alimentícios que já se encontram em estoque, evitando-se o desperdício; o planejamento prévio das refeições que serão atendidas por meio do kit, devendo as mesmas, dentro do possível, possuir similaridade àquela que o estudante receberia na escola; a observância da qualidade nutricional e higiênica e a quantidade per capita dos alimentos; dentre outros (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério da Educação, 2020, p. 5-8).

Observe:

O que a equipe de nutricionistas da alimentação escolar deve considerar?

1. Verificar o estoque. Priorizar os gêneros alimentícios que se encontram no estoque com prazo de validade mais próximo, de forma a evitar o desperdício.
2. Fazer um planejamento prévio sobre quais refeições deverão ser atendidas com o Kit, quais itens são necessários para preparar as refeições, de forma que o estudante possa realizar em casa, na medida do possível, uma alimentação semelhante àquela que teria na escola.
3. Observar a qualidade nutricional dos gêneros alimentícios a serem distribuídos, visando fornecer, preferencialmente alimento in natura ou

minimamente processado. Evitar o fornecimento de alimentos de aquisição restrita e não fornecer os produtos de aquisição proibida.

4. Definir a quantidade per capita de cada gênero alimentício de acordo com: a) a faixa etária do estudante; b) número de refeições por dia que o estudante faria na escola; c) número de dias que o Kit deverá atender, a critério da gestão local.

5. O fornecimento semanal de porções de frutas in natura e de hortaliças deve ser mantido, sempre que possível. Dar preferência às frutas, hortaliças, tubérculos e raízes de maior durabilidade.

6. Observar o respeito aos hábitos alimentares, à cultura local, às especificidades culturais das comunidades indígenas e quilombolas.

7. Verificar a necessidade de fornecimento de gêneros alimentícios para o atendimento aos estudantes com necessidades alimentares especiais.

8. Garantir a qualidade higiênico-sanitária dos gêneros durante a seleção e o armazenamento dos itens, os quais devem estar adequadamente acondicionados no Kit, de forma a garantir a proteção contra contaminantes.

9. Verificar a data de validade dos gêneros alimentícios, distribuindo inicialmente aqueles com menor prazo de prateleira.

10. Recebimento dos gêneros adquiridos: a) Verificar se a quantidade e a qualidade de cada item estão de acordo com aquelas definidas na requisição; b) Fazer o controle higiênico-sanitário, verificando as condições das embalagens, condições de temperatura - caso haja gêneros congelados ou refrigerados.

11. Distribuição dos gêneros alimentícios: a) Definir um cronograma de distribuição; b) Determinar o local das entregas, o calendário, horário, logística; c) Definir a equipe de profissionais que irá realizar a distribuição.

12. Garantir a participação dos Conselheiros da Alimentação Escolar em todo o processo (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério da Educação, 2020, p. 6-8).

Incumbe-se mencionar que a determinação governamental explicita a necessidade de que, mesmo na pandemia, seja respeitada “a qualidade nutricional dos gêneros alimentícios a serem distribuídos, visando fornecer, preferencialmente alimento in natura ou minimamente processado” (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério da Educação, 2020, p. 6), evitando-se, ainda, “o fornecimento de alimentos de aquisição restrita e não fornecer os

produtos de aquisição proibida” (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério da Educação, 2020, p. 6).

Cita-se, ademais, a disposição da cartilha de que os kits de alimentação devem observar “a quantidade per capita de cada gênero alimentício de acordo com: a) a faixa etária do estudante; b) número de refeições por dia que o estudante faria na escola; c) número de dias que o Kit deverá atender, a critério da gestão local” (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério da Educação, 2020, p. 6).

Essas duas normativas são de extrema relevância, haja vista serem os cardápios do Programa Nacional de Alimentação Escolar elaborados para atender o percentual de no mínimo 20% a até 70% das necessidades nutricionais diárias do escolar, a depender do período matriculado e do tipo de educação cobertos, nos termos do artigo 18 da Resolução/CD/FNDE nº 06/2020, *in verbis*:

Art. 18 Os cardápios devem ser planejados para atender, em média, as necessidades nutricionais estabelecidas na forma do disposto no Anexo IV desta Resolução, sendo de:

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.

Vislumbra-se a importância da alimentação escolar para o suprimento diário das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e/ou micronutrientes prioritários dos beneficiários do PNAE, que, num primeiro momento, com o fechamento das escolas, deixaram de ser ofertados.

Aqueles que contavam com apenas uma refeição na escola, quais sejam, os matriculados na educação básica em tempo parcial, deixaram de ter 20% de suas necessidades nutricionais diárias preenchidas; os que eram matriculados em centros educacionais de tempo integral, deixaram de receber três refeições diárias e viram 70% de suas necessidades nutricionais exigidas de um dia sem cobertura.

O impacto da ausência dessas refeições para os estudantes afeta, por consequência, o orçamento da família, que, no dia a dia, não incluía (ou incluía um valor menor) os gastos com a alimentação dessa criança ou adolescente. A entrega dos kits de alimentação pelas escolas públicas acaba por suprir ou, ao menos, minimizar aludida problemática, sendo considerada “[...] significativa, uma vez que garante a manutenção da distribuição dos alimentos para as famílias dos estudantes protegendo da insegurança alimentar e nutricional” (Bicalho; Lima, 2020, p. 11).

Entretanto, não se pode olvidar que a sistemática de distribuição de kits de alimentação não se encontra livre de questões quanto à efetividade da política pública instituída pelo PNAE.

Uma das principais nuances refere-se ao possível compartilhamento dos alimentos com a família.

Nesse sentido, conquanto os alimentos enviados por meio dos kits sigam a quantidade per capita necessária, de acordo com a faixa etária do estudante e do número de refeições que receberia na escola, após a sua entrega à família e ao possível compartilhamento dos produtos entre os membros, a quantidade ingerida pelos escolares acaba por sofrer uma redução, deixando de atingir o percentual das necessidades nutricionais almejadas pelo Programa.

Explica-se:

Os kits de alimentos devem ser definidos pela equipe de nutrição e conter a quantidade adequada à faixa etária, de acordo com o período em que o estudante estaria sendo atendido na unidade. Porém, ao ser entregue à família, provavelmente estes alimentos serão compartilhados, o que reduzirá a quantidade de alimentos ingerida pelos escolares (Bicalho; Lima, 2020, p. 11).

De outro vértice, observa-se que aludido compartilhamento dos alimentos da merenda escolar entre os familiares do aluno faz com que o PNAE preste indiretamente auxílio às pessoas que não estariam abarcadas no Programa e, diante da pandemia de COVID-19, reduziram ou perderam sua fonte de renda, vivenciando uma situação de grande vulnerabilidade.

Consoante indica o “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, em 2020, cerca de 19% das famílias brasileiras foram afetadas com a perda de emprego de algum de seus membros, 49,7% delas tiveram a redução da renda domiciliar e 52,1% foram obrigadas a reduzir o quantitativo gasto em despesas essenciais (Rede Penssan, 2021, p. 32).

Essas situações impactam diretamente o acesso da família aos alimentos. Note-se que “o inquérito revelou que a perda de emprego de algum(a) morador(a) e o endividamento da família são as duas condições

que mais impactaram o acesso aos alimentos no período pesquisado” (Rede Penssan, 2021, p. 44).

Nesse sentido, “[...] reforça-se a importância do papel do Estado como protagonista do combate à fome e da redução da miséria no país de forma estrutural, assumindo o fortalecimento das políticas sociais já existentes” (Bicalho; Lima, 2020, p. 14), tal como o PNAE, que, como demonstrado, “[...] apresenta diversas potências nos programas existentes na agenda pública como forma de amenizar as consequências da fome” (Bicalho; Lima, 2020, p. 14), inclusive neste período pandêmico excepcional.

Ressalte-se: “é preciso que a garantia do direito da alimentação adequada continue para toda população, especialmente os mais impactados diante da pandemia da Covid-19” (Bicalho; Lima, 2020, p. 14).

Diante do todo exposto nesse tópico, é possível concluir que a solução dada pela Lei Federal nº 13.987/2020, alterando a Lei Federal nº 11.947/2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica, foi sim, em certo nível, eficiente à mitigação do problema público surgido com o fechamento das escolas.

Não se trata, todavia, de uma solução final apta a extinguir o problema da fome desses estudantes que vivem sob a mácula de algum nível de insegurança alimentar (e de suas famílias).

O poder público e os demais atores devem se debruçar e estudar desenhos de outras políticas públicas que possam atuar, de modo complementar, em diversas outras frentes sociais (v.g. no estímulo à geração de empregos, na valorização da agricultura familiar, na atuação

assistencial direta, na educação, dentre outros), a fim de que, quando somadas, gerem um maior percentual de efetividade na implementação do direito fundamental e personalíssimo à alimentação adequada e saudável, principalmente da população de maior vulnerabilidade.

4.4 Da aplicação do PNAE em tempos de pandemia de Covid-19 no município de Paranavaí/PR: um estudo de caso

O estudo do presente caso foi realizado no Município de Paranavaí, localizado na mesorregião do noroeste do estado do Paraná, que é composta por 61 (sessenta e um) municípios, sendo o Município um dos três principais, juntamente com Umuarama e Cianorte (Cidade Brasil, c2021, n.p.).

Escolheu-se o Município de Paranavaí como local para o estudo de caso em decorrência dele ter sido o primeiro, dentre os principais da região, a iniciar a distribuição de kits de alimentação para as famílias dos estudantes da rede pública municipal de ensino (Paranavaí, 2020, n.p.).

A nova forma de execução da Política iniciou-se em Paranavaí no dia em que foi sancionada a Lei Federal nº 13.987/2020, em 07 de abril de 2020.

O ato de distribuição de kits foi seguido pelo município de Umuarama, em 08 de abril de 2020 (GR Paraná, 202, n.p.), e Cianorte, em 22 de abril de 2020 (Cianorte, 2020, n.p.).

Menciona-se, ainda, que Paranavaí possui uma população estimada em 2021 de 89.454 pessoas, uma taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 98,7% e nota de 7,7 no IDEB na categoria “anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública)” de 2019, colocando-o em 10º lugar no Estado do Paraná no quesito (IBGE, c2017, n.p.)

Cabe destacar que Paranavaí compõe-se como sede do Núcleo Regional de Educação, composto por 21 (vinte e um) municípios

arredores, cuja função é de realizar a orientação, o acompanhamento e a avaliação da educação básica e de suas modalidades dentro de seu eixo de atuação (Paraná, s.d., n.p.).

Verifica-se, ademais, que Paranavaí tem se destacado na gestão educacional frente aos demais municípios paranaenses, com projetos premiados no Prêmio Gestor Público do Paraná (PGP-PR) nos anos de 2019 (projeto de reconhecimento facial nas escolas), de 2020 (projeto de práticas restaurativas) e de 2021 (projeto “Aprofundamento Pedagógico: capacitar para amparar, crescer e emancipar”) (Paranavaí, 2021, n.p.).

Expostas discorridas informações, passa-se à análise da aplicação do PNAE em tempos de pandemia de COVID-19 no Município de Paranavaí.

Após a decretação de pandemia de COVID-19 pela OMS em 11 de março de 2020, o Município de Paranavaí, por meio do Decreto Municipal nº 21.092, publicado em 20 de março de 2020, suspendeu, por tempo indeterminado, as aulas nas escolas municipais e nos centros municipais de educação infantil (CMEIs), dentre outras medidas para contenção de aglomeração de pessoas.

O referido ato normativo assim dispôs:

Decreto Municipal nº 21.092/2020:

[...]

Art. 8º As aulas nas Escolas Municipais e nos Centros de Educação Infantil (CMEI’S) Públicas ficam suspensas a partir de 20 de março de 2020.

§ 1º Ficam suspensas as aulas e demais atividades escolares em todas as instituições de ensino municipais a partir de 20 de Março de 2020, por tempo indeterminado, mediante reposição a tempo e modo próprio.

§ 2º Nos dias 18 e 19 de Março de 2020, as escolas e os CMEI’s permanecerão abertos. Nesses dias recomenda-se que, se possível, sejam realizadas atividades de orientação e conscientização quanto aos protocolos de higiene e etiqueta respiratória, bem como sobre a importância do distanciamento social, com os funcionários das instituições, estudantes, suas famílias e/ou responsáveis.

§ 3º Nesse período de transição gradual até a completa interrupção das atividades, os estudantes que já puderem permanecer em casa terão suas faltas justificadas. As escolas e os CMEIS's, no entanto, continuarão abertas e com jornadas regulares para garantir às famílias e/ou responsáveis o tempo para readequação de suas rotinas familiares.

§ 4º Informações sobre as medidas adotadas pela Secretaria Municipal de Educação serão amplamente divulgadas e comunicadas para toda a comunidade escolar (Paranavaí, 2020, n.p.).

No momento de publicação do Decreto não haviam sido confirmados casos de COVID-19 no Município de Paranavaí. A primeira confirmação aconteceu dois dias depois, em 22 de março de 2020, referente a uma pessoa do sexo masculino, de 70 anos de idade, com histórico recente de viagem para o nordeste, com escala de vôo em São Paulo/SP, onde já havia a transmissão comunitária da doença (Paranavaí, 2020, n.p.).

Poucos dias após o fechamento das escolas e centros de educação infantis municipais, o Ministério Público do Paraná (MPPR), por meio da 5ª Promotoria de Justiça de Paranavaí/PR, editou a Recomendação Administrativa nº 002/2020, expedida pelo Ofício nº 57/2020/5PJ à Secretaria Municipal de Educação, sob os seguintes termos:

RECOMENDAÇÃO No 02, DE 25 DE MARÇO DE 2020.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, pela Promotora de Justiça signatária, no exercício das atribuições constitucionais conferidas pelos arts. 127, caput, 129, II, VI e IX, da Constituição Federal; art. 29, I e II, da Lei no 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); arts. 57, V, e 58, I, III, V e XII, da Lei Complementar Estadual no 85/99 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná) e art. 108, parágrafo único, do Ato Conjunto no 01/2019 da PGJ-CGMP, e

CONSIDERANDO que o Novo Coronavírus (COVID-19, CID10: B34.2), é uma doença viral, altamente contagiosa, que provoca, inicialmente, sintomas de resfriado, podendo causar manifestações graves como a Síndrome Respiratória Aguda Grave e Síndrome Respiratória do Oriente Médio;

CONSIDERANDO que, em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou a situação como de emergência de saúde pública de

importância internacional e declarou em 11 de março de 2020 a pandemia de COVID-19;

CONSIDERANDO que o Ministério da Saúde, em 03 de fevereiro de 2020, por meio da Portaria GM/MS no 188/2020, declarou “emergência em saúde pública de importância nacional”, em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus, tendo-se em vista que a situação atual demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública;

CONSIDERANDO que o Ministério da Saúde elaborou o Plano de Contingência Nacional para infecção humana pelo Coronavírus COVID-19, situando o Brasil, no momento, no nível de resposta 3: “emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN)”;

CONSIDERANDO que os Estados e municípios vêm elaborando seus planos de contingência locais e o Estado do Paraná e o município de Paranavaí já o fizeram, tendo o último estabelecido a suspensão das aulas, na rede municipal de ensino, por prazo indeterminado, a partir de 20 de março de 2020 (art. 7º do Decreto municipal no 21.071/20), em face do agravamento do quadro de saúde pública decorrente do novo coronavírus;

CONSIDERANDO que é direito social constitucionalmente garantido pelo art. 6º da Constituição Federal o direito à alimentação adequada;

CONSIDERANDO que a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente garantem a toda criança e adolescente, com absoluta prioridade, direitos

fundamentais, assegurando-lhe primazia em receber proteção e socorro, precedência no atendimento nos serviços públicos, preferência na formulação de políticas e destinação privilegiada de recursos para sua proteção;

CONSIDERANDO que é de conhecimento público e notório que a merenda escolar é essencial aos alunos, configurando a principal refeição para parcela dos discentes e que ficará prejudicada durante a suspensão das aulas;

RESOLVE RECOMENDAR à Secretaria Municipal de Educação de Paranavaí-PR o seguinte:

- 1 – Que sejam distribuídos os alimentos recebidos, perecíveis e não perecíveis, aos alunos em situação de vulnerabilidade, em especial àqueles cadastrados no Cadastro Único do Governo Federal;
- 2 – Que seja realizada a manutenção deste fornecimento de alimentos durante todo o período de suspensão das aulas, razão pela qual cabe à Secretaria Municipal de Educação manter o recebimento dos alimentos

necessários, inclusive de agricultura familiar, a fim de assegurar a alimentação destes alunos, até o retorno das atividades escolares;

3 – Que a distribuição dos alimentos seja realizada de forma a evitar aglomerações, ficando a critério da Secretaria Municipal de Educação a organização para evitá-las;

4 – Que seja dada ampla publicidade ao fornecimento da alimentação, de forma a garantir que aqueles que dela necessitam tenham conhecimento da disponibilização;

5 – Que a Secretaria Municipal de Educação realize o controle efetivo da alimentação devidamente entregue, no qual deverá constar o dia, local e aluno contemplado, a fim de assegurar a regularidade do fornecimento e prestação de contas da distribuição;

6 – Que em relação aos alimentos perecíveis que excederem àqueles distribuídos, sejam eles entregues às famílias dos estudantes de baixa renda que residam no entorno da Instituição de Ensino;

7 – Que não seja utilizada tal distribuição para promoção pessoal de agente político, sob pena de reconhecimento de prática de ato de improbidade administrativa, tipificado no artigo 11 da Lei no 8.429/92.

O Ministério Público indica o prazo de 02 (dois) dias para a adoção das providências

cabíveis para cumprimento do recomendado neste expediente, requisitando, no mesmo prazo, resposta por escrito sobre o atendimento ou não da recomendação, nos termos do art. 8º, caput, e art. 10º, caput, da Resolução no 164/2017 do CNMP.

Ademais, o Ministério Público requisita a adequada e imediata divulgação desta recomendação, incluindo sua afixação na sede da Secretaria Municipal de Educação e no site oficial do município, em local de fácil acesso ao público, com fulcro no art. 9º da Resolução no 164/2017 do CNMP.

Por derradeiro, se necessário, o Ministério Público tomará as medidas judiciais cabíveis para assegurar o fiel cumprimento da presente Recomendação, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade daqueles cuja ação ou omissão resultar na transgressão dos princípios que permeiam a ação da administração pública, bem como na violação dos direitos de crianças e adolescentes tutelados pela Constituição Federal, Lei no 8.069/90 e Lei no 9.394/96.

Paranavaí-PR, 25 de março de 2020.

Márcia Felizardo Rocha de Pauli

Promotora de Justiça (MPPR, 2020).

Acorde se observa na leitura do texto acima, o Ministério Público do Estado do Paraná, atuando em prol dos interesses sociais e individuais indisponíveis das crianças e dos adolescentes, relativo, no caso em tela, ao seu direito à alimentação, editou uma recomendação administrativa direcionada à Secretaria Municipal de Educação indicando que, “considerando que é de conhecimento público e notório que a merenda escolar é essencial aos alunos, configurando a principal refeição para parcela dos discentes e que ficará prejudicada durante a suspensão das aulas” (MPPR, 2020, p. 2), “sejam distribuídos os alimentos recebidos, perecíveis e não perecíveis, aos alunos em situação de vulnerabilidade, em especial àqueles cadastrados no Cadastro Único do Governo Federal” (MPPR, 2020, p. 3).

Em sequência, recomendou, ademais, o MPPR que essa distribuição de alimentos seja mantida “durante todo o período de suspensão das aulas, razão pela qual cabe à Secretaria Municipal de Educação manter o recebimento dos alimentos necessários, inclusive de agricultura familiar [...], até o retorno das atividades escolares” (MPPR, 2020, p. 3).

Nesse ponto, importante abrir parênteses e lembrar que, nos dias hodiernos, a legitimidade na atuação do poder público sobre as políticas públicas encontra-se a cada dia mais vinculada ao princípio da participação popular, com a influência da sociedade “não apenas pelo seu controle sobre a ação estatal, mas também pela sua própria ação estratégica e decisória dentro do espaço público” (Andrade, 2006, p. 57). Ou seja, tal influência não se dá somente de forma indireta, mas também direta, na atuação estatal.

Isso porque, vale lembrar que, conforme expõe a literatura da política pública, os “atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política [...] que tem

capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública” (Secchi; Coelho; Pires, 2019, p. 139).

No caso concreto do Município de Paranavaí, remetido papel de influenciar diretamente o resultado da política pública mostra-se clarividente quando da edição da recomendação administrativa pelo Ministério Público do Paraná, com indicação de uma conduta a ser realizada pelo Poder Executivo.

Alguns dias após, a Secretaria Municipal de Educação de Paranavaí editou a Portaria nº 279/2020, na data de 2 de abril de 2020, autorizando e regulamentando a distribuição dos alimentos da merenda escolar às famílias dos alunos vinculados ao (atualmente, extinto) Programa Bolsa Família:

PORTARIA Nº 279/2020

Dispõe sobre a distribuição de alimentos da Merenda Escolar disponíveis nas instituições de ensino da Rede Municipal durante o período de suspensão das aulas previsto nos Decretos nº 21.071/2020 e 21.092/2020.

Adélia Paixão, Secretária de Educação do Município de Paranavaí, Estado do Paraná, no uso de suas atribuições legais, considerando o disposto no art. 4.º do Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8069/90; o Projeto de Lei nº 786/2020 “que estabelece a distribuição dos alimentos da merenda escolar às famílias dos estudantes que tiveram suspensas as aulas na Rede Pública de Educação Básica”; o Decreto nº 21.071, de 18 de março de 2020, que estabelece medidas temporárias de prevenção ao contágio e enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, decorrente do Novo Coronavírus (SARS-Cov-2); e com base no Decreto nº 21.092, de 19 de março de 2020.

RESOLVE:

Art. 1.º Fica autorizada a distribuição de Kits de alimentos, referentes à Merenda Escolar, aos alunos regularmente matriculados na Rede Pública de Ensino do Município e inscritos no Programa Bolsa Família.

Art. 2.º Para selecionar essas famílias, utilizou-se como base os cadastros da Secretaria de Assistência Social e do Programa Bolsa Família do Município.

Parágrafo único. Os alunos serão beneficiados com 01 (um) Kit de alimento por família, sendo que não haverá duplicidade de recebimento, caso a família já tenha sido favorecida com Kit de alimento ou Cesta básica pela Secretaria de Assistência Social, tendo em vista ser um único cadastro.

Art. 3.º A composição e organização dos Kits de alimentos a serem distribuídos, bem como a frequência de distribuição, são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação por meio do Setor de Merenda Escolar.

§ 1.º A distribuição dos alimentos de que trata o art. 1.º ficará sob a responsabilidade da Direção de cada Instituição de ensino, que deverá efetuar o devido controle da entrega por meio de listas nominais a ser assinada pelo responsável legal no ato da retirada do Kit de alimento.

§ 2.º O Kit de alimento, somente poderá ser retirado junto a Instituição escolar pelo responsável legal do aluno.

§ 3.º Realizada a distribuição dos Kits de alimentos, o diretor da Instituição escolar deverá entregar imediatamente a lista nominal devidamente assinada pelas famílias à Secretaria Municipal de Educação (Setor de Compras), para posterior prestação de contas junto aos órgãos competentes.

§ 4.º O diretor deverá organizar a entrega na Instituição escolar de modo a evitar aglomerações, e sem contar com profissionais ou voluntários que estejam no grupo de risco do Coronavírus.

Art. 4.º O alimento será destinado exclusivamente ao aluno matriculado na Instituição de ensino da Rede Municipal, sendo designado 01 (um) Kit de alimento por família.

Art. 5.º A distribuição dos Kits de alimentos ocorrerá 01 (uma) vez por mês, sempre na primeira quinzena de cada mês, sendo interrompido imediatamente quando do retorno normal das aulas nas Instituições da Rede Municipal de Educação.

Art. 6.º Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Registra-se.

Publica-se.

Paranavaí, 02 de abril de 2020.

ADÉLIA PAIXÃO

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (Paranavaí, 2020).

Verifica-se que a Recomendação Administrativa nº 02/2020 do MPPR/5PJ sugeriu a distribuição dos kits de alimentação escolar “aos alunos em situação de vulnerabilidade, em especial àqueles cadastrados no Cadastro Único do Governo Federal” (MPPR, 2020, p. 3).

Nesse ponto, faz-se mister ressaltar que, conquanto o MPPR tenha realizado a indicação de um grupo de beneficiários para a nova forma de distribuição da alimentação escolar, cabe ao poder público a definição dos pormenores da política, haja vista ser, no caso, o detentor da expertise, dos dados referentes ao quantitativo de alimentos em estoque, da possibilidade orçamentária do ente e do número de alunos a serem atendidos.

Nesse diapasão, definiu a Secretaria Municipal de Educação que os beneficiários eleitos, dentro do Município de Paranavaí, para o recebimento dos kits de alimentação, seriam os alunos inscritos no (atualmente, extinto) Programa Bolsa Família, conforme se depreende da leitura do artigo 1º da Portaria nº 279/2020.

De acordo com a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (que criou o Programa Bolsa Família), revogada pela Medida Provisória nº 1.061, de 2021, convertida na Lei nº 14.284, de 2021, eram beneficiários do Programa, dentre outros requisitos, unidades familiares que se encontravam em situação de pobreza e de extrema pobreza. À época², estavam alocadas na faixa da pobreza famílias com renda per capita de R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais) e na faixa da extrema pobreza famílias com renda per capita de R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) (BRASIL, 2021, n.p.).

Dessa lista de alunos foram excluídos aqueles cuja família recebe auxílio de cesta básica por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, visando atingir o maior número de alunos (e sua família) vulneráveis, sem duplicidade de recebimento de benefícios (artigo 2º da Portaria).

² Atualmente, “famílias com renda per capita de até R\$ 100 passarão a ser consideradas em situação de extrema pobreza, enquanto aquelas com renda per capita até R\$ 200 serão consideradas em condição de pobreza” (BRASIL, 2021, n.p.).

O Município de Paranavaí definiu como periodicidade de entrega o lapso de 30 (trinta) dias, com a indicação, tal como exposto no artigo 5º da Portaria, de entrega do kit de alimentação dentro da primeira quinzena do mês. A indicação do período para o recebimento dos alimentos se mostra importante para que a família possa se programar e ter a ciência de quando haverá novos alimentos.

De acordo com o “Relatório das ações públicas, programas, gastos e medidas adotadas na área da educação durante a pandemia decorrente do coronavírus” (Paranavaí, s.d., n.p.), publicada no sítio eletrônico do Município de Paranavaí,

Mensalmente os kits de alimentos são disponibilizados às famílias, tendo como ponto de referência a escola de cadastramento no programa. Esta distribuição envolve a equipe de motoristas da sede da Secretaria de Educação que são responsáveis pela logística de distribuição até as escolas, e posteriormente a equipe administrativa e pedagógica desta realiza a distribuição individualmente a cada família representado pelos pais e ou responsáveis em dia estabelecido pela SEDUC, e divulgado pela imprensa e mídias sociais. A distribuição é realizada cumprindo todos os protocolos da OMS e Vigilância Sanitária (Paranavaí, s.d., n.p.).

No que tange ao quantitativo de kits distribuídos no período de fechamento das escolas públicas municipais, tem-se que, de abril de 2020 a agosto de 2021, foram disponibilizadas um total de 20.859 (vinte mil, oitocentos e cinquenta e nove) kits de alimentação, dos quais 15.500 (quinze mil e quinhentos) foram efetivamente entregues, consoante demonstra-se por meio da tabela abaixo:

	MÊS/2020	QTDE DISTRIBUÍDA	QTDE DEVOLVIDA	QTDE ENTREGUE
	ABR/2020	990	-154	836
	MAI/2020	1376	-213	1163
	JUN/2020	1576	-394	1182
	JUL/2020	1581	-405	1176
	AGO/2020	1581	-500	1081
	SET/2020	1580	-354	1226
	OUT/2020	1543	-477	1066
	NOV/2020	1549	-564	985
	DEZ/2020	1549	-522	1027
	TOTAL 2020	13325	-	9742

	MÊS/2021	QTDE DISTRIBUÍDA	QTDE DEVOLVIDA	QTDE ENTREGUE
	JAN/2021	1549	-878	671
	FEV/2021	0*	0	0
	MAR/2021	0*	0	0
	ABR/2021	1158	-556	602
	MAI/2021	1185	-174	1011
	JUN/2021	1204	-168	1036
	JUL/2021	1213	0	1213
	AGO/2021	1225	0	1225
	TOTAL 2021	7534	-	5758

***Período de retorno das aulas**

Explique-se que as tabelas acima colacionadas foram retiradas dos documentos anexos ao Ofício nº 171/2021, encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação, datado de 15 de dezembro de 2021, constante no final deste trabalho, no item “Anexos”.

Apontou a Secretaria Municipal que, em abril de 2020, a rede municipal de ensino contava com 1.423 (mil, quatrocentos e vinte e três) crianças matriculadas cujas famílias eram cadastradas no Programa Bolsa Família. Dessa forma, após aplicação dos critérios de eliminação de duplicidades (alunos cujas famílias que já recebiam auxílio de cesta básica da Secretaria Municipal de Assistência Social e alunos com

irmãos na rede municipal de ensino), foram disponibilizadas, inicialmente, o montante de 990 kits de alimentação.

Ao se observar o quantitativo de kits disponibilizados no biênio 2020-2021, verifica-se que o montante oscilou em até 70% do inicialmente previsto, atingindo o teto de 1.581 (mil e quinhentos e oitenta e um) nos meses de julho e agosto de 2020. Nos meses subsequentes a variação foi pequena, permanecendo-se no patamar de 1.500 kits disponibilizados. Somente após o mês de abril de 2021, quando ocorreu nova suspensão das aulas que haviam voltado de fevereiro a março de 2021, o quantitativo sofreu uma redução de uma média de 300 kits de alimentação.

De outro ápice, ao se cotejar o número de alunos matriculados na rede municipal de ensino em 2020 – 9.151, de acordo com o extrato retirado do sítio eletrônico do FNDE (FNDE, 2021, p. 3) – com o número de beneficiários dos kits de alimentação – inicialmente, 1.423 – nota-se que esses referem-se ao montante de 15,55% do total do alunado de Paranavaí.

Avista-se, ainda, que, conquanto se tenha alimentado apenas 15,55% dos alunos da rede de ensino municipal, o gasto com a alimentação escolar foi de 50% a mais do que o total das despesas do ano de 2019, quando a execução do PNAE se dava no seu modo original, com todo o alunado municipal.

De acordo com a tabela a seguir colacionada³, no ano de 2019, período anterior à pandemia de COVID-19, o gasto com a alimentação escolar no Município de Paranavaí foi de R\$ 2.814.780,60 (dois milhões, oitocentos e quatorze mil, setecentos e oitenta reais e sessenta

³ Tabela elaborada com base nas receitas e despesas do município de Paranavaí com alimentação escolar, cujos extratos foram encaminhados por meio do Ofício nº 171/2021 da Secretaria Municipal de Educação. A íntegra dos documentos constam no item “Anexos” deste trabalho.

centavos), sendo que, deste total, R\$ 1.580.625,65 (um milhão, quinhentos e oitenta mil, seiscentos e vinte e cinco reais e sessenta e cinco centavos) foram decorrentes dos repasses da receita financeira do PNAE (referente ao ano e à sobra de recursos do exercício anterior), e R\$ 1.234.154,95 (um milhão, duzentos e trinta e quatro mil, cento e cinquenta e quatro reais e noventa e cinco centavos) o montante da contrapartida municipal para a execução do Programa.

No ano de 2020, a despesa com alimentação escolar total foi de R\$ 1.443.355,56 (um milhão, quatrocentos e quarenta e três mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos), sendo R\$ 842.651,98 (oitocentos e quarenta e dois mil, seiscentos e cinquenta e um reais e noventa e oito centavos) decorrentes da receita financeira do PNAE e R\$ 600.703,58 (seiscentos mil, setecentos e três reais e cinquenta e oito centavos) do aporte municipal.

	Clientela (alunos)	Receita financeira PNAE	Despesas com alimentação escolar: PNAE + contrapartida municipal	Total das despesas
2019	9325	1.342.216,00	1.580.625,65 + 1.234.154,95	2.814.780,60
2020	9151	1.520.926,00	842.651,98 + 600.703,58	1.443.355,56
2021	8973	1.145.840,00*	1.498.985,59 + 337.086,13**	1.836.071,72***

*Computados envios financeiros até agosto de 2021 – dados retirados em 15/12/2021.

**Computados gastos até 16/12/2021.

***Montante parcial – dados computados até 16/12/2021.

É possível vislumbrar que, não obstante o gasto total com a alimentação escolar do Município de Paranavaí em 2020 ter sido numericamente menor ao exercício anterior (cerca de 50% inferior), foi proporcionalmente maior, quando analisado o número de alunos atendidos em um ano e no outro.

Em 2019, o montante de R\$ 2.814.780,60 (dois milhões, oitocentos e quatorze mil, setecentos e oitenta reais e sessenta centavos) englobava a alimentação escolar do quantitativo de 9.325 (nove mil, trezentos e vinte e cinco) alunos da rede municipal de ensino, o que equivale a um valor médio de R\$ 301,85 (trezentos e um reais e oitenta e cinco centavos) por aluno por ano.

Por sua vez, em 2020, ano majoritariamente influenciado pela pandemia, gastou-se R\$ 1.443.355,56 (um milhão, quatrocentos e quarenta e três mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e seis centavos) para cobrir uma média de 1.423 (mil quatrocentos e vinte e três) alunos, gerando um gasto de R\$ 1.014,30 (mil e quatorze reais e trinta centavos) por aluno por ano.

Avisa-se que o gasto anual por aluno, em 2020, no Município de Paranavaí foi mais que o triplo do que em 2019.

Um dos fatores que levaram a esse aumento é a forma de montagem do kit. Exigia-se “um planejamento prévio sobre quais refeições deverão ser atendidas com o Kit, quais itens são necessários para preparar as refeições, de forma que o estudante possa realizar em casa, na medida do possível, uma alimentação semelhante àquela que teria na escola” (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Ministério da Educação, 2020, p. 6-8), sendo necessário que sua composição suprisse a às necessidades nutricionais exigidas a cada faixa etária, ao período que o aluno ficaria na escola e em quantidades e qualidade suficientes.

Assim, todos os produtos utilizados para a preparação da refeição deveriam ser incluídos no kit em embalagens fechadas, não sendo permitida a distribuição dos alimentos a granel, para que fosse possível o controle da validade dos alimentos.

Em razão desse cenário, muitos itens que eram aptos a suprir mais do que a necessidade mensal do estudante (periodicidade escolhida pelo Município) e que eram utilizados para a preparação da alimentação de vários grupos de alunos quando a refeição era servida no ambiente escolar, *v.g.* óleo de cozinha, açúcar, sal, dentre outros, passaram a ser alocados para apenas um aluno e reenviados todo mês.

Nesse estágio, o gasto para a montagem de diversos kits de alimentação acaba por despender um gasto proporcionalmente maior do que o oferecimento da merenda dentro do ambiente escolar.

Todavia, conquanto mais custoso aos entes públicos, o envio do kit alimentar mostrou-se essencial para auxiliar essa população de maior vulnerabilidade social e econômica.

Consoante explicitado no tópico anterior, a execução da alimentação dos escolares por meio de kits faz com que o PNAE preste indiretamente auxílio à família dos alunos, pessoas que não estavam abarcadas no Programa e, diante da pandemia de COVID-19, reduziram ou perderam sua fonte de renda.

Constata-se, nesse sentido, que, no Município de Paranavaí, apesar do PNAE ter deixado de se caracterizar como um programa público universal, vez que não prestou alimentação escolar para todos os alunos da rede pública de ensino, passou a atender a faixa populacional de maior vulnerabilidade no período pandêmico: famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza (cadastrados no antigo Programa Bolsa Família).

Não se pode obliterar que a percorrida solução encontrada não foi a almejada, considerando os fins do PNAE: alimentação escolar. Todavia, também não há como negar que situações excepcionais exigem medidas excepcionais e que o oferecimento de alimentos aos que mais dele precisam no momento, independentemente de serem ou não

estudantes, mostrou-se como uma solução razoável e proporcional à efetividade do direito à alimentação dessas pessoas.

Por fim, repise-se “[...] a importância do papel do Estado como protagonista do combate à fome e da redução da miséria no país de forma estrutural, assumindo o fortalecimento das políticas sociais já existentes” (Bicalho; Lima, 2020, p. 14). “É preciso que a garantia do direito da alimentação adequada continue para toda população, especialmente os mais impactados diante da pandemia da Covid-19” (Bicalho; Lima, 2020, p. 14).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mencionado ao longo do texto, a relevância do estudo do direito à alimentação foi maximizada no Brasil nos dias hodiernos, onde se vive com os efeitos diretos e indiretos da pandemia do novo coronavírus (Sars-Cov-2) e a simultaneidade de crises de cunho econômico, social e político.

Em termos de segurança alimentar, o Brasil apresentou, no ano de 2020, percentuais de insegurança alimentar similares ao ano de 2004, após 16 (dezesesseis) anos de uma majoritária evolução. Foram mais de 19 (dezenove) milhões de pessoas passando fome no país, quantidade praticamente duplicada desde a última Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017-2018 do IBGE (Rede Penssan, 2021, p. 53).

Nesse diapasão, nunca se mostrou tão atual a necessidade de se retomar os estudos sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – uma política pública de mais de meio século de existência, que atende quase 40 (quarenta) milhões de estudantes em todo Brasil, sendo considerada de referência em âmbito mundial (Silva; Santos; Soares, 2018, p. 2) e o maior programa de suplementação alimentar existente na América Latina (Libermann; Bertolini, 2015, p. 3534).

Estabeleceram-se objetivos gerais e específicos para responder à problematização do presente trabalho, que se traduz no seguinte questionamento: qual o impacto da política pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a efetivação do direito fundamental e personalíssimo à alimentação para as crianças e os adolescentes das escolas públicas?

Para tanto, como objetivo geral buscou-se avaliar e o apontar os indicadores de efetividade da política pública instituída pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para a efetivação do direito fundamental e personalíssimo à alimentação.

Dessa forma, visando o atingimento do objetivo geral, foi necessário perpassar-se pelos seguintes pontos:

1. Conceituar e caracterizar o direito à alimentação e averiguar a sua inserção no rol dos direitos da personalidade;
2. Correlacionar os temas política pública e o direito à alimentação e analisar as teorias e os métodos aplicados;
3. Analisar o Programa Nacional de Alimentação Escolar;
4. Analisar o caso específico do impacto da COVID-19 e o direito à alimentação, por meio da aplicação da teoria de política pública indicada.

Com os apontamentos dos objetivos inicialmente definidos, passa-se à apresentação das conclusões e dos resultados obtidos com a presente pesquisa social, exploratória-descritiva.

No primeiro capítulo, estudou-se sobre o direito fundamental à alimentação e da possibilidade jurídica de sua inclusão no rol de direitos da personalidade.

Partindo-se da ideia da dignidade da pessoa como cláusula geral dos direitos da personalidade, haja vista levar à tutela integral do ser humano, de modo a incluir todos os interesses que lhe são essenciais, os quais, por sua vez, estão dentro do espectro de salvaguarda dos direitos da personalidade, tem-se que, só se pode falar em dignidade humana se permitido à pessoa a possibilidade de se desenvolver culturalmente, mediante estímulos decorrentes da vida em sociedade, ou seja, por meio da educação, da alimentação, da religião, do trabalho, dentre diversos outros fatores.

Verificou-se notório que, na contemporaneidade, o conceito de alimentação não se limita ao ato de matar a fome. Alimentar-se vai além, constitui-se em um fenômeno pluridimensional, que perpassa por vários aspectos, como o nutricional, o social e o cultural, vez que “o alimento tem funções transcendentais ao suprimento das necessidades biológicas, pois agrega significados culturais, comportamentais e afetivos singulares que não podem ser desprezados” (Ministério da Saúde, 2013, p 32).

Conclui-se, em razão de tudo que foi abordado e exposto no primeiro capítulo do trabalho, resta justa e possível a defesa de que o direito fundamental à alimentação é um direito da personalidade, por ser essencial à manutenção da dignidade da pessoa humana, de sua condição de ser pessoa e dos demais direitos fundamentais, individuais e sociais, presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Por sua vez, no segundo capítulo da presente dissertação, estudou-se a política pública e o direito à alimentação.

Averiguou-se que a política pública é um instrumento essencial para a efetivação dos direitos personalíssimos, dentre os quais o direito à alimentação, pois, vislumbra-se que o intuito da política pública é a identificação e a correção de problemas públicos, por meio de exercício de influência sobre o comportamento da sociedade (ou parte dela), visando sua alteração ou sua regulação de acordo com o que se pretende.

Para tanto, do nascimento de uma política pública até a sua finalização (e posterior avaliação) várias são as etapas a serem – didaticamente – seguidas. Aludida sequência interdependente de atos é, pois, denominada de “ciclo de políticas públicas”, que podem ser assim nominadas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção da política pública.

Mostrou-se que o maior conhecimento acerca do procedimento, além – por óbvio, de *expertise* sobre o objeto da política pública – acaba por desaguar em uma maior efetividade de seus meios, pertinente aos objetivos inicialmente almejados. Nesse sentido, os planos de criação, de intermediação e de aplicação da política pública devem estar em sintonia, com o melhor concatenamento possível, a fim de que, no decorrer de sua institucionalização, o objetivo inicial almejado pelo programa não se perca ou se desvirtue: os arranjos institucionais devem ser claros e a rede da política pública deve ser cooperativa entre si.

A relevância do direito para a implementação de políticas públicas não se esgota na fixação do intuito, conforme explicitado no capítulo. O direito põe-se como ferramenta na seleção e na formatação dos meios a serem aplicados para a consecução dos objetivos propostos (direito como ferramenta na política pública), de modo a realizar a modelagem das ações públicas, estabelecer o desenho dos mecanismos de indução de comportamentos, fixar o nível de flexibilidade da norma, dentre outros (Coutinho, 2013, p. 99-100).

Observou-se, assim, que o direito é detentor de todos os requisitos e instrumentos necessários e aptos à implementação de políticas públicas que – verdadeiramente – promovam a efetivação de direitos fundamentais, pois se trata de um poder-dever do Estado.

No que tange ao direito à alimentação, observou-se que, conquanto existam diversas regras jurídicas que implantaram políticas públicas relacionadas ao tema, a fome mantém-se como um problema público que persiste e ultrapassa gestões e mandatos. Levantou-se, assim, questionamentos sobre a eficácia e a efetividade das políticas públicas existentes.

Portanto, decidiu-se por realizar, no terceiro capítulo, uma análise aprofundada da política pública denominada de Programa Nacional de

Alimentação Escolar – PNAE sob a perspectiva de eficiência e de efetividade do direito à alimentação, frente ao objetivo de erradicação ou mitigação da fome de seus usuários e do incremento do bem-estar social desta fatia populacional, utilizando-se como indicador o de resultado (*outcome*) e como padrão de referência o absoluto (atingimento da meta social do programa).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar, conhecido como PNAE, é uma política pública implantada nacionalmente pelo governo federal que, por meio de repasses de valores financeiros aos estados, municípios e escolas federais, objetiva ofertar “alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública” (Brasil, s.d, n.p.), apresentando-se como “uma estratégia de promoção da alimentação saudável” (Libermann; Bertolini, 2015, p. 3534) aos seus beneficiários.

No período pandêmico, aludida política pública é regrada, primordialmente, pela Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, além de outros atos normativos, como, principalmente, a Resolução/CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020, que regulamenta o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Viu-se que o PNAE, além de ofertar a alimentação escolar para a rede pública de ensino, tem como diretrizes realizar o combate à desnutrição e à obesidade infantil, a promoção da saúde e da formação de hábitos alimentares saudáveis, de modo a contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, além da promoção do desenvolvimento local e sustentável.

Dessa forma, utilizando-se dos dados constantes no sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, verificou-se que, de 2010 a 2020, a evolução dos valores saltou de 3,03 bilhões a 4,30 bilhões de reais aplicados anualmente no PNAE, ao passo que o número de alunos atendidos sofreu uma ligeira queda do quantitativo de 45,6 milhões para 39,8 milhões (Brasil, s.d., n.p.).

Além disso, averiguou-se que o número de entes executores praticamente manteve-se o mesmo de 2010 a 2020, com um pequeno aumento, passando-se de 5528 a 5543, dentre administrações públicas estaduais e municipais, consoante expõe o sítio eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Brasil, s.d., n.p.).

De acordo com o Relatório de Avaliação do PNAE – Ciclo 2020, realizado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), no ano de 2018, da totalidade dos repasses financeiros do PNAE, 13,3% foram para as creches, 11,3% para as pré-escolas, 1,6% para as escolas indígenas e quilombolas, 64% para o ensino fundamental e médio, 4,8% para a educação de jovens e adultos, 1,5% para o ensino integral, 2,2% para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e 0,9% para os alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno.

Notou-se, nesse íterim, a grande participação das seguintes categorias na divisão do orçamento do PNAE: o ensino fundamental e médio, com 64% da receita do PNAE, e as creches e pré-escolas, que, somadas, utilizaram 24,9% do orçamento do Programa. Esta fatia de usuários totalizou 88,9% dos repasses financeiros do PNAE no ano de 2018.

Nos termos da POF 2017-2018, conclui-se que os grupos etários mais atingidos pela insegurança alimentar grave, onde há violação extrema ao direito personalíssimo e fundamental à alimentação e

convivência com o problema público da fome, são os das pessoas em desenvolvimento, de 0 a 4 anos e de 5 a 17 anos de idade, quais sejam, as crianças e os adolescentes. É, pois, nessas duas faixas de idade que o Programa Nacional de Alimentação Escolar detém atuação majoritária.

Com isso se demonstrou a importância do PNAE como estratégia para a promoção do direito à alimentação e o combate à problemática da fome no país, mesmo que sua atuação esteja limitada ao ambiente escolar, vez que “[...] através dele, a escola passou a servir a dois propósitos: o educar e o nutrir. Este sinergismo se faz mais evidente e necessário em locais onde vivem crianças em situação de insegurança alimentar” (Prola, 2013, p. 15).

No caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar, sua eficácia está relacionada ao cumprimento de suas diretrizes constantes no artigo 2º da Lei 11.947/2009.

Foi possível apontar que, dos dados que foram aptos à coleta, duas diretrizes mostram-se (em níveis diferentes) eficazes: a universalidade de atendimento e a o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios de produtores locais.

No que tange à universalidade de atendimento, conforme tabelas expostas no tópico 3.4.1 deste trabalho, corroborou-se que, de 2010 a 2020, a aplicação dos valores do FNDE dispendidos com o PNAE saltou de 3,03 bilhões a 4,30 bilhões de reais aplicados anualmente, conquanto o número de alunos atendidos tenha sofrido uma ligeira queda do quantitativo de 45,6 milhões para 39,8 milhões (Brasil, s.d., n.p.).

Vislumbrou-se que a diminuição dos alunos atendidos pelo Programa correlaciona-se com a alteração da pirâmide etária brasileira, a qual apresenta um gráfico com uma linha decrescente constante, referente ao número de jovens do país (de 0 a 14 anos), os quais

correspondiam a 24,69% da população em 2010, passando para o montante de 20,87% em 2020 (IBGE, c2021, n.p.).

Disso decorre que, quanto à diretriz da universalidade no atendimento, o PNAE mostrou-se como uma política pública eficaz, atingindo a totalidade dos alunos da rede de ensino público do país.

No que corresponde à diretriz do apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivo para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, observou-se evolução no índice de sua eficácia, principalmente após a exigência, implementada pela Lei nº 11.947/2009, de que os entes federativos destinem uma parcela mínima de 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e empreendedores familiares rurais.

De acordo com o Relatório de Avaliação do PNAE Ciclo 2020, realizado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, embora não se tenha atingido o almejado de 30%, verificou-se que de 2011 a 2017, o percentual de municípios que conseguiu atingir a meta de aquisição de 30% do orçamento com a agricultura familiar subiu de 27% para 51%, e o percentual de valores globais destinados a aquisição da agricultura familiar “saltou de R\$ 234,7 milhões para R\$ 846,8 milhões – o que corresponde, em termos relativos, a uma evolução de menos de 8% em 2011 para quase 22% em 2017” (CMAP, 2020, p. 172).

Os números traduzem uma evolução significativa. Não existe, ainda, 100% de eficácia, mas o histórico demonstra dados positivos e em evolução pertinente à diretriz referida.

No que toca à diretriz constante no inciso I do artigo 2º da Lei (que se consolida na diretriz presente no inciso VI – direito à alimentação escolar), referente ao emprego da alimentação saudável e adequada, foi possível afirmar que apesar de não haver dados sistemáticos

governamentais, aparentemente, houve uma melhora formal da situação dos escolares.

Verificou-se que número de nutricionistas passou de 813 em 2003 para “o impressionante contingente de 7.198 nutricionistas RTs e de Quadros Técnicos (QTs) vinculados ao Programa em todas as EExs do País em 2017” (Silva, 2018, p. 144-145).

Nesse sentido, não obstante a ausência de “dados sistemáticos para a construção de indicadores de monitoramento do atendimento das necessidades nutricionais do alunado” (Silva, 2018, p. 145), não se pode olvidar que “o número hodierno de recursos humanos engajados no atendimento das necessidades nutricionais é uma variável independente com poder de gerar e consolidar sequências reativas de feedback positivo” (Silva, 2018, p. 145).

Todavia, “pondera-se que a abordagem quantitativista no estudo, referente à contemplação dos estudantes matriculados na rede pública de ensino, não significa necessariamente obtenção de alimentação adequada e saudável” (Silva, 2018, p. 149). Note-se que apesar do “aumento da aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar, o que, supostamente, elevaria a qualidade do atendimento às necessidades nutricionais do alunado, não há elementos irrefutáveis que corroborem a correlação” (Silva, 2018, p. 149).

Assim, a mensuração do desempenho dessas diretrizes mostrou-se limitada ou deficiente, apesar de indicar ser positiva.

Em sequência, a diretriz da participação da comunidade “no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada” (Brasil, 2009, n.p.) pode ser analisada por meio da eficácia da atuação do CAE - Conselho de Alimentação Escolar frente ao PNAE.

Conjecturou-se que “os principais controles para o acompanhamento, no âmbito da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar - CGPAE, concentram-se nas atividades de monitoramento e de análise de prestação de contas” (CMAP, 2020, p. 125), inexistindo dados acerca do acompanhamento das atividades desempenhadas pelos Conselhos de Alimentação Escolar, o que “impossibilita a identificação e a correção de possíveis deficiências no desempenho das atividades atribuídas aos conselhos” (CMAP, 2020, p. 125).

Dessa feita, novamente, a mensuração do desempenho dessa diretriz mostrou-se limitada ou deficiente, diante da insuficiência de dados, não sendo possível averiguar a sua eficácia.

Por fim, acerca da diretriz da inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, também existem poucos dados para que se possa estimar a sua eficácia.

No sítio eletrônico do FNDE, vislumbrou-se informações acerca das Jornadas EAN, que ocorreram em todos os anos, de 2017 até 2020. Todavia, não há mais dados sobre a eficácia da diretriz da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, o que prejudica a mensuração do seu desempenho na execução do PNAE.

Em conclusão, após todo o exposto, verificou-se que das seis diretrizes apresentadas pelo Programa, foi possível realizar a mensuração da eficácia de apenas duas, das quais a universalidade no atendimento dos alunos da rede pública mostrou-se positiva frente à meta social imediata do PNAE e o apoio ao desenvolvimento sustentável com aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar demonstrou-se em desenvolvimento, mas com um indicativo de evolução positiva.

Além da análise da eficácia do PNAE, estudou-se a efetividade do Programa. Trata-se, a análise da efetividade (ou eficiência) da política pública, em verdade, da averiguação hermenêutica acerca do preenchimento dos requisitos teleológico e axiológico da norma.

No caso do PNAE, uma das metas sociais mediatas a ser cumprida pela norma é a eliminação (ou a mitigação) do problema social decorrente do agravamento da insegurança alimentar e nutricional na sociedade: a fome das crianças e dos adolescentes, além dos problemas dela decorrente, como a desnutrição desta fatia populacional, no período de permanência na escola.

A correlação entre o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o combate à fome e a desnutrição das crianças e dos adolescentes brasileiros ficou evidente no Relatório de Gestão do FNDE do ano de 2014, quando se apontou que “o Programa reduziu em mais de 30% a estimativa da Prevalência de Subalimentação da FAO no Brasil. Dessa forma, pode-se afirmar que o PNAE contribuiu significativamente para que o país saísse do mapa da fome” (FNDE, 2015, p. 137).

Verificou-se, assim, que “a saída do ‘Mapa da Fome’ da FAO foi um marco histórico, que consagrou o PNAE no rol de políticas públicas de SAN do Brasil” (Silva, 2018, p. 93), comprovando a importância do Programa para o combate à fome no país, considerando o fato de que ele cobre quase um quinto da população brasileira, demonstrando-se, pois, a sua efetividade em tempos de normalidade.

Na época atual, o planeta, em sua totalidade, viu-se frente à pandemia de COVID-19, um problema que surgiu de forma súbita e vem causando impacto nas mais diversas áreas da vida em sociedade. A educação e as áreas relacionadas não ficaram de fora.

Diante das limitações trazidas pela própria lei do PNAE, foi necessária a publicação da Lei Federal nº 13.987/2020 alterando a Lei

Federal nº 11.947/2009, que autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão da situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

Assim, uma vez que com a pandemia de COVID-19 houve a modificação excepcional e temporária da forma de execução do PNAE, que deixou de ser feita por meio de oferecimento da alimentação no ambiente escolar e passou a ser cumprida com o envio de kits de alimentação para as famílias dos alunos, foi realizada a análise da manutenção de sua efetividade frente ao direito à alimentação.

Vislumbrou-se a importância da alimentação escolar para o suprimento diário das necessidades nutricionais de energia, macronutrientes e/ou micronutrientes prioritários dos beneficiários do PNAE, que, num primeiro momento, com o fechamento das escolas, deixaram de ser ofertados. Aqueles que contavam com apenas uma refeição na escola, quais sejam, os matriculados na educação básica em tempo parcial, deixaram de ter 20% de suas necessidades nutricionais diárias preenchidas; os que eram matriculados em centros educacionais de tempo integral, deixaram de receber três refeições diárias e viram 70% de suas necessidades nutricionais exigidas de um dia sem cobertura.

O impacto da ausência dessas refeições para os estudantes afetou, por consequência, o orçamento da família, que, no dia a dia, não incluía (ou incluía um valor menor) os gastos com a alimentação dessa criança ou adolescente. A entrega dos kits de alimentação pelas escolas públicas acabou por suprir ou, ao menos, minimizar aludida problemática, sendo considerada “[...] significativa, uma vez que garante a manutenção da

distribuição dos alimentos para as famílias dos estudantes protegendo da insegurança alimentar e nutricional” (Bicalho; Lima, 2020, p. 11).

Expôs-se a questão do possível compartilhamento dos alimentos com a família. Nesse sentido, conquanto os alimentos enviados por meio dos kits sigam a quantidade per capita necessária, de acordo com a faixa etária do estudante e do número de refeições que receberia na escola, após a sua entrega à família e ao possível compartilhamento dos produtos entre os membros, a quantidade ingerida pelos escolares acaba por sofrer uma redução, deixando de atingir o percentual das necessidades nutricionais almejadas pelo Programa.

De outro vértice, observou-se que aludido compartilhamento dos alimentos da merenda escolar entre os familiares do aluno fez com que o PNAE tenha prestado indiretamente auxílio às pessoas que não estariam abarcadas no Programa e, diante da pandemia de COVID-19, reduziram ou perderam sua fonte de renda, vivenciando uma situação de grande vulnerabilidade.

Lembrou-se que o “Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil”, em 2020, cerca de 19% das famílias brasileiras foram afetadas com a perda de emprego de algum de seus membros, 49,7% delas tiveram a redução da renda domiciliar e 52,1% foram obrigadas a reduzir o quantitativo gasto em despesas essenciais (Rede Penssan, 2021, p. 32).

Diante de todo exposto, foi possível concluir que a solução dada pela Lei Federal nº 13.987/2020, alterando a Lei Federal nº 11.947/2009, foi, em certo nível, eficiente à mitigação do problema público.

Não se trata, todavia, de uma solução final apta a extinguir o problema da fome desses estudantes que vivem sob a mácula de algum nível de insegurança alimentar (e de suas famílias), sendo necessária

atuação do governo e da sociedade em outras frentes complementares para aumentar o nível de abrandamento do supracitado problema.

Por fim, mencione-se que, no tocante ao Município de Paranavaí, tem-se que, de abril de 2020 a agosto de 2021, foram disponibilizadas um total de 20.859 (vinte mil, oitocentos e cinquenta e nove) kits de alimentação, dos quais 15.500 (quinze mil e quinhentos) foram efetivamente entregues, para inicialmente 1.423 (mil, quatrocentos e vinte e três) crianças matriculadas na rede municipal de ensino, cujas famílias eram cadastradas no Programa Bolsa Família. Essa fatia corresponde aos 15,55% dos alunos com menor condição socioeconômica matriculados no Município.

Constatou-se, nesse sentido, que, no Município de Paranavaí, apesar do PNAE ter deixado de se caracterizar como um programa público universal, vez que não prestou alimentação escolar para todos os alunos da rede pública de ensino, passou a atender a faixa populacional de maior vulnerabilidade no período pandêmico: famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza (cadastrados no antigo Programa Bolsa Família).

Não se pode olvidar que a aludida solução encontrada por Paranavaí não foi a almejada, considerando os fins do PNAE: alimentação escolar. Todavia, também não há como negar que situações excepcionais exigem medidas excepcionais e que o oferecimento de alimentos aos que mais dele precisam no momento, independentemente de serem ou não estudantes, mostrou-se como uma solução razoável e proporcional à efetividade do direito à alimentação dessas pessoas.

Ante todo o exposto, verificou-se que, em resposta ao questionamento que embasou a presente pesquisa (Qual o impacto da política pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a

efetivação do direito fundamental e personalíssimo à alimentação para as crianças e os adolescentes das escolas públicas?), foi possível afirmar que o PNAE se mostra majoritariamente efetivo para minorar a problemática da fome entre os escolares e, no período de fechamento das escolas, revelou-se, dentro da proporcionalidade, efetivo para mitigar a fome dos alunos de maior vulnerabilidade e – de igual modo – de sua família.

REFERÊNCIAS

- ABIA. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos, 2021. **Infográfico Anual de 2020**. Acesso em: <https://www.abia.org.br/downloads/Infograficoanual2020v5.pdf>. Disponível em: 13 abr. 2021.
- ABIA. Associação Brasileira da Indústria de Alimentos, 2021 **Números do setor**. Disponível em: <https://www.abia.org.br/numeros-setor>. Acesso em: 13 abr. 2021.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **O que é Fome**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- AGUIAR, Júlio César; HABER, Melina Tostes. Controle jurídico das políticas públicas: uma análise a partir dos conceitos de eficácia, efetividade e eficiência. In **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, 2017. Disponível em: <http://www.revista.aec.com/index.php/revistaec/article/download/823/707>. Acesso em 19 out. 2021.
- ANDION, Carolina. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. in **Revista de Administração Pública**. 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6512/5096>. Acesso em 08 dez. 2021.
- ANDRADE, Jackeline Amantino de. Redes de Atores: Uma Nova Forma de Gestão das Políticas Públicas no Brasil? In **Gestão & Regionalidade**. Disponível em: https://www.seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/download/56/17. Acesso em 09 out. 2021.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas. In **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, nº 240, abr/jun, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>. Acesso em: 25 abr. 2021.
- BARROS, Caio Oliveira; SANT'ANNA, Brunna Marcelli; GUERRINI, Estela Waksberg. Comentário Geral n. 12: Artigo 11 (O direito à alimentação adequada). In **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU**.

Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BARROS, Maria Sylvia Carvalho de; COSTA, Vera Mariza Henriques de Miranda. A construção de um sistema de garantia da segurança alimentar e nutricional para o Brasil. In **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**. 2010. Disponível em: <https://doaj.org/article/9ed9b26b81d14210896498f91a078d66>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. In **São Paulo em perspectiva**. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/nWXBS3LYccnQHjCbTgq6HHB/?lang=pt&format=html>. Acesso em 08 nov. 2021.

BELIK, Walter; SOUZA, Luciana Rosa de. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. In **Planejamento e Políticas Públicas**. 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3993/4/PPP_n33_Algumas.pdf. Acesso em 08 dez. 2021.

BEVILAQUA, Clovis. **Theoria geral do direito civil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1929.

BEZERRA, Islândia Costa; ISAGUIRRE, Katya Regina. Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA): da violação histórica à sua concepção. In **Pensar – Revista de Ciências Jurídicas**. 2014. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/2715>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BEZERRA, Thaíse Alves; OLINDA, Ricardo Alves; PEDRAZA, Dixis Figueroa. Insegurança alimentar no Brasil segundo diferentes cenários sociodemográficos. In **Ciência & Saúde Pública**. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/rzZKSfNkKfPnKWpWgV9Hrsc/?lang=pt>. Acesso em 08 dez. 2021.

BICALHO, Daniela; LIMA, Tácio de Mendonça. O Programa Nacional de Alimentação Escolar como garantia do direito à alimentação no período da pandemia da COVID-

19. In **Demetra: Alimentação, Nutrição e Saúde**. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/demetra/article/view/52076>. Acesso em 05 jan. 2022.
- BISPO, Vanesca Freitas. **Direito Fundamental à Alimentação Adequada: A Efetividade do Direito pelo Mínimo Existencial e a Reserva do Possível**. Curitiba: Juruá Editora, 2014.
- BISSOLI, Michelle de Freitas. **Educação e desenvolvimento da personalidade da criança: contribuições da teoria histórico-cultural**. 2005. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília, 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/102230>. Acesso em 20 ago. 2021.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **O Código Civil e o Direito da Personalidade**. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/download/37603/21456> 2009. Acesso em: 12 abr. 2021.
- BORGHETTI, Cibele Stefani. **Pessoa e Personalidade Humanas: uma reflexão histórico-dogmática do seu reconhecimento e proteção jurídicos, na perspectiva da teoria da relação jurídica e das teorias dos direitos de personalidade**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná. Curitiba, p. 316. 2006. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp008493.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 47, de 2003, do Senado Federal, que “altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social”**. 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=693834&filename=Tramitacao-PEC+47/2003. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BRASIL. Governo do Brasil. **Brasil confirma primeiro caso do novo coronavírus**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus>. Acesso em 05 jan. 2022.

BRASIL. Governo do Brasil. **Governo Federal reajusta as faixas de extrema pobreza e de pobreza e aumenta o valor dos benefícios assistenciais pagos a essas famílias.** 2021.

Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/11/governo-federal-reajusta-as-faixas-de-extrema-pobreza-e-de-pobreza-e-aumenta-o-valor-dos-beneficios-assistenciais-pagos-a-essas-familias>. Acesso em 05 jan. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. **PNAD Contínua: Renda do trabalho do 1% mais rico é 34 vezes maior que da metade mais pobre.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25702-renda-do-trabalho-do-1-mais-rico-e-34-vezes-maior-que-da-metade-mais-pobre>. Acesso em: 08 abr. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019. **Safra 2020 deve bater recorde de 240,9 milhões de toneladas.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26304-safra-2020-deve-bater-recorde-de-240-9-milhoes-de-toneladas>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. **POF 2017-2018: 10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>. Acesso em 07 abr. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021. **Em março, IBGE prevê safra recorde de 264,9 milhões de toneladas para 2021.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30460-em-marco-ibge-preve-safra-recorde-de-264-9-milhoes-de-toneladas-para-2021>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, 2021. **O agro brasileiro alimenta 800 milhões de pessoas, diz estudo da Embrapa.** Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/59784047/o-agro-brasileiro-alimenta-800-milhoes-de-pessoas-diz-estudo-da-embrapa>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Bolsa Família. **Perguntas Frequentes**. Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario>. Acesso em 18 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 6, de 08 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-6-de-8-de-maio-de-2020-256309972>. Acesso em 05 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. 2013. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/197-resolucao-pdf?download=8436:versao-pdf>. Acesso em 12 mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados Físicos e Financeiros do PNAE**. Disponível em: <http://200.130.5.8/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em 28 de mai. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Educação Alimentar e Nutricional – EAN**. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/pnae-educacao-alimentar-nutricional>. Acesso em 14 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Liberações**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em 14 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o PNAE**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae>. Acesso em 01 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Covid-19 no Brasil**. s.d. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em 05 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 104, de 25 de janeiro de 2011**. Define as terminologias adotadas em legislação nacional, conforme o disposto no Regulamento Sanitário Internacional 2005 (RSI 2005), a relação de doenças, agravos e eventos em saúde pública de notificação compulsória em todo o território nacional e estabelece fluxo, critérios, responsabilidades e atribuições aos profissionais e serviços de saúde. 2011. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt0104_25_01_2011.html. Acesso em 05 jan. 2022.

BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Transformando Nosso Mundo - A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/home/agenda>. Acesso em 19 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 abr. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955**. Institui a companhia da Merenda Escolar.

1955. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 08 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Decreto nº 39.007, de 11 de abril de 1956. Dá nova redação ao arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955. 1956. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-39007-11-abril-1956-329784-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 08 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº**

10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº**

11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº**

11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/L11947.htm. Acesso em 12 abr. 2021.

BRITTO, Igor Rodrigues; MIZIARA, Nathália Molleis; MAIS, Lais Amaral; MARTINS, Ana

Paula Bortoletto. Judicialização do processo de revisão do modelo de rotulagem nutricional brasileiro. In **Revista de Direito do Consumidor**. 2020. Disponível em: <https://revistadedireitodoconsumidor.emnuvens.com.br/rdc/article/view/1251> e <https://alimentandopoliticas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Judicializa%C3%A7%C3%A3o-do-processo-de-revis%C3%A3o-do-modelo-de-rotulagem-nutricional-brasileiro.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In **Revista de Informação Legislativa**: Brasília, DF, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan.-mar. 1997.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; VALENTE, Flávio; ROCHA, Nayara Côrtes; LEÃO, Marília. A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada (DHAA). In **O Direito Humano à Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acesso em 14 dez. 2021.

BURLANDY, Luciene; ANJOS, Luiz Antonio dos. Acesso à alimentação escolar e estado nutricional de escolares no Nordeste e Sudeste do Brasil. In. **Cadernos de Saúde Pública**. 1997. Disponível em: https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csp/v23n5/23.pdf. Acesso em 14 dez. 2021.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin. Planejamento e gestão orçamentária e financeira: introdução às políticas públicas. Brasília: **Curso de formação para o cargo de Analista de Planejamento e Orçamento**. 27-29 fev. 2012. PPT. 268 slides. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1063/2/Aulas%20%281%29%20-%20Paulo%20Carlos%20Du%20Pin%20Calmon%20%28D%204.1%20%E2%80%93%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0s%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%29.pdf>. Acesso em 26 set. 2021.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Marcelo Marchesini da. Análise de Políticas Públicas no Brasil: Estudos Sobre a Formação da Agenda Governamental. In **XXXI Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B890.pdf>. Acesso em 26 set. 2021.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; VICENTE, Victor Manuel Barbosa. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. In **XXXV Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTMwNjY=. Acesso em 26 set. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTRO, Josué de. **Fome: um tema proibido**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003

CAVALCANTI, Ana Elizabeth Lapa Wanderley; BELANDRA, Douglas. Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil (DHAA): a questão da segurança alimentar em tempos de sociedade da informação. In **Direitos humanos e políticas públicas: caminhos e descaminhos na busca pelos direitos fundamentais sociais** [recurso eletrônico] / Janaína Machado Sturza; Rosane Teresinha Carvalho Porto; Tânia Regina Silva Reckziegel (Orgs.) -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021. Disponível em: <https://www.editorafi.org/099direitoshumanos>. Acesso em 05 jan. 2022.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. O controle de constitucionalidade e a efetividade dos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CIANORTE. Prefeitura Municipal de Cianorte. **Prefeitura distribui 562 kits de merenda escolar para famílias de alunos da rede municipal de ensino**. 2020. Disponível em: <https://www.cianorte.pr.gov.br/noticia/prefeitura-distribui-562-kits-de-merenda-escolar-para-familias-de-alunos-da-rede-municipal-de-ensino>. Acesso em 05 jan. 2022.

CIDADE BRASIL. **Mesorregião do noroeste paranaense**. c2021. Disponível em: <https://www.cidade-brasil.com.br/mesorregiao-do-noroeste-paranaense.html?page=5>. Acesso em 05 jan. 2022.

CINI, Ricardo; ROSANELI, Caroline; CUNHA, Thiago. Soberania alimentar na interseção entre Bioética e Direitos Humanos: uma revisão integrativa da literatura. In **Revista de Bioética y Derecho**. 2018. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/RBD/article/view/19395/23332>. Acesso em: 16 jun. 2021.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

CMAP, Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. **Relatório de Avaliação: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – Ciclo 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/>

participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/gastos-diretos/relatorio-de-avaliacao-cmag-2020-pnae. Acesso em 14 dez. 2021.

CNN BRASIL. Cable News Network Brasil. **Primeira morte por Covid-19 no país ocorreu em 12 de março em SP, diz ministério.** 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/primeira-morte-por-covid-19-no-pais-ocorreu-em-12-de-marco-em-sp-diz-ministerio/>. Acesso em 05 jan. 2022.

COING, Helmut. **Elementos fundamentais da filosofia do direito.** Porto Alegre: Fabris, 2002.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf. Acesso em 14 dez. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **Para viver a democracia.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

CORTIANO JUNIOR, Eroulths. Alguns apontamentos sobre os chamados direitos da personalidade. In: FACHIN, Luiz Edson (Coordenação); RAMOS, Carmem Lúcia Silveira et. al. **Repensando fundamentos do direito civil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. In **Revista de Administração Pública.** v. 37, n. 5, set.-out., 2003. Disponível em: http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf. Acesso em 06 out. 2021.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, Desigualdade e Desenvolvimento.** São Paulo: Saraiva, 2013.

CRIANÇAS que só têm alimentação na escola passam fome nas férias. **Observatório do Terceiro Setor.** Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/noticias/brasil-criancas-que-so-tem-alimentacao-na-escola-passam-fome-nas-ferias/>. Acesso em: 27 nov. 2020.

CUNHA, Alexandre Santos. **A normatividade da pessoa humana:** o estatuto jurídico da personalidade e o Código Civil de 2002. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CUNHA, Beatriz Carvalho de Araujo. A alimentação escolar na pandemia, desenvolvimento infantil e igualdade de oportunidades. In **Revista de Direito da Defensoria Pública Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro** – v. 29, n. 30 – Rio de Janeiro: DPGE-RJ, 2020. Disponível em: <http://cejur.rj.def.br/uploads/arquivos/b3ac1e4c83514a339e943e307b453453.pdf>. Acesso em 05 jan. 2022.

DANTE, Caroline Rodrigues Celloto; MOTTA, Ivan Dias da. **A personalidade na biopolítica e a ideia de promoção humana**. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1752/1146>. Acesso em: 28 abr. 2021.

DE CUPIS, Adriano. **Os direitos da personalidade**. São Paulo: Quorum, 2008.

DICIO. Dicionário Online de Português. **Personalidade**. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/personalidade/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

ESPÓSITO, Mariana Peixoto. SOUZA, Bruna Caroline Lima de. SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **O direito fundamental à alimentação: da previsão à concretização desse direito**. Disponível em: <http://rdu.unicesumar.edu.br/handle/123456789/3478>.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Acção da Cimeira Mundial da Alimentação**. Disponível em: <http://www.fao.org/3/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em: 14 abr. 2021.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto Jurídico do Patrimônio Mínimo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. Agência Fiocruz de Notícias. **O que são mutações, linhagens, cepas e variantes?** Disponível em: <https://agencia.fiocruz.br/o-que-sao-mutacoes-linhagens-cepas-e-variantes>. Acesso em 05 jan. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Alunado por ação do Programa Nacional de Alimentação**

Escolar 2019. 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/caeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do>. Acesso em 05 jan. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Alunado por ação do Programa Nacional de Alimentação Escolar 2020.** 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/caeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do>. Acesso em 05 jan. 2022.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Alunado por ação do Programa Nacional de Alimentação Escolar 2021.** 2021. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/caeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do>. Acesso em 05 jan. 2022.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2014.** 2015. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/2489-relat%C3%B3rios-de-gest%C3%A3o>. Acesso em 14 dez. 2021.

FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2019.** 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/relatorios/relatorios-de-gestao?download=13991:relat%C3%B3rio-de-gest%C3%A3o-2019>. Acesso em 14 dez. 2021.

FRANÇA, Rubens Limongi. Direitos da personalidade. **Revista dos Tribunais.** São Paulo, n.º 567, jan. 1983. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5063735/mod_resource/content/0/06.1.%20LimongiPersonalidade.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.

FREITAS, Pedro Ferreira de; MOTTA, Ivan Dias da. O direito à educação como direito da personalidade e mínimo existencial. **Revista Jurídica do CESUCA,** Cachoeirinha-RS, v.3, n. 6, dez/2015. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/conteudo/o-direito-%C3%A0-educac%C3%A7%C3%A3o-como-direito-da-personalidade-e-m%C3%ADnimoexistencial>. Acesso em: 25 abr. 2021.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In **Planejamento e Políticas Públicas:** Brasília, DF, Ipea publicações, n. 21, jun./2000.

G1. Globo Comunicação e Participações S.A. **Mapa da vacinação contra Covid-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/bemestar/vacina/2021/mapa-brasil-vacina-covid/>. Acesso em 05 jan. 2022.

GAMBA, Juliane Caravieri Martins; MONTAL, Zélia Maria Cardoso. Direito humano à alimentação adequada e responsabilidade internacional. In **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 30, n. 1, p. 53-70, jan./jun. 2009.

GAMBA, Juliana Caravieri Martins; MONTAL Zélia Maria Cardoso. O Direito Humano à Alimentação Adequada: revisitando o pensamento de Josué de Castro. In **Revista Jurídica da Presidência**. 2010. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/226>. Acesso em: 16 jun. 2021.

GARCIA, Emerson. **Dignidade da pessoa humana**: referenciais metodológicos e regime jurídico. Revista de Direito Privado. São Paulo, n.º 21, jan/mar, 2005.

GOMES, Orlando. **Introdução do direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

GR PARANÁ. **Após montar kits, Umuarama distribuirá merenda para famílias de alunos da rede municipal**. 2020. Disponível em: <http://grparana.com.br/Noticia?id=3799¬=-Apos-montar-kits%2C-Umuarama-distribui-merenda-para-familias-de-alunos-da-rede-municipal->. Acesso em 05 jan. 2022.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **III Relatório LUZ da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável**. Brasil: 2019. Disponível em: https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2019/09/relatorio_luz_portugues_19_final_v2_download.pdf. Acesso em: 19 out. 2021.

HOUAISS. Grande Dicionário Houaiss Online. **Personalidade**. Disponível em: https://houaiss.uol.com.br/corporativo/apps/uol_www/v5-4/html/index.php#0. Acesso em: 10 abr. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil/ Paraná/ Paranavaí**. c2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/paranavai/panorama>. Acesso em 05 jan. 2022.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018**: análise da segurança alimentar no Brasil. 2020. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101749>. Acesso em 14 dez. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População**. c2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock. Acesso em 14 dez. 2021.

JUNG, Carl Gustav. **O Desenvolvimento da Personalidade**. 9ª ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

KAMIKAWA, Gisele Keiko; MOTTA, Ivan Dias da. Direito à Saúde e um Estudo da Política Pública do Programa “Mais Médicos”. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 14, n. 2, jul/dez, 2014. Disponível em: <https://177.129.73.3/index.php/revjuridica/article/view/3691/2427>. Acesso em: 25 abr. 2021.

KOEHLER, Rodrigo Oskar Leopoldino; MOTTA, Ivan Dias da. A Constituição Federal de 1988 e o Direito à Educação. **Revista Jurídica Cesumar**. Mestrado, Maringá, v. 12, n. 1, p.49-74, jan./jun. 2012.

LASWELL, Harold Dwight. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LIBERMANN, Angelita Pinto; BERTOLINI, Geysler Rogis Flor. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. In. **Ciência & Saúde Coletiva**. 2015. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/csc/2015.v20n11/3533-3546/pt/>. Acesso em 14 dez. 2021.

LINDBLOM, Charles Edward. The Science of Muddling Through, **Public Administration Review** 19: 78-88. 1959.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MATTIA, Fábio Maria de. Direitos da Personalidade: aspectos gerais. In **Revista de Direito Civil: imobiliário, agrário e empresarial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 3, jan-mar, 1978.

MEDEIROS, Clayton Gomes de; FONSECA, Alessandra da Silva. Do problema da fome ao direito fundamental à alimentação: percurso histórico, consagração constitucional e regime jurídico. In **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de**

- São Paulo**, v. 19, p. 104-127, 2021. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/437. Acesso em 19 out. 2021.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MEZZAROBÀ, Orides; MONTEIRO, Claudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. **Cultural**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/cultural/>. Acesso em: 20 ago. 2021.
- MICHAELIS. Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. **Personalidade**. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/personalidade#:~:text=Dicion%C3%A1rio%20Brasileiro%20da%20L%C3%ADngua%20Portuguesa&text=1%20Qualidade%20ou%20condi%C3%A7%C3%A3o%20de,estivesse%20mesmo%20vivendo%20a%20cena>. Acesso em: 06 abr. 2021.
- MILL, John Stuart. **O Governo Representativo**. São Paulo: Ibrasa, 1995.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (COVID-19)**. 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/116-alimentacao-escolar?download=13811:orienta%C3%A7%C3%B5es-para-a-execu%C3%A7%C3%A3o-do-pnae-pandemia-do-coronav%C3%ADrus-covid-19-durante-a-situa%C3%A7%C3%A3o-de-emerg%C3%Aancia-decorrente-da>. Acesso em 29 dez. 2021.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Glossário Temático Alimentação e Nutrição**. 2013. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/glossario_tematico_alimentacao_nutricao_2ed.pdf. Acesso em 14 dez. 2021.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN**. 2013. Disponível em: https://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf. Acesso em 14 dez. 2021.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. Parte Geral. Tomo I. Rio de Janeiro: Borsoi, 1954.

MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. Aspectos materiais e processuais do direito fundamental à alimentação. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). **Direitos sociais**: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MORAES, Maria Celina Bodin de. Ampliando os direitos da personalidade. **Revista de Saúde Pública**, v. 41, n. 5, 2007. Disponível em: https://www.academia.edu/9689598/Ampliando_os_direitos_da_personalidade. Acesso em 03 nov. 2020.

MPPR. Ministério Público do Estado do Paraná. 5ª Promotoria de Justiça de Paranaíba/PR. **Recomendação nº 02, de 25 de março de 2020**. 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Eug0KyYrG7jBn7R3213A-vsAY73s-xdy/view>. Acesso em 05 jan. 2022.

MUÑOZ, Enara Echart; CARVALHO, Tássia Camila de Oliveira. A Cooperação Sul-Sul Brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento? In **Cardeno CRH Online**. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/20071>. Acesso em: 16 jun. 2021.

NUNES, Cláudia Ribeiro Pereira. Alimentação adequada no Brasil: ativo econômico ou direito fundamental social? In **Espaço Jurídico**. 2016. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/4584>. Acesso em: 16 jun. 2021.

OLIVEIRA, Sabrina Ionata de; OLIVEIRA, Kathleen Sousa. Novas perspectivas em educação alimentar e nutricional. In. **Psicologia USP**. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/psup/a/cyYJRTc8nxG7wKVtzzm3t6b/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 14 dez. 2021.

OMS. Organização Mundial de Saúde. **WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard**. s.d. Disponível em: <https://covid19.who.int/table>. Acesso em 05 jan. 2022.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Histórico da pandemia de COVID-19.** c2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em 05 jan. 2022.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia.** 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em 05 jan. 2022.

PAIVA, Janaina Braga de; MAGALHÃES, Lilian Miranda; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; SANTOS, Lígia Amparo da Silva; TRAD, Leny Alves Bomfim. A confluência entre o “adequado” e o “saúdável”: análise da instituição da noção de alimentação adequada e saudável nas políticas públicas do Brasil. In **Cadernos de Saúde Pública.** 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/qKGxfnyg6NFTMXZCtKgNZtK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 14 dez. 2021.

PARANÁ. Governo do Estado do Paraná. Secretaria da Educação e do Esporte. **Núcleos Regionais de Educação.** s.d. Disponível em: <https://www.nre.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=60>. Acesso em 05 jan. 2022.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. **Famílias de alunos da rede municipal devem retirar kit de alimentação nesta terça.** 2020. Disponível em: <https://www.paranavai.pr.gov.br/noticias/1408176>. Acesso em 05 jan. 2022.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. **Paranavaí tem primeiro caso confirmado de Covid-19.** 2020. Disponível em: <https://www.paranavai.pr.gov.br/noticias/1407512>. Acesso em 05 jan. 2022.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. **Paranavaí tem projeto da Educação selecionado na 9ª edição do Prêmio Gestor Público Paraná.** 2021. Disponível em: <https://www.paranavai.pr.gov.br/noticias/1434772>. Acesso em 05 jan. 2022.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. **Relação de empenhos emitidos – período de 01/01/2019 até 31/12/2019 – Salário Educação e FNDE/PNAE – Progr. Nacional de Alimentação Escolar.** Betha Sistemas: Paranavaí, 2021.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. **Relação de empenhos – período: 01/01/2020 até 31/12/2020 – Salário Educação.** Sistema Contábil – Betha Sistemas: Paranavaí, 2021.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. **Relação de empenhos** - período: 01/01/2021 até 16/12/2021 - Salário Educação. Sistema Contábil - Betha Sistemas: Paranavaí, 2021.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. **Relação de empenhos** - período: 01/01/2020 até 31/12/2020 - FNDE/PNAE - Progr. Nacional de Alimentação Escolar. Sistema Contábil - Betha Sistemas: Paranavaí, 2021.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. **Relação de empenhos** - período: 01/01/2021 até 16/12/2021 - FNDE/PNAE - Progr. Nacional de Alimentação Escolar. Sistema Contábil - Betha Sistemas: Paranavaí, 2021.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. Secretaria Municipal de Administração Pública. **Decreto nº 21.092, de 19 de março de 2020**. Dispõe sobre a adoção, no âmbito do Município de Paranavaí, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção do contágio pelo Novo Coronavírus (SARS-Cov-2), causador da COVID-19, bem como, recomendações no setor privado municipal e dá outras providências. 2020. Disponível em: <https://www.diariomunicipal.com.br/amp/pesquisar>. Acesso em 05 jan. 2022.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. Secretaria Municipal de Educação. **Ofício nº 171, de 15 de dezembro de 2021**. SEDUC: Paranavaí, 2021.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. Secretaria Municipal de Educação. **Portaria nº 279, de 02 de abril de 2020**. Dispõe sobre a distribuição de alimentos da Merenda Escolar disponíveis nas instituições de ensino da Rede Municipal durante o período de suspensão das aulas previsto nos Decretos nº 21.071/2020 e 21.092/2020. 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1BJj3hsT78VxF6Ur2gkXBBIhuK1zCCsn/view>. Acesso em 05 jan. 2022.

PARANAVAÍ. Prefeitura Municipal de Paranavaí. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório das ações públicas, programas, gastos e medidas adotadas na área da educação durante a pandemia decorrente do coronavírus**. s.d. Disponível em: https://coronavirus paranavaí.pr.gov.br/sistema/arquivos/12101/170820141832_relatorio_das_acoes_da_secretaria_de_educacao_durante_a_pandemia_pdf.pdf. Acesso em 05 jan. 2022.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. In. **Ciência & Saúde Coletiva**. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csc/2013.v18n4/909-916/pt/>. Acesso em 14 dez. 2021.

PELLANDA, Patrícia Précoma. A Sociedade de Risco e o Princípio da Informação: uma abordagem sobre a segurança alimentar na produção de transgênicos no Brasil. In **Revista Veredas do Direito**. 2013. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/258>. Acesso em: 16 jun. 2021.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Direito Civil: Alguns Aspectos da Sua Evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PÉREZ, Jesus Gonzáles. **La dignidade de la persona**. Madrid: Civitas, 1986.

PINHEIRO, Rosalice Fidalgo; BOTH, Laura Garbini. O Direito Humano e Fundamental à Alimentação Adequada e a Condição Feminina no Programa Bolsa Família: empoderamento às avessas? In **Revista de Direito Internacional**. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4361>. Acesso em: 16 jun. 2021.

PNUD. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**, 2021. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home.html>. Acesso em 02 abr. 2021.

POZZETTI, Valmir César; ZAMBRANO, Virgínia. O Direito à Alimentação e Meio Ambiente Saudáveis como Instrumentos de Justiça Social. In **Revista de Direito Brasileira – RDBRAS**. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6327>. Acesso em: 16 jun. 2021.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROENÇA, Rossana Pacheco da Costa. Sociologia da Alimentação: o espaço social alimentar auxiliando na compreensão dos modelos alimentares. In **Gastronomia: Cortes e Recortes**. Brasília: SENAC, 2009.

PROLA, Ivo Roberto Dorneles. **Efeito Nutricional da Fortificação Proteico-Energética da Alimentação Escolar de Crianças**. Tese de doutorado. Universidade Federal de

Santa Maria. Santa Maria/RS. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/3390/PROLA%2c%20IVO%20ROBE%20RTO%20DORNELES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 14 dez. 2021.

PRUX, Oscar Ivan. **O mandamento constitucional do direito à vida (digna) e sua proteção pelos direitos da personalidade e do consumidor**. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2016/2/2016_02_1195_1231.pdf. Acesso em: 28 abr. 2021.

REALE, Miguel. **Os direitos da personalidade**. Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/dirpers.htm>. Acesso em 13 abr. 2020.

RECINE, Elisabetta; RADAELLI, Patrícia. **Obesidade e Desnutrição**. NUT/FS/UnB – ATAN/DAB/SPS. Disponível em: https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/obesidade_desnutricao.pdf. Acesso em 28 out. 2021

REDE PENSSAN. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **Insegurança Alimentar e COVID-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf. Acesso em 14 dez. 2021.

REICHARDT, Fernanda Viegas; GARAVELLO, Maria Elisa de Paula Eduardo. Quando Habitar corresponde ao Direito Humano à Alimentação. In **Revista de Direito Internacional**. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4367>. Acesso em: 16 jun. 2021.

ROSENDO, Daniela; KUHNEN, Tânia Aparecida. Direito à alimentação: direito, consumo, política e ética no Brasil. In **Novos Estudos Jurídicos**. 2019. Disponível em: <https://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/14964/8545>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SABATIER, Paul. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and a suggested syntheses. In **Jornal of Public Policy**, v.6, n.1, p.21-48, 1986.

SAMPAIO, Danilo Fontenelle. **A intervenção do Estado na economia e o princípio da dignidade da pessoa humana ante a nova lei ambiental**. CEJ, n.1. Brasília: 2000.

SANTIAGO, Maria Carolina Nogueira Nomura. Direito à alimentação como direito fundamental da personalidade: dicotomia entre público e privado. In **Revista de Direito Público Contemporâneo**. Disponível em: <http://rdpc.com.br/index.php/rdpc/article/view/95>. Acesso em: 03 abr. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 2012.

SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. **The semisovereign people**: a realist's view of democracy in America. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas**: conceitos, casos práticos, questões de concurso. São Paulo: Cengage, 2019.

SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; MARIN-LEON, Letícia. A Segurança Alimentar no Brasil: Proposição e Usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA) de 2003 a 2009. In. **Segurança Alimentar e Nutricional**. 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634782/2701>. Acesso em 14 dez. 2021.

SILVA, Daniel Pereira da. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) cumpre o que promete?** Um ensaio para uma agenda de pesquisas sobre a dependência da trajetória de avaliação de uma política pública. Dissertação de Mestrado. Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília/DF. 2018. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2403>. Acesso em 14 dez. 2021.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. v. III. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SILVA, Edileuza Oliveira; SANTOS, Lígia Amparo; SOARES, Micheli Dantas. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. In **Cadernos de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, e00142617, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/csp/v34n4/1678-4464-csp-34-04-e00142617.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2021.

- SILVA, Kimielle Cristina; DELDUQUE, Maria Célia. Acesso a fórmulas nutricionais no Sistema Único de Saúde: um olhar do sistema de justiça. In. **Revista de Direito Sanitário**. 2020. Disponível em: <https://doaj.org/article/5fb1d9b0d8d345549e51dbc7b70bf813>. Acesso em: 16 jun. 2021.
- SILVA, Thiécla Katiane Rosales; CAMARGO, Gabriela Antunes; NUÑEZ, Carla Evelyn Coimbra; SILVA, Catiuscie Cabreira; BALLARD, Cintia Reis. Avaliação da alimentação escolar e do estado nutricional de adolescentes. In. **Rev. Aten. Saúde**. 2017. Disponível em: https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_ciencias_saude/article/view/4278/pdf. Acesso em 14 dez. 2021.
- SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.
- SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **A Dimensão Cultural do Direito Fundamental à Alimentação**. Birigui: Boreal, 2013.
- SIQUEIRA, Dirceu Pereira. Igualdade e legitimidade: a atuação do Poder Judiciário na conformação de valores sociais – a concretização do direito à alimentação. In **Argumenta Journal Law**. v. 20. 2014. Disponível em: http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/469/pdf_58. Acesso em: 03 nov. 2020.
- SIQUEIRA, Dirceu Pereira. **Teoria Geral do Direito à Alimentação**: cultura, cidadania e legitimação. Birigui: Boreal, 2015.
- SOUSA, Radindranath Valentino Aleixo Capelo de. **O direito geral de personalidade**. Coimbra: Almedina, 1995.
- SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Responsabilidade civil por danos à personalidade**. Barueri: Manole, 2002.
- SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de Personalidade e sua Tutela**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- TAVARES, Marco Aurélio Romagnoli. Comércio e Alimentação: um Direito em Risco. In **Direito à Alimentação e Segurança Alimentar**. Curitiba: Juruá Editora, 2017.
- TEPEDINO, Gustavo. Introdução: Código Civil, os chamados microssistemas e a Constituição: premissas para reforma legislativa. In: _____. **Problemas de Direito Civil-Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 3ª ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Situação da educação no Brasil (por região/estado)**. 2021. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/covid-19-education-Brasil>. Acesso em 05 jan. 2022.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: Unicef, 1999.

VIEIRA, Eilamaria Libardoni; BASSO, David; KRUGER, Nathalia Rosa. Programa Nacional de Alimentação Escolar? PNAE: política pública para a segurança alimentar e nutricional. In. **XXV Jornada de Pesquisa UNIJUÍ** - ODS: 2 - Fome zero e agricultura sustentável. 2020. Disponível em: <https://publicacoeseventos.unijui.edu.br/index.php/salaconhecimento/article/view/18613/17347>. Acesso em 14 dez. 2021.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999.

WINDHOFF-Héritier, Adrienne. **Policy-analyse**: eine Einführung. Frankfurt am Main/New York: Campus, 1987.

BIOGRAFIA DOS AUTORES



Vanessa Yoshiura

Procuradora do Município de Paranavaí/PR. Mestra em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Maringá - UniCesumar (área de concentração: Direitos da Personalidade) (2022). Pós-Graduada em Direito Administrativo pela Universidade de Salamanca/Espanha (2025), em Direito Tributário pelo Damásio Educacional (2019) e em Direito Civil e Processo Civil pela Toledo Prudente Centro Universitário (2015). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - Campus de Três Lagoas - UFMS/CPTL (2012). Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/0150319698238041>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8751-5864>. E-mail: vayoshi@gmail.com.



Ivan Dias da Motta

Professor permanente do Programa de Mestrado em Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Maringá - Unicesumar. Possui graduação em Direito, pela Universidade Estadual de Maringá (1996), mestrado em Direito das Relações Sociais, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1998), e doutorado em Direito das Relações Sociais, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000), pós-doutorado em Direito Educacional, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2001). Atualmente é professor permanente do Programa de Mestrado em Direito do Centro Universitário de Maringá, integrando a linha de pesquisa “Instrumentos para Efetivação dos Direitos da Personalidade”. Atua profissionalmente também na área da advocacia e consultoria em Direito Educacional. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/1508111127815799>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7515-6187>. E-mail: ivan.motta@unicesumar.edu.br.



A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de produção e pesquisa científica/acadêmica das ciências humanas, distribuída exclusivamente sob acesso aberto, com parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil e exterior, assim como monografias, dissertações, teses, tal como coletâneas de grupos de pesquisa e anais de eventos.

Conheça nosso catálogo e siga as nossas páginas nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



www.editorafi.org
contato@editorafi.org

Qual impacto da política pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar para a efetivação do direito fundamental e personalíssimo à alimentação das crianças e dos adolescentes das escolas públicas? A relevância do assunto é patente e nunca se mostrou tão atual, quando o Brasil apresenta, no ano de 2020, percentuais de insegurança alimentar similares ao ano de 2004, após 16 (dezesesseis) anos de uma majoritária evolução, com 19 (dezenove) milhões de pessoas passando fome no país, quantidade praticamente duplicada desde a última Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2017- 2018 do IBGE. A resposta ao questionamento é que o PNAE mostra-se majoritariamente efetivo para minorar a problemática da fome entre os escolares e, no período de fechamento das escolas, mostrou-se, dentro da proporcionalidade, efetivo para mitigar a fome dos alunos de maior vulnerabilidade e – de igual modo – de sua família.

