

# O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR-PNAE E SUA ATUAÇÃO PARA GARANTIR E AMPLIAR O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

## THE NATIONAL SCHOOL-PNAE FOOD PROGRAM AND ITS ACTION TO ENSURE AND ENLARGE HUMAN RIGHT TO SUITABLE FOOD

Tiago de Paula Andrino <sup>1</sup>  
José Wilson R. de Melo <sup>2</sup>

Advogado. Mestre em Direitos Humanos e Prestação Jurisdicional pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT) em parceria com a UFT.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6373592508947116>.  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6044-5074>.  
E-mail: [andrinoadv@gmail.com](mailto:andrinoadv@gmail.com)

Doutor em Ciências da Educação. Professor do Mestrado Profissional em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT) em parceria com a UFT.  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6897023241348861>.  
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6822-1203>.  
E-mail: [jwilsonrm@uft.edu.br](mailto:jwilsonrm@uft.edu.br)

**Resumo:** A alimentação, para além de ser o resultado de códigos culturais, é também um direito humano básico, esse direito no território escolar é uma das fundamentações do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, foco deste artigo, que deverá fazer uma análise da execução do PNAE. Sob o peso da rapidez e necessidade de informações e orientações, os padrões alimentares confirmam a força do hábito, significador de identidades sociais. Para a avaliação considera-se o debate nacional em torno do Programa; objetivando examinar ações inerentes à execução e à efetivação dos direitos fundamentais; demonstrar a conexão existente entre o PNAE e os demais programas sociais da linha do bem-estar, considerando adoção de estratégias para a melhoria efetiva das condições de vida e criação de padrões mínimos de igualdade social, considerando o conceito de 'mínimo existencial'. A eleição de textos escolheu a metodologia de revisão bibliográfica para debater o tema com ingredientes complementares e críticos. Considera-se, por fim, ser fundamental ao poder público garantir o direito à alimentação escolar em condições que se atendam exigências etnoculturais, de sustentabilidade, participação, responsabilidade, controle social, empoderamento e distribuição de renda. Assim, é possível caminhar para a concretização do que se intenciona em matéria de justiça social, democratização e construção de bem-estar.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Escolar. Políticas Públicas. Alimentação. Dignidade

**Abstract:** Food, in addition to being the result of cultural codes, is also a basic human right, this right in the school territory is one of the foundations of the National School Feeding Program-PNAE, focus of this article, which should analyze the implementation of the PNAE. Under the weight of speed and need for information and guidance, dietary patterns confirm the strength of habit, a signifier of social identities. For the evaluation the national debate around the Program is considered; aiming to examine actions inherent in the execution, the realization of fundamental rights; demonstrate the connection between the PNAE and other welfare-related social programs, considering the adoption of strategies for the effective improvement of living conditions and the creation of minimum standards of social equality, considering the concept of 'existential minimum'. The choice of texts chose a literature review methodology to discuss the theme with complementary and critical ingredients. Finally, it is considered essential for the government to guarantee the right to school meals in conditions that meet ethnocultural, sustainability, participation, responsibility, social control, empowerment and income distribution requirements. Thus, it is possible to move towards the realization of what is intended in terms of social justice, democratization and the construction of well-being.

**Keywords:** School Development. Public Policies. Food. Dignity

## Introdução

Considerada um flagelo, a fome passou a ser uma agenda global no século XX, após a Primeira Guerra Mundial, principalmente no contexto europeu, no qual vários países tiveram suas economias profundamente afetadas em decorrência dos combates. Alguns anos mais tarde, a situação de tragédia iria se tornar ainda mais grave, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, com poder de destruição bem maior e com a expansão dos conflitos para além das fronteiras europeias, com impactos (diretos e indiretos) desastrosos para o sistema econômico mundial.

Esse cenário de pós-guerra deu início a outros comportamentos geopolíticos que afetaram a maneira como os países passaram a se posicionar, com a divisão dos blocos capitalista e comunista liderados pelas duas nações politicamente mais influentes no período, tendo em vista a afirmação ideológica e o desenvolvimento econômico dos países.

Nessa guerra de posições, a fome e a pobreza deveriam ser combatidas por meio de cooperações internacionais, para evitar que se configurassem quadros de instabilidade social e política em países pobres que pudessem desencadear processos revolucionários (IPEA, 2014, p. 30).

O combate à fome passou a ser uma situação estratégica em proporções globais, e se transformou em um elemento fundamental no jogo de disputas pelo controle geopolítico naquele momento. Como resultado, surgiram ao longo dos anos diversas organizações multilaterais e acordos internacionais que abordavam temas como comércio internacional, desenvolvimento da agricultura, ajuda humanitária, entre outros. (IPEA, 2014). Neste contexto, o debate se ampliou, contando com a ajuda de elementos e estudos que proporcionaram ampliar o debate e reconhecer as dimensões do problema da fome.

Para Josué de Castro, a quem a fome representou mais do que um campo de pesquisa, mas uma causa:

Nenhum plano de desenvolvimento é válido, se não conduzir em prazo razoável à melhoria das condições de alimentação do povo, para que, livre do peso esmagador da fome, possa este povo produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico equilibrado, daí a importância da meta “Alimentos para o povo”, ou seja, “a libertação da fome” (CASTRO, 2008, p. 58).

Com a elaboração do primeiro mapa da fome no Brasil, Castro (1946) colocou por terra a concepção dos malthusianos, que defendem as teorias da superpopulação, da ausência de alimentos e das questões naturais, como fatores de causa da fome. Essa colocação apontou que a superpopulação antes de tudo agravava os desequilíbrios e que a fome seria decorrente de estruturas econômicas defeituosas e injustas. Ao proceder com essa análise, Castro trouxe informações que passaram a nortear a perspectiva do marco inicial de denúncia mundial do problema da fome no território brasileiro, que foi a publicação do livro *Geografia da Fome*, em 1946, traduzido para 25 idiomas.

Por meio de evidências, extraídas das diversas áreas do conhecimento, como Biologia, História, Economia, Medicina e Geografia, Josué de Castro considera que a fome no Brasil não é uma questão de produção de alimentos, mas de distribuição de renda. A metodologia utilizada pelo autor, eminentemente geográfica, propôs a divisão do espaço brasileiro em Amazônia, Nordeste açucareiro, Sertão nordestino, Centro e Sul.

Este método viabilizou a análise tanto das características físico-naturais quanto das sociais; ao localizar os fatos no espaço, tornou-se possível um estudo mais abrangente da questão, com vistas à superação do problema.

Para que se compreendam as bases estruturais do Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE é necessário que se observe elementos constituintes da luta em defesa da vida, como é o caso da luta por Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), iniciada em 1943 com uma conferência nos Estados Unidos, a que se recorrerá, ainda neste artigo para buscar o debate com outros textos.

Este artigo tem o objetivo de fazer, por meio de uma análise bibliográfica, uma crítica analítica do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), considerando o grande resultado de lutas coletivas e históricas em busca de garantir o direito à alimentação. Também se organizaram movimentos e conferências no último século, como é o caso da criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – *Food and Agriculture Organization (FAO)* –, que veio a ocorrer em 16 de outubro de 1945, com ativa participação do Brasil desde a sua criação (CASTRO, 1992; HIRAI e ANJOS, 2008).

Para que se efetue a análise do PNAE, elegeu-se a metodologia de revisão em bibliografias que debatem o tema sobre aspectos complementares e críticos, e dentro da compreensão das diretrizes e critérios de execução da alimentação escolar e o combate à fome em efetiva atenção à segurança alimentar de crianças e adolescentes

O artigo ainda busca olhar para a avaliação da aplicação do Programa junto aos municípios, da efetivação das suas diretrizes entre os atores considerados público-alvo de suas ações; a verificação dos possíveis resultados da oferta da alimentação escolar dentro de uma matriz que considera aspectos etnoculturais em sua distribuição; a possibilidade e até mesmo obrigatoriedade de interação com outros programas governamentais, como é o caso do Programa de Transferência de Renda – Bolsa Família; do Programa de Compra Direta da Agricultura Família, dentre outros. Sendo que o próprio PNE foi concebido dentro de uma matriz de interconexões de políticas públicas capaz de gerar bem-estar social e garantir direitos.

## **A segurança alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA)**

A I Conferência Mundial de Alimentação das Nações Unidas, em Roma, foi um importante marco para a luta em trono do combate à fome, uma vez que o mundo inteiro, sobretudo o ocidente, passava por um período de baixa nos estoques alimentares.

Esse cenário favorecia o argumento da necessidade de modernização do setor agrícola, principalmente em países em desenvolvimento, capitaneada pelas inovações da indústria química, processo que passou a ser conhecido como Revolução Verde (SILVA, 2014, p.15).

Toda essa situação colocava os países diante da necessidade urgente de concepção de uma agenda de enfrentamento da fome. No Brasil, um longo processo de disputas em torno dessa temática possibilitou conquistas importantes ao longo dos anos com relação à inserção na agenda, mas que, em geral, resultaram em estruturas e políticas públicas com baixo poder de recursos, cobertura, falta de critérios bem definidos de elegibilidade, além de serem marcadas por institucionalidade frágil.

Claro está que como é evidente, da década de 50 do século passado até agora as mudanças políticas experimentadas pelos países foram fundamentais para a configuração de tomada de decisão sobre uma política pública, específica para a segurança alimentar, tanto que na última década, sobretudo a partir de 2003, observam-se a ressignificação do tema segurança alimentar e sua ascensão a uma posição de maior destaque na agenda de governo, pelo menos com relação aos anos anteriores (SILVA, 2014, p. 26).

Para que se avalie com mais detalhes o advento da política pública em questão, é necessário que se observe o que ela diz em seu parágrafo segundo do artigo 2º:

Está estabelecido que é dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade (PNAE, 2014, p. 54).

Essa conexão direta estabelecida com o DHAA é capaz de incorporar, de maneira efetiva, os princípios dos direitos humanos em todo o processo de um programa público, desde seu planejamento à sua implementação e monitoramento, é uma contribuição valiosa à necessária mudança de paradigma do fazer políticas públicas sociais, em geral, e de segurança alimentar e nutricional em particular.

Ainda de acordo com Silva (2014), o que se decidiu mais recentemente advém de uma experiência também de desacertos acumulados ao longo de quase um século de mobilização social e gestão pública, mas que somente nesses últimos anos encontraram um ambiente propício para serem efetivamente implementadas e gerarem resultados reconhecidamente expressivos, a exemplo do PNAE.

## Métodos

Levando-se em consideração as classificações enumeradas por Medina (2016) pode-se separar a pesquisa sugerida organizada/sistematizada em quatro etapas distintas e correlacionadas, são elas: (1) definição do objeto; (2) observação; (3) descrição e interpretação; (4) conclusão. Assim o arranjo metodológico adotado na composição do artigo é composto por: revisão de literatura; pesquisa exploratória; definição dos objetivos; definição do corpus da pesquisa; definição da dimensão e do dispositivo de análise; análise descritiva e interpretativa; reunião de informações com característica de pesquisa integrativa; produção de artigo.

No primeiro filtro com o descritor Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, encontrou-se 128 estudos: trabalhos de conclusão de curso (TCC), dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos, e ainda capítulos de livros e cadernos específicos, a primeira pesquisa se deu no *Google Academic*. Após o acréscimo dos outros descritores, o que possibilitou um filtro maior, chegou-se à seleção de 7 estudos que deram suporte maior a composição textual, dispostos em ordem cronológica no quadro abaixo.

Esse resultado de busca nas plataformas *on line* que selecionou os referidos artigos científicos de alta relevância, trechos de livros, cadernos e publicações dispostas em periódicos e repositórios de instituições de pesquisa. Os descritores eleitos, foram: Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE; Direitos Constitucionais: Alimentação Escolar, que inevitavelmente reverberam em outros afeitos ao assunto selecionado.

**Quadro 1.**

| <b>Título</b>  | <b>Autores</b>                 | <b>Assunto principal</b>  | <b>Ano</b> |
|--|--------------------------------|---|------------|
| <b>Alimentação na escola e autonomia – desafios e possibilidades</b>   | Barbosa et al                  | Autonomia, Alimentação escolar, Escola, Currículo, Educação alimentar e nutricional                       | 2012       |
| <b>A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional</b> | Peixinho, Albaneide Maria Lima | Programa Nacional de Alimentação Escolar, Políticas Públicas, Alimentação e Nutrição, Alimentação Escolar | 2013       |

|   |                              |   |      |
|---|------------------------------|---|------|
| <b>Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar</b>   | Siqueira, et al.             | Segurança alimentar e nutricional, Direito Humano à alimentação adequada, Alimentação escolar   | 2014 |
| <b>A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: projetos, discontinuidades e consolidação</b>   | IPEA                         | Segurança alimentar e nutricional; combate à fome; agenda governamental; política pública; Programa Fome Zero   | 2014 |
| <b>Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de instrumentos de avaliação de políticas e fiscalização de Programas Governamentais</b>  | Lopes, Bruno de Jesus        | Identificar os principais gargalos do processo de implementação do PNAE em âmbito nacional e seus possíveis fatores geradores.  | 2017 |
| <b>A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do sul de Minas Gerais: desenvolvimento sustentável por meio das aquisições da agricultura familiar</b> | Raimundo, Rogério Robs Fanti | PNAE. Programa Nacional de Alimentação Escolar. IFSULDEMINAS. PNAE no IFSULDEMINAS. Agricultura Familiar e Alimentação Escolar. Alimentação Escolar. Compras Públicas. Execução PNAE. Fatores interferentes PNAE. Implementação PNAE. | 2017 |
| <b>Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação</b>   | Silva, et al.                | Comportamento Alimentar; Segurança Alimentar e Nutricional; Assistência Social  | 2018 |

Fonte: Dos autores

## O direito à alimentação escolar adequada

Como já referenciado anteriormente neste artigo, a luta para garantir o direito à alimentação é uma ação histórica, faz parte de vários tratados mundiais e deixa um legado de direitos para os indivíduos acometidos da condição de fome. Por se tratar de problema estrutural, como bem assinalou Josué de Castro, o combate à fome teve ao longo da história a contribuição de áreas fundamentais para a sua compreensão e dimensionamento, é o caso da saúde e das ciências sociais.

Uma das primeiras garantias foi a formulação do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) que se fortaleceu a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, em especial, a partir da constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945.

Nessa época, nos recém-criados organismos internacionais, já se podia observar a tensão política entre aqueles que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO –, por exemplo) e aqueles que compreendiam que a segurança alimentar seria garantida

por mecanismos de mercado (Instituições de Bretton Woods, tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI – e o Banco Mundial, entre outros), (BRASIL, 2013, p. 28).

Essa movimentação deu lugar ao estabelecimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, que figuram decisões universais, relativo aos direitos à vida, à liberdade, à alimentação adequada, à saúde, à terra, à água, ao trabalho, à educação, à moradia, à informação, à participação, à liberdade e à igualdade, são alguns exemplos de direitos humanos. Observa-se que à alimentação figura como um dos direitos fundamentais, os quais são influenciados pelos costumes e valores de determinado tempo histórico e, portanto, podem mudar de acordo com as regras e necessidades dos povos em determinado momento. (BRASIL, 2013).

Para tanto, tem-se a observar, que considerado uma evolução desse conjunto, o DHAA é indispensável para a sobrevivência. As normas internacionais reconhecem o direito de todos, à alimentação adequada, e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome como pré-requisitos para a realização de outros direitos humanos.

### **A alimentação escolar**

A alimentação escolar é um direito constitucional, garantido pelo Art. 208 da Constituição Federal, e no Capítulo III, Art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases LDB/9394/96, que determina: o dever do estado com a educação será efetivado mediante a garantia de [...]:

VII – atendimento ao educando, no Ensino Fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

Esta garantia por si só, já é capaz de gerar uma rede de reverberações capazes de transformar algumas realidades nos seus específicos campos de execução, a saber: Estados, Distrito Federal e Municípios responsáveis por organizar e financiar as ações que viabilizam o descrito no artigo constitucional. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um dos resultados deste conjunto de direitos garantidos na Carta.

O PNAE em seus princípios estruturantes, tem avançado em direção a consolidar o direito e o acesso à alimentação adequada e saudável no espaço escolar. Na promoção e incentivo de ações que se retratam amparadas pela suposição de que alimentação adequada não pode ser entendida e projetada a partir, somente, de sua compreensão estrita de adequação de alimentos por meio de sua composição nutricional, informando recomendações mínimas de energia e nutrientes (BARBOSA et al, 2012).

Os autores seguem defendendo que essa política pública, ao se inscrever enquanto parte do conjunto de políticas públicas sociais estruturantes, atuando especificamente sobre a questão alimentar, vem fortalecendo a sustentabilidade quando incorpora em suas defesas e princípios:

A discussão da produção agrícola familiar sem o uso de agrotóxicos ao meio ambiente; a construção do saudável e da cidadania por meio dos cuidados promovidos pelas práticas de produção de refeições adequadas e seguras do ponto de vista nutricional, sanitário e da plena realização do direito humano à alimentação, por meio do fornecimento de refeições a todos os escolares (BARBOSA, et al, 2012, p.98).

Ao fazerem a defesa do Programa apontam também para a necessidade de se visualizar o quanto este atende ao pressuposto da importância da Educação Alimentar e Nutricional (EAN)

no contexto do PNAE, não unicamente por desenvolver ações que garantam e assegurem a alimentação adequada em termos nutricionais e sanitários, mas por possibilitar, por meio de sua inclusão como parte componente dos currículos escolares. “A integração dos temas Direito Humanos à Alimentação Adequada (DHAA) e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), ao processo de ensino aprendizagem desenvolvido na escola (BRASIL, 2009, p. 45)”.

Os estudos apontam que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) caracteriza-se como a política pública de maior longevidade do país na área de segurança alimentar e nutricional, sendo considerado um dos maiores, mais abrangentes e duradouros programas na área de alimentação escolar do mundo. O que corrobora com o já citado neste estudo, como um dos resultados da trajetória de luta e militância de Josué de Castro no combate a fome, ainda no pós-guerra.

Neste sentido, Peixinho, em um seu estudo que inventariou o PNAE entre os anos de 2003 a 2010, enaltece que são evidentes os avanços que o Programa conquistou ao longo das últimas décadas, sobretudo a partir de 1995. E ainda maior no período em que centrou a pesquisa, evidencia que, de posse de dados estatísticos oficiais, no período de 1995 a 2010, observa-se uma importante ampliação do PNAE, tanto em termos de alocação de recursos financeiros, como de cobertura populacional. “Entre 1995 a 2010, o PNAE ampliou sua cobertura populacional de 33,2 milhões para 45,6 milhões de escolares, enquanto a alocação de recursos financeiros passou de 590,1 milhões para 3 bilhões de reais (PEIXINHO, 2013, p. 35)”.

Segundo a autora grande parte dos avanços se deve às características técnicas e operacionais que possibilitam flexibilidade, eficiência e eficácia na gestão deste, quais sejam: os estímulos para a ampliação e o fortalecimento do papel dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) no controle social. “As estratégias normativas para as ações do nutricionista como Responsável Técnico, e mesmo a instituição dos Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar (BRASIL, 2009, p. 65)”.

Em uma aproximação entre a alimentação adequada no ambiente escolar e a incorporação da perspectiva de direitos humanos, Siqueira et al (2014) abordam os aspectos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, sob uma possibilidade de avaliação de política pública, vislumbrando a trajetória evolutiva legal, observam que ao longo de sua existência, o PNAE sofreu uma série de mudanças de acordo com as diferentes circunstâncias socioeconômicas. Neste momento procura-se apresentar a noção vigente relativa a cada um dos princípios do DHAA e, sucessivamente, detectar e analisar os avanços mais significativos na Lei nº 11. 947/09 e na Resolução/CD/FNDE nº 38/09, buscando identificar nestes avanços a incorporação ou não dos princípios de não discriminação, justiça, adequação, sustentabilidade, responsabilidade, transparência, participação e empoderamento. (SIQUEIRA et al, 2014).

Os autores fazem uma abordagem de pontos de conexão entre o Direito Humano a Alimentação Adequada e o PNAE, a exemplo da *não discriminação*: conforme explicitado pela ABRANDH, qualquer discriminação no acesso ao alimento, bem como aos meios para sua obtenção, com base em raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, nacionalidade, propriedade, nascimento ou qualquer outra condição social, com o objetivo ou resultado de anular ou prejudicar a fruição ou exercício equitativo dos direitos humanos, constitui uma violação aos direitos humanos. Durante a vigência da Resolução/FNDE/CD/No 32/06 poderiam ser atendidos pelo PNAE somente os alunos da educação infantil e ensino fundamental da rede pública de ensino, excluindo os alunos das modalidades de ensino médio e de Educação de Jovens e Adultos (EJA) (SIQUEIRA, et al, 2014).

Observam que a situação anteriormente citada foi reparada pela Resolução/CD/FNDE nº 38, que tornou universal o benefício para todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos). Em contraponto, indicam para o que vale a pena ressaltar: que embora a universalização juridicamente instituída do benefício da alimentação seja um passo fundamental na incorporação do DHAA no PNAE, somente ela não é suficiente, porque um direito só o é de fato, se também conquistado, reconhecido e usufruído na práxis de seus portadores.

Em uma análise mais apurada em relação aos direitos e sua extensão, ou alcance é interessante se recorrer ao conceito de *mínimo existencial*, – é o conjunto dos direitos fundamentais

sociais mínimos para a garantia de patamar elementar de dignidade humana –, que deve ser visto como a base e o alicerce da vida humana. Trata-se de um direito fundamental e essencial, vinculado à Constituição Federal, e não necessita de Lei para sua obtenção, tendo em vista que é inerente a todo ser humano. É por meio da concepção de mínimo que se infere algo relacionado aos direitos referentes às necessidades sem as quais não é possível viver como gente. É um direito que visa garantir condições mínimas de existência humana digna, e se refere aos direitos positivos, pois exige que o Estado ofereça condições para que haja eficácia plena na aplicabilidade destes direitos. (SARMENTO, 2016).

Vale ser observado que unicamente o determinado pela lei, não é suficiente para garantir direitos. Assim, o mínimo existencial não é de fato assegurado ao conjunto da população brasileira. Ressalva-se que não desfrutam de acesso efetivo a bens e direitos essenciais para uma vida digna. O fato concreto é o da miséria absoluta de muita gente no Brasil. Assim, ficam expostas à insegurança alimentar, à moradia inadequadas, sem saneamento básico, ademais desprovidas de uma saúde e educação de qualidade. Ou seja, bem a margem das conquistas civilizatórias do Estado democrático de direito. Na realidade, este quadro social é o do “Brasil de baixo” tão bem ilustrado por Patativa do Assaré. Aqui, a regra é a privação onde os direitos não são “para valer” (SARMENTO, 2016).

Relativo ao PNAE, alguns dispositivos são acionados em seu texto para formar uma rede que garanta os resultados do Programa, obedecendo inclusive em matéria de política pública, ao princípio de intersetorialidade, criando um aparato que trabalhe no sentido de tornar a alimentação escolar uns dos aspectos de relevância dentro do conjunto.

Uma abordagem que integre direitos humanos deve garantir o empoderamento de todos os portadores de obrigações e titulares de direitos, por meio da criação de uma estrutura legal-institucional na qual todos os atores sociais possam participar efetivamente na formulação das políticas. Esta é a visão de Siqueira et al, (2014), que coaduna com a da Ação brasileira pela nutrição e direitos humanos (ABRANDH). Esta, por sua vez, destaca que para a efetiva participação social é necessário, permanentemente: se levar em conta que os indivíduos devem ser os sujeitos ativos, e não meramente objetos, de estratégias que objetivem beneficiá-los.

## Um conjunto capaz de gerar bem-estar

O bem-estar está intimamente e historicamente ligado ao conceito de saúde, da manutenção das condições de bem-estar físico e emocional, que define saúde como: um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não somente ausência de afecções e enfermidades. Sendo que para a sua concretude é necessário que se empenhe esforço político e social para se alcançar o conceito para a grande maioria da sociedade, o que é possível por meio de políticas específicas.

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*), é também conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Por meio dele, como esquema que se visualiza, interpreta e organiza a vida de uma política pública, em suas fases, sequências e interdependências. O mesmo é dividido em sete fases vitais que se traduzem em: identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativa; tomada de decisão; implementação; validação e extinção. O que raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. (SECCHI, 2013)

As políticas públicas representam processos que envolvem as relações entre o Estado e a Sociedade. Estas podem funcionar como meio de gerar equilíbrios ou desequilíbrios entre determinados grupos sociais no intuito de promover a equidade social. O campo das políticas públicas sempre foi um campo controverso por ser permeado por conflitos que se fazem presentes em todas as etapas da política (LOPES, 2017). Algo decorrente, de acordo com o autor, em grande parte pelo fato de a política pública ser um sistema de relações entre elaboração e resultados, onde os *inputs* são recebidos de diversos meios, de partidos políticos, mídias e grupos de interesse da sociedade civil que exercem pressão nas diferentes etapas do processo, marcando-o pela permanente conflitualidade (EASTON, 1965; LOPES, 2017).

Neste sentido, o PNAE pode ser considerado uma política pública que vem sendo implementada ininterruptamente há mais de sessenta anos. Nesse período, como deve ocorrer com as políticas públicas, tem passado por mudanças em suas diretrizes. Tais mudanças, conforme Lopes, (2017), englobam desde novos direcionamentos para a sua efetivação na esfera municipal, até a inclusão de novos atores sociais no escopo da política para participação direta no programa,

como o caso dos Agricultores Familiares.

O que possibilitou com que a alimentação escolar no país se associasse a uma política de Estado, de maior cobertura, chamada Fome Zero, cujo principal objetivo era garantir o acesso de todo brasileiro à alimentação adequada tanto em quantidade quanto em qualidade, necessária para a manutenção da saúde e bem-estar (NOGUEIRA et al., 2016, p. 46).

No Comentário Geral nº 12, que estabeleceu que o Direito Humano a Alimentação Adequada (DHAA) realiza-se:

Quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção. O direito à alimentação adequada não deverá, portanto, ser interpretado em um sentido estrito ou restritivo, que o equaciona em termos de um pacote mínimo de calorias, proteínas e outros nutrientes específicos (ONU, 2002, p. 54).

A formulação do Comentário Geral nº 12 representou um passo significativo no processo de esclarecimento do conteúdo do DHAA. (SIQUEIRA et al (2014). E conseqüentemente das medidas que deveriam ser tomadas para a sua realização, figurando como “documento oficial de maior autoridade” de referência ao seu cumprimento.

Por ser o resultado também do movimento histórico da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN),

O PNAE deixou de ser concebido pelos gestores federais como um programa, simplesmente, de caráter de suplementação alimentar ou assistencial, que começaram a substituir de fato a visão de uma política de caráter assistencialista e de transferência de recursos, para uma concepção do benefício como um direito e que deve ter controle social, conforme explicitado na Lei no 11.947/09 (LOPES, 2017, p.48).

Cabe ser percebido que o arranjo possibilitado pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar ultrapassa o que se convencionou considerar, ao longo do tempo, a respeito da administração pública – como política pública – para que ela se torne uma rede, um arranjo que assume contornos locais, características próprias, mas que se expande na direção das necessidades ainda não apontadas. Neste sentido, a liderança governamental, a legislação forte, a participação da sociedade civil e a tomada de decisões intersetoriais são fatores considerados como determinantes para a implementação do programa. Por este motivo, o PNAE, assim como grande parte dos programas governamentais brasileiros, carece de novos olhares, principalmente pela diversidade dos municípios e suas características locais, já que a implementação do Programa se dará de acordo com as possibilidades da região em seguir as diretrizes normativas e com a vontade política das burocracias. (NOGUEIRA et al, 2016).

As garantias da alimentação escolar devem se estender em rede a outros atores sociais: as mulheres que há muito reivindicam condições de bem-estar, disponibilidade de condições de trabalho, oferta de espaços de acolhida dos filhos no horário de trabalho, liberando-as para cumprir a jornada exigida pelo mercado; os agricultores familiares que são os principais fornecedores de

insumos para o Programa através do Programa de Compra Direta da Agricultura Familiar-PAAF, só para citar alguns dos ganhos sociais antevistos.

## Considerações

As necessidades humanas não podem ser tratadas como algo de que se pode abrir mão: a alimentação é vital, sem ela nenhuma forma de vida se mantém, o que a torna inviolável, direito inalienável e a sua ausência um sintoma social injusto e perverso. No entanto, esta condição, não é suficiente para fazer com que a alimentação esteja disponível para todas as pessoas em quantidades suficientes e com propriedades nutricionais adequadas.

Ao se dar início as pesquisas para a elaboração de artigo em referência ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, como uma forma de aproximá-lo dos direitos humanos, no intuito de verificar, se ele de fato atende ao que prevê o Direito Humano à Alimentação Adequada e ao que determina a Constituição Federal, o que moveu a intenção, foi o desejo de verificar o comportamento da Política Pública em questão, por se ter consciência da importância da alimentação escolar para uma parcela considerável da sociedade brasileira.

Com as mudanças e avanços possibilitados por outras políticas públicas, como é o caso do Plano Nacional de Educação-PNE que estabelece a educação de tempo integral, para quem as garantias do PNAE fazem toda a diferença pela permanência dos estudantes no território da escola e a garantia de alimentação adequada e em quantidades suficientes, o Programa é um importante suporte de sustentação de decisões políticas, legislativas e administrativas e de garantia de direitos.

Diante de realidades em que crianças e adolescentes fazem as suas principais refeições na escola, garantir esse direito é por si só uma obrigação do Estado, uma vez que garanti-lo em condições que atendam exigências etnoculturais, de sustentabilidade, participação, responsabilidade, controle social, empoderamento e distribuição de renda, é caminhar para a concretização do que se intenciona em matéria de justiça social, democratização e construção de bem-estar.

## Referências

BARBOSA, Najla Veloso Sampaio; MACHADO, Neila Maria Viçosa; SOARES, Maria Cláudia Veiga; PINTO, Anelise Regina Royer. **Alimentação na escola e autonomia – desafios e possibilidades.** *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4):937-945, 2013.

BRASIL. Lei nº 11947 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.** *Diário Oficial da União* 2009; 17 jun.

CASTRO, J. **Geografia da Fome: o dilema brasileiro, entre o pão e o aço.** 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

CFN. Conselho Federal de Nutricionistas (Brasil). Resolução nº 358 de 18 de maio de 2005. **Dispõe sobre as atribuições do nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências.**

IPEA. **A trajetória histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: projetos, descontinuidades e consolidação.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro, 2014.

HIRAI, W.G. **Agricultura Familiar e Segurança Alimentar: a importância da produção para o autoconsumo em três municípios do RS.** 2008. 148f. Dissertação de mestrado. Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. UFPEL, Pelotas, 2008.

LOPES, Bruno de Jesus. **Análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE a partir de instrumentos de avaliação de políticas e fiscalização de Programas Governamentais.** Viçosa, MG, 2017

MEDINA, Patrícia, **Para Curso Pesquisa Empírica no Direito e na Educação**, nov. 2016, revisto em 2018 e 2019 para Metodologia da Pesquisa Interdisciplinar.

NOGUEIRA, R. M. et al. *Sixty years of the National Food Program in Brazil*. **Revista de Nutrição**, v. 29, n. 2, p. 253–267, abr. 2016

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. **A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional**. Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Brasília DF. Ciênc. saúde coletiva vol.18 no.4 Rio de Janeiro Apr. 2013

SARMENTO, Daniel. **O mínimo existencial / *the right to basic conditions of life***. **Revista de Direito da Cidade**. Vol. 08, nº 4. ISSN 2317-7721 DOI: 0.12957/rdc. 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos concretos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Pereira Silva. **1953 Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro, 2014.**

SIQUEIRA, Renata Lopes de. COTTA, Rosângela Minardi Mitre. RIBEIRO, Rita de Cássia Lanes. SPERANDIO, Naiara. PRIORE, Sílvia Eloíza. **Análise da incorporação da perspectiva do direito humano à alimentação adequada no desenho institucional do programa nacional de alimentação escolar**. Ciênc. saúde coletiva vol.19 no.1 Rio de Janeiro Jan. 2014.

Recebido em 10 de dezembro de 2019.

Aceito em 22 de setembro de 2021.