

## Análise da incorporação da perspectiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar

Analysis of the mainstreaming of the perspective of the Human Right to Adequate Food in the institutional design of the National School Nutrition Program

Renata Lopes de Siqueira<sup>1</sup>  
Rosângela Minardi Mitre Cotta<sup>1</sup>  
Rita de Cássia Lanes Ribeiro<sup>1</sup>  
Naiara Sperandio<sup>1</sup>  
Sílvia Eloíza Priore<sup>1</sup>

**Abstract** *Being a signatory to international agreements that recognize the Human Right to Adequate Food (HRAF) and having enshrined this right into its Constitution, the Brazilian state imposes a duty to provide, protect and promote the HRAF. For this it is necessary to incorporate the principles of the HRAF into the process of planning and executing the actions of Food and Nutrition Security (FNS). The objective was to analyze the process of mainstreaming of the HRAF in the new institutional design of the National School Nutrition Program (NSNP). This is in line with the principles laid down in General Comment No 12 of the Guide for Policy Analysis and Public Programs and nutritional Food Security under the Perspective of Human Rights and the Organic Law on Food and Nutrition Security (OLFNS). The results show that the new regulatory framework of the NSNP indicates a paradigm shift that is characterized by a gradual decline in the perception of NSNP as policy of a welfare nature. Concomitantly, there is an increase in the concept of the benefit of school food as a right, with the caveat that the construction of a new regulatory framework, although essential, is not sufficient for full implementation of the HRAF.*

**Key words** *Food and Nutrition Security, Human Right to Adequate Food, School food*

**Resumo** *O fato de ser signatário de acordos internacionais que reconhecem o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e de ter inserido este direito na sua Constituição Federal, impõem ao estado brasileiro o dever de prover, proteger e promover o DHAA. Para tal, faz-se necessária a incorporação dos princípios do DHAA no processo de planejamento e execução das ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Objetivou-se analisar o processo de incorporação da perspectiva do DHAA no novo desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tomando como referência os princípios presentes no Comentário Geral N°12, no Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos e na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN). Os resultados expressam que o novo marco regulatório do PNAE sinaliza para um processo de mudança de paradigma que se caracteriza por gradativo declínio da percepção do PNAE como política de caráter assistencialista e pelo incremento da concepção do benefício da alimentação escolar como um direito, com a ressalva de que a construção de um novo marco regulatório, embora condição essencial, não é suficiente para a plena realização do DHAA.*

**Palavras-chave** *Segurança alimentar e nutricional, Direito Humano à alimentação adequada, Alimentação escolar*

<sup>1</sup> Departamento de Nutrição e Saúde, Universidade Federal de Viçosa. Avenida PH Rolfs s/n Campus Universitário, Centro. 36.571-000 Viçosa MG Brasil.  
renata.educacao@gmail.com

## Introdução

A noção mais tradicional acerca dos Direitos Humanos é aquela que os associa às condições de vida a que todos os seres humanos devem ter asseguradas para viverem a vida com dignidade. Nesta perspectiva, os direitos humanos devem ser contemplados de forma universal, indivisível, inalienável, interdependentes e inter-relacionados<sup>1</sup>. São exemplos de direitos humanos o direito à vida, à liberdade, à saúde, educação, à moradia, à informação, igualdade e à alimentação adequada<sup>1</sup>.

Os Direitos Humanos foram colocados em pauta na agenda dos países após a 2ª Guerra Mundial a partir de denúncias de atrocidades cometidas sobre os prisioneiros de guerra. Como consequência, a Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou em 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Neste documento o direito à alimentação aparece como parte do direito mais amplo a um padrão de saúde e bem estar<sup>2</sup>.

Em 1966, o Artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) embora trouxesse uma referência específica ao direito de estar livre da fome, ainda apresentava de maneira inexata a definição do direito à alimentação, incluindo-o dentre as condições necessárias para assegurar um nível de vida adequado. Tal imprecisão motivou a Cúpula Mundial de Alimentação a solicitar ao Alto Comissariado das Nações Unidas que definisse melhor os direitos relacionados à alimentação e propusesse formas de implantação e realização do mesmo<sup>3</sup>. Deste trabalho resultou, em 1999, o 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<sup>4</sup>.*

A formulação do Comentário Geral nº 12 representou um passo significativo no processo de esclarecimento do conteúdo do DHAA e das medidas que deveriam ser tomadas para a sua realização figurando como “documento oficial de maior autoridade” de referência ao seu cumprimento<sup>2</sup>.

De acordo com Albuquerque<sup>5</sup> duas contribuições ficaram mais claras ao longo do proces-

so de formulação do Comentário Geral nº 12: primeiro, o reconhecimento do provimento dos direitos como obrigação do Estado e, segundo, a inter-relação do DHAA com o conceito mais amplo de segurança alimentar, uma vez que sua realização não é somente relacionada ao provimento do alimento, mas a uma abrangência mais ampla que contempla outros direitos.

O Estado brasileiro, em 1992, tornou-se signatário do PIDESC, e assumiu a obrigatoriedade de respeitar, proteger, promover/facilitar e prover o DHAA<sup>6</sup>. Em setembro de 2004, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) instalou a Comissão Permanente de DHAA. Dois anos após, foi promulgada a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) - Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006<sup>7</sup>, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vista a assegurar o DHAA.

Em 2009, a Comissão Permanente de DHAA, a partir de uma proposta metodológica originalmente desenvolvida pela equipe da Associação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRAN-DH), publicou o “Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos”<sup>8</sup>. Este guia foi concebido como ferramenta de análise da incorporação do DHAA nos programas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)<sup>8</sup>.

Em 2010 houve a aprovação da Emenda Constitucional nº 64<sup>9</sup>, que tornou o DHAA direito constitucional de todo cidadão brasileiro. Também os Artigos 3º; 5º; caput; 5º, XXIII; 6º; 7º, IV; 23, VIII e X; 170; 184; 186; 193; 196; 200, VI; 203; 208, VII; 226, § 8º e 227, da CF/88<sup>10</sup> evidenciam a presença do DHAA no cerne do ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, o Artigo 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispõe sobre a necessidade de ações suplementares de nutrição para que a população brasileira possa ter uma vida digna.

Apesar de todo aparato jurídico, a efetivação do DHAA encontra-se distante da realidade de muitas pessoas. Segundo relatório divulgado pela *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), em 2010, 925 milhões de pessoas encontravam-se na condição de subnutrição, um número “inaceitavelmente alto”, segundo a FAO. O Brasil, apesar de ter alcançado algum progresso no sentido de alcançar as Metas do Milênio possui ainda 16% da população subnutrida<sup>11</sup>.

Como a violação do DHAA também se manifesta pelo consumo excessivo de alimentos não saudáveis, pode se afirmar que a sua ocorrência

é ainda mais acentuada se considerarmos o progressivo número de casos de doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) associadas à má alimentação.

De acordo com a Valente e Beghin<sup>12</sup> a incorporação do conceito de DHAA nas estratégias de desenvolvimento social e de SAN é um caminho eficaz para reverter essa situação. Para tanto, afirma ser preciso mudanças nos processos, nas formas de fazer as coisas e, fundamentalmente, na cultura institucional do Estado, de seus servidores e da população em geral. Conforme assinalam Valente et al.<sup>13</sup> “na perspectiva dos direitos humanos, o processo (como é feito) é tão importante quanto o resultado (o que é feito)”.

Nesta mesma perspectiva, Albuquerque<sup>5</sup> destaca a urgência de se aproximar e integrar os princípios do DHAA no planejamento das políticas de SAN, a fim de reorientar as formas de planejamento, desenho, implantação e análise. Para tanto, é necessário operacionalizar avaliações de políticas públicas de SAN e combate à fome, que utilizem matrizes multidimensionais, para que as mesmas estejam integradas aos princípios que regem a abordagem baseada nos direitos humanos e que reconheçam o indivíduo como sujeito de direitos.

Em carta enviada ao Congresso Nacional, o presidente do CONSEA, Renato Sérgio Jamil Maluf, destaca que a inclusão do DHAA dentre os direitos sociais fundamentais torna perene o dever do estado com relação a seu cumprimento e reforça a necessidade de execução de políticas e programas que realizem a sua provisão, a proteção e a promoção<sup>14</sup>.

Em síntese, pode-se observar certo consenso quanto à necessidade de que os programas e as ações de SAN, presentes e futuros, devam conter metodologias de planejamento, monitoramento e execução que incorporem a perspectiva do DHAA, o que implica o cumprimento dos seus princípios fundamentais.

Partindo-se do pressuposto de que a incorporação dos princípios do DHAA depende de um conjunto de procedimentos institucionalizados que possibilitem seu efetivo cumprimento, é objetivo deste estudo analisar o processo de incorporação da perspectiva do DHAA no desenho institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), tomando como referência de análise seus princípios norteadores. A expectativa é que os resultados desta investigação possam colaborar com a produção científica acerca do tema, especialmente os estudos sobre a adequação do PNAE na perspectiva do DHAA,

que ainda apresenta uma escassez de trabalhos. Espera-se também que sirva de subsídio para gestores do PNAE e, por consequência, resulte na efetiva realização do DHAA junto aos seus beneficiários.

Justifica-se que dentre os diversos programas de SAN hoje em execução no Brasil, o PNAE foi selecionado como objeto de estudo em função de vários fatores, dentre eles, explicitam-se três: primeiro, o fato de o PNAE ser um programa de larga abrangência. De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o programa beneficiou no ano de 2012 cerca de 45 milhões de alunos da rede pública de ensino<sup>15</sup>. Segundo, por ser um dos mais antigos programas de Alimentação e Nutrição no Brasil, com mais de meio século de existência. Esta longevidade, expressa que o programa adquiriu uma significativa “imunidade” política às trocas de governos, condição rara no Brasil, onde, frequentemente, mudanças de governos acarretam a descontinuidade de programas<sup>16</sup>. Terceiro, pelo fato de que o programa ocorre em meio a um espaço privilegiado para promoção de ações educativas na área de alimentação e nutrição, visto que a escola é legitimamente reconhecida pela sociedade como *locus* de aprendizagem. Relevante destacar que o programa destina-se a um público alvo, em sua maioria, em condição de alta vulnerabilidade biológica e social<sup>16</sup>.

## Métodos

Analisou-se o desenho institucional do PNAE tomando como parâmetro de discussão as recentes mudanças efetuadas em seu marco regulatório legal, concretizadas com a promulgação da Lei nº 11.947 em 16 de junho de 2010<sup>17</sup> e da Resolução nº 38 de 16 de julho de 2010<sup>18</sup> que normatiza a sua execução. Ambas as normas foram analisadas a luz dos princípios norteadores do DHAA presentes no Comentário Geral nº. 12, no Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos e na LOSAN. Em conjunto, estes documentos enfatizam que as políticas públicas de SAN devem ser regidas pelos princípios da não discriminação, da acessibilidade, da disponibilidade, da justiça social, da adequação, da sustentabilidade, da responsabilidade, da participação e do empoderamento. Destarte, inicialmente, buscou-se contextualizar e delinear a trajetória de desenvolvimento do desenho institucional do PNAE. Em seguida discriminou-se o sen-

tido atribuído a cada um dos princípios contidos nos documentos referência supracitados e, paralelamente, procedeu-se uma análise do conteúdo da Lei nº 11.947/09<sup>17</sup> e da Resolução nº 38/09<sup>18</sup> na tentativa de identificar se e como os princípios relacionados encontram-se contemplados no atual desenho institucional do PNAE.

## Resultados e discussão

### Delineamento histórico do desenho institucional do PNAE

A primeira iniciativa sobre a questão da alimentação escolar nasceu em 1954 com o estabelecimento da Campanha da Merenda Escolar (CME), que atendia somente algumas escolas na região Nordeste. De forma gradativa, esta política foi ganhando abrangência nacional, e sua operacionalização, durante todos esses anos, se deu sobre diferentes denominações, sendo que, somente em 1979 passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar<sup>19</sup>.

Inicialmente o PNAE possuía gestão centralizada no poder federal, a partir de 1994, por força da Lei Nº 8.913/94<sup>20</sup>, essa gestão passou a ser descentralizada. Nesse modelo, os estados e os municípios adquiriram autonomia administrativa e passaram a ser os responsáveis pelo uso dos recursos e pela qualidade nutricional da refeição. Em 1997, foi pelo FNDE – autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) – o repasse dos recursos federais para a alimentação escolar aos estados, municípios e Distrito Federal. O FNDE tornou-se também responsável pela coordenação, acompanhamento, fiscalização, cooperação técnica e avaliação da efetividade da aplicação dos recursos<sup>21</sup>. Esta mesma lei estabeleceu a exigência da Constituição dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) enquanto instância de fiscalização e controle da aplicação dos recursos<sup>22</sup>.

Nesta última década o programa sofreu novas transformações, denominadas por Domene *et al.*<sup>23</sup> como “modernização do PNAE”. Em 2001, o governo instituiu a Medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001, que determina a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal sejam aplicados exclusivamente em produtos básicos, e que haja respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, com o intuito de fomentar o desenvolvimento da economia local<sup>24</sup>.

Em agosto de 2006 o FNDE publicou a Resolução/CD/FNDE nº 32<sup>25</sup> estabelecendo as normas

para a execução do PNAE. Em 2008, fruto de um amplo debate envolvendo diferentes segmentos da sociedade civil, foi encaminhado ao Congresso Nacional o projeto de Lei nº 1.659/07 disposto sobre Alimentação Escolar. Este projeto sofreu alterações dando origem à Medida Provisória (MP) nº 455, publicada em 28 de janeiro de 2009. Após revisões nas diferentes instâncias legislativas a MP nº 455 deu origem à Lei nº 11.947, promulgada em 16 de junho de 2009, informalmente conhecida com “lei da merenda escolar”. Em 16 de julho foi promulgada a Resolução/CD/FNDE nº 38/09<sup>18</sup>, revogando a Resolução/CD/FNDE Nº. 32/06<sup>25</sup> e normatizando a operacionalização da Lei nº 11.947/09<sup>17</sup>.

### Princípios do DHAA e sua incorporação do desenho institucional do PNAE

Observando a trajetória evolutiva legal, pode-se observar 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<sup>17</sup> e na Resolução/CD/FNDE nº 38/09<sup>18</sup>, buscando identificar nestes avanços a incorporação ou não dos princípios de não discriminação, justiça, adequação, sustentabilidade, responsabilidade, transparência, participação e empoderamento.

*Não discriminação:* Conforme explicitado pela ABRANDH<sup>26</sup>, 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<sup>25</sup> 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). A Resolução/CD/FNDE nº 38<sup>18</sup>, 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).

Contudo, vale 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. Conforme assinala Chauí<sup>27</sup>, os direitos são uma conquista e não uma doação. Destarte, os escolares beneficiários do PNAE precisam estar cientes de que a alimentação escolar é um direito seu que o estado deve lhe assegurar, ofertando-lhe a cada dia letivo, alimentação adequada.

De acordo a Valente et al.<sup>13</sup>, os estudos sobre políticas públicas e programas de SAN revelam, em geral, que ainda são executadas como “favores”, havendo uma forte concepção de que, por se destinarem a comunidades empobrecidas, podem ser prestados de qualquer forma, por qualquer meio e sem a participação social.

No Brasil, observa-se nas políticas de SAN, um histórico de funcionamento que contraria as normas de cumprimento dos direitos humanos, uma vez que a maioria dos brasileiros titulares de direitos, não sabe quais são e o que significam. Ainda, dentre os poucos titulares que conhecem seus direitos, poucos têm conhecimento sobre os mecanismos de exigibilidade e das instâncias nacionais e internacionais de proteção dos mesmos<sup>26</sup>.

*Justiça:* Segundo Forte<sup>28</sup>, existem múltiplas e até mesmo opostas formas de interpretação sobre o princípio da justiça. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos<sup>4</sup> expressam a justiça como via de equidade e igualdade. A noção de equidade esta associada ao atendimento de cada um segundo as suas necessidades. Equidade não é sinônimo de igualdade, mas a ela deve conduzir, pelo reconhecimento da igualdade de direitos para todos os cidadãos, respeitando-se, contudo, as diferenças individuais de cada um. Destarte, as políticas econômicas, ambientais e sociais devem ser distribuídas de forma compatível às demandas específicas, para que se alcance justiça na realização dos direitos humanos. Este princípio encontra-se manifesto na nova legislação ao estipular que o valor *per capita* benefício seja diferenciado de acordo com a modalidade de ensino, o tempo de permanência na escola e a localização da escola conforme pode se observar no Art. 30º da Resolução/CDI/FNDE N° 38/09<sup>18</sup> que versa sobre a transferência, a operacionalização e a movimentação dos recursos financeiros do programa.

*Sustentabilidade:* conforme discriminado no Comentário Geral n° 12, a “sustentabilidade incorpora a noção de disponibilidade e acessibili-

dade a longo prazo”. A disponibilidade abrange alternativas de alimentação diretamente de terras produtivas ou de outros recursos naturais, bem como, por meio de sistemas eficientes de distribuição, processamento e venda que possam transportar o alimento de sua origem para onde seja necessário, de acordo com a demanda. A acessibilidade abrange tanto a econômica (referente aos recursos para aquisição) como a física (referente ao acesso ao alimento adequado)<sup>4</sup>.

Na Lei n° 11.947/09 o princípio de sustentabilidade pode ser identificado na instituição legal da obrigatoriedade de que, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo trinta por cento deva ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar (AF) e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações. A lei também permite que a compra destes produtores dispense a ocorrência de procedimento licitatório<sup>17</sup>.

Estas medidas visam criar igualdade de oportunidade e de comercialização dos gêneros alimentícios priorizando, inclusive, a compra proveniente de assentamentos da reforma agrária, de comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o Artigo 14º. A expectativa é que promovam acessibilidade econômica pela possibilidade de redução dos custos de transporte e distribuição, dada a maior proximidade do produtor em relação às unidades escolares; e também a acessibilidade física graças ao aumento da oferta de alimentos *in natura*.

Contudo, o manifesto divulgado por diversas entidades civis, denunciam que apesar da dispensa ao processo licitatório, as condicionalidades impostas aos produtores, a saber: apresentação do documento fiscal pelo fornecedor, no caso, os agricultores e as agricultoras, a garantia de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios e não ter nenhum problema de logística para fornecer os produtos sejam colocadas como critérios de exclusão ao programa. Para estas entidades é notória a dificuldade que estes produtores têm para atendê-las:

*Essas condições representam a contradição com o anúncio de políticas que o governo tem feito para a Agricultura Camponesa e Familiar, pois inviabiliza a participação desse segmento na maioria dos municípios. Desconsidera também que no país os Agricultores não têm acesso ao Bloco do Produtor(a), sendo restrito a alguns estados. Em muitas regiões não se tem disponibilidade de produção o ano todo como na região Nordeste, onde não se tem estradas ou transportes em condições adequadas<sup>29</sup>.*

Este manifesto foi redigido quando houve a aprovação da MP nº 455/09, cujo conteúdo alterou a proposta original do projeto de Lei nº 1.659/07 de que a compra da Agricultura Familiar deveria ser direta e sem quaisquer condicionalidades. A Lei nº 11.947/09<sup>17</sup> manteve as condicionalidades.

*Adequação:* na perspectiva do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos<sup>4</sup> o princípio de adequação determina que os alimentos ou as dietas específicas disponíveis sejam os mais apropriados dentro de um conjunto determinado de circunstâncias. O Comitê considera como conteúdo essencial do DHAA a disponibilidade do alimento em quantidade e qualidade suficiente para satisfazer as necessidades dietéticas das pessoas, livre de substâncias adversas e aceitável para dada cultura, de forma sustentável sem interferir na fruição de outros direitos.

Ao se confrontar a Resolução/FNDE/CD/nº 32/06<sup>25</sup> com a Resolução/CD/FNDE nº 38/09<sup>18</sup>, esta última, nos Artigos 13º, 14º, 15º, 16º e 17º, apresenta uma maior precisão em relação à qualidade da alimentação servida. Neste sentido, o novo marco regulatório determina, de forma equitativa, uma diferenciação em relação à oferta de valores percentuais relativos às necessidades nutricionais diárias, seguindo como critério de estabelecimento destes valores percentuais o tempo de permanência e o número de refeições realizadas na escola, o segmento de ensino e a localização da unidade de ensino. Na Resolução/FNDE/CD/nº 32/06<sup>25</sup> o tempo de permanência e número de refeições realizadas na escola não era critério adotado para definição do valor *per capita*, gerando o risco de insuficiência calórica em relação às necessidades nutricionais diárias.

Outra inovação diz respeito à discriminação dos limites permitidos de oferta de energia proveniente de açúcares simples, gorduras totais, *trans* e saturadas e sal, além da restrição e, em alguns casos, proibição explícita de alguns gêneros alimentícios, como, por exemplo, refrigerantes. O Artigo 13º da Resolução/FNDE/CD/nº 38/09<sup>18</sup> também expressa maior preocupação em relação às ações de educação alimentar e nutricional (EAN) expressas na definição do conceito e das estratégias possíveis.

Em acréscimo, o reconhecimento exclusivo do nutricionista devidamente habilitado como responsável técnico, a ampliação de suas atribuições e a determinação dos parâmetros quantitativos do número de profissionais necessários de acordo com o número de alunos matriculados representam avanços significativos para adequação da alimentação.

Em conjunto, estas medidas, se de fato implementadas, podem vir a interromper e prevenir o histórico ciclo vicioso, no qual a inadequação alimentar, além de acarretar prejuízo no desenvolvimento físico e mental, implica em diminuição no desempenho e no aumento da evasão escolar, levando, futuramente, a condições precárias de trabalho e remuneração e perpetuando por toda vida a condição de insegurança alimentar e nutricional e de violação do DHAA. Para a sociedade este ciclo também gera impactos negativos como aumento dos gastos em serviços de saúde e assistência social, da violência e a obliteração do processo de crescimento e desenvolvimento econômico e social<sup>16</sup>.

*Responsabilidade:* diz respeito à ênfase colocada na responsabilização de atores cujas ações têm um impacto nos direitos das pessoas. Segundo a equipe da ABRANDH<sup>26</sup> “direitos implicam em obrigações, e obrigações demandam responsabilidade”. Neste sentido, afirma ser necessário que os arranjos e instituições legais/administrativas identifiquem os portadores de obrigações nas três esferas de governo e suas respectivas responsabilidades e funções, criando condições para que estes atores possam reconhecê-las e cumpri-las.

Analisando a trajetória legal do PNAE observa-se uma mudança de perspectiva em relação ao papel das diferentes esferas do governo, registrando-se progressivamente uma redistribuição de responsabilidades, iniciada em 1994, quando a Lei nº 8.913/94<sup>20</sup> que determinou a descentralização, instituindo um modelo de gestão no qual os estados e os municípios adquiriram autonomia administrativa e passaram a ser os responsáveis pelo uso dos recursos e qualidade nutricional da refeição. A Resolução/FNDE/CD/nº 38/09<sup>18</sup>, acentua este processo de responsabilização, na medida em que o Artigo 6º também atribui aos estados e municípios a obrigatoriedade de complementar os recursos financeiros para a aquisição exclusiva dos gêneros alimentícios.

Ressalta-se que embora o Estado seja o primeiro responsável pelo cumprimento dos direitos humanos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos<sup>4</sup> enfatiza que todos os membros da sociedade – indivíduos, famílias, comunidades locais, organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil, incluindo, setor empresarial – têm responsabilidade no que se refere à realização do DHAA.

No âmbito do PNAE, os CAEs, enquanto órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, represen-

tam a instância formal para que os segmentos da sociedade civil cumpram com suas obrigações em relação ao DHAA. Na vigência da Lei nº 11.947/09<sup>17</sup> esta responsabilidade foi ampliada pelo fato de que houve aumento do número de membros representantes da sociedade civil em detrimento do número de representantes do estado. Conforme determina o Artigo 26º, do capítulo VIII, o representante do poder legislativo foi substituído por mais um representante da sociedade civil. Contudo, esta ampliação das responsabilidades do CAE, assim como em outros conselhos, é frequentemente impedida pelo fato de que os conselheiros não são informados sobre seu papel, não têm condições objetivas de cumpri-los e/ou não se sentem responsáveis pelo seu cumprimento<sup>26</sup>.

*Participação:* para a equipe da ABRANDH a participação ativa e informada dos beneficiários na formulação, execução e monitoramento dos programas em todos os estágios do processo é fundamental. Esta entidade afirma ser reconhecido o fato de que estratégias unilaterais impostas em uma das partes raramente funcionam. Os grupos que são completamente excluídos dos processos de tomada de decisões que os afetam dificilmente mantêm o acesso à alimentação adequada por muito tempo<sup>26</sup>.

O CAE representa o espaço institucional de participação e controle social. A Resolução/FNDE/CD/nº 38/09<sup>18</sup>, avança no quesito participação, não somente por ampliar o número de representantes da sociedade civil, mas também por estender o prazo de mandato de dois para quatro anos. A expectativa é que o maior período de mandato propicie melhores condições de monitoramento das ações.

Ineditamente, a nova resolução também prevê que os CAE possam desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os CONSEA e demais conselhos afins. Esta integração e articulação pode vir a intensificar a participação e o controle social.

Ressalta-se que a participação social sobre políticas públicas no Brasil emergiu no contexto de falência do sistema político ditatorial iniciada em meados da década de 70. A perspectiva emergente, segundo Lumbambo e Coutinho<sup>30</sup>, era de que a abertura do estado para a participação concreta dos segmentos populares no processo decisório seria condição básica para efetiva gestão, onde os recursos seriam destinados com mais eficiência e com controle mais amplo. Neste contexto, os conselhos gestores emergiram representando uma conquista inegável da construção de uma institucionalidade democrática no sentido de intensificação e na institucionalização do

diálogo entre governo e sociedade, como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos<sup>31</sup>.

Entretanto, diversos estudos sobre conselhos gestores têm demonstrado que a ideia da participação da sociedade civil não assegura por si mesma a reversão de uma lógica de poder em direção ao aprofundamento da democracia. Segundo Luckmann<sup>32</sup>:

*essa realidade, impõem a necessidade não somente de se qualificar essa participação e apurar os elementos constitutivos de uma efetiva reformulação nos mecanismos de decisão, como também atentar para o fato de que os fatores impeditivos de processos participativos são complexos, envolvendo questões de natureza política, econômica, social e cultural, e que dizem respeito a uma sociedade estruturalmente assentada sobre os pilares do clientelismo, do autoritarismo e das desigualdades sociais.*

Nesta perspectiva, Siqueira et al.<sup>33</sup> ressaltam uma possível carência de legitimidade dos conselhos ocasionada pelo fato de muitos conselheiros serem designados por indicações políticas e não por meio de assembleias dos segmentos a que deveriam representar. Estas indicações políticas corroboram com o pensamento de Olson *apud* Cotta et al.<sup>34</sup> em relação às distorções da representatividade do controle social condicionada pela (in)capacidade de organização dos segmentos sociais.

Ademais, Cortes<sup>35</sup> analisa que a posição das autoridades também interfere decisivamente sobre a participação social, influenciando diretamente: (1) na formação da agenda de discussão, (2) no funcionamento geral do fórum, (3) na possibilidade de cumprir as decisões ali tomadas e (4) na possibilidade de pressionar os demais gestores e os prestadores de serviços para o cumprimento das decisões.

*Empoderamento:* a responsabilização e o protagonismo são promovidos através do envolvimento dos portadores de obrigação no processo de tomada de decisões. Para tanto é necessário reconhecer que “em alguns casos a não realização das obrigações pode ocorrer não devido a uma falta de vontade em realizar estes direitos, e sim por uma falta de capacidade para fazê-lo”<sup>26</sup>. Mesmo considerando que o desenvolvimento crítico dos indivíduos não seja suficiente para a transformação da sociedade, ele é compreendido como absolutamente necessário para que a mudança ocorra<sup>33</sup>.

Segundo Chauí, citada por Cotta et al.<sup>36</sup>, os sujeitos políticos participam da vida social em

proporção ao volume e qualidade das informações que possuem, em especial, a partir das suas possibilidades de acesso às fontes de informação e de condições favoráveis de aproveitamento delas, de forma a poderem intervir como produtores do saber. Para Cotta et al.<sup>37</sup> o processo de empoderamento/libertação conduz ao:

*engajamento da população no entendimento da problemática de sua saúde e das condições de vida; na discussão de soluções alternativas e definição de prioridades, e na eleição de estratégias de implementação de programas, acompanhamento e avaliação.*

Destarte, 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. Seguindo esta lógica, a equipe da ABRANDH<sup>29</sup> 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.

A Lei N<sup>o</sup>. 11.947/09<sup>17</sup>, embora contenha explicitamente entre suas diretrizes 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, não prevê em seu corpo normativo nenhuma medida de empoderamento nem para os portadores de obrigações nem para os titulares de direito.

A persistência desta lacuna normativa em relação ao empoderamento dos atores envolvidos retarda o processo de incorporação do DHAA no âmbito do PNAE, pois pode perpetuar o paradigma clientelista em relação ao PNAE.

### Considerações finais

A promulgação de um marco regulatório específico constitui-se instrumento importante para a implementação da estratégia nacional para o DHAA, uma vez que o mesmo deve dispor sobre finalidade, metas, objetivos, mecanismos de implementação e monitoramentos das ações.

O novo marco regulatório, indubitavelmente, trouxe significativos avanços como, por exemplo, a universalização do programa, a obrigatoriedade de compra de gêneros alimentícios de 30% da agricultura familiar, a equidade na determi-

nação dos valores *per capita*, maior ênfase as ações de educação alimentar e nutricional, a ampliação do número de representantes da sociedade civil nos CAE.

Este processo de transição, ainda em andamento ocorreu devido à vigência de um contexto político que propiciou a própria evolução do conceito de SAN e da compreensão da alimentação como um direito que *culminou com a reconstituição dos CONSEA com a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – Lei n<sup>o</sup> 11.346 de 15 de setembro de 2006 – que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)*<sup>7</sup>.

Foi em função deste contexto que o PNAE começou 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 que deve ter controle social, conforme explicitado na Lei n<sup>o</sup> 11.947/09.

Contudo, apesar destas mudanças no marco regulatório, os estudos científicos<sup>16,22,38,39</sup> e os relatórios de entidades de proteção do DHAA revelam que ainda persiste entre parcela significativa das entidades executoras do PNAE, inúmeros obstáculos que dificultam sua concretização enquanto medida de promoção do DHAA, tais como: a omissão ou insuficiente atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) no acompanhamento e fiscalização do programa; a oferta de refeições monótonas, que desconsideram preferências e cultura alimentar dos beneficiários; a inexistência de um programa sistemático de Educação Alimentar e Nutricional contendo definição clara das proposta pedagógica e procedimentos didáticos a para formação de práticas alimentares saudáveis, a permanência de situações de desvio ou uso indevido de verba, entre outros.

Acredita-se que estes obstáculos ainda persistam, principalmente por dois fatores: primeiro, pelo fato de que o PNAE é um programa de larga abrangência onde, inevitavelmente, as mudanças transcorrem com ritmo e impacto distinto e condicionado a interesses sociais, políticos e econômicos dos estados e municípios e; segundo, pelo fato de que a construção do marco regulatório, embora condição essencial, não é medida suficiente para a realização do DHAA, caso no seu processo de formulação não ocorra o envolvimento ativo das organizações da sociedade civil. Este envolvimento ativo implica não somente em obter informações sobre as disposições contidas, mas em participar na elaboração e deter poder político e acesso aos mecanismos legais para fazer prevalecer seus interesses.

## Colaboradores

RL Siqueira colaborou na concepção, delineamento, análise e interpretação dos dados e redação do artigo. N Sperandio colaborou na análise dos resultados da pesquisa e na redação parcial do texto do artigo. RCL Ribeiro, RMM Cotta e SE Priore contribuíram na orientação, revisão crítica e aprovação da versão a ser publicada.

## Referências

1. Valente FL. *Direito humano a alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez; 2002.
2. Eide A. A realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – o direito a alimentação adequada e a estar livre da fome. In: Valente FL, organizador. *Direito humano a alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez; 2002.
3. Maluf RSJ. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes; 2007.
4. Organizações das Nações Unidas (ONU). Comentário Geral No. 12 – O Direito Humano a Alimentação Adequada (art. 11) 1999. In: Valente FL, organizador. *Direito humano a alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez; 2002.
5. Albuquerque MFM. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. *Rev. Nutr.* 2009; 22(6):895-903.
6. Associação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH). Curso de Formação em Direito Humano e Alimentação Adequada - Módulo I: *Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o Direito Humano à Alimentação Adequada*. [página na Internet]. [acessado 2007 ago 29]. Disponível em: [www.direitohumanoalimentacao.org](http://www.direitohumanoalimentacao.org)
7. Brasil. 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. *Diário Oficial da União* 2006; 18 set.
8. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Comissão Permanente de Direito Humano à Alimentação Adequada (CP4). Guia para Análise de Políticas e Programas Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional sob a Perspectiva dos Direitos Humanos. Brasília: CONSEA; 2009.
9. Brasil. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. *Diário Oficial da União* 2010; 4 fev.
10. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União* 1988; 5 out.
11. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010*. La inseguridad alimentaria en crisis prolongadas. Roma: FAO; 2010.
12. Valente FLS, Beghin N. Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Experiência Brasileira: subsídios para a replicabilidade. Brasília: ABRANDH; 2006.
13. Valente FLS, Franceschini T, Burity V. *A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada*. Brasília: ABRANDH, FAO; 2007.
14. Brasil. Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). *Exposição de Motivos 002/2009 - Campanha do direito à alimentação na Constituição*. [página na Internet]. [acessado 2010 nov. 26]. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/pec-alimentacao/exposicao-de-motivos-no-002-2009-consea>
15. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Alimentação Escolar*. [página na Internet]. [acessado 2013 out 27]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-apresentacao>
16. Costa EQ, Ribeiro VMB, Ribeiro ECO. Programa de alimentação escolar: espaço de aprendizagem e produção de conhecimento. *Rev. Nutr.* 2001; 14(3): 225-229.
17. Brasil. Lei 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. *Diário Oficial da União* 2009; 17 jun.
18. Brasil. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. *Diário Oficial da União* 2009; 17 jul.
19. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). *Manual de Gestão eficiente da merenda escolar*. 2ª. Edição. Apoio Fome Zero – Associação de Apoio as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. São Paulo: Magraf Editora e Indústria Gráfica; 2005.
20. Brasil. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. *Diário Oficial da União* 1994; 13 jul.

21. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Alimentação Escolar*. Histórico. [página na Internet]. [acessado 2013 out 27]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-historico>
22. Pipitone MAP, Ometto AMH, Silva MV, Sturion GL, Furtuoso MCO, Oetterer M. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. *Rev. Nutr.* 2003; 16(2):523-533.
23. Domene SMA, Ota RRL, Nilson EAF, Ollertz MIS, Watanabe TT, Gallo PR. Experiências de políticas em alimentação e nutrição. *Estud. Av.* 2007; 21(60):161-178.
24. Brasil. Medida Provisória nº 2.178-35, de 26 de julho de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei no 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2001; 27 jul.
25. Brasil. Resolução/CD/FNDE nº 32, de 26 de junho de 2009. Estabelece orientações e diretrizes para a concessão e o pagamento de bolsas de estudo no âmbito do Programa Escola Ativa, voltado à formação continuada de professores em efetivo exercício do magistério com atuação nos anos ou séries iniciais do ensino fundamental em classes multisseriadas, a partir de 2009. *Diário Oficial da União* 2009; 27 jun.
26. Associação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH). Curso de Formação em Direito Humano e Alimentação Adequada - Módulo II: *Direitos, Obrigações E As Violações Do DHAA*. [documento na Internet]. [acessado 2007 ago 31]. Disponível em: <http://www.direito humanoalimentacao.org>
27. Chauí M. *Cultura e democracia*. São Paulo: Editora Moderna; 1984.
28. Forte PAC. As pesquisas em Seres Humanos e o Princípio Ético da justiça. In: Conselho Nacional de Saúde (CNS). *Cadernos de ética em pesquisa*. Brasília: Conselho Nacional de Saúde, CONEP; 1999.
29. Ação brasileira pela nutrição e direitos humanos (ABRANDH), Articulação nacional de agroecologia (Ana), Federação de órgãos para a assistência social e educacional (Fase), Fórum brasileiro de segurança alimentar e nutricional (FBSAN), Movimento dos atingidos por barragens (Mab), Movimento das mulheres camponesas (MMC Brasil), Movimento dos pequenos agricultores (MPA Brasil), Movimento dos trabalhadores rurais sem terra (MST), Serviço de assessorias a organizações populares rurais (Sasop). *Carta Aberta*. Alimentação escolar não é mercadoria soberania alimentar já. [documento na Internet]. [acessado 2013 out 27]. Disponível em: [http://www.rebrae.com.br/foto\\_noticia/carta\\_aberta.pdf](http://www.rebrae.com.br/foto_noticia/carta_aberta.pdf).
30. Lumbambo CW, Coutinho HG. Conselhos gestores e o processo de descentralização. *São Paulo em Perspectiva* 2004; 18(4):62-72.
31. Tatagiba L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia Participativa: aprofundando o debate. *Revista de Sociologia e Política* 2005; 25: 209-213.
32. Luchmann LHH. Os Conselhos gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. *Ciências Sociais Unisinos* 2002; 38(161): 43-79.
33. Siqueira RL, Fonseca DA, Viana MN, Junqueira TS, Ribeiro RCL, Cotta RMM. Conselho de segurança alimentar e nutricional: análise do controle social sobre a política estadual de segurança alimentar e nutricional no Estado do Espírito Santo. *Saude Soc.* 2011; 20(2):470-482.
34. Cotta RMM, Mendes FF, Muniz JN. *Descentralização das políticas públicas de Saúde: do imaginário ao real*. Viçosa: Editora UFV; 1998.
35. Cortes SMV. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema único de Saúde. *Sociologias* 2002; 4(7):18-49.
36. Cotta RMM, Cazal MM, Castro JE, Gomes KO, Junqueira TS. Controle social no Sistema Único de Saúde: subsídios para construção de competências dos conselheiros de saúde. *Physis* 2010; 20(3):853-872.
37. Cotta RMM, Reis RS, Carvalho AL, Batista KCS, Castro FAF, Alfenas RCG. Reflexões sobre o conhecimento dos usuários no contexto do Programa de Saúde da Família: a lacuna entre o saber técnico e o popular. *Rev. Saúde Coletiva* 2008; 18(4):745-766.
38. Sotelo YOM, Colugnati FAB, Taddei JAAC. Prevalência de sobrepeso e obesidade entre escolares da rede pública segundo três critérios de diagnóstico antropométrico. *Cad Saude Publica* 2004; 20(1):233-240.
39. Sturion GL, Silva MV, Ometto AMH, Furtuoso MCO, Pipitone MAP. Fatores condicionantes da adesão dos alunos ao programa de alimentação escolar no Brasil. *Rev. Nutr* 2005; 18(2):1415-5273.

---

Artigo apresentado em 07/09/2012

Aprovado em 29/10/2012

Versão final apresentada em 14/11/2012