



## A COMPLEXIDADE DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E UMA VISÃO ECOSISTÊMICA DO PNAE

*Carla Maria Barreto Gonçalves<sup>1</sup>,  
Germana Belchior<sup>2</sup>  
Liziane Paixão<sup>3</sup>*

### RESUMO

A efetivação do direito à educação e o combate à insegurança alimentar têm sido questões prioritárias que, na história do Brasil, se concretizam por meio de políticas diversas e em um ponto de convergência estratégico, entre eles está o Direito à Alimentação Escolar e a relevância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Tais institutos têm se aperfeiçoado desde seu surgimento, na década de 1950, mas visualizam-se retrocessos e um comprometimento de sua efetividade. Verifica-se que prevalecem ópticas simplificadoras sobre um problema que parece melhor compreendido sob o paradigma da Complexidade de Edgar Morin. Por meio de metodologia de natureza qualitativa e exploratória, e com auxílio do método dedutivo, a pesquisa buscar responder ao seguinte questionamento: como e em que medida os fundamentos do direito à alimentação escolar influenciam uma visão ecossistêmica do Pnae? O modelo vigente, oriundo da própria institucionalização do Programa de Alimentação Escolar, ainda adota uma visão limitada e cartesiana, na medida em que enxerga o Pnae como uma política de natureza federal e não nacional, no âmbito das competências constitucionais. É preciso, desse modo, abrir possibilidades para uma visão ecossistêmica do Pnae, percebendo as conexões da natureza do direito à alimentação escolar com seus atores e mecanismos de efetivação.

**Palavras-chave:** Direito à Alimentação Escolar. Complexidade. Insegurança Alimentar. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Pnae.

### *THE COMPLEXITY OF RIGHT TO SCHOOL FEEDING AND AN ECOSYSTEM VIEW OF PNAE*

### ABSTRACT

*The implementation of the right to education and fight against food insecurity have been priority issues that in the history of Brazil and which have been implemented through different policies. At a merging point between them we can find the Right to School Feeding and the promotion of National School Feeding Program (Pnae). Such institutes have improved since their emergence in the 1950s, but setbacks and a progress can both be seen. However, it appears that*

<sup>1</sup>Mestra em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Professora do Centro Universitário Christus.

<sup>2</sup>Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente, está cursando Estágio Pós-Doutoral em Direito no Centro Universitário de Brasília (Ceub).

<sup>3</sup>Doutora em Direito pela Université d'Aix-Marseille III, Professora Titular do Mestrado e Doutorado em Direito do Ceub. Bolsa para Estágio Pós-Doutoral pela Fap-DF 2023-2024.

*simplifying approaches prevail over a problem that seems better understood under Edgar Morin's Complexity paradigm. Using a qualitative and exploratory methodology, and with the help of the deductive method, the research seeks to answer the following question: how and to what extent do the foundations of the right to school food influence an ecosystemic view of the Pnae? The current model, arising from the institutionalization of the School Meal Program itself, still adopts a limited and Cartesian vision, in which Pnae is a federal policy instead of a national one, within the scope of constitutional powers. It is therefore necessary to open up possibilities for an ecosystemic view of the Pnae, understanding the connections between the nature of the right to school food, its actors and enforcement mechanisms.*

**Keywords:** School feeding right. Complexity. Food Insecurity. School National Feeding National. Pnae.

## 1. INTRODUÇÃO

A efetivação do direito à educação é prioridade nas diversas agendas do governo brasileiro e, da mesma forma, o problema da insegurança alimentar é quadro grave que, na história do Brasil, é enfrentado por políticas públicas diversas, dentre os quais estão os relevantes debates sobre a importância da alimentação escolar no Brasil, uma relevante convergência entre direitos fundamentais. Mas como uma política brasileira educacional e alimentar especialmente exitosa, se destaca o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), com origem em meados da década de 50 com a elaboração do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição.

Desde sua concepção, o Pnae conta com importantes contribuições nas áreas da segurança alimentar e desenvolvimento educacional, sendo um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo e notável aumento de atendimento entre 2008 e 2018, passando de 35 milhões para 40 milhões de estudantes. Esse aprimoramento, inclusive, é resultado da aliança estabelecida com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a normatização do Pnae, por meio da Lei nº 11.947/09, cujo objetivo é contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, aprendizagem, desempenho escolar e formação de hábitos alimentares saudáveis nos alunos. Para alcançar tais objetivos, empregam-se ações de educação alimentar e nutricional e fornecimento de refeições que atendam às necessidades nutricionais durante o período escolar.

Assim, a viabilização de um programa desse escopo e escala exige o gerenciamento de muitos insumos, das mais variadas naturezas. Isto é, deve-se pensar nos recursos financeiros, estruturais, logísticos, humanos, ecológicos, dentre outros. Logo, é fundamental reconhecer a condição dinâmica e complexa dessa empreitada, ao mesmo tempo em que ela deve ser cuidadosamente compreendida em seus detalhes.

Dessa forma, propõe-se uma análise panorâmica da natureza e dos fundamentos do direito à alimentação escolar, assim como uma visão ecossistêmica do Pnae, balanceando seus avanços e retrocessos, de forma a analisar a maneira como esse assunto tem sido compreendido por estudiosos e profissionais do Direito. Diante disso, a pesquisa tem como questionamento principal o seguinte: como e em que medida os fundamentos do direito à alimentação escolar influenciam uma visão ecossistêmica do Pnae?

O trabalho está dividido em três partes, além da introdução e considerações finais. A metodologia utilizada é de natureza qualitativa e exploratória, por meio do método

dedutivo. Em um primeiro momento, será abordado o panorama do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a consolidação de um direito à alimentação escolar. Em seguida, será desenvolvido um estudo sobre o pleno direito à alimentação escolar e sua complexidade. Por fim, serão apresentadas reflexões sobre a efetivação jurídica do direito à alimentação escolar, por meio de uma visão ecossistêmica do Pnae.

## 2. PANORAMA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E A CONSOLIDAÇÃO DE UM DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, inclui a educação no elenco de direitos sociais fundamentais. Dessa forma, ao aplicar à educação a ressalva de pertencer aos direitos sociais, o constituinte coloca a educação no mesmo patamar da saúde e do trabalho, aplicando-se, dessa forma, as mesmas prerrogativas necessárias à sua plena efetivação enquanto direito social.

O art. 208, inciso VII, da Constituição, assegura que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de 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”.

Dentro desse contexto, destaca-se o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação, cuja missão é prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios para melhorar a educação do país.

Com 55 anos de existência voltados ao aprimoramento da educação básica pública, o FNDE se tornou o maior parceiro dos 26 estados, dos municípios e do Distrito Federal, com a oferta de programas tradicionais em diversas áreas, dentre os quais se destaca o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

É relevante entender que, para muitas famílias brasileiras, as férias escolares significam fome. A partir de tal afirmação, Idoeta e Sanches (2019, *online*) desenvolvem reportagem sobre o papel fundamental da merenda escolar no cenário de insegurança alimentar brasileiro. A matéria também apresenta depoimentos de moradores da favela de Paraisópolis, em São Paulo, que iriam recorrer à casa da avó para se alimentar e habitantes do Parque Paranoá, em Brasília, onde crianças passam seus dias livres empinando pipas de estômago vazio.

A gravidade desse cenário ilustra bem o panorama traçado, que é de um louvável aprimoramento na consolidação do direito à alimentação escolar e do Pnae, na medida em que a frequência escolar equivale a, pelo menos, uma refeição. Contudo, de maneira ambivalente, os desafios com a alimentação escolar representam um problema que é, ao mesmo tempo, antigo e atual. Logo, acredita-se na importância de que seja compreendido o seu histórico para que sejam mais bem avaliados seus problemas contemporâneos.

Assim, quanto à sua consolidação inicial, explicam Pedraza *et al* (2019, p. 94 e 95) que, em 1955, por meio de decreto presidencial de Juscelino Kubitschek, primeiro foi criada a Campanha da Merenda Escolar (CME) e que, em 1956, ampliada

nacionalmente para abranger todo o país. Em 1965, houve outra mudança na denominação de “Campanha Nacional de Alimentação Escolar” (Pnae), uma opção que, substituindo o termo “merenda” por “alimentação escolar”, antecipa dimensões simbólicas desse direito, que serão exploradas no tópico seguinte quanto às principais características do direito à alimentação escolar<sup>4</sup>.

Contudo, fundamental entender desde logo como essas características resultam de processos árduos de avanços e retrocessos marcantes das políticas alimentares no contexto educacional. Assim, retomando o panorama com levantamentos de Silva *et al* (2018, p. 02), tem-se que, na década de 1970, houve outra mudança terminológica e estrutural, que transformou a “Campanha” em “Programa Nacional de Alimentação Escolar”, convertendo-a em uma gestão centralizada e burocrática que, a partir da década de 1980, também inicia uma descentralização com maior autonomia aos municípios<sup>5</sup>.

A partir da década de 1990, sob vigência da Constituição de 1988, novas mudanças, dessa vez com maior escala e durabilidade, como a criação de uma estrutura de controle social que fiscalizasse a descentralização dos recursos da alimentação escolar, por meio de Conselhos de Alimentação Escolar (CAE)<sup>6</sup> e, no âmbito das políticas alimentares de modo geral, houve importante avanço com a instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea). Este funcionou como órgão de assessoramento da Presidência da República e se tornou um “espaço institucional para a participação e o controle social na formulação, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e combate à fome” (Verdélío, 2023).

Segundo detalha Verdélío (2023), tal órgão foi criado em 1993 pelo então presidente Itamar Franco, mas posteriormente revogado e substituído pelo programa Comunidade Solidária, de Fernando Henrique Cardoso. Já em 2003, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva restabelece o Consea proposto por Franco e, até que se iniciasse o mandato de Jair Bolsonaro, em 2019, tal órgão permanecera em plena atividade. Assim, entre os anos de 2019 e 2022, o Consea esteve desativado até que, em 2023, foi novamente reativado por Luís Inácio Lula da Silva<sup>7</sup>.

---

4 Cumpre ressaltar, a propósito, que a importância do cuidado com as nomenclaturas adotadas, pois, tendo sido inclusive objeto de pesquisa de Silva *et al* (2018), a alimentação escolar se manifesta como uma prática que contribui para a constituição de identidades escolares. Portanto, tem-se verificado que o tratamento dispensado a esse direito, na dimensão da linguagem, costuma refletir o seu grau de importância.

5 A compra direta de comunidades indígenas e quilombolas, com produção e entrega no mesmo local ou em locais próximos, reduz custos logísticos para o poder público. Com o Decreto nº 10.531/2020, foi instituída a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil, de 2020 a 2031, e o seu eixo social orienta políticas de inclusão e combate à insegurança alimentar e nutricional e promove inclusão produtiva de povos e comunidades tradicionais e outros grupos sociais vulneráveis, especialmente no meio rural. Logo, priorizar alimentos produzidos pelos povos indígenas significa uma alimentação escolar que respeita a cultura e as tradições de estudantes dessas comunidades.

6 Como apontam Lopes *et al* (2019, p. 38), a existência de Conselhos garante publicidade às ações do Estado, amplia a democracia conferindo espaços a atores tradicionalmente excluídos. No Brasil, inicialmente implantados em áreas como Saúde e Direitos das Crianças e Adolescentes, se expandiu para setores como o do desenvolvimento rural sustentável e o da alimentação escolar. Desse modo, o conselho é obrigatório para que o município receba recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar para compra de alimentação escolar, conforme a Lei 8.913/94.

7 Cf. COUTINHO, Diogo Rosenthal *et al*. Direito e inovação em compras públicas: o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **REI-Revista de Estudos Institucionais**, v. 8, n. 2, p. 203-228, 2022; Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/02/presidente-lula-re-toma-consea-e-prioriza-agenda-de-combate-a-fome>

De todo modo, as demais providências históricas permitiram que Silva *et al* (2018) afirmassem que o início do século XXI foi o cenário político em que a Segurança Alimentar e Nutricional foi uma prioridade de governo, que também se refletiu em importante aliança com organismos internacionais<sup>8</sup>. Por meio do Consea, houve interlocução e legitimidade com movimentos sociais e militância na luta pelo Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável (DHAA) para todo brasileiro. Inclusive, dentre outros importantes marcos estabelecidos, em 2006 se deu a promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, com a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e a inclusão da alimentação como direito social por meio da Emenda Constitucional no 64/2010 (Silva *et al* 2018, p. 02).

Dentre todos, uma das medidas mais decisivas, e em vigor até o momento em que se desenvolve esta pesquisa, foi a aprovação da Lei n. 11.947, em 16 de junho de 2009. Além de aprimorar políticas pré-existentes, por meio de tal lei o programa foi estendido para alunos do Programa Mais Educação, para jovens e adultos matriculados em escolas públicas, bem como se determinou que 30% do dinheiro repassado pelo FNDE deveriam ser voltados para a compra de produtos oriundos da agricultura familiar (Ferreira *et al*, 2019, p. 97).

Após a publicação da Lei 11.947/09, passaram a ser atendidos pelo Programa todos os estudantes da educação básica da rede de ensino público dos 5.570 municípios, 26 estados e do Distrito Federal, além das escolas federais. Ou seja, a universalidade dos alunos da educação básica matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público) da educação infantil, do ensino fundamental e médio, incluindo a educação indígena, quilombola, do Atendimento Educacional Especializado (AEE) e da Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A mencionada norma inova com dois eixos importantes – acesso a alimentos e educação alimentar e nutricional – e também com a reserva de recursos para os gêneros alimentícios da agricultura familiar, priorizando produtos advindos de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e povos indígenas tradicionais. A agricultura familiar tem relevante papel socioeconômico para o desenvolvimento local e seu fortalecimento como uma das pré-condições para uma sociedade economicamente eficiente e socialmente mais justa. Isto possibilita a participação de indígenas e quilombolas nos processos de comercialização de sua produção para o Pnae, promovendo renda, respeito às tradições e à cultura alimentar local e oferta de alimentação escolar de qualidade<sup>9</sup>. Enfim, o Pnae ainda contribui de forma positiva para a questão

---

8 Um marco histórico foi a aliança estabelecida em 2008 entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), agência especializada das Nações Unidas que lidera esforços internacionais nos temas alimentação e agricultura e atua junto a mais de 194 países no combate à fome e à má nutrição. O propósito da cooperação é compartilhar a experiência do Brasil com outros países por meio da cooperação Sul-Sul, no marco do Programa de Cooperação Internacional Brasil (FAO), criado pelo crescente interesse de outros países em desenvolvimento em conhecer políticas brasileiras exitosas em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e Agricultura. Desde então, o FNDE/MEC e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), coordenam o sistema de cooperação técnica internacional e contam com a parceria da FAO.

9 Inclusive, apontam Ferreira *et al* (2019, p. 101) que, até 1993 a compra da merenda escolar, centralizada com o governo federal que adquiria insumos e os distribuía para Estados e Municípios, gerava muito desperdício com a

ecológica, pois estimula a agricultura familiar local, o consumo sustentável e a educação ecológica nas escolas.

Contudo, apesar dos aprimoramentos, restam muitos desafios do processo, presentes na teoria e na prática. Tanto que, segundo José *et al* (2021, pp. 11 e 12), a produção científica relacionada ao Pnae ainda é incipiente, pois mesmo com crescimento a partir de 2010 não se encontraram “trabalhos de âmbito nacional envolvendo amostra representativa da população beneficiada, tampouco estudos que avaliem o impacto do programa sobre aspectos como hábitos alimentares e rendimento escolar”. Da mesma forma, a concretização do Pnae, como sinalizam Silva *et al* (2018, p. 04), tem arcabouço jurídico-normativo e resoluções operacionais insuficientes à realização e apropriação plena desse direito, pois no programa ainda prevalece uma cultura clientelista e assistencialista que deve ser transformada em uma cultura de direitos, a partir de uma política de segurança alimentar e nutricional fundamentada num Direito Humano à Alimentação Saudável.

Então, para que esse direito seja garantido, como se verá no tópico seguinte mais detidamente, tem cabido ao Estado a adoção das principais providências. Existe, nesse sentido, uma política pública permanente que, nesta pesquisa, se adota a síntese de Bucci (2019, p. 816), que a conceitua como uma “ação governamental coordenada e em escala ampla, atuando sobre problemas complexos, a serviço de uma estratégia determinada, tudo isso conformado por regras e processos jurídicos”. Como se verá, todos os aspectos dessa política merecem atenção: sua coordenação, sua escala, a complexidade do problema enfrentado, dentre outros. É o que se fará no tópico a seguir.

Antes cumpre ainda o registro de que, até fechamento desta pesquisa, a Lei n. 11.947/09 já foi alterada em algumas ocasiões e a mais recente se deu pela Lei n. 14.734/2023, determinando que Estados, Distrito Federal e Municípios forneçam instalações físicas, recursos humanos e recursos financeiros para o pleno funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Tal alteração reflete o que Lopes *et al* (2019, p. 38) alertam sobre como “a falta de estrutura para atuação do Conselho, a capacitação fragilizada dos membros, a formação organizacional desse espaço, a cultura participativa e a política local, a assimetria de informação, dentre outros elementos, pode prejudicar a atuação de um”.

Essa inovação, por sua vez, além de ser a mais recente, é a que melhor evidencia os aspectos que serão analisados na última parte deste trabalho e que, enfim, corroboram com a visão que se propõe nesta pesquisa: que se reconheça a complexidade do direito à alimentação e, assim, que possa surgir uma visão ecossistêmica do Pnae.

### 3. O PLENO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E SUA COMPLEXIDADE

A alimentação escolar é categoria que, historicamente, ocupa o imaginário brasileiro como tema de alta sensibilidade que merece prioridade máxima. Novamente, como tema de produções jornalísticas, é nítida a gravidade das denúncias, como a reportada por Della Barba e Souza (2016), de que “[n]o lugar de arroz, feijão e carne,

---

deterioração de muitos insumos no trajeto e então, a partir de 1994, houve a descentralização das compras dos insumos por meio de convênios com as unidades federativas.

biscoito e bebida láctea de morango. [...] Revoltados (e famintos), um grupo de estudantes secundaristas resolveu usar as redes sociais para denunciar a falta ou a precarização de suas merendas”.

A seriedade com que se fiscalizam as refeições escolares evidencia sua importância, e a sua má qualidade é o elo final de uma cadeia que precisa ser avaliada desde seu início. Então, para que se compreendam os principais desafios na efetivação plena desse direito, é preciso antes conhecer alguns de seus principais atributos.

Nesse sentido, como visto, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, incluiu o direito à educação e à alimentação no elenco de direitos sociais fundamentais. Contudo, na medida em que se interpreta o direito à alimentação escolar como convergência entre o direito à educação e à alimentação, o texto constitucional dispõe expressamente do direito à alimentação escolar como um dever do Estado para efetivar a educação, conforme prenuncia o inciso VII do Art. 208 da Carta Magna<sup>10</sup>.

Revela-se, então, uma lógica antiga de que o alimento escolar, assim como a garantia do transporte escolar, por exemplo, é ferramenta garantidora do direito educacional. Afinal, é sabido o quanto a precariedade, e até a ausência, de recursos como alimentação e transporte corroboram para o mau desempenho e evasão escolar.

Diante disso, é importante observar que os direitos à educação e à alimentação consistem em direito fundamental de segunda geração, ou dimensão, que não basta que sejam formalmente anunciados e garantidos, mas concretamente efetivados por prestação do poder público. Ao incumbir o Estado como principal (e não único) devedor, o constituinte estipula diversas obrigações ao Poder Público. Configuração de um Estado de Bem-estar Social que foi detidamente apreciada pelo jurista Norberto Bobbio (2007) ao propor que o Direito, para além de uma estrutura normativa, ganha a função de conformar a sociedade.

Essa é visão também é avaliada por Diogo Coutinho (2013, p. 185), que reforça a importância de Bobbio em reconhecer que as normas jurídicas se voltaram à realização de objetivos públicos concretos, de modo que "o direito público passa a desenhar, operacionalizar e disciplinar um conjunto amplo de ações para a implementação e monitoramento de políticas públicas"<sup>11</sup>. Esse desenho, inclusive, pode tanto se estruturar por meio de uma lógica repressiva, mas também fomentadora, pois, como lembram Matias e Belchior (2007, p. 167), percebeu-se que o Direito assumia uma função promocional para além da repressiva, de modo que na primeira o Estado assume o papel de encorajador (leia-se premiador) e na segunda de desencorajador de condutas.

Assim, os deveres estatais tanto se manifestam como obrigações positivas (de fazer) e negativas (não fazer), influenciando a interpretação e eficácia das normas educacionais. Então, a educação, em especial, é um direito fundamental e humano do estudante que repercute no dever do Estado, e na família, de obrigações positivas quanto

---

10 O art. 208, inciso VII, da Constituição, assegura que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de 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”.

11 O autor explica que, especialmente após a contribuição Kelseniana, o Direito teria uma função repressiva, na qual se coíbem atos ilícitos por sanções negativas; enquanto poderia haver a função promocional, que através de sanções positivas (premiações) encorajassem condutas (Bobbio, 2007, p. 05 e 06).

à garantia de sua prestação. Ademais, é direito fundamental com *status* formal (pois está previsto no Texto – art. 205, *caput*<sup>12</sup>) e material (porque seu conteúdo é imprescindível à dignidade humana). Tem, por conseguinte, aplicabilidade imediata, com fundamento no art. 5º, § 1º, da Constituição de 1988, com supremacia normativa conferida pela ordem jurídica constitucional. Trata-se da coerência interna dos direitos fundamentais, baseada no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, sendo capazes de ensejar efeitos jurídicos.

Essa relevância jurídica, contudo, não foi uma constante na história do direito à alimentação e do Pnae. Como visto no tópico anterior sobre sua trajetória, o que inclusive se iniciou como uma Campanha, assumiu contornos normativos e exigibilidade jurídica após a Constituição de 1988, sendo aprimorado enquanto política pública a partir da Lei n. 11.719/09. Antes desses marcos, pode-se afirmar que a alimentação escolar oscilava sob a dinâmica das vontades políticas, não sendo uma política estruturada.

Sobre tal fato, Bucci (2019) afirma que a persistência das estruturas legais ao longo do tempo – como a estruturação do Sistema Único de Saúde – tem sido um dilema para a teoria jurídica das políticas públicas, pois nem sempre se compatibiliza tais sistemas (de vocação permanente, ‘políticas de Estado’) com a noção de programa de ação governamental, pois esta tem sido adotada como delimitador da política pública. A autora afirma ainda que “geralmente uma política nasce ‘de governo’ e se transforma em ‘de Estado’, à medida que assume uma institucionalização mais completa, passando a depender menos das forças políticas que patrocinaram seu nascimento” (Bucci, 2019, p. 806).

Acredita-se que essa institucionalização progressiva, esse aprimoramento do Pnae, deve contar com os diversos atores com ele envolvidos. Especialmente os juristas, que precisam abandonar abordagens mais formalistas e burocráticas para adotar modelos mais pragmáticos. Nesse sentido, como afirma Coutinho (2013, p. 193), quando o campo do direito interage com políticas públicas, ele abrange extensa gama de normas e processos e pode servir como instrumentos normativos, objetivos das políticas, para prover arranjos institucionais ou construir canais de *accountability* e participação, logo “o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos”.

Somente com o devido reconhecimento dos recursos e compreensões que devem ser mobilizados, é que se poderá vislumbrar uma prestação efetiva e eficiente da alimentação escolar. Assim, reconhecida essa natureza prestacional, ainda é preciso discorrer sobre a diversidade de fundamentos desse direito. Afinal, a alimentação escolar pode ser compreendida como direito à educação de qualidade, direito à alimentação – nutritiva e saborosa – como a prática sociocultural e até como atividade de impactos econômicos e ambientais, por exemplo. Todas essas dimensões, por sua vez, o tornam um direito caracterizado, na sua efetivação prática, por uma transversalidade, ou intersectorialidade e, na sua teoria, pela transdisciplinaridade. Nesta pesquisa, contudo, se propõe a adoção do recorte da complexidade que permeia o direito à alimentação

---

12 O art. 205, da Constituição assevera que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.



escolar, o que demanda um olhar mais sistêmico e transdisciplinar do seu conteúdo e da sua efetividade.

Primeiro, explica-se o sentido de “transversalidade” porque, como alerta Martins (2020, p. 113), sua polissemia e aplicabilidade encontram caminhos diversos na gestão pública, faltando-lhe linearidade técnica. O mesmo ocorre com a noção de “transdisciplinaridade”, com debates igualmente úteis ao colaborar com o diálogo de saberes. Como adverte Belchior (2019, p. 85), ainda que inexistam entendimentos unívocos, não se confunde transdisciplinaridade, pluridisciplinaridade e interdisciplinaridade. Enquanto a pluridisciplinaridade estuda o objeto de uma única disciplina por várias disciplinas simultaneamente, a interdisciplinaridade cuida da transferência de métodos de uma disciplina para outra e a transdisciplinaridade trata do que está além.

Dessa forma, é possível a diversos profissionais e estudiosos lidar com a alimentação escolar simultaneamente, como o nutricionista, que considera nutrientes, ou o gestor dos recursos financeiros pondera a quantidade, durabilidade e a eficiência do processo de compra. Destaca-se, ainda, a figura da merendeira, profissional que cozinha a alimentação nas escolas, bem como do agricultor familiar, responsável por plantar e cultivar o alimento da forma mais saudável possível. É incontestável que, quanto maior as interações entre todos os atores envolvidos, mais completa será a alimentação ofertada. É nessa interação que se teria, inicialmente, uma abordagem transversal e transdisciplinar do direito à alimentação escolar.

Inclusive, como leciona Pombo (2008, p. 11), os prefixos conferem diferentes horizontes de sentido e o prefixo “trans” deve refletir uma convergência de pontos de vista que, diferentemente das ideias de “pluri” e de “inter”, propõe um ponto de fusão. Essa é uma condição específica que, inclusive, é o fio condutor da pesquisa de Martins (2020, p. 114), que aponta como a “articulação das políticas coaduna-se com o envolvimento maior da sociedade na gestão da coisa pública, o que ressignifica a organização estatal que deve ser percebida, na essência, como transversal e condutora de ações transversais”.

A partir dessa característica, outras equivalências surgiram nos trabalhos consultados, como a gestão intersetorial do Pnae, demonstrando que o direito à alimentação escolar depende de muitos fatores e agentes para sua efetivação, motivo pelo qual essa multiplicidade representa muitos desafios. Como bem lembram Ferreira *et al* (p. 98), “[a]lém de colaborar com o desenvolvimento biopsicossocial dos alunos, o Pnae melhora o rendimento escolar, contribui para a assiduidade dos estudantes e participa, mesmo que indiretamente, na construção dos hábitos alimentares dos escolares”<sup>13/14</sup>.

Assim, além das múltiplas dimensões humanas positivamente afetadas, a consecução de tal direito impõe conhecimentos e estratégias de gestão muito plurais. Não

---

13 Os autores também mencionam que “[u]m ponto bastante discutido na merenda escolar está associado a regionalismo, aspecto, sabor, sociabilidade, familiaridade e estranhamento. Onde algumas combinações alimentares e o horário que a merenda é servida colidem com a cultura do local onde está sendo oferecida e acabam gerando estranheza, mesmo sendo alimentos conhecidos, o horário em que são ofertados tornam-se atípicos” (Ferreira *et al*, 2019, p. 105).

14 O autor explica que, especialmente após a contribuição Kelseniana, o Direito teria uma função repressiva, na qual se coíbem atos ilícitos por sanções negativas; enquanto poderia haver a função promocional, que através de sanções positivas (premiações) encorajassem condutas (Bobbio, 2007, p. 05 e 06).

foi à toa que, como verificaram José *et al* (2021, p. 10), o assunto da gestão e funcionamento do Pnae, como tema de pesquisa, ganhou mais visibilidade a partir da descentralização do programa, a criação dos CAE e a inclusão do nutricionista como responsável técnico.

Então, como o direito à alimentação escolar se alicerça sobre mais de um fundamento, depende de mais uma instituição e de conhecimentos diversos para ser efetivado, ainda é preciso considerar a maneira como essas dimensões interagem. Por essa razão que, a partir de então, será preciso falar sobre a complexidade desse direito, que traduz o caráter dinâmico que permeia as ações do Pnae.

Antes, é importante a demarcação do sentido de complexidade adotado nesta pesquisa, pois como lembra Belchior (2019, p. 49), quando a palavra ‘complexidade’ vem à mente, normalmente se transmite o sentido de incômodo, confusão, obscuridade, insegurança, do que não é simples. Contudo, no campo da epistemologia, inclusive a jurídica, existe o chamado “paradigma da complexidade”, sendo o francês Edgar Morin um de seus divulgadores. Em síntese, o referido paradigma surge para contornar as limitações do paradigma cartesiano, hegemônico no pensamento científico e que, sob influência central de René Descartes e outros pensadores a ele alinhados, tende a simplificar a realidade e desmembrar os saberes a fim de especializá-los.

Simplificações que têm sido, inclusive, reconhecidas como prejudiciais às visões jurídicas. Como relembra Coutinho (2013, p. 187), para juristas administrativistas, políticas públicas são, em regra, formalmente uma sucessão de atos administrativos, e não um continuum articulado e dinâmico, e essa “visão fragmentária impõe limitações severas à compreensão de políticas públicas como planos de ação prospectivos que, para fazer serem efetivos e eficazes, precisam de alguma dose de flexibilidade e revisibilidade”.

Assim, ao considerar fenômenos e processos sociais, Morin definiu alguns princípios para direcionar o pensamento complexo. Não são, obviamente, leis no sentido do modelo mecanicista, de caráter invariável. Referidos princípios são sempre revistos, ampliados e ressignificados, na medida em que a complexidade é um método vivo e social.

O pensamento complexo é rico e é utilizado em vários campos do conhecimento. Em virtude do objeto desta pesquisa, será feito um recorte da proposta moriniana, motivo pelo qual serão analisados os sete princípios mais recorrentes em estudos sobre complexidade e sua relação com o direito à alimentação escolar, quais sejam: (i) princípio sistêmico; (ii) princípio hologramático; (iii) princípio do círculo retroativo; (iv) princípio do círculo recursivo; (v) princípio da autoeco-organização; (vi) princípio dialógico; e, por último, (vii) princípio da reintrodução do conhecimento em si mesmo.

Exige-se do jurista um pensamento que religue, contextualize e reúna saberes, pois a verdade não é unívoca. Para que se compreenda a alimentação escolar e sua efetivação jurídica, se impõe uma visão que transcenda o reconhecimento de dois direitos convergentes - educação e alimentação. É preciso buscar conhecimentos de áreas diversas, não somente a jurídica, para dar uma resposta adequada aos problemas que lhe são postos e que decorrem de relações cada vez mais complexas da humanidade.

Segundo Morin, a ideia de complexidade deve partir de sua etimologia, em que o termo *complexus* significa “tecido em conjunto”. Assim, ele propõe que se possa vislumbrar um conjunto de “constituintes heterogêneos inseparavelmente associados: coloca o paradoxo do uno e do múltiplo [...] o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem o nosso mundo fenomênico” (Morin, 2005, p. 13). Percebe-se que, embora possa haver uma semelhança com o que se explicou acerca da transversalidade, a complexidade vai mais além.

Nota-se que a transversalidade supera parcialmente o modelo cartesiano ao reconhecer ligações entre teorias e práticas distintas – como cultura, direito, educação, gestão de políticas públicas, socialização e nutrição – mas ela tende a ignorar as interações recíprocas e dinâmicas entre elas, um reconhecimento típico do paradigma da complexidade moriniana. Ou seja, é como se a transversalidade oferecesse uma aproximação da realidade da alimentação escolar por meio de uma fotografia; mas a complexidade propõe um filme.

Nesse sentido, como bem reforçam Silva *et al* (2018, p. 07), “a cultura alimentar de uma dada comunidade é um processo dinâmico de trocas entre o local e o global e, por conseguinte, afetada por processos de homogeneização da cultura alimentar promovida pela globalização”. Assim, buscando preservar um rigor metodológico a um tema que parece não dinâmico, é preciso invocar alguns dos princípios da proposta moriniana que explicam essa retroalimentação e dinamicidade, que correspondem respectivamente aos princípios da recursividade (recursão organizacional) e o sistêmico (ou organizacional).

Quanto ao princípio da recursividade, Morin (2005, p. 74) explica que ele se assemelha a um turbilhão, um processo recursivo em que coexistem, ao mesmo tempo, produto e produtor, ou seja, os produtos e os efeitos são ao mesmo tempo causas e produtores daquilo que os produz. Essa compreensão sintetiza muito bem, por exemplo, como a alimentação escolar adequada instrumentaliza uma boa educação. Sob muitos aspectos, a alimentação garantirá a educação, com assiduidade e bons resultados. Da mesma forma, uma estrutura educacional satisfatória garante uma boa alimentação, completa, nutritiva, consciente. Ignorar essas influências recíprocas seria um arriscado reducionismo cartesiano e, conseqüentemente, um comprometimento do potencial da alimentação escolar.

Já o princípio sistêmico é aquele em que o conhecimento das partes está ligado ao conhecimento do todo, pois “[d]o átomo à estrela, da bactéria ao homem e à sociedade, e a organização de um todo produz qualidades ou propriedades novas [...]” (Morin, 2003, p. 93 e 94). Ou seja, a partir desse princípio torna-se muito claro como há uma soma complexa entre especialmente os atores do Pnae e suas práticas. Na medida em que o respeito ao alimento regional, por exemplo, é uma constante nos quatro cantos do país, cada região terá seu insumo predominante. Há semelhanças e individualidades simultâneas que precisam ser observadas e garantidas.

O princípio dialógico é bastante frequente na alimentação escolar, quando se verifica a dinâmica de seus atores e instituições. São vários, incluindo Governo, profissionais, estudantes, conselheiros, nutricionistas, merendeiras, gestores, órgãos de

controle, dentre outros. É importante que todos possam buscar fortalecer o diálogo, a fim de proporcionar retroalimentação positiva na estrutura da política, em busca de aprimoramento, controle e monitoramento constante. Para isso, segue-se para o derradeiro tópico que abordará justamente um dos mais relevantes do programa: sua estrutura de atores.

#### 4. PELA EFETIVIDADE JURÍDICA DO DIREITO À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E UMA VISÃO ECOSISTÊMICA DO PNAE

Em um bairro da Zona Oeste do Rio de Janeiro, um conselheiro tutelar foi chamado para atender o caso de uma menina de sete anos que se envolveu em conflito com uma colega, com a professora e, por fim, com a direção. A fim de compreender se o episódio se tratava de uma reprodução de violência, quando uma criança agredida reproduz a agressão que sofre, a criança relatou a vontade de comer. Segundo o conselheiro tutelar, entrevistado pela reportagem da BBC Brasil, esse é um caso comum de muitas famílias moradoras de bairros pobres (Carrança, 2021). A partir desse evento, elucida-se o quanto a insegurança alimentar, além de ser evento grave *per se*, repercute em outras diversas instâncias da existência e convivência humana. A boa convivência escolar, um ótimo desempenho cognitivo e o próprio combate à insegurança alimentar encontram no direito à alimentação escolar um poderoso instrumento, motivo pelo qual fortalecê-lo é uma urgência.

Assim, demonstrados os atributos, fundamentos e a complexidade desse direito no tópico anterior, é necessário refletir sobre sua efetividade e pensar nos principais e mais eficientes meios e atores pelos quais esse direito é concretizado e mantido. Para isso, acredita-se que o Pnae pode ser inicialmente compreendido como um arranjo jurídico-institucional, mas caracterizado por uma complexidade que lhe converta em um ecossistema.

Um arranjo jurídico-institucional é conceituado como categoria que, segundo Bucci e Coutinho (2017), propõe o entendimento do aparato jurídico como espécie de ‘tecnologia’ de construção institucional que, não raro, tende a falhar, pois o Direito é um dos principais “gargalos” à efetividade e à potencialidade democrática das políticas públicas que estrutura. Assim, tal categoria permitiria uma crítica interna às políticas públicas, em vez dos tradicionais “juízos e interpretações ‘externas’ usualmente feitos por juristas ao analisar a legalidade ou constitucionalidade de tais políticas” (Bucci e Coutinho, 2017, p. 324).

Considerando os agentes que integram o Pnae, tem-se como principal unidade organizadora, que o gere e financia, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação. Para acompanhar e fiscalizar, existem ainda atores como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria Geral da União (CGU), o Ministério Público e, dada a importância do controle social dos recursos, existem os Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

A fim de executar as políticas, também integram o Pnae as Entidades Executoras (EEx), que são secretarias de educação dos Estados, Distrito Federal, municípios e escolas federais; a Unidade Executora (UEEx), membro da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de

ambas, que representam a comunidade escolar, bem como as secretarias de saúde e agricultura dos entes federados e os conselhos representativos dos profissionais de nutrição.

Ocorre que no funcionamento do arranjo entre esses atores, ainda prevalecem visões limitadas e cartesianas que desconsideram o conteúdo complexo que o direito à alimentação contém, uma vez que se relaciona com educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, bem como questões ambientais e de agricultura familiar. Esse âmbito de proteção deveria implicar numa responsabilidade compartilhada de todos os entes federativos, devendo-se repensar no papel atual que a União exerce no âmbito do Pnae, trazendo para o debate a função dos Estados e dos municípios na implementação da política pública de alimentação escolar, e não apenas de execução e gestão do que é financiado pelo FNDE.

Então, a fim de superar essa visão limitada, propõe-se a compreensão do Pnae como a de um ecossistema que, como define Morin (2003, p. 27), “significa que o conjunto das interações entre populações vivas no seio de uma determinada unidade geofísica constitui uma unidade complexa de caráter organizador”. Dessa forma, percebe-se que na medida em que existe um conjunto de interações entre populações, existe uma unidade geofísica que estabelece uma unidade organizadora. Assim, torna-se relevante compreender o funcionamento desse ecossistema, corroborando inclusive com os resultados de José *et al* (2021) quanto ao estado da arte na pesquisa relativa ao Pnae, que aponta que a gestão e o funcionamento do programa no segundo lugar dentre os temas mais pesquisados.

Como se viu, no ecossistema do Programa Nacional de Alimentação Escolar há muitos atores envolvidos na política, uma pluralidade de órgãos, instituições e representantes da sociedade civil, com diálogos intersetoriais e multidisciplinares. Logo se impõe uma governança em rede dinâmica e complexa, diferente do modelo tradicional de política pública e sendo tantos os atores e recursos envolvidos, merecendo especial atenção o modelo federativo no âmbito do Pnae, bem como seu financiamento.

Segundo legislação vigente, o Programa tem natureza suplementar, devendo Estados e Municípios garantir recursos para políticas estaduais e locais. O governo federal, por meio do FNDE, repassa a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento. Os valores per capita são definidos em Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE. Após seis anos sem correção, os valores para todas as etapas e modalidades da educação básica foram reajustados em percentuais que variam de 28% a 39%, por meio da Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) nº 2, de 10 de março de 2023. Tais questões ainda fomentam debates mais acirrados, porque a depender de sua condição, é possível deliberar sobre o alcance dos recursos financeiros que podem ser destinados à garantia desse direito. Isto é, caso o direito à alimentação escolar seja reconhecido como um direito à educação, seria possível que recursos do Fundeb a ele

fossem destinados, por exemplo, não sendo assim natureza meramente de assistência social.

Enfim, considerando que o paradigma da complexidade e a visão ecossistêmica evidencia o quão limitadas e simplistas tendem a ser as análises jurídicas do Pnae, apresentam-se duas propostas com visões ecossistêmicas que visam a um aprimoramento do Pnae. A primeira delas consiste no processo de progressiva inclusão e valorização das merendeiras no Ecossistema do Pnae e a segunda corresponde à proposta de que o programa se torne nacional, por meio de novo pacto federativo, superando sua atual configuração de uma política federal.

Sobre as merendeiras, Pedraza *et al* (2018) apontam que, em sua revisão de literatura, apenas um artigo versou sobre a atuação das merendeiras, o que é preocupante, pois como bem afirmam, a atividade dessas profissionais é “essencial ao Programa, uma vez que as mesmas interagem diretamente com os alunos, estabelecendo vínculos que possibilitam conhecer suas preferências alimentares e dar orientações sobre hábitos alimentares saudáveis” (Pedraza *et al*, 2018, p. 1558). Contudo, pode-se apontar mudanças intensas, como pelo fato de que em 01/11/2023 o domínio eletrônico do FNDE divulgou um concurso para valorizar o papel dessas profissionais na oferta de uma alimentação adequada e saudável. Segundo a matéria, “[a] proposta é eleger, divulgar e premiar receitas criadas por merendeiras e merendeiros das escolas públicas de todo o Brasil. [...] até selecionar cinco profissionais (um de cada região do país) que participarão da etapa final no formato de reality show [...]” (Brasil, 2023a).

Interessante destacar o aspecto afetivo do nome “merendeiras”, sendo a forma mais acolhedora de reconhecimento, e não meramente de cozinha. As merendeiras são profissionais da educação que exercem o trabalho de levar não apenas comida para o prato dos estudantes, mas alma, coragem e afeto, conforme se verifica nos relatos publicados em obra que trata da evolução da Alimentação Escolar no país e das receitas premiadas em concursos promovidos pelo FNDE. (Brasil, 2023).

No tocante à proposta de um Sistema Nacional, em 10/07/2023 o portal virtual do FNDE reproduziu o texto de sua então presidente, Fernanda Pacobahyba, acerca de sua proposta de estabelecer um Sistema Nacional de Alimentação Escolar, de modo que o Pnae deixaria de ser exclusivamente gerido pela União. A proposta seria de que esse sistema, com formato semelhante ao do Sistema Único de Saúde (SUS) estabelecesse “uma política estruturada e compartilhada pelo governo federal, estados e municípios, cabendo ao Ministério da Educação a coordenação da política” (Brasil, 2023b). Assim, essas e outras mudanças na natureza do Pnae parecem, enfim, refletirem o ideal de complexidade que se buscou reconhecer ao longo deste trabalho.

O modelo de financiamento vigente, oriundo da própria institucionalização do Programa de Alimentação Escolar, adota, assim, uma visão limitada e cartesiana, na medida em que enxerga o Pnae como uma política de natureza federal e não nacional, no âmbito das competências constitucionais. Além disso, o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no sentido de que alimentação escolar não é considerada uma despesa educacional também contribui para forçar (e até vincular) uma interpretação meramente literal do Texto Constitucional, motivo pelo qual é preciso repensar a natureza constitucional do direito à alimentação escolar.

O estudo aprofundado em torno direito à alimentação escolar é necessário, na medida em que sua fundamentação contribui para seu âmbito de proteção, repercussão, bem como definição de responsabilidades e financiamento no Brasil. É preciso compreender a alimentação escolar não meramente em seu caráter assistencialista, mas como um direito humano e fundamental à dignidade das crianças e jovens brasileiros, que possui complexo conteúdo que se relaciona com educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, bem como questões ambientais e de agricultura familiar.

Isso acaba repercutindo, por exemplo, numa responsabilidade compartilhada de todos os entes federativos, devendo-se repensar, portanto, no papel atual que a União exerce no âmbito do Pnae, trazendo para o debate a função dos Estados e dos municípios na implementação da política pública de alimentação escolar, e não apenas de execução e gestão do que é financiado pelo FNDE.

Sobre o financiamento da educação pública brasileira, deve-se considerar o previsto no art. 212 da Constituição Federal: “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Mais adiante, segundo o §4º, os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, inciso VII serão financiados com recursos de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. A educação básica pública, entretanto, terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma legal.

No âmbito da legislação infraconstitucional, além da Lei do Pnae, é importante considerar a Lei nº 9.392, de 1996, que institui as diretrizes e bases da educação nacional, conhecida como LDB. É uma espécie de lei geral da educação brasileira. Seu art. 71 assevera que “não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social” (inciso IV).

No que concerne especificamente sobre o financiamento da educação, a Lei nº 14.113, de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), prevê, em seu art. 29, que “é vedada a utilização dos recursos dos Fundos para financiamento das despesas não consideradas de manutenção e de desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996” (inciso I). Em outras palavras, a partir da análise conjunta dos dispositivos supracitados, numa interpretação meramente literal, visualiza-se que a alimentação escolar não poderia ser financiada com recursos do Fundeb, nem tampouco do salário-educação, o que limita não só o aporte financeiro que poderia ser dos outros entes federativos, bem como o escopo de atuação da política pública. Não se faz uma política social estruturada sem recurso público e governança, motivo pelo qual é fundamental repensar o modelo e o financiamento da política de alimentação escolar brasileira.

Diante disso, a questão do financiamento merece reflexão hermenêutica, como de eventual necessidade de mudança legislativa para fortalecer a segurança jurídica da natureza da alimentação escolar, como do seu escopo e poder de atuação federativa. O problema, portanto, é de governança estrutural da política pública, o que repercute na natureza do direito à alimentação escolar, alcance, limites e financiamento, motivo pelo qual a visão ecossistêmica do Pnae deve ser fortalecida e internalizada por todos seus atores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) é uma referência internacional de política pública intersetorial de educação, de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento local sustentável. No Brasil, a alimentação escolar é um direito garantido constitucionalmente, com recursos financeiros previstos no orçamento anual do Ministério da Educação, por meio do FNDE, gratuito e universal para 40 milhões de estudantes, diariamente.

O Pnae consiste no repasse de recursos financeiros federais para o atendimento de estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica nas redes municipal, distrital, estadual e federal e nas entidades qualificadas como filantrópicas ou por elas mantidas, nas escolas confessionais mantidas por entidade sem fins lucrativos e nas escolas comunitárias conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Seu objetivo é contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

O modelo vigente, oriundo da própria institucionalização do Programa de Alimentação Escolar, ainda adota uma visão limitada e cartesiana, na medida em que enxerga o Pnae como uma política de natureza federal e não nacional, no âmbito das competências constitucionais. É preciso, desse modo, abrir possibilidades para uma visão ecossistêmica do Pnae, percebendo as conexões da natureza do direito à alimentação escolar com seus atores e mecanismos de efetivação.

Como se vê, considerando o ecossistema do Programa Nacional de Alimentação Escolar, são muitos os atores envolvidos na política, o que demanda uma pluralidade de órgãos, instituições e representantes da sociedade civil, com diálogos intersetoriais e multidisciplinares, motivo pelo qual se impõe uma governança em rede, que é dinâmica e complexa, diferente do modelo tradicional de política pública.

É preciso compreender, ainda, a alimentação escolar não meramente em seu caráter assistencialista, mas como um direito humano e fundamental à dignidade dos estudantes brasileiros, que possui complexo conteúdo que se relaciona com educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, bem como questões ambientais e de agricultura familiar.

Isso acaba repercutindo, por exemplo, numa responsabilidade compartilhada de todos os entes federativos, devendo-se repensar, portanto, no papel atual que a União exerce no âmbito do Pnae, trazendo para o debate a função dos Estados e dos municípios na implementação da política pública de alimentação escolar, e não apenas de



execução e gestão do que é financiado pelo FNDE, por meio de uma visão ecossistêmica da política pública.

## REFERÊNCIAS

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Fundamentos Epistemológicos do Direito Ambiental**. 2 ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2019.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Manole, 2007.

BRASIL, 2023a. FNDE. Notícias. **FNDE divulga reality show Vida de Merendeira**. Publicado em 01/11/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/fnde-divulga-reality-show-vida-de-merendeira> . Acesso em 25 de janeiro de 2023.

BRASIL, 2023b. FNDE. Notícias. **Conheça a proposta do Sistema Nacional de Alimentação Escolar**. Publicado em 10/07/2023 11h19. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/assuntos/noticias/conheca-a-proposta-do-sistema-nacional-de-alimentacao-escolar> . Acesso em 25 de janeiro de 2023.

BRASIL. FNDE. **Brasil da Alimentação Escolar: um giro pelas melhores receitas**. Disponível em <https://centrodeexcelencia.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Brasil-da-Alimentacao-Escolar.pdf> . Acesso em 2 de fevereiro de 2024.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Manole, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas (DPP). **Revista estudos institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas *in* **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**, Blucher, 2017.

CARRANÇA, Thais. **'Minha aluna desmaiou de fome': professores denunciam crise urgente nas escolas brasileiras**. Da BBC News Brasil: São Paulo. 17 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59215351> . Acesso em:

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. A política pública como campo multidisciplinar, v. 2, p. 181-206, 2013.

DELLA BARBA, Mariana; SOUZA, Felipe. 'Água e sal' para o almoço? Diário no Facebook reúne flagras de merenda escolar. Da BBC News Brasil: São Paulo. 06 de abril de 2016. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160404\\_salasocial\\_merenda\\_escolas\\_fs](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160404_salasocial_merenda_escolas_fs) . Acesso em 31/01/2024

JOSÉ, Maria Eduarda Ribeiro; Azevedo, Ana Beatriz Coelho; Quadros, Jhenifer Paiva; Bandoni, Daniel Henrique; Canella, Daniela Silva. Produção científica sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar: o estado da arte. **Interagir: pensando a extensão**, n. 31, p. 1-23, 2021. <https://doi.org/10.12957/interag.2021.54509>

FERREIRA, Helen Gonçalves Romeiro; ALVES, Rodrigo Gomes; MELLO, Silvia Conceição Reis Pereira. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): alimentação e aprendizagem. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, v. 22, n. 44, p. 90-113, 2019.

IDOETA, Paula Adamo; SANCHES, Mariana. **Sem merenda**: quando férias escolares significam fome no Brasil. Da BBC News Brasil: São Paulo. 15 julho 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48953335> . Acesso em 25 de janeiro de 2023.

LOPES, Bruno de Jesus et al. Análise das deficiências dos conselhos de alimentação escolar com base nos relatórios de fiscalização municipal da Controladoria Geral da União. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 7, 2019.

MARTINS, Naiara Ferreira. **A função normativa dos conselhos de alimentação escolar na indução do sistema de articulação transversal do PNAE**: a participação descentralizada da sociedade na mobilização do direito fundamental à alimentação. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2020.

MATIAS, João Luís Nogueira; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito, economia e meio ambiente: a função promocional da ordem jurídica e o incentivo a condutas ambientalmente desejadas. **Nomos**. Fortaleza, v. 27, p. 155-176, jul./dez., 2007.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem-feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. Eloá Jacobina. 8a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

PEDRAZA, Dixis Figueroa et al. Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: revisão da literatura. **Ciência & saúde coletiva**, v. 23, p. 1551-1560, 2018.

POMBO, Olga. Epistemologia da Interdisciplinaridade. **Revista Do Centro De Educação E Letras Da Unioeste** - Campus de Foz do Iguaçu, v. 10, nº 1, p. 9-40. 2008.

SILVA, Edleuza Oliveira; AMPARO-SANTOS, Lígia; SOARES, Micheli Dantas. Alimentação escolar e constituição de identidades dos escolares: da merenda para pobres ao direito à alimentação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 34, 2018.

VERDÉLIO, Andreia. Governo reinstala Conselho Nacional de Segurança Alimentar. São Paulo. **Agência Brasil**, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-02/governo-reinstala-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar> . Acesso em 25 de janeiro de 2023.