

**A MERENDA ESCOLAR COMO MEIO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À  
EDUCAÇÃO E A CONTRIBUIÇÃO DO JUDICIÁRIO**

**SCHOOL MERENDA AS A MEANS OF THE EFFECTIVENESS OF THE  
RIGHT TO EDUCATION AND THE CONTRIBUTION OF THE JUDICIARY**

**Aliny Rodrigues Miranda<sup>1</sup>**

**Alexandre Melo Franco de Moraes Bahia<sup>2</sup>**

**Resumo:** O direito à alimentação através da merenda escolar surge como um indispensável aliado em busca de uma educação que garanta a igualdade de oportunidades, a cidadania e a consecução dos objetivos do Estado Democrático de Direito. Apesar de todos os seus benefícios, a merenda escolar hodiernamente é negligenciada pelos Poderes Executivo e Legislativo possibilitando o questionamento judicial, ocasionando o que comumente se chama de “Judicialização da Educação”. O principal objetivo deste trabalho é, pois, analisar a conjuntura do direito à educação associado à merenda escolar e às suas formas de efetivação. Através de uma análise crítica, tendo em vista a evolução dos direitos sociais e o papel assumido pelo Judiciário pós Constituição de 1988. A metodologia do trabalho se valerá de dados secundários, a partir dos autores estudados, e se espera a afirmação da hipótese levantada, por efeito da interferência do Judiciário para a efetivação das Políticas Públicas sociais.

**Palavras-chave:** Educação; Merenda Escolar; Políticas Públicas; Judicialização da Educação.

**Abstract:** The right to food through school meal appears as an indispensable ally in the pursuit of education. An education that ensure equal opportunities, citizenship and the achievement of the Democratic Rule of Law objectives. Despite all benefits, the Executive and Legislative branches have neglected the school meal, giving chance to the judicial inquiry, commonly named “Judicialization of Education”. The goal of this study is to analyze the situation of the education right associated with school meals and its execution. All this

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto; Advogada.

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela UFMG. Prof. Adjunto na Universidade Federal de Ouro Preto e IBMEC-BH. Bolsista de Produtividade da CAPES

through a critical analysis, in view of the evolution of the social rights and the role played by the Judiciary after the 1988 Brazilian Constitution. The methodology of this work focus on secondary data from the studied authors. The hope is to claim the hypothesis, by the effect of judicial interference for the realization of the social public policies.

**Keywords:** Education, School Meal; Public Policies; Judicialization of Education.

## 1. Introdução

A Constituição da República de 1988 alçou aos direitos sociais, meios para que pudessem ser exigidos judicialmente. Observa-se que embora as Constituições anteriores fizessem referência a alguns direitos sociais, tais direitos não abarcavam o forte compromisso com a justiça social e a dignidade da pessoa humana, somente considerados como objetivos fundamentais da República após a Magna Carta. Neste sentido, todos os órgãos estatais devem contribuir para sua máxima efetividade e eficácia.

Conforme salienta o Ministro Celso de Mello (2008), no discurso proferido na solenidade de posse do Ministro Gilmar Mendes, na presidência do STF:

Nada mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem convenientes aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos.

Nessa esteira, as normas orçamentárias, bem como as prioridades dos Poderes Executivo e Legislativo, devem estar voltadas para a consecução dos direitos fundamentais, de forma a reconhecer que não há supremacia absoluta da discricionariedade dos Poderes em relação aos direitos fundamentais, devendo pautar-se pela busca da realização da lei como sua finalidade maior.

É certo que os direitos sociais encontram-se adstritos a limites fáticos e jurídicos, incumbindo ao Poder Público o dever de comprovar a impossibilidade de atender tais demandas. A omissão estatal em deixar de cumprir os mandamentos constitucionais qualifica-se como grave desrespeito à Constituição e ao seu extenso rol de direitos, possibilitando a

atuação positiva do Poder Judiciário, a fim de garantir a efetividade dos direitos dos cidadãos consagrados no texto constitucional.

O advento da Constituição de 1988, como ressaltado por Cittadino (2015), propiciou ao Judiciário um espaço público, onde as pessoas pudessem reivindicar seus direitos. A judicialização se tornou, portanto, uma cidadania juridicamente participativa. Neste contexto surgiu o estudo, de modo a possibilitar reflexões sobre as omissões dos Poderes Executivo e Legislativo em relação à merenda escolar, analisando a legitimidade do Poder Judiciário para implementação das Políticas Públicas Sociais, assegurando uma educação digna e de qualidade.

Para o desenvolvimento do tema optamos por uma pesquisa documental envolvendo textos, livros e também legislação e descrições de políticas públicas relacionadas ao tema. Também essencial foi o resgate da jurisprudência dos nossos Tribunais, de forma a mostrar como a questão teórica era vista pelo Judiciário na solução de casos concretos, inclusive porque a atuação dos Tribunais quanto à judicialização em geral e a merenda escolar em particular foi objeto do presente texto.

Após o desenvolvimento do tema chega-se à conclusão de que o direito à alimentação adequada nas escolas brasileiras surge como um mecanismo de aperfeiçoamento do direito fundamental à educação, de forma a garantir o acesso dos alunos nas escolas. De sorte que os alunos tenham reais condições de aprendizado e permanência no ambiente escolar. Todos esses aspectos confirmam a grande relevância da pesquisa desenvolvida, uma vez que o referido assunto afeta milhares de estudantes em todo país, pois, conforme será abordado a diante, apesar dos constantes esforços dos Poderes Públicos a merenda escolar ainda carece de uma maior assistência e seriedade.

## **2. Os direitos sociais, seus precedentes e sua evolução**

Os direitos fundamentais se consolidam com o surgimento do Estado Constitucional, cuja razão de ser se consubstancia na proteção da dignidade da pessoa humana. Mas é plenamente possível uma fase pré-constitucional, com algumas ideias essenciais para o reconhecimento dos direitos humanos.\

A *Magna Charta Libertatum* no século XIII tornou-se um marco para o estudo dos direitos fundamentais, trata-se do pacto firmado pelo Rei João Sem Terra e pelos bispos e barões ingleses em 1215. Embora tal documento tenha, inicialmente, garantido apenas aos

nobres ingleses alguns privilégios excluindo o restante da população, possibilitou o reconhecimento de alguns direitos de liberdades civis, como a garantia da propriedade e a proteção contra a prisão arbitrária e que depois foram expandidos para todos os cidadãos e inspiraram legislações de todo o mundo.

Ressalta-se ainda, a Reforma Protestante que levou ao gradativo reconhecimento da liberdade religiosa e de culto, as Declarações de Direito da Inglaterra no século XVII e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

Desde então, surgiram vários outros documentos, mas apenas algumas parcelas da sociedade eram resguardadas, entretanto não podemos deixar de conferir a esses documentos um papel importante na construção dos direitos fundamentais.

Com efeito, a vinculação do Estado às normas constitucionais, acompanhado posteriormente da garantia do controle Judiciário, acabou propiciando, embora o resultado tenha sido lento e diferente em muitos países, a consagração dos direitos fundamentais.

Fato é que os direitos e garantias individuais, surgiram como resposta à dominação e opressão em que a classe dominada (burguesia) se sujeitava em face da classe dominante (clero e a nobreza). Tais direitos consolidaram-se através de discursos políticos modernos, necessários à autonomia particular em face dos Estados absolutistas em uma Europa marcada pela expansão capitalista.

Oportuno se torna dizer que os direitos fundamentais possuem algumas características particulares e por isso se distinguem dos demais direitos, segundo Novelino (2013)<sup>3</sup>, dentre algumas características cabe ressaltar a *universalidade, inalienabilidade, imprescritibilidade, historicidade, irrenunciabilidade e a relatividade*.

É bem verdade, que os direitos fundamentais não surgiram em um único momento histórico, mas sim em períodos distintos. Há, portanto, uma progressividade de caráter cumulativo que deu origem às chamadas “gerações” ou “dimensões” dos direitos fundamentais<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Universalidade, toda e qualquer sociedade deveria adotar um rol mínimo de proteção a dignidade da pessoa humana, considerando as diferentes manifestações culturais. O conceito de inalienabilidade se daria pelo fato de que, os direitos fundamentais não possuem caráter patrimonial sendo indisponíveis, portanto, inegociáveis. Imprescritíveis, pois não sofrem interferência pelo decurso do tempo. A historicidade deve se ao fato de que, os direitos fundamentais surgem conforme o contexto histórico da época, sendo mutáveis. Irrenunciável, pois o seu não exercício não significa a renúncia dos direitos fundamentais, pois o núcleo substancial dos direitos fundamentais não podem ser abdicados. Por fim, a relatividade preceitua as limitações por outros direitos constitucionais, considerando que nenhum direito é absoluto.

<sup>4</sup> A referência a gerações ou dimensões de direitos fundamentais é feita apenas de forma a lembrar a maneira como os mesmos foram sendo reconhecidos na história do constitucionalismo moderno. Sabe-se, contudo, que essa classificação é, desde já algum tempo, objeto de críticas por sempre colocá-los de forma estanque, [www.culturasjuridicas.uff.br](http://www.culturasjuridicas.uff.br) **Niterói, 19 de Novembro de 2016.**

Dentre os direitos de *primeira dimensão* encontram-se os *ideais liberais* da Revolução Francesa e norte-americana, no final do século XVIII. Busca-se a limitação do poder estatal, dando ensejo aos valores *de liberdade, igualdade e o direito de participação política*. Tem-se o indivíduo como seu principal objeto, caracterizado por um cunho fortemente individualista, demarcando uma zona de não intervenção estatal, razão pela qual são considerados direitos “negativos”.

Os direitos de *segunda dimensão* estão relacionados a uma ideia de igualdade entre os indivíduos, destacando-se os direitos sociais, econômicos e culturais. Observa-se que os impactos da industrialização e os graves problemas de âmbito social, não permitiriam que as garantias meramente formais de igualdade e liberdade se consolidassem, passa-se a discutir amplamente o papel do homem em seu meio social. Exige-se a redução das desigualdades, através de prestações materiais e jurídicas do Estado. Verifica-se a mudança de um Estado Liberal onde a intervenção estatal era mínima para um Estado Social (*Welfare State*), por meio do qual as liberdades formais tornar-se-iam liberdades materiais.

Em seguida, surgem os direitos de *terceira dimensão* ligados ao ideal de *fraternidade ou solidariedade* caracterizando-se como direitos difusos. As diferenças entre as nações corroboraram para uma atuação efetiva dos países economicamente bem sucedidos face aos países subdesenvolvidos. Verifica-se neste período o surgimento do direito ao meio ambiente, direito à paz, o direito de comunicação entre outros. Por conseguinte, são direitos que transcendem a esfera individual. Segundo Celso Mello “materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais” (STF, MS 22.164/SP).

Com a crise do Estado Liberal e a consagração do Estado Social de Direito, os Estados assumiram uma postura diversa da anteriormente adotada, a fim de viabilizar a distribuição material de igualdades propiciando a redução das desigualdades sociais. A partir de então, alguns países começaram a adotar nos textos de suas respectivas constituições dispositivos que referenciavam os direitos sociais, destacando-se a Constituição do México de 1917 e a Constituição da Alemanha em 1919.

Segundo Bonavides (2004b), o ser humano necessitava de um mínimo de proteção e de garantias de sobrevivência no meio social, com grau maior de juridicidade, positividade e eficácia. Nesta perspectiva, surgiram os direitos sociais.

---

enquanto, na verdade, os mesmos devem ser vistos como interdependentes e indivisíveis. Sobre isso ver MAGALHÃES (2006).

No contexto brasileiro, a Constituição de 1934 foi fortemente influenciada pela nova tendência das primeiras constituições do Estado Social, assim foram inseridos no texto constitucional matérias de ordem social, dentre outros, os direitos à assistência judiciária gratuita, direitos ao trabalho e à assistência dos indigentes, a proteção à maternidade e à infância, bem como o direito à educação.

Com o advento da Constituição da República de 1988, interrompeu-se a ordem jurídica anterior redemocratizando o país, após pouco mais de duas décadas de regime autoritário. Tendo como principal finalidade a instauração de um Estado Democrático de Direito, privilegiando os direitos fundamentais e a redução das desigualdades sociais, propiciando a dignidade da pessoa humana.

Como salienta Bonavides (2004b, p. 335):

A clara opção constitucional de alguns sistemas pluralistas por um Estado Social tem levado a da ordem econômica e social se não o mais importante capítulo da Constituição, pelo menos aquele onde se escreve a verdadeira essência e finalidade de um novo modelo de Estado que, adotando a fórmula de consenso, pretenda lograr a consecução de objetivos sem os quais princípios da importância fundamental da igualdade ficariam consideravelmente deficitários ou desfalcados de seus componentes democráticos. Neste caso a liberdade seria privilégio ou ilusão de teóricos; uma fábula para diletantes acadêmicos.

A carta de 1988 representou um avanço importantíssimo na proteção dos direitos fundamentais no Brasil, se consolidaram as garantias individuais assegurando-se a participação popular e acolhendo a ideia de universalidade dos direitos humanos, verifica-se neste período uma progressão em relação às Constituições anteriores.

Os direitos sociais na CR/88 foram considerados direitos fundamentais desencadeando a sua aplicabilidade imediata, conforme art. 5º, §1º, da CR. Ocasionalmente, portanto, a sua máxima efetividade por parte dos poderes públicos, no âmbito de suas competências, propiciando a legitimação do poder judiciário para a sua correta aplicação.

Alguns autores, como por exemplo, Robert Alexy, conforme salienta SIQUEIRA (2011) dividem os direitos sociais em autoaplicáveis, e os direitos sociais programáticos. Os direitos sociais programáticos são enunciados que descrevem condutas a serem alcançadas pelo Estado, ainda nos dizeres do autor Roberto Barroso, de acordo com SIQUEIRA (2011), seriam normas que “contêm disposições indicadoras de valores a serem preservados e de fins

sociais a serem alcançados”, apontado diretrizes tendo eficácia limitada à atuação da Administração Pública.

Mister se faz ressaltar, que o Preâmbulo da Constituição da República enfatiza o bem estar e os direitos sociais, sua observância é de suma importância, uma vez que estabelece critérios de interpretação e os valores esposados no texto constitucional.

Nota-se que a Constituição da República adota nos seus artigos 6º e 7º um rol mínimo de direitos que devem ser garantidos aos indivíduos. Ademais, no artigo 3º, da CR são elencados os objetivos da República Federativa do Brasil, entre eles o desenvolvimento nacional, a garantia de uma sociedade livre, justa e solidária.

De modo geral, o desenvolvimento nacional de uma sociedade justa e solidária se perfaz através de políticas públicas, voltadas à inclusão do indivíduo. Nas palavras de BONAVIDES (2004b, p. 345):

O Estado Social é a terceira revolução da Idade Moderna: a revolução da sociedade. Já não se trata, portanto da revolução de uma classe, como vinha acontecendo em épocas políticas antecedentes, mas daquilo que poderá vir a ser talvez a última das revoluções: a revolução final pelo estabelecimento de um poder democrático legítimo. Com o movimento político de todas as classes, sela-se o pacto da convergência e solidariedade econômico e social, resultante de uma revolução sem sangue, nascida do consenso, da realidade e dos fatos, e assentada sobre um constitucionalismo social, que não precisa de dogmas, de teorias ou de frases; um constitucionalismo que se prende menos ao poder constituinte formal que aos poderes constituintes materiais.

Diante do exposto, nota-se que os direitos fundamentais alcançaram um patamar de proteção jamais visto, “os direitos sociais não são apenas justificáveis, mas são providos, no ordenamento constitucional da garantia da supremacia rigidez do § 4º do art. 60” (BONAVIDES 2004b, p.647). Em razão disso, são consideradas cláusulas pétreas, limitações materiais que não admitem a sua abolição.

### **3. O papel do estado frente à implementação das políticas públicas para a consolidação dos direitos sociais**

Cumprir observar preliminarmente que os direitos sociais apresentam uma dupla dimensão subjetiva e objetiva, conforme realça SARLET (2014) a esfera subjetiva dos



direitos sociais possibilita aos seus destinatários a sua exigência face ao Estado, conquanto, o seu viés objetivo exigiria por parte do Estado ações que viabilizassem a sua concretude, inclusive em caráter preventivo. Segundo SARLET (2014, p. 566):

Apesar da ausência de norma expressa no direito constitucional pátrio qualificando a nossa República como um Estado social e democrático de Direito (o art. 1º, caput, refere apenas os termos democrático e Direito), não restam dúvidas – nisso parece existir um amplo consenso na doutrina – de que nem por isso o princípio fundamental do Estado Social deixou de encontrar guarida em nossa Constituição.

A intervenção do Estado para a promoção dos direitos sociais denominou-se de Políticas Públicas.

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, *apud* NASCIMENTO, 2012, p.179).

Ressalta-se ainda, que os direitos sociais são evidentemente definidos por intervenções, sejam elas estatais ou mesmo de organizações não governamentais, pois necessitam de ações materiais que viabilizam a sua efetivação e igualdade material oportunizando os exercícios das liberdades. “os direitos sociais têm como seu titular direto os cidadãos, pelo que atividades ou prestações reclamadas do Estado surgem como verdadeiras obrigações destes, como componente passivo daqueles direitos” (CANOTILHO, 2000, p.610). Diferentemente dos direitos e garantias individuais que inicialmente garantiam apenas a igualdade formal dos indivíduos perante as leis, mas que hoje em uma nova releitura também necessitam de intervenções para salvaguardar os direitos e garantias individuais.

Conforme exposto, o Estado surge como garantidor e principal precursor das condições materiais para uma existência digna, em sendo assim o indivíduo deveria ter acesso a todas as condições necessárias para desfrutar de seus direitos de forma isonômica. “As capacidades que consistem nas ‘oportunidades de alcançar combinações valiosas de funcionalidades humanas’, ou seja ‘o que uma pessoa é capaz de fazer ou ser’”(SEN, *apud* SIQUEIRA, 2011, p. 610).



Entretanto, para a efetivação de tais Políticas Públicas são indispensáveis o financiamento e numerário disponível. O que por muitas vezes passa-se por despercebido, é de onde são retirados tais recursos financeiros.

Segundo SIQUEIRA (2011) por meio dos tributos instituídos pelo Estado no exercício do poder de império, a sociedade financia as atividades estatais, a fim de que este possa promover ações prestacionais voltadas à comunidade, inclusive para a efetividade dos direitos fundamentais, sendo uma obrigação jurídica. Ao Estado é imputado o dever de gerir adequadamente os recursos angariados, destinando-os às necessidades básicas dos indivíduos, de forma a propiciar a dignidade humana e a garantir o mínimo existencial estabelecendo prioridades orçamentárias.

Com efeito, os poderes públicos carecem de uma seriedade orçamentária, pois segundo TORRES (2010) tais direitos não se encontram sob a discricionariedade da Administração Pública ou do Legislativo, sendo essenciais as garantias das liberdades e da estruturação dos serviços públicos, considerando que os direitos individuais tenham mais relevância do que os fundamentos de política financeira. Nos tempos atuais o Estado parece seguir a ética do mercado desconsiderando a dignidade humana, tornando-se refém de uma política globalizada.

Ainda nos dizeres de BONAVIDES (2004a, p. 645):

Um pleito com sede nos artigos da Lei Maior, pleito em que se questionem as disponibilidades e a capacidade do Estado de ministrar pretensões de ordem material com que concretizar direitos sociais, não pode a autoridade judicante, tanto quanto a executiva ou legislativa, exonerar-se debaixo daquele pretexto e alegativa da obrigação constitucional de fazer valer a observância das regras e princípios de proteção a semelhantes direitos estampados na Lei Suprema.

Em virtude dessas considerações, é perceptível o papel estatal e a sua ingerência no âmbito dos direitos sociais, de modo a assegurar aos indivíduos de forma difusa a concretização dos direitos sociais estabelecidos na Constituição da República. Ademais, é dever do Estado a promoção da dignidade humana e a proteção dos direitos fundamentais, tornando-se claro que apenas com a igualdade de oportunidades guiada por uma justiça material e não meramente formal é que haverá democracia e a consolidação de um Estado Democrático de Direito.

Ainda cabe ponderar, que com o advento da Constituição de 1988 buscou-se assegurar ao indivíduo o rol mínimo dos direitos sociais, independentemente das condições

enfrentadas pela Administração Pública ou pelo Poder Legislativo, tendo em vista que foram consolidados na Magna Carta de 1988 de forma implícita, pois o artigo 3º, III da Constituição da República estabeleceu como um dos objetivos da República Federativa do Brasil a erradicação da pobreza e a marginalização. Vejamos BARROSO (2005, p.52):

Partindo da premissa (...) de que os princípios, a despeito de sua indeterminação a partir de um certo ponto, possuem um núcleo no qual operam como regras, tem-se sustentado que no tocante ao princípio da dignidade da pessoa humana esse núcleo é representado pelo mínimo existencial. Embora haja visões mais ambiciosas do alcance elementar do princípio, há razoável consenso de que ele inclui os direitos à renda mínima, saúde básica, educação fundamental e acesso à justiça.

Em sendo assim, o indivíduo teria à sua disposição mecanismos básicos para assegurar o seu livre desenvolvimento, de forma a propiciar o bem-estar social. Consoante noção cediça, os direitos sociais demandam grande aporte financeiro para a sua consecução. Para exercermos as liberdades são precisos recursos, sejam eles econômicos ou não. Neste sentido, os orçamentos previstos pelos órgãos públicos são limitados e as necessidades são constantes. “Aos limites fáticos e jurídicos enfrentados pela administração pública na implementação das políticas públicas denominou-se reserva do possível”(SANTOS, 2012, p.192).

Conforme salienta SANTOS (2012), a reserva do possível surgiu no direito Alemão, após a Corte Alemã ter se utilizado da inovadora teoria em um julgamento acerca de uma demanda proposta por estudantes que não teriam sido admitidos em escolas de medicina em Munique, após a limitação de vagas de graduações pelo governo alemão, estabelecendo assim o que seria plausível a sociedade exigir do Estado dentro dos limites aceitáveis.

Tenha-se presente que a reserva do possível está intimamente ligada ao mínimo existencial, pois a Constituição da República em seus preceitos estabeleceu condições materiais mínimas de existência. Deste modo, apenas depois de assegurado o mínimo previsto é que poderia se discutir os recursos remanescentes, estabelecendo-se de tal forma prioridades orçamentárias.

No entanto, a teoria da reserva do possível no contexto brasileiro tomou contornos diferentes, baseando-se quase que exclusivamente na suficiência de recursos públicos e a previsão orçamentária. Em alguns julgados principalmente no que se refere ao direito à saúde,

reconhece-se a inaplicabilidade de tal teoria, salvo inequívoca comprovação da ausência de recursos.

Por sua vez, conforme destaca SARLET (2014), a vedação do retrocesso dos direitos sociais, está ligada ao controle da proibição jurídico constitucional das medidas restritivas ou supressivas de tais direitos, tendo em vista o caráter essencial e fundamental dos direitos sociais. Além do que, a vedação do retrocesso é considerada um princípio implícito, oriundo dos princípios da segurança jurídica, da dignidade da pessoa humana e da máxima efetividade dos direitos fundamentais. Assim, o Estado não poderia atenuar a fruição destes direitos, contudo havendo colisões entre princípios o legislador, apenas poderia alterar o que não constituísse o núcleo essencial do direito, diante um juízo de ponderação, jamais o suprimindo por completo.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais de 1966, dispõe a realização progressiva dos direitos sociais, vejamos o artigo 2º:

Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

Neste aspecto, os direitos sociais não estariam à inteira disposição dos poderes Legislativo e Executivo. As restrições e supressões desses direitos violariam os preceitos constitucionais, dando ensejo a um controle de legitimidade constitucional. Nas palavras de CANOTILHO (2000, p.472):

(...) as tarefas constitucionalmente impostas ao Estado para a concretização destes direitos devem traduzir-se na edição de medidas concretas e determinadas e não em promessas vagas e abstractas; a produção de medidas concretizadoras dos direitos sociais não é deixada à livre disponibilidade do legislador, embora este beneficie de uma ampla liberdade de conformação quer quanto à soluções normativas concretas quer quanto ao modo organizatório e ritmo de concretização.

Diante de tais ponderações, percebe-se que as garantias que asseguram a fruição dos direitos sociais, são extremamente relevantes para sua observância e consecução, limitando a

Administração Pública e o Poder Legislativo em face da preservação dos direitos sociais dos indivíduos.

#### **4. O direito à educação e a constituição**

O direito à educação é reconhecido como direito subjetivo, e está situado no âmbito dos direitos sociais de segunda dimensão. A educação está intimamente ligada à consecução dos objetivos da República Federativa do Brasil, oferecendo condições básicas para que o indivíduo possa desfrutar das liberdades estabelecidas pelo Estado Democrático de Direito. Ademais, as diretrizes constitucionais na temática da educação encontram-se inseridas no Capítulo II da CR, Título II destinado aos direitos e garantias fundamentais e no título VIII da Ordem Social, capítulo III, artigos 205 ao 214.

Com efeito, o aspecto fundamental formal é perceptível, pois o direito à educação está estabelecido na Constituição e amparado pelo artigo 60, § 4º, IV da CR, sendo vedada a sua extinção ou supressão pelo legislador ordinário, mesmo que exercendo o poder constituinte reformador. No tocante ao aspecto material o direito à educação se consolida por se tratar de verdadeira essência para a promoção da dignidade da pessoa humana.

É bem verdade que o direito à educação vem ocupando espaço nas Constituições da sociedade contemporânea. Nas cartas magnas brasileiras a educação sempre esteve presente com maior ou menor importância, mas apenas com o advento da Constituição da República em 1988 o direito à educação assumiu um papel de grande relevância, sendo considerado direito social fundamental dotado de eficácia imediata, de modo que sem ele a autodeterminação dos indivíduos não existiria, sendo impossível a construção de uma nação democrática.

Tenha-se presente que a Constituição da República instituiu a obrigatoriedade do ensino e a sua gratuidade, sendo considerado como direito público subjetivo. Assim, o Estado deve garantir a educação básica obrigatória e gratuita das crianças de 04 (quatro) anos a 17 (dezessete) anos de idade, inclusive para aqueles que não possuem acesso na idade própria. Determinou ainda, a progressividade na universalização do ensino médio (art. 208), de forma a garantir que mais pessoas fossem beneficiadas.

Observa-se que o artigo 206 da Constituição da República elencou inúmeros princípios. Dentre eles destaca-se o inciso I, do art. 206, CR, ao qual dispõe que o ensino deverá ser ministrado com igualdade de condições para acesso e permanência na escola. Neste

contexto, surge o direito à alimentação escolar como um indispensável aliado dos poderes públicos para assegurar a isonomia do aprendizado e a permanência no ambiente escolar, oportunizando um ensino democrático e satisfatório.

A Carta Magna de 1988 e a Lei nº 9394/96 LDB, estabeleceram novas diretrizes para a educação, que passou a ser dividida em duas modalidades de ensino: a educação básica que compreende o ensino infantil, ensino fundamental e médio – e o ensino superior.

A educação básica é compulsória e obrigatória, ficando sob a responsabilidade dos municípios, estados e Distrito Federal. Conforme dispõe o art. 211, § 2º e § 3º da CR, os municípios de forma prioritária atuarão no ensino fundamental e na educação infantil, enquanto os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. A União Federal exerce um papel supletivo, a fim de garantir a educação de forma homogênea em todo o país, com programas de livros didáticos, merenda escolar e etc.

Segundo o art. 205 da Constituição: “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”. Dessa forma, o direito à educação se torna um dos pilares do Estado Democrático de Direito, aplicando-se o caráter universal, gratuito e progressivo.

Oportuno se torna dizer que a Constituição da República de 1988, a fim de garantir os investimentos necessários para a educação, setor estratégico de qualquer nação, instituiu a destinação mínima de recursos para o ensino nos âmbitos federal, estadual e municipal.

Conforme se observa no art. 212 da CR, a União deverá aplicar no mínimo 18% (por cento) e os estados, distrito federal e municípios 25% (por cento) dos seus impostos para o desenvolvimento e manutenção da educação.

A falta da aplicação do mínimo constitucional pelo município pode levar à intervenção estadual, segundo o art. 35, III da CR. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal LC 101/2000 dispõe no art. 25 §1º, IV, b que caso o município não respeite o mínimo constitucional para a educação fica vedada a transferência de verbas voluntárias pela União. Além disso, a Constituição estabeleceu no art. 34, VII, e, da CR a hipótese de intervenção da União nos estados quando não observado o mínimo constitucional. Outrossim, sua inobservância também pode configurar crime de improbidade administrativa e também Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Convém ponderar que os gastos com a educação têm destinação específica, prevista na Lei e Diretrizes e Bases para a Educação, em sendo assim, não há uma ampla discricionariedade dos gastos mínimos por parte do administrador.

Cabe ainda mencionar, que a educação é um investimento econômico social que contribui para a formação dos indivíduos para a cidadania, fomenta o desenvolvimento do país, possibilita a transmissão do saber, desenvolve aptidões pessoais e assegura aos indivíduos o crescimento da produtividade de trabalho e do capital. Nesse diapasão, a população teria acesso a novas tecnologias contribuindo diretamente para o crescimento do país, razão pela qual a formação do indivíduo se torna um instrumento fundamental para a construção de um país próspero.

Segundo DEWEY(1959), a nutrição e a reprodução seriam para a vida fisiológica, aquilo que a educação seria para a sociedade, enfatizando, portanto, a sua essencialidade.

Os gastos com a educação variam de acordo com cada país. O Brasil, segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em uma publicação da *Education at Glance 2015*, é um dos países que mais investiu na educação nos últimos tempos, vejamos:

O Brasil destina 17.2% dos seus gastos públicos à educação, do nível de educação básica à educação superior. Somente o México e a Nova Zelândia – ambos com 18,4% - destinam uma proporção maior dos gastos públicos às instituições de ensino. Além disso, o gasto público em instituições de educação superior como percentual do gasto público total aumentou 49% entre 2005 e 2012, o que é bem acima do aumento médio da OCDE de 33%. O aumento foi ainda mais acentuado em instituições de ensino fundamental e médio. A proporção de gasto público nesses níveis aumentou 82% no mesmo período, o maior aumento entre todos os países e parceiros da OCDE com dados disponíveis (INEP, 2015b).

Entretanto, apesar de maiores investimentos na educação o gasto público anual por aluno ainda é relativamente baixo, segundo a OCDE o Brasil gasta na educação 3.441 dólares americanos, cerca de 5.876 dólares a menos que a média dos países relacionados na pesquisa. De acordo com o secretário executivo do Ministério da Educação em 2015 o percentual do PIB investido na educação alcançou o patamar de 6,2%.

Recentemente houve a promulgação do novo Plano Nacional da Educação, lei nº 13.005/2014, estabelecendo metas e diretrizes para os próximos dez anos (2014 a 2024),

tendo como um de seus objetivos a destinação do equivalente a 10% do PIB para a educação até o final do decênio.

Reuniram-se o Ministério da Educação juntamente com os entes federados e instâncias representativas da educação, para a criação do plano até então inédito, pois houve inúmeras mudanças e perspectivas que não foram anteriormente abordadas.

Com a descoberta do *pré-sal* a educação ganhou mais um aliado, pois a lei nº 12.351/2010 que regulamentou a exploração e a produção do petróleo recém descoberto determinou à criação de um Fundo Social, que ficou atrelado à participação da Petrobrás no modelo de exploração, teve como uma de suas finalidades constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social, na qual segundo a lei 12.858/2013 (que dispõe sobre a destinação de recursos advindos da participação no resultado ou compensação financeira de exploração de petróleo e gás natural, com o intuito de cumprir o disposto no inciso VI do caput do art. 214 da CR), estabeleceu que 50% dos recursos do Fundo Social deveriam ser destinados exclusivamente para a educação, bem como as receitas dos órgãos da administração direta da União, dos Estados e Municípios provenientes dos royalties sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção do pré-sal deveriam obrigatoriamente ser designados o montante de 75% (setenta e cinco por cento) para investimentos na educação.

Os investimentos em setores educacionais demandam tempo, pois não produzem benefícios imediatos, não possuem os esplendores das grandes obras e suas consequências no mercado de desenvolvimento econômico podem chegar em até 20 anos. Talvez seja esse um dos grandes fatores que ocasionam a negligência por parte dos poderes públicos em relação à educação.

Em virtude dessas considerações, afirma-se que a educação é um direito de todos e de responsabilidade do Estado, cabendo a ele efetivar Políticas Públicas que assegurem a sua efetividade e universalização. Sua importância não tem limites, pois interfere na formação pessoal da personalidade do indivíduo enquanto membro da sociedade.

De acordo com (SARLET, 2014, p.599).

Ainda no tocante à perspectiva da indivisibilidade e interdependência dos direitos fundamentais, não restam dúvidas a respeito da impossibilidade de o indivíduo desfrutar de seus direitos fundamentais (civis, políticos, sociais, e culturais) sem o acesso à alimentação adequada na sua jornada de vida cotidiana. Talvez o exemplo mais elucidativo do que se está a afirmar esteja na merenda escolar servida às crianças e adolescentes nos estabelecimentos de ensino público. Sem uma refeição



nutritiva, o aprendizado delas resultará sobremaneira limitado, senão mesmo inviabilizado, e, por consequência, toda a cadeia de direitos fundamentais restará comprometida e violada.

Posta assim a questão, é de se dizer que o direito a uma alimentação adequada nas escolas brasileiras surge como um mecanismo de aperfeiçoamento do direito fundamental à educação. De modo que, os alunos tenham iguais condições de aprendizado e permanência no ambiente escolar.

A criação de programas suplementares como o da merenda escolar, são essenciais para a consecução do direito à educação. Levando em consideração a realidade brasileira, assegurando a permanência dos estudantes na escola.

De acordo com a PNAD/IBGE, o percentual de domicílios particulares brasileiros que se encontravam em algum grau de insegurança alimentar caiu de 30,2% em 2009 para 22,6% em 2013. De acordo com o IBGE, no ano passado 52 milhões de pessoas residentes em 14,7 milhões de domicílios apresentavam alguma restrição alimentar ou, pelo menos, alguma preocupação com a possibilidade de ocorrer restrição, devido à falta de recursos para adquirir alimentos (PLANALTO, 2014).

A partir desta análise é que se pretende demonstrar a diante a estreita ligação entre a merenda escolar e o direito fundamental à educação, de forma a certificar que sem uma alimentação escolar digna não há educação que sobreviva.

## **5. O direito à alimentação escolar, aspectos e contribuições para a educação**

O direito à alimentação foi incorporado ao art. 6º da CR, recentemente através da EC 64 de 04.02.2010. Antes mesmo de ser previsto na Constituição, considerando a indivisibilidade dos direitos fundamentais, seria adequado o seu reconhecimento como direito fundamental social, decorrendo do direito à vida, à saúde e à dignidade da pessoa humana. Além do que, a lei 11.346/2006 criou o sistema Nacional de Segurança Alimentar e dispõe no art. 2º que à alimentação adequada é um direito fundamental, sendo indispensável para a realização dos outros direitos previstos na constituição, devendo o poder público adotar as políticas e ações necessárias para sua realização.

Inicialmente torna-se preciso esclarecer o motivo da opção pela denominação alimentação escolar, ao invés de merenda escolar<sup>5</sup> comumente utilizado. O presente trabalho buscar enfatizar a importância da alimentação escolar, como refeição que seja capaz de suprir grande parte das necessidades nutricionais do indivíduo, possibilitando um aprendizado satisfatório e um desenvolvimento saudável. Assim, tornou-se imprescindível rever o conceito utilizado.

Segundo LIMA (2009) a alimentação escolar esteve presente nos programas de suplementação alimentar. Seus primeiros relatos iniciaram-se nos anos 30, quando se criaram as caixas escolares, que eram mantidas com a ajuda dos estudantes que podiam contribuir e a população local. Por volta do fim de 1940, vários estudos relatavam a desnutrição como um dos maiores problemas dos países latino-americanos.

Conforme o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE ([S/D]b) no início dos anos 50 foi elaborado um documento vanguardista para a alimentação escolar, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil. Dos vários objetivos do plano apenas o Programa da Alimentação escolar subsistiu, auxiliado pelo importe financeiro do Fundo Internacional de Socorro à Infância, atualmente UNICEF, que distribuía o excedente de leite em pó destinado a outra campanha de nutrição e também os alimentos agrícolas da super-safra americana dos anos 50.

Segundo o FNDE ([S/D]a) a alimentação escolar contribui com a formação de hábitos alimentares saudáveis, melhor desempenho no aprendizado, assegurando as necessidades nutricionais dos alunos durante o período no ambiente escolar.

Como se depreende, a alimentação escolar deve superar o seu caráter assistencialista, para se tornar uma Política Pública efetiva, que assegure a todos os estudantes mais da metade de suas necessidades nutricionais, pois por toda parte do país é possível encontrar crianças que obtêm nas escolas sua principal ou única refeição no dia, para muitos a alimentação escolar representa a possibilidade de não sentir fome pelas próximas horas de permanência na escola. É o que relata o senador João Capiberibe (PSB- AP) em uma entrevista após aprovação do Projeto de Lei do Senado 217/2015 pela CDH (Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa) “[...]Nesses lugares, quando chega a época das férias escolares, infelizmente é comum vermos crianças chorando de fome. A merenda escolar é a principal refeição que eles fazem, são os filhos da fome[...].” (ROCHA, 2015). O projeto prevê que nos

---

<sup>5</sup> Para Lima (2009) A alimentação escolar não deve ser encarada como merenda ou lanche, mas como uma refeição capaz de garantir parte das necessidades nutricionais do indivíduo. É neste sentido que ela deve ser vista pelos Poderes Públicos .

municípios onde há pobreza extrema, seja destinado o dobro do valor per capita para a merenda escolar. A alimentação escolar não deve ser entendida como uma simples medida de combate à desnutrição. Deve ser encarada como algo natural e como direito fundamental, pois onde há crianças existem necessidades nutricionais.

É bem verdade que a educação necessita ser ministrada de forma indistinta, para todos os estudantes, mas uma alimentação inadequada é um elemento que pode tornar a educação diferenciada, alterando a capacidade de aprendizagem, chegando-se à conclusão de que a fome dificulta qualquer atividade, atrapalhando na concentração e raciocínio.

Em síntese, a alimentação escolar nas escolas brasileiras se tornou uma Política Pública com enorme caráter social. Até a Constituição de 1988 a alimentação escolar não tinha recursos com destinação própria, seus subsídios eram advindos de verbas da educação. Entretanto, conforme será relatado o Ministério da Educação por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação tem garantido os recursos financeiros para custear a alimentação escolar através do PNAE.

De acordo com o FNDE ([S/D]b) o Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um dos maiores programas de merenda escolar do mundo e um dos únicos que possui atendimento universalizado, sem distinção de classe social, cor, raça e religião. Baseia-se no disposto no art. 214 da Constituição da República, que preceitua a criação de um plano nacional para a educação e é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo uma autarquia do Ministério da Educação e visa a transferência suplementar de recursos para os Estados e Municípios da federação.

Ainda conforme o FNDE ([S/D]b) foi elaborado o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição nos anos 50, prevendo pela primeira vez a responsabilidade pública para a alimentação escolar em todo território nacional. Anteriormente nos anos 40 houve a tentativa de oferecer a merenda escolar, mas pela indisponibilidade de recursos não foi possível sua implantação.

Inicialmente a alimentação nas escolas brasileiras contava com a ajuda de organismos internacionais como a UNICEF para sua consolidação, pois a escassez dos recursos não permitia que o programa atendesse todas as escolas do território nacional, além disso o governo não comprava os alimentos e sim recebia doações. A partir de então, surgiram inúmeras campanhas, convênios e a subordinação da alimentação escolar ao Ministério da Educação. Apenas em 1979 o programa de alimentação escolar que anteriormente fazia parte

do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Nessa esteira, apenas em 1988 com a promulgação da Constituição da República a alimentação escolar passou a ser considerada direito de todos os alunos do ensino fundamental, através do programa suplementar da alimentação escolar.

Oportuno se torna dizer que desde a sua criação a alimentação escolar possuía um caráter centralizado, apenas um órgão era responsável por todas às etapas desde as licitações, escolhas do cardápio até a sua distribuição em todo território nacional. Apenas em 1994 ocorreu a descentralização por meio de convênios realizados entre a União, Estados e Municípios garantindo a qualidade da alimentação escolar. Alguns Municípios não aderiram à descentralização de imediato, sua ocorrência se deu por completo com a Medida Provisória nº 1784, de 14/12/98. A transferência dos recursos passou a ser feita de forma automática e direta sem a celebração de convênios, propiciando maior agilidade, alimentos frescos e de melhor qualidade.

Além disso, a MP n. 2.178, de 28/06/2001 (reedição na MP n. 1.784/98) possibilitou inúmeros avanços ao PNAE, entre eles a obrigatoriedade de aplicação de pelo menos 70% dos recursos transferidos pela União em produtos básicos, respeitando os hábitos alimentares de cada região e a produção agrícola local, propiciando o desenvolvimento da economia regional.

Ademais, em outra reedição da MP n. 1.784/98 foi instituído em cada município o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), deliberativo e autônomo considerado um instrumento de controle social. Suas funções são as mais diversas possíveis, pois acompanham desde o repasse das verbas financeiras da União até a garantia da higiene e práticas sanitárias no manuseio dos alimentos. Sendo considerado serviço público não remunerado, possuindo mandato de quatro anos, formado pelos membros da comunidade local, discentes, docentes, pais de alunos e representantes do poder executivo. O conselho exerce uma função muito importante, sua omissão ou irregularidade pode ocasionar a suspensão dos repasses do PNAE.

Em 2006 o PNAE passou a exigir a presença de nutricionistas como responsáveis técnicos do programa, permitindo que seu maior objetivo fosse alcançado, uma alimentação saudável, nutritiva e de qualidade para os estudantes das escolas públicas brasileiras. O cardápio elaborado pelo nutricionista deve fornecer 30% das necessidades nutricionais dos estudantes matriculados na educação básica, em período parcial em escolas indígenas e

quilombolas. Para os estudantes em que suas escolas não se encontram dentro deste grupo especial, a alimentação escolar deve atender 20% das necessidades nutricionais diárias. Podendo chegar até 70% das necessidades nutricionais diárias, quando em período integral, conforme a Resolução 38/2009. Tal diferenciação é precisa, pois os estudantes possuem hábitos alimentares e necessidades nutricionais diferenciadas, dependendo de sua faixa FNDE ([S/D]b).

Com o advento da lei nº11.947, de 16 de junho de 2009, os recursos do PNAE expandiram-se para toda a rede pública de educação básica, isto é, inclusive aos jovens e adultos do ensino médio. Neste mesmo contexto, instituiu que no mínimo 30% dos repasses do FNDE para o PNAE seriam investidos na aquisição de produtos da agricultura familiar, priorizando os gêneros advindos de assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas. Tal procedimento dispensa licitação e pode ser realizado por chamada pública, enfatizando uma alimentação saudável, respeitando os hábitos alimentares regionais e o desenvolvimento sustentável.

Os recursos financeiros procedem do Tesouro Nacional e estão previstos no Orçamento da União. Sua transferência é realizada através de contas correntes específicas.

Ressalta-se, que as entidades executoras são responsáveis pela execução do programa e a destinação das verbas complementares, garantindo a alimentação escolar em toda a rede pública de ensino básico.

O repasse é feito em dez parcelas anuais a contar do mês de fevereiro e são destinados para 200 dias letivos. A unidade escolar precisa estar cadastrada no Censo Escolar realizado pelo INEP/MEC.

No tocante a alimentação escolar, o valor do repasse das verbas da União é calculado da seguinte forma: número de alunos x Número de dias x Valor per capita. O PNAE como dito anteriormente possui caráter suplementar, assim o valor repassado pela União não é o valor final, sendo os Estados e Municípios responsáveis pela integralização do valor destinado a cada aluno.

De acordo com a modalidade de ensino os valores repassados pela União aos Estados e Municípios se diferenciam para atender as diversidades étnicas e nutricionais de cada faixa etária, vejamos:

Descrição	Valor
Creche	R\$ 1,00
Pré-escola	R\$ 0,50
Escolas indígenas e quilombolas	R\$ 0,60
Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos	R\$ 0,30
Ensino integral	R\$1,00
Alunos do Programa Mais Educação	R\$ 0,90
Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno	R\$ 0,50

Tabela 1. Valores per capita do repasse do PNAE.

Fonte: <http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>.

Mister se faz ressaltar, conforme o FNDE([S/D]a) o orçamento para o PNAE para o ano de 2015 foi de R \$ 3,8 bilhões de reais, beneficiando mais de 42,6 milhões de crianças, jovens e adultos estudantes, deste valor 30% ( trinta por cento) ou seja 1,14 bilhões foi aplicado para compra de produtos provenientes da agricultura familiar.

Por seu turno, a alimentação escolar é extremamente importante e possui inúmeras instituições e parceiros que auxiliam na sua efetividade, fiscalização e manutenção da qualidade. Entre eles destacam-se o Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Secretarias de Saúde e de Agricultura dos Estados e Municípios, Ministério Público da União, Conselhos de Nutricionistas, Conselhos de Alimentação Escolar, FNDE, Estados e Municípios. Além do que, qualquer pessoa física ou jurídica pode denunciar irregularidades do programa.

Por conseguinte, conclui-se que o PNAE trata-se de um plano de ação desenvolvido e aperfeiçoado ao longo de vários anos para propiciar aos alunos das escolas públicas, uma alimentação digna. Através no programa, milhares de pessoas são assistidas garantindo a permanência nas escolas e um melhor desempenho no aprendizado. Como preceitua o FNDE([S/D]b) o programa é visto como uma das Políticas Públicas mais bem sucedidas para a alimentação escolar do mundo e serve de referência para outros países latino americanos, africanos entre outros. Assim, os países estrangeiros buscam acordos de cooperação para a elaboração e implantação de projetos em suas escolas baseados no PNAE.

No próximo capítulo, passa-se a analisar a atuação do Poder Judiciário na consecução dos preceitos constitucionais referente aos direitos sociais, em especial ao direito

à alimentação escolar. A judicialização das Políticas Públicas, o ativismo judicial e a legitimidade do Poder Judiciário frente à consecução dos direitos sociais fundamentais.

## **6. A judicialização das políticas públicas, o ativismo judicial e a legitimidade do poder judiciário frene à consecução dos direitos sociais fundamentais**

Cumprir observar preliminarmente que não se pretende neste tópico esgotar toda a matéria pertinente à judicialização, do ativismo Judicial ou da legitimidade do Poder Judiciário, mas sim introduzir o tema de forma a proporcionar uma melhor reflexão sobre a abordagem jurídica do direito à alimentação escolar na jurisprudência brasileira.

A possibilidade do Poder Judiciário exercer qualquer controle que transcenda seus efeitos para as outras esferas de poder, sempre ocasionou inúmeras discussões entre os estudiosos do direito. Sob o argumento de exercer o poder discricionário a Administração Pública valora seus atos não vinculados de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade, ocasionando a impossibilidade de qualquer controle judicial sobre o mérito administrativo, restando ao Poder Judiciário unicamente examinar o aspecto legal. CARVALHO FILHO (2014, p. 127) argumenta que “a pretexto de exercer a discricionariedade, pode a Administração disfarçar a ilegalidade com o manto de legitimidade do ato, o que não raro acontece”.

Para um melhor entendimento dos aspectos que levaram à ingerência do Poder Judiciário na consecução dos direitos sociais, torna-se preciso lembrar brevemente o contexto histórico e a separação de poderes. No governo absolutista vigorava o direito dos reis dotado de uma divindade, legitimando a concentração do poder nas mãos da monarquia. Com o advento do Estado Liberal as insatisfações do governo absolutista geraram sucessivas revoluções burguesas e pensamentos que mais tarde se consolidaram na Separação de Poderes, sendo Montesquieu (1799) seu principal idealizador. A ideia central da teoria da Separação de Poderes não se baseava apenas na divisão das funções, mas sim em uma verdadeira limitação e controle, de forma que o poder não ficasse concentrado exclusivamente em uma única esfera.

O Estado Liberal, apesar de ter funcionado entre os séculos XVIII e XIX, contudo, gerou críticas em razão de que a separação dos Poderes significava, naquele modelo, o controle do Legislativo sobre o Executivo – e um Judiciário como “boca da lei” –, contudo, o Legislativo deveria permanecer omissa às necessidades materiais da população. Foi preciso



adotar uma postura positiva, de modo a intervir na vida de sua população de uma forma mais concreta para garantir a efetividade dos direitos e evitar as crescentes desigualdades. Assim, surgiu o Estado Social a fim de assegurar a população menos favorecida e que sofria com as enormes mazelas sociais, a possibilidade de desfrutar das liberdades e dos direitos de uma forma mais isonômica (BAHIA, 2004).

As Constituições Democráticas do Estado Social propiciaram a modificação da teoria da Separação de Poderes, não havendo a preponderância de funções exclusivas, sendo possível que os órgãos exercessem funções atípicas. Logo, aos Poderes poderiam ser atribuídas outras funções que não fossem preponderantes em uma única esfera.

Com efeito, a Constituição da República de 1988 instaurou uma nova ordem democrática no país, os direitos sociais foram elevados ao patamar dos direitos fundamentais, em sendo assim, as Políticas Públicas se tornaram condições necessárias para a efetividade dos direitos previstos na Constituição, conforme ressalta ROCHA e PINTO (2008).

Oportuno se torna dizer que de acordo com CAMPOS (2014) a Constituição cidadã estabeleceu um amplo rol de direitos de liberdade e igualdade prestigiando a dignidade da pessoa humana. Grupos sociais que se fizeram representar na Assembleia Constituinte obtiveram como resultado seus direitos previstos e resguardados pela nova ordem constitucional, propiciando um vasto campo para litigâncias constitucionais. Importantes questões que anteriormente eram resguardadas e discutidas apenas pelos Poderes Legislativo e Executivo, poderiam agora ser julgadas pelo Poder Judiciário.

Como ressalta ALMEIDA (2012) o Judiciário que anteriormente detinha uma atuação tímida, não tão expressiva e que vivia à mercê do Poder Executivo e do Legislativo, passou a ser um protagonista na atual democracia.

Alguns autores tentam explicar o atual contexto das Políticas Públicas e as suas frequentes demandas ao Poder Judiciário e relatam algumas possíveis causas. MAIA (2012) e ALMEIDA (2012) relacionam a omissão do Legislativo, a inserção do Poder Executivo na atividade legislativa, bem como a supremacia dos direitos sociais na atual Constituição e a exposição das demandas judiciais na mídia nacional.

O Congresso brasileiro parece caminhar para uma crise de representatividade, atingido pelos escândalos de corrupção, por sua morosidade e falta de credibilidade. Reiteradas vezes acaba se omitindo em face de questões polêmicas como, por exemplo, o reconhecimento da união homoafetiva, a fim de evitar desconfortos políticos, transfere tais

decisões ao Poder Judiciário, como salienta CAMPOS (2014). Nas palavras de POMPERMAYER (2012, p. 171):

Contudo, desde a promulgação da Constituição de 1988, nota-se que ocorre um grande descaso dos representantes eleitos, sendo flagrados diversas vezes em sucessivos escândalos, utilizando do cargo eletivo para atender a benefícios próprios, realizando feitos visando claramente a aquisição de votos para as eleições subseqüentes, em prejuízo ao atendimento das demandas sociais, como saúde, educação, previdência social dentre outros.

Com efeito, ao que se refere à atuação do Poder Executivo sua ingerência no âmbito legislativo se deu com a criação dos Decretos-lei em 1937, o Poder Executivo teve em seu alcance a atividade normativa, intervindo nas demandas em que o Congresso não atuasse com a presteza e eficiência que fosse satisfatória ao Presidente da República. Os Decretos-lei foram abolidos por um curto período de tempo no ordenamento. Com o fim da ditadura e dos atos institucionais, a Constituição de 1988 precisaria de um novo instrumento que conferisse ao Executivo a prerrogativa de legislar, dando origem às Medidas Provisórias do art. 59 da CR. O que deveria ser uma medida extrema e pouco usual se tornou cada vez mais comum, intimidando o Poder Legislativo e interferindo no trâmite dos demais trabalhos das casas legislativas, conforme estabelece MAIA (2012). Mas mesmo as Medidas Provisórias, com seu uso normalmente restrito a questões políticas mais imediatas não transferiu ao Executivo a realização dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Nessa esteira, de acordo com ALMEIDA (2012), outra provável causa para a ingerência do Poder Judiciário na concretização dos direitos sociais, seria a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais e a promoção do mínimo existencial garantindo as condições materiais mínimas. Além disso, a Constituição da República elencou uma série de prerrogativas, inclusive processuais para possibilitar o exercício dos direitos dispostos. Foi garantido o acesso à justiça, ampliando as defensorias públicas, a criação de novos juizados e o fortalecimento do Ministério Público, reforçando o papel institucional do Judiciário. Cabe, ainda, assinalar a garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição.

Dispõe o art. 5º, XXXV, da CR/88. “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça à direito.”

De fato, com a revitalização das garantias dos magistrados e as competências do Judiciário instituídas na nova constituinte, o cidadão passou a contar com um poder político

que de fato garantisse seus direitos – ou que, pelo menos, não possui a opção de não dar resposta quando procurado diferentemente dos demais (BAHIA *et al*, 2015) –, reavivando a participação dos cidadãos no rumo das Políticas Públicas no país.

A exposição midiática dos últimos tempos também propiciou a popularidade do Judiciário. Como destaca ALMEIDA (2012) o Supremo Tribunal Federal e a sua atuação no Controle de Constitucionalidade vem ganhando notoriedade nos principais jornais do país, principalmente depois dos julgamentos da Ação Penal 470, e da Lei Complementar nº 135 (mais conhecida como Lei da Ficha Limpa) entre outros.

Em síntese, as recorrentes demandas judiciais relacionadas à implementação das Políticas Públicas na efetivação dos direitos, não resultam exclusivamente da vontade ou iniciativa dos juízes, mas sim de vários fatores sejam eles sociais, políticos ou econômicos.

Embora constantemente tratadas como expressões sinônimas, cabe ressaltar que o ativismo judicial e a judicialização das Políticas Públicas, são notavelmente dicotômicas ainda que conectadas. Como pondera CAMPOS (2014, p. 248):

Enquanto judicializar as grandes questões políticas e sociais é demandar uma solução para essas questões dentro da arena judicial, o ativismo é uma escolha comportamental do juiz ou Tribunal em aceitar essa demanda e ditar soluções, certas ou erradas, para as questões levantadas.

Sabe-se que a tarefa do Poder Judiciário é garantir os preceitos da ordem constitucional, assim como propiciar aos cidadãos segurança jurídica. Conforme salienta ALMEIDA (2012), na primazia do Estado Democrático de Direito a Constituição previu mecanismos jurídicos que permitissem ao Judiciário a preservação e realização dos direitos fundamentais.

Para o gozo dos direitos sociais em especial a educação, faz-se necessária a atuação da Administração Pública. Tal prestação ocorre de forma concreta e positiva, seja com a construção de escolas, contratação de professores e servidores ou de meios que garantam o acesso e permanência dos alunos no ambiente escolar. A educação frequentemente é negligenciada, motivo pelo qual, tornam-se cada vez mais recorrentes as suas demandas ao Judiciário. De modo geral, o procedimento judicial parece suprir a falta de Políticas Públicas.

Com efeito, o ativismo judicial ocorre quando ao exercer a jurisdição o Judiciário excede as competências atribuídas pela Constituição, suprimindo os outros . Atuando de forma a protagonizar os rumos do país. Suas decisões extrapolam o dever de garantia e

respeito às diretrizes constitucionais, ditando questões de cunho político e administrativo. Em sendo assim, no ativismo judicial o juiz exerce um papel que a princípio não foi estipulado a ele, não levando em consideração os efeitos que suas decisões podem ocasionar na separação dos poderes, transformando-se em um “faz tudo”.

Consoante ao exposto percebe-se as diferenças existentes entre a judicialização das Políticas Públicas e o ativismo judicial. A judicialização evidencia a participação popular na escolha das prioridades governamentais, propiciando o exercício da cidadania e a busca pela consecução dos direitos. Enquanto, o ativismo judicial gera uma crise de instabilidade entre os poderes atribuindo ao juiz o papel de Legislador e Administrador. Nas palavras de MARTINS (2012, p.148 e 149):

O Judiciário, com a interpretação elástica do texto constitucional, intervém na esfera legislativa, com prerrogativas normativas e conseqüentemente, algumas vezes inovando o Direito.

Muito se questiona sobre a legitimidade do Judiciário em julgar aspectos em que a princípio, caberiam ao Poder Executivo ou Legislativo. E sobre qual argumento poderia o Judiciário determinar os novos ditames sociais, expressando a vontade de uma minoria que não foi eleita democraticamente pela população. Posta assim a questão, é de se dizer que com a falência das instituições democráticas, o judiciário passou a intervir nas decisões que afetam a coletividade. Mesmo não detendo a parcela da soberania popular e não possuindo cargo eletivo vem consolidando as Políticas Públicas, pois os jurisdicionados necessitam de terem suas demandas atendidas, não cabendo ao Judiciário escusar-se de julgar. Salienta MARTINS (2012, p. 151):

O fato de não existir eletividade e voto de qualidade a investidura para o cargo de juiz não impede a existência de legitimidade em sua interpretação constitucional. Não consiste a soberania popular apenas na eletividade que instaura o parlamento, mas na vontade do povo aferida por meio da Constituição da República de 1988.

Conforme relatado, a omissão dos Poderes Públicos em relação aos direitos sociais não poderia significar um empecilho ao Judiciário para a concretização dos direitos fundamentais. Diante desta perspectiva, o Poder Judiciário viu-se obrigado a decidir quando demandado.

Sabe-se que a tomada de decisão das prioridades da Administração Pública é um procedimento político e discricionário. No entanto, não se pode deixar de analisar os princípios e regras da Constituição para justificar as escolhas feitas pelos membros do Poder Público. De fato, deve-se considerar a previsão orçamentária, mas conforme a ADPF n. 45, a cláusula da reserva do possível não pode ser utilizada para exonerar a Administração Pública de seus deveres constitucionais frente aos administrados. Cabe ressaltar que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é um importante instrumento dos direitos constitucionais, sendo parte do sistema de controle concentrado de constitucionalidade.

No julgamento da ADPF n. 45 relativo à atuação do Poder Judiciário na consecução das Políticas Públicas, realizado em 2004, o Ministro Celso de Melo analisa a questão.

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (...), pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. Cabe assinalar, presente esse contexto – consoante já proclamou esta Suprema Corte que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política não pode converter-se em promessa constitucional insequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. (RTJ 175/1212-1213).

Assim, levando em consideração a garantia do mínimo existencial não podem prevalecer as frequentes objeções da reserva do possível ou da separação de poderes, devendo preponderar o núcleo central da Constituição da República, a dignidade da pessoa humana. Diante desse cenário o Poder Judiciário deve por meio de suas decisões cooperar com os outros poderes, exercendo um diálogo institucional prevalecendo os aspectos jurídicos e constitucionais. Como bem ressalta BARROSO (2010, p. 389):

Em primeiro lugar, a argumentação jurídica deve ser capaz de apresentar fundamentos normativos (implícitos que sejam) que lhe dêem sustentação. O intérprete deve respeito às normas jurídicas - i.e., às deliberações majoritárias positivadas em um texto normativo à dogmática jurídica - i.e., aos conceitos e categorias compartilhados pela doutrina e pela jurisprudência, que, mesmo não sendo unívocos, têm sentidos mínimos – e deve abster-se de voluntarismos. Não basta, portanto, o senso comum e o sentido pessoal de justiça: é necessário que juízes e tribunais apresentem elementos da ordem jurídica que embasem tal ou qual decisão. Em suma: a argumentação jurídica deve preservar exatamente o seu caráter jurídico - não se trata de uma argumentação que possa ser estritamente lógica, moral ou política.

Conforme DALLARI (2014) os direitos apenas existem quando podem ser utilizados. Observa-se que o ordenamento jurídico é dotado de uma série de direitos, prerrogativas e deveres. Entretanto, inúmeras pessoas se quer conhecem os direitos que lhes foram assegurados, desta forma muitas vezes não reconhecem o seu desrespeito, necessitando de educação e auxílio. É preciso educar tais pessoas e garantir a sua devida proteção. Percebe-se que o Judiciário possui uma grande responsabilidade na implementação dos direitos sociais, pois a medida que os outros Poderes Legislativo e Executivo se distanciam dos verdadeiros legitimados, ao Poder Judiciário coube, após ser interpelado, concretizar os direitos dos cidadãos.

A positivação dos direitos sociais, inclusive seu detalhamento na própria Constituição, possibilitou a tematização de questões acerca dos limites do texto Constitucional. Em que pese a Constituição Brasileira ser uma conquista inestimável do ponto de vista político-jurídico, é fato que, quase duas décadas depois de sua promulgação, a principal lição que se tira é que textos não garantem, por si só direitos (ROCHA; PINTO, 2008, p.177).

Hodiernamente, a evolução do ordenamento jurídico pressupõe que a discricionariedade administrativa deve ser delimitada, o ato administrativo deve ter como o fim útil o interesse público, sendo, portanto, passível de controle pelo Judiciário se verificado o desvio da finalidade ou a inobservância da legalidade. A atuação do Poder Judiciário se coaduna para a democratização dos direitos sociais, conforme POMPEU (2005).

No que concerne à educação, cabe a Administração Pública aplicar o estabelecido no texto constitucional de forma prioritária, uma vez que tal direito se encontra abarcado pelo mínimo existencial.

De outra face, os preceitos do direito à educação e suas garantias são frequentemente negligenciados. A alimentação escolar, ora estudada, muitas vezes é utilizada como fonte de enriquecimento ilícito por parte dos administradores, tendo em vista os vultosos repasses para sua implementação. Nessa esteira, a atuação do terceiro Poder parece ser basilar para a fiscalização dos recursos econômicos e a garantia da justiça social.

Por conseguinte, segundo MAIA (2012) o Poder Judiciário sempre que possível deve buscar interferir minimamente nas competências do Legislativo e Executivo, pois na normalidade dos atos ao Judiciário apenas caberiam os controles de legitimidade e legalidade. Deve-se, portanto, observar os princípios da proporcionalidade e razoabilidade para disciplinar a ingerência do Poder Judiciário nas questões destinadas *a priori* aos Poderes Legislativo e Executivo.

## 6. Conclusão

As questões e argumentos até aqui apresentados, de forma sucinta, direcionam para a necessidade de se rediscutir a forma com que o direito social à merenda escolar vem sendo abordado pelas Políticas Públicas em todo o país. Evidenciou-se a sua importância ao longo de todo o estudo e o seu papel para a efetivação de uma educação democrática e universal.

Neste sentido, os indivíduos teriam assegurados parte daquilo que se convencionou chamar de “mínimo existencial”, segundo o modelo democrático de igualdade. Desta forma os Estados, Municípios, bem como a União seriam responsáveis por garantirem ao cidadão a efetividade do núcleo central da Constituição de 1988, a dignidade da pessoa humana. Através da educação os indivíduos poderiam gozar de seus direitos exercendo a cidadania, contribuindo para o desenvolvimento social, a fim de exercer as liberdades que o texto constitucional dispõe.

Por seu turno, observou-se que para a realização do direito à educação, a Constituição da República previu programas suplementares que permitissem aos estudantes o acesso as escolas públicas brasileiras, sendo implantada a alimentação escolar, criando-se o PNAE para uniformização da alimentação escolar em todo o Brasil, a fim de reduzir as desigualdades.



É inegável que, em outras palavras, o direito à alimentação escolar assim como os demais direitos sociais encontram muitos desafios, não bastando, portanto, a sua previsão no texto constitucional. Os poderes Legislativo e Executivo, legitimados pelo voto popular, parecem não responder às demandas de forma a preservar os preceitos constitucionais, em sendo assim o terceiro Poder viu-se obrigado a assumir uma postura muito mais ativa para intervir nos frequentes casos de desvios dos repasses dos recursos financeiros e a negligência administrativa.

Nesse diapasão, constata-se que o Poder Judiciário tem sido demandado a implementar as Políticas Públicas para a educação, priorizando os direitos fundamentais em detrimento das alegações muitas vezes infundadas dos Poderes Executivo e Legislativo, coadunando para a efetividade jurídica das leis.

Com efeito, faz-se necessária a análise do caso concreto, a efetiva disponibilidade dos recursos humanos e econômicos, além de se verificar a imprescindibilidade da decisão judicial. De modo que, não se defende uma atuação irrestrita do judiciário, mas deve-se primeiramente analisar os resultados e impactos de cada decisão.

Também não se defende o sequestro de verbas dos cofres públicos, mas sim, o estabelecimento de critérios objetivos para a atuação do Poder Judiciário e por parte dos Poderes Públicos à formação de prioridades, com base na razoabilidade e proporcionalidade.

Além disso, torna-se necessária a harmonia entre os poderes, utilizando-se de um diálogo institucional, tendo em vista a satisfação do interesse público como única finalidade. A construção participada das decisões pode ser um caminho para coibir a luta entre os poderes e a negligência das Políticas Públicas, pois ninguém melhor do que os próprios indivíduos para relatarem os problemas sociais existentes e suas possíveis soluções. Neste contexto, a sociedade teria uma atuação ativa nas demandas sociais, exercendo um controle sobre os recursos, relatando suas sugestões através de mecanismos jurídicos que possibilitassem que seus anseios fossem ouvidos e executados.

Finalmente caminharíamos em direção a uma sociedade justa, democrática e cidadã. A sociedade estaria lado a lado dos poderes eleitos, exigindo a consecução dos direitos fundamentais pelos Poderes Legislativo e Executivo. Por outro lado, ao Judiciário caberia apenas uma atuação residual, restringindo-se a verificar o cumprimento dos preceitos legais.

Nesta toada, entende-se que para alcançarmos referidas perspectivas torna-se imprescindível a mudança de concepção dos membros da sociedade, sendo, portanto, elementar a educação de nossos cidadãos, o que nos remete novamente ao tema do trabalho.

## 7. Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, C. F. Ativismo judicial – supremo tribunal federal em foco In: Castro, D. S. L.(Org.). *Direito Público: constitucional, eleitoral, processo e jurisdição constitucionais, administrativo, previdenciário, tributário*. Belo Horizonte: Puc Minas, Instituto de Educação Continuada, 2012. p. 154 – 168.
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. *A interpretação jurídica no Estado Democrático de Direito: contribuição a partir da Teoria do Discurso de Jürgen Habermas*. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (coord.). *Jurisdição e Hermenêutica Constitucional no Estado Democrático de Direito*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. Disponível em: <<http://migre.me/vh7fJ>>.
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco (et al.) (orgs.). *Processo e Constituição: estudos sobre a judicialização da saúde, da educação e dos direitos homoafetivos*. Florianópolis: Empório do Direito, 2015. Disponível em: <<http://migre.me/vh7r5>>.
- BARROSO, Luís. Roberto. *Curso de direito constitucional*, 2ª ed, São Paulo: Saraiva, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004a  
\_\_\_\_\_. *Teoria do Estado*. 5ªed. São Paulo: Malheiros, 2004b
- CAMPOS, A. A. C. Explicando o Avanço do Ativismo Judicial do Supremo Tribunal Federal. In: CLÈVE, C. M.; FREIRE, A. (Coords.). *Direitos fundamentais e jurisdição constitucional: análise, crítica e contribuições*. 1ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 219 – 270.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4ªed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CARVALHO FILHO, J. S. *Manual de direito administrativo*. 27ª ed. rev., ampl. São Paulo: Atlas, 2014.
- CITTADINO, G. *Direitos Constitucionais e Judicialização da Política*. Aula Magna proferida para o Curso de Direito da UFOP, 12 maio 2015 [anotações dos autores do texto].
- DALLARI, D. A. *Viver em Sociedade*. Frutal: Prospectiva, 2014.
- DEWEY, J. *Democracia e Educação*. 3ª ed. São Paulo: Nacional, 1959.
- DERZI, M. *Direito Público*. Aula Magna proferida para o Curso de Direito da UFOP, 25 fev 2016 [anotações dos autores do texto].

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. *Alimentação e Nutrição*. [S/D]a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-alimentacao-e-nutricao>> Acesso 12 fev. 2016

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Histórico*. [S/D]b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-historico>>. Acesso 12 fev. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. *Relatório internacional aponta avanços na educação brasileira*. 24.11.2015a. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/todas-noticias?p\\_p\\_auth=pJ7xtibG&p\\_p\\_id=56\\_INSTANCE\\_d9Q0&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_pos=2&p\\_p\\_col\\_count=3&\\_56\\_INSTANCE\\_d9Q0\\_groupId=10157&p\\_r\\_p\\_564233524\\_articleId=159187&p\\_r\\_p\\_564233524\\_id=159780](http://portal.inep.gov.br/todas-noticias?p_p_auth=pJ7xtibG&p_p_id=56_INSTANCE_d9Q0&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&_56_INSTANCE_d9Q0_groupId=10157&p_r_p_564233524_articleId=159187&p_r_p_564233524_id=159780)>. Acesso em 11 fev 2016.

\_\_\_\_\_. *Education at Glance 2015*. 2015b. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/acoes\\_internacionais/estatisticas\\_educacionais/ocde/education\\_at\\_a\\_glance/eag2015\\_country\\_note\\_ocde.pdf](http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/ocde/education_at_a_glance/eag2015_country_note_ocde.pdf)>. Acesso em 11 fev 2016.

KROHLING, A.(Org.) *Justiça e Liberdade: a dialética dos direitos fundamentais*. Curitiba: Editora CRV, 2009.

LIBÂNIO J. C.; OLIVEIRA J. F., TOSCHI M. S. *Educação escolar: políticas, estruturas e organização*. 10ª ed. São Paulo: Cortez; 2012.

LIMA. F. L. *Merenda Escolar: Direito à alimentação e a fruição do direito à educação*. 1ª Ed. Alagoas: EDUFAL, 2009.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Direito Constitucional Tomo III*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

MAIA, D. A. R. Aplicação dos princípios constitucionais como instrumento normatizador dos direitos fundamentais. In: Castro, D. S. L. (Org.). *Direito Público: constitucional, eleitoral, processo e jurisdição constitucionais, administrativo, previdenciário, tributário*. Belo Horizonte: Puc Minas, Instituto de Educação Continuada, 2012. p. 132 – 144.

MARTINS, E. M. S. Ativismo judicial e a suposta crise do poder legislativo. In: Castro, D. S. L.(Org.). *Direito Público: constitucional, eleitoral, processo e jurisdição constitucionais, administrativo, previdenciário, tributário*. Belo Horizonte: Puc Minas, Instituto de Educação Continuada, 2012. p. 145-153.

MELLO, C. *Discurso proferido pelo ministro Celso de Mello, em nome do supremo tribunal federal, na solenidade de posse do ministro Gilmar Mendes, na presidência da suprema corte do Brasil*. Brasília. Supremo Tribunal Federal. 23 abril 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoCMposseGM.pdf>> Acesso em: 26 fev 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Alimentação Escolar*. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>> Acesso em: 14 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. *Merenda Escolar: Apresentação*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/merenda-escolar/merenda-escolar>>. Acesso 12 fev 2015.

\_\_\_\_\_. *Secretaria de educação básica*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12\\_pol\\_aliment\\_escol.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/profunc/12_pol_aliment_escol.pdf) acesso>. Acesso em: 19 jan 2015.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *Do Espírito das Leis*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural 1979.

NASCIMENTO, A. A. O controle judicial de políticas públicas. In: Castro, D. S. L.(Org.). *Direito Público: constitucional, eleitoral, processo e jurisdição constitucionais, administrativo, previdenciário, tributário*. Belo Horizonte: Puc Minas, Instituto de Educação Continuada, 2012. p. 178-187.

NOVELINO, M. *Manual de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Método, 2013.

POMPERMAYER, S. C. A crise da democracia representativa: judicialização da política, ativismo judicial e democracia participativa como alternativa. In: Castro, D. S. L.(Org.). *Direito Público: constitucional, eleitoral, processo e jurisdição constitucionais, administrativo, previdenciário, tributário*. Belo Horizonte: Puc Minas, Instituto de Educação Continuada, 2012. p. 169-177.

POMPEU, G. V. M. *Direito à Educação: controle social e exigibilidade judicial*. Fortaleza: ABC. Editora, 2005. 302 p.

RESOLUÇÃO/CD/FNDE N. 38, DE 16 DE JULHO DE 2009. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=8166-res038-16072009-pdf&category\\_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8166-res038-16072009-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192). Acesso em 24 de Agosto de 2016.

ROCHA, R. *PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 217, de 2015*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120688>>. Acesso 04 jan 2016.

ROCHA, R. *Entrevista: Roberto Rocha*. (S.l.): Congresso em foco, ago. 2015. Entrevista concedida a Agência Senado. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/cdh-aprova-merenda-escolar-em-dobro-nas-cidades-mais-pobres-do-pais/>> Acesso 12 fev. 2016.

ROCHA, H. H. N.; PINTO L. M. R. S. *Poder Judiciário e inclusão social: considerações acerca do papel do controle do controle judicial das políticas públicas para a efetividade dos direitos sociais*.

PLANALTO. Segurança Alimentar e Nutricional. *IBGE divulga PNAD sobre segurança alimentar no Brasil*. 18/02/2014. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2014/ibge-divulga-pnad-sobre-seguranca-alimentar-no-brasil>. Acesso em 24 de Agosto de 2016.

PEREIRA, F. H. U.; DIAS, M. T. Fonseca, (Orgs.). *Cidadania e inclusão social: estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Fórum; 2008. p. 171-193.

SANTOS, A. W. E. A judicialização das políticas públicas e o princípio da reserva do possível. In: Castro, D. S. L. (Org.). *Direito Público: constitucional, eleitoral, processo e jurisdição constitucionais, administrativo, previdenciário, tributário*. Belo Horizonte: Puc Minas, Instituto de Educação Continuada, 2012. p. 188 – 198.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de direito constitucional*. 3ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SIQUEIRA. H.F.P.J. Mínimo existencial e o dever de pagar tributos, ou financiando os direitos fundamentais. In: FABRIZ, Daury C. (et al.) (coords.). *O Tempo e os Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 599-613.

TORRES, R. L. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B.; BARCELLOS, A. P. et. al (Coords). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2ªed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010. p. 63-78.